si la magnitud de las imperfecciones en el resto de la economía es en realidad tan alta como para invalidar el criterio de costo marginal.

Un comentario final: Puede considerarse que para decidir sobre la selección de una estrategia de precios debe tomarse siempre en cuenta tanto las preferencias subjetivas de los usuarios y los objetivos de los empresarios (cuando las empresas de servicio sean privadas) como los objetivos de la política pública, es decir, objetivos generales sociales y de desarrollo económico, Por ejemplo, se puede tomar la decisión de determinar las tarifas del transporte de carga a un nivel inferior al costo marginal, con el propósito de subsidiar las actividades productivas usuarias de los servicios del transporte, sobre todo aquellas que inciden más favorablemente sobre el bienestar social (tal sería el caso de actividades que operan con altas proporciones de trabajo sobre capital y que, por lo tanto, son generadoras de empleos) y financiar estos subsidios mediante impuestos sobre el consumo de bienes y servicios de lujo y/o importados. De cualquier manera, es imprescindible que estas empresas cuenten con ingresos suficientes para cubrir sus costos, pues de otro modo lo más probable que ocurra es que se descapitalicen.

B. Criterios para Evaluar Estrategias de Precios.

La discusión que sigue está basada en el trabajo de Adler,[10/] y está encaminada a exponer una serie de consideraciones sobre el análisis de los efectos que resultan de la selección de estrategias alternativas para la determinación de los precios en el sector de los transportes. Los comentarios se organizan de acuerdo a los diferentes tipos de efectos, es decir:

a) Efectos distributivos,

b) Consecuencias sobre la localización,

c) Inflación, Cambio Tecnológico y Política Monetaria,

d) Consideraciones Prácticas,

e) Evaluación.

Adentrándonos en el tema de la evaluación de estrategias para la determinación de tarifas, podemos considerar que la selección de una determinada estrategia de tarifas no puede dejar de constituir una cuestión de política pública, dado que los servicios de transporte comparten una serie de características de bien público;[11/] lo menos que se puede afirmar es que lo que ocurre con los transportes afecta de manera

10/ Véase H. A. Adler: "Evaluación Económica de Proyectos de Transporte.", en A. Fromm (ed): La Inversión en el Transporte y el Desarrollo Económico. Troquel. Buenos Aires, 1974.

directa e inmediata al resto de la economía. Para seleccionar una estrategia concreta de precios es necesario en primer lugar especificar la función de bienestar social trascendente para la autoridad que ha de tomar la decisión sobre la aprobación de las tarifas,[12/] para en seguida determinar la forma en que se afecta la función de bienestar social por la adopción de una determinada estrategia de precios, y comparar estos efectos con los que produciría la adopción de una estrategia alternativa.

Los precios de los servicios de transporte cuentan con varias dimensiones, en el sentido de que las políticas de tarifas pueden afectar la estructura de la distribución personal e intergrupal del ingreso y pueden igualmente alterar las decisiones de localización, tanto residencial como industrial o comercial. Es asimismo evidente que las variaciones en las tarifas de transporte pueden causar presiones inflacionarias, en mayor medida que cualquier otro tipo de bienes o servicios, ya que el transporte interviene como un insumo en la producción de prácticamente todo el conjunto de bienes y servicios de la economía, y un incremento en los costos de transporte ciertamente provoca una presión generalizada por incrementos en los precios, no solamente de los bienes de consumo final, sino también de bienes intermedios y de materias primas. Por supuesto que este tipo de impacto no es uniforme a lo largo de la economía; en cada caso particular el efecto depende de la participación que en la estructura de costos de los bienes y servicios tengan los costos de transporte.

12/ La expresión de la función de bienestar social no necesariamente se tiene que especificar en términos matemáticos, pero en definitiva tiene que existir una expresión y jerarquización de los objetivos sociales y económicos importantes para la autoridad.

Efectos Distributivos.- Es posible diseñar una estrategia de precios del transporte encaminada específicamente a incidir sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, es necesario tener muy claros los propósitos ulteriores de la modificación en la distribución del ingreso. Por ejemplo, se pueden establecer las tarifas en una estructura tal que los beneficios netos[13/] de un proyecto de transporte recaigan sobre ciertos grupos de la sociedad que tengan altas propensiones al ahorro —y que, por consecuencia, tengan capacidad de generar recursos de inversión en mayor medida que otros grupos—, para de esta manera favorecer las perspectivas para fomentar el crecimiento económico. Por ejemplo, al determinar las tarifas del transporte por ferrocarril, es posible diseñar un esquema de tarifas discriminatorias en favor de los productores de materias primas, si se considera que ellos tienen una alta propensión a reinvertir sus utilidades de operación, lo que acarrearía un doble beneficio; incrementar directamente el volumen total

13/ En la forma de economías externas pecuniarias, es decir, ahorros en los costos de producción derivados del pago de precios de los servicios de transporte inferiores, por ejemplo, al costo marginal de la provisión de los mismos.

de la inversión y también aumentar (posiblemente a menor costo unitario) la disponibilidad de materias primas para la industria de transformación.

Es posible también diseñar una política de precios que asigne los beneficios del proyecto entre usuarios y no usuarios: Si por ejemplo se establecen las tarifas a niveles inferiores al costo marginal, los beneficios se distribuyen en favor de los usuarios. Inclusive se puede concebir que el servicio se proporcione en forma gratuita, en cuyo caso el resto de la sociedad estaría aportando un subsidio virtual a los usuarios de los servicios generados por el proyecto. Es igualmente posible discriminar[14/] entre los mismos usuarios, estableciendo de esta manera un subsidio en favor de usuarios con menor capacidad de pago, aportándose este subsidio por parte de los usuarios con mayor capacidad de pago.

Es también importante determinar la dirección y la magnitud de ciertos efectos de las políticas de precios sobre el bienestar social. Mediante un determinado esquema de tarifas es posible desestimular el uso de la infraestructura del transporte por parte de aquellos usuarios que producen un alto costo social (por ejemplo si el servicio está caracterizado por una mayor demanda en períodos concentrados o "períodos

14/ Generalmente las empresas de transporte operan en condiciones de monopolio discriminador virtual. Véase Henderson, R. y J.R. Quandt, Op. Cit.

críticos", es posible cobrar tarifas más altas en los períodos críticos para trasladar demanda -uso- por parte de algunos usuarios hacia períodos fuera del período crítico), el cual generalmente se manifiesta en forma de costos sociales de congestión.

En resumen, la autoridad que aprueba los esquemas de tarifas debe tomar en cuenta los efectos sobre la distribución del ingreso, tanto los deseados como los no deseados.

Consecuencias sobre la localización.- Es necesario también tomar en consideración que cualquier modificación en el nivel y/o la estructura de los precios de los servicios de transporte puede afectar las decisiones de localización residencial y no residencial. La localización residencial, en la conceptualización más simple[15/] por lo menos, obedece a los factores esenciales de costo de terreno (suponiendo, muy admisiblemente, que los costos de construcción propiamente dichos no varía al interior de una misma ciudad) y costo de transporte los que, a su vez, se encuentran relacionados en una función inversa. En la industria y el comercio, el costo de transporte interviene en la determinación de los costos (y los precios) de todos los bienes y servicios, en mayor o menor medida. De esta manera, puede incluso considerarse el establecimiento de diferentes tarifas de transporte ya sea para fomentar o para

15/ Ver por ejemplo Edgar M. Hoover: Regional Economics. Alfred Knopf. New York. 1971.

inhibir la producción de diversos tipos de mercancías en determinadas ubicaciones específicas.[16/]

Es importante señalar, también dentro de este contexto, el problema de crear distorsiones en la asignación de recursos. En concreto, es posible introducir distorsiones en la asignación intertemporal de capital. Esta posibilidad aumenta en el caso de que existan al mismo tiempo tarifas discriminatorias y medios de transporte competitivos, especialmente en caso de que las administraciones de las diferentes empresas tomen sus decisiones de inversión en forma independiente. Esta situación puede arrojar el resultado de que se adopte una política de precios que no refleje los costos verdaderos de proporcionar el servicio. De esta manera puede llegarse a incurrir en una asignación de recursos ineficientes al promover en forma involuntaria la expansión de un medio de transporte que opere con costos (privados y sociales) altos.

Inflación y Cambio Tecnológico.- Las inversiones en la infraestructura y equipo de transporte se distinguen de otros tipos de inversiones por su alto grado de durabilidad.[17/] Lo anterior implica que,

16/ Es decir, incluso las tarifas de transporte pueden jugar un papel importante en la promoción del desarrollo de áreas que se consideren prioritarias desde un punto de vista de política económica regional.

17/ Excepto en el caso del equipo de transporte urbano y por carretera (pero sólo el equipo, puesto que la infraestructura también se caracteriza por su alta durabilidad).

en presencia de cambio tecnológico, es posible que se presente una situación en la cual los costos medios de operación o aún los mismos costos de reposición sean inferiores a los costos históricos, por lo que la determinación de los precios (tarifas) en base a los costos históricos resulta en una sub-utilización, desde el punto de vista social, del equipo de transporte; es decir, el nivel de las tarifas, determinado según los costos históricos, será superior al precio sombra correspondiente a los verdaderos costos de operación y de reposición. Esto a su vez podría conducir a un monto insuficiente (sub-óptimo) de reinversión, con la consiguiente reducción en la capacidad para satisfacer la demanda por el servicio. Es recomendable, por lo tanto, vigilar la relación entre niveles de tarifas y niveles (actualizados) de costos de operación y de reposición.

Otra consideración importante a este respecto es que debido a la durabilidad del equipo de transporte existe una relación directa entre costos de operación y nivel general de precios,[18/] en forma tal que las tarifas tienden a incrementarse a través del tiempo. Puede entonces ocurrir que los efectos de la inflación y del cambio tecnológico se contrarresten mutuamente; el resultado neto sobre los costos y las tarifas dependerá de los valores específicos que tomen tanto la tasa de inflación como la tasa de cambio tecnológico.[19/]

18/ Es decir, se postula que la inflación impacta directamente sobre los costos de operación en sus diferentes componentes.

19/ Específicamente en el sector de fabricación de infraestructura y equipo de transporte.

Una complicación adicional es que, debido a la interdependencia que existe entre niveles de tarifas del transporte y tasas de rentabilidad, y entre aquéllos y el nivel general de precios, se introduce un elemento de incertidumbre 20/ en las decisiones de inversión, puesto que puede presentarse una divergencia entre la tasa de inflación esperada por los inversionistas y la tasa real de incremento en el nivel de precios. Este problema está realacionado con una dificultad de carácter más general que enfrentan los gobiernos centrales, en particular los de países menos desarrollados en relación con el control de la inflación; es ineludible tomar en consideración la cuestión ética y política implícita en la decisión de generar tasas de inflación diferentes a las esperadas por los inversionistas privados, pues cualquier diferencia entre la inflación real y la esperada tendrá consecuencias negativas sobre la factibilidad financiera de los proyectos de inversión. Si la inflación real es superior a la esperada, los costos financieros de los proyectos se disparan sobre lo esperado; en el caso contrario, el período de recuperación del capital será superior a lo planeado. En cualquiera de los dos casos la rentabilidad de los proyectos se verá mermada, con la consiguiente reducción en los incentivos para reinvertir.

20/ La incertidumbre debe distinguirse del riesgo. Este último puede ser sujeto a cuantificación en términos probabilísticos, en tanto que aquélla no puede ser sujeta a cálculo cuantitativo.

Consideraciones Prácticas.- Existe una serie de consideraciones de orden pragmático que se deben tomar en cuenta al establecer las políticas de precios del transporte. En primer lugar, los usuarios de los servicios de transporte saben que el gobierno ejerce el control 21/ sobre la determinación de las tarifas; de esta manera, los diversos grupos de usuarios constantemente están presionando para obtener concesiones especiales, como exenciones, tarifas preferenciales, etc., ya sea para el transporte de personas o de mercancías. Esta situación hace más agudo el problema político mencionado en líneas anteriores, dado que la autoridad se ve obligada a justificar cualquier cambio en el nivel de las tarifas, dado que, evidentemente, a todos los usuarios les interesa que las tarifas no aumenten y a todos los transportistas (simétricamente) les interesa que no disminuyan -pues la elasticidad precio de la demanda por los servicios de cualquier medio de transporte tiene una elasticidad inferior a la unidad.

Las anteriores condideraciones ayudan a explicar la relativa inflexibilidad de las tarifas. Es una cuestión empírica encontrar si la incidencia positiva sobre el bienestar de los usuarios sea superior a la incidencia negativa sobre la rentabilidad de los proyectos y la asignación óptima 22/ de recursos, de manera que el efecto social sea

21/ O que, por lo menos, sanciona los cambios solicitados por los transportistas, siendo generalmente el sector público uno de los principales.

22/ "Optima" desde el punto de vista puramente económico.

positivo o negativo. Esta misma inflexibilidad de las tarifas dificulta su empleo como herramienta para corregir los errores en la asignación de los recursos de inversión: la corrección de este tipo de errores, tanto debido a la anterior consideración como también a la durabilidad de la infraestructura y el equipo de transporte, se tiene que efectuar en un tiempo considerablemente mayor que en el caso de cualquier otra actividad económica, lo cual a su vez reduce la deseabilidad de invertir en transporte.

Un argumento en favor de la estabilidad en las tarifas es que, debido precisamente a la incidencia de los costos de transporte sobre los costos de producción de la generalidad de las mercancías, los cambios frecuentes en las tarifas de transporte conducirían a una presión -no deseada- hacia la inestabilidad en los precios; es decir, los aumentos continuos en las tarifas generarían presiones inflacionarias.

Otro problema que se presenta en la práctica es el de la administración de las tarifas: Mientras más frecuentes sean las revisiones de éstas, mayor será la necesidad de contar con una burocracia encargada de realizarlas.

Tal vez una buena regla práctica sea establecer las tarifas adoptando el criterio de que no es posible modificarlas a corto plazo; es decir, tomar en consideración la tendencia esperada en los costos de

operación y reposición de equipo y determinar los niveles de las tarifas en consecuencia, de tal manera que no surja la necesidad de incrementarlas en un plazo razonable (de forma que los incrementos en las tarifas sigan a la inflación, y que no generen presiones inflacionarias).

Evaluación de Estrategias.- La selección de una determinada estrategia de tarifas de transporte dependerá tanto de objetivos enmarcados en la política económica y social como de las apreciaciones subjetivas de los encargados de tomar la decisión.

En el auxilio de la toma de decisiones sobre la estrategia de precios, pueden tomarse en consideración diez criterios (obviamente pueden existir más) de evaluación, que incorporan consideraciones microeconómicas, macroeconómicas y sociales. En correspondencia, es posible identificar seis estrategias básicas para la determinación de las tarifas. Conceptualmente puede realizarse la confrontación entre estrategias y criterios en un cuadro como el de la página siguiente.

La comparación de estrategias y criterios puede generar un ordenamiento o jerarquización de las diferentes estrategias de acuerdo con una puntuación derivada de una escala de calificaciones. Un ejercicio

Cuadro No. 1

EVALUACION DE POLITICAS DE PRECIOS:
CONFRONTACION DE ESTRATEGIAS Y CRITERIOS

ESTRATEGIAS / CRITERIOS	Maximización de Utilidades		Costo Medio	Costo Marginal de Corto Plazo	Costo Marginal de Largo Plazo	Tarifas Sub-Optimas (Second Best)
	Disc. de Precios	Precio Unico				
1. Asignación de Recursos						
2. Eficiencia Administrativa						
3. Distribución del Ingreso						
4. Costo Administrativo o de Regulación						
5. Estabilidad de Tarifas						
6. Desarrollo de los Medios de Transporte						
7. Ajuste Inflacionario						
8. Cambio Tecnológico						
9. Selección de Inversiones						
10. Objetivos Generales de Política Monetaria y Fiscal						

completo de jerarquización de las estrategias requeriría un ordenamiento previo de los criterios (es decir, determinar previamente, por ejemplo, si tiene una mayor valoración social el criterio de desarrollo de los medios de transporte que el de eficiencia administrativa).

Es claro que la validez del ejercicio de confrontación dependerá de la forma y la amplitud en la que se tomen en cuenta los intereses de los diferentes grupos interesados; usuarios, empresarios, sector público y resto de la sociedad.