

## LA DESREGULACIÓN DE LA LOCOMOCIÓN COLECTIVA. ANTECEDENTES Y APLICACIÓN DEL PROYECTO NEOLIBERAL EN EL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN SANTIAGO DE CHILE, 1974 – 1983\*.

THE DEREGULATION OF URBAN TRANSPORT. BACKGROUND AND APPLICATION OF THE NEOLIBERAL PROJECT IN PASSENGER TRANSPORT IN SANTIAGO DE CHILE, 1974 - 1983.

Simón Castillo\*\*, Waldo Vila\*\*\*

### RESUMEN

La desregulación del transporte colectivo fue realizada por la dictadura chilena de manera progresiva desde 1974 hasta 1983, concluyendo con la completa libertad de recorridos, frecuencias y tarifas. Este proceso impulsó un nuevo marco para el transporte de superficie, convirtiendo al empresariado del rubro en un actor monopólico obediente al giro neoliberal del régimen. Se plantea que esta transición implicó que el Estado delegara en el *gremio del rodado* varias de sus históricas funciones en un servicio altamente sensible para la población, entregando al mercado la organización de los diversos medios. Se trabaja con fuentes oficiales, informes técnicos de diversa procedencia y prensa, con el fin de reconstruir de manera exploratoria el origen de una controvertida política pública, proyectada hasta inicios de 1990.

### PALABRAS CLAVES

neoliberalismo – ciudad – locomoción colectiva – Santiago de Chile.

Recibido: 30 de septiembre 2022

### ABSTRACT

The deregulation of collective transport was carried out by the Chilean dictatorship progressively from 1974 to 1983, concluding with the complete freedom of routes, frequencies and rates. This process promoted a new framework for surface transportation, turning the little and middle entrepreneurs into a monopoly actor, obeying the neoliberal turn of the regime. It is argued that this transition implied that the State delegated several of its historical functions to the *gremio del rodado*, in a highly sensitive service for the population, delivering the organization of the various transportation media to the market. We use official sources, technical reports and the press, in order to reconstruct in an exploratory manner the origin of a controversial public policy, projected until the beginning of 1990.

### KEY WORDS

neoliberalism – city – public transportation – Santiago, Chile.

Aceptado: 12 de mayo 2023

\* Este artículo forma parte del proyecto Fondecyt de iniciación N°11220244, “Neoliberalismo, transporte y ciudad. La desregulación de la locomoción colectiva en Santiago de Chile, 1979-1991” a cargo del investigador Waldo Vila y patrocinado por la Universidad Diego Portales.

\*\* Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Profesor investigador Escuela de Arquitectura, Universidad Central de Chile. Correo electrónico: simon.castillo@ucentral.cl <https://orcid.org/0000-0002-8405-7543>

\*\*\* Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos, Investigador Instituto de Investigación en Ciencias Sociales, Universidad Diego Portales. Correo electrónico: waldovila@hotmail.com <https://orcid.org/0000-0001-9669-1472>

## INTRODUCCIÓN

En septiembre de 1973, un golpe de Estado a cargo de las Fuerzas Armadas y Carabineros derrocó al gobierno socialista de Salvador Allende. Este hecho desencadenó una cruel dictadura que trajo profundas secuelas políticas, sociales y económicas, pero también urbanas<sup>1</sup>. Uno de los ámbitos donde las autoridades de facto realizaron profundos cambios fue en el transporte de superficie, una de las dimensiones más sensibles de la vida en la ciudad. Al comenzar el régimen, Santiago sobrepasaba los tres millones de habitantes y contaba con un sistema de locomoción colectiva controlado por operadores privados, a lo que se sumaba una minoritaria participación estatal, a través de los servicios entregados por la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETCE) que desaparecería en 1981 y la puesta en marcha del primer tramo de la red de Metro en 1975.

Como ha destacado la historiografía sobre la historia del transporte y la movilidad, desde la década de 1930 la circulación en la capital se tornó compleja, apareciendo el denominado “problema del tránsito”, concepto que condensó los inconvenientes provocados por la caótica interacción de

distintos tipos de vehículos (automóviles, tranvías y autobuses), representado por la congestión, mayores tiempos de viaje y contaminación, a lo que se sumaban graves falencias del servicio de locomoción colectiva. Esto ocurrió principalmente por una creciente superposición de funciones entre el municipio y el gobierno central, junto con una débil fiscalización de lo que ocurría en las calles. Este conflicto fue imposible de superar por parte de gobiernos de diversas tendencias políticas y es reconocido como un fenómeno estructural en la trayectoria histórica de Santiago a partir del siglo XX<sup>2</sup>.

Debido a esta desorganización generalizada, el Estado, durante el mismo periodo, avanzó en la construcción de una compleja trama legal y burocrática, promoviendo una transición en las normas regulatorias del transporte público y sus entes fiscalizadores, pasando de los municipios al poder ejecutivo. Este paso se cristalizó en 1953 mediante el DL 88 -bajo el gobierno de Carlos Ibáñez- con la formación de la Subsecretaría de Transportes, dependiente del Ministerio de Economía, organismo encargado de regular el transporte y tránsito público a nivel nacional. En paralelo, la administración creó a través del DL 54 la mencionada ETCE, que el mismo año estableció servicios de mayor estándar

- 
- 1 Francisco Vergara, “El urbanismo represivo de Pinochet: la violenta neoliberalización del espacio en Santiago”, en *Complicidad económica con la dictadura chilena. Un país desigual a la fuerza*, (eds.) J.P. Bohoslavsky, K. Fernández, S. Smart (Santiago: Lom, 2019), 335-352. Cesar Leyton, *la ciencia de la erradicación. Modernidad urbana y neoliberalismo en Santiago de Chile, 1973-1990* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2020), especialmente el capítulo “Erradicación y vivienda social”, 177-201. Antonio Daher, “Neoliberalismo Urbano en Chile”, en *Revista Estudios Públicos* 43 (Santiago 1991): 281-299.
  - 2 Tomás Errázuriz, “El asalto de los motorizados: el transporte moderno y la crisis del tránsito público en Santiago, 1900-1927”, en *Historia* 43 (Santiago 2010): 357-411. Waldo Vila y Malte Benjamin, “La crisis económica de 1929 y su impacto en la movilización colectiva de Santiago y Valparaíso (1929-1934)”, en *Cuadernos de Historia* 54 (Santiago 2021): 41-68. Marcelo Mardones, “Santiago en guerra: la crisis del transporte tranviario y el comienzo de la intervención estatal sobre la locomoción colectiva en la capital chilena, 1938-1941”, en *Tiempo Histórico* 8, (Santiago: 2014): 115-134. Simón Castillo, Marcelo Mardones y Waldo Vila, *El Estado sobre ruedas. Transporte público, política y ciudad: la ETCE 1945-1981* (Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2017).

en Santiago y Valparaíso y, posteriormente, en Concepción y Antofagasta. La labor de esta empresa, más el entramado institucional construido en la época, fueron uno de los legados más relevantes del período desarrollista en materia de locomoción colectiva, representando un proceso de modernización de más de dos décadas<sup>3</sup>.

Las reformas neoliberales aplicadas en Chile a partir de 1975 transformaron la acción del Estado como fue entendida durante el período desarrollista, afectando un área altamente sensible para la población, como la locomoción colectiva, favoreciendo al sector privado. Esto fue en el contexto de un ajuste administrativo y fiscal destinado a una reducción significativa del gasto social, posible gracias a una cruenta dictadura con alta concentración del poder, que implementó políticas desreguladoras de diversas industrias y servicios, cuestión que habría sido imposible realizar bajo un gobierno democrático. En otras palabras, se produjo la contradicción de construir un Estado neoliberal valiéndose de un aparato público vigoroso y centralizado<sup>4</sup>.

De acuerdo con David Harvey, el neoliberalismo consiste en “una teoría de prácticas político – económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las

libertades empresariales del individuo [...] con derechos de propiedad privada fuertes, mercados libres y libertad de comercio”<sup>5</sup>. Según el mismo autor, desde la década de 1970, “la desregulación, la privatización y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas”<sup>6</sup>. En la misma línea, para Alison J. Bruey, esta ideología plantea que el mercado es un “fenómeno natural” donde las personas son consideradas como individuos autónomos guiados por el interés propio, económico y racional<sup>7</sup>.

Esta teoría económica y política ha sido abordada en Chile como “una propuesta institucional emanada desde el viejo liberalismo”, con tres elementos fundamentales: ideología, políticas y gobernanza, conformando así una cosmovisión, que eleva al mercado como principio superior de organización<sup>8</sup>. Cabe recordar que uno de los mentores del nuevo orden constitucional que se elaboraba para el país, el abogado Jaime Guzmán, señalaba que la meta era “consagrar en lo esencial [...] un Orden Público Económico fundado en el principio de la subsidiariedad”; es decir, un Estado que se resta a cometer ciertas tareas que eran entendidas como propias de municipios, familias, gremios y empresas<sup>9</sup>. En tal sentido, el caso chileno fue particular por su temprana aplicación y porque fue levantado en contra de un proyecto

3 Castillo, Mardones, Vila, *El estado sobre ruedas...*, 117.

4 Johanna Bockman, “Neoliberalism”, en *Contexts*, 12/3 (2013): 14-15.

5 David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: AKAL, 2007), 6.

6 Harvey, *Breve historia...*, 7.

7 Alison J. Bruey, “Neoliberalism in Chile”, en *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, (2020): 1-19.

8 Enrique Román, *El neoliberalismo en Chile* (Santiago: Cuarto Propio, 2021), 19-20.

9 Sesión 205 comisión constituyente, citado por Renato Cristi, *La tiranía del mercado. El auge del neoliberalismo en Chile* (Santiago: Lom ediciones, 2021), 57 y 73.

desarrollista fuertemente centralizado<sup>10</sup>, siendo el mercado quien “determinara el bien común”<sup>11</sup>. Al respecto, dicha lógica focalizó su acción “sólo entre los definidos como extremadamente pobres”<sup>12</sup>.

En la misma línea, el Estado subsidiario buscaba promover una institucionalidad donde primara lo ejecutivo, acatando “la prohibición de emprender tareas que competen realmente a familias, municipios, gremios y empresas privadas”<sup>13</sup>. En este sentido, la política pública de transporte apuntó de manera progresiva, incluso antes de la llegada de los Chicago Boys, a la creación de nuevos marcos normativos, así como a un fomento del empresariado particular, mediante subsidios y exenciones tributarias para importar máquinas y repuestos. En este tipo de acciones se puede observar de qué manera el Estado siguió presente en la actividad, sin embargo, ya no interviniendo directamente en el servicio ni tampoco cumpliendo un rol de regulador, sino que facilitando la acción privada.

Para Santiago, este cambio se enmarcó en un abandono paulatino de los postulados del Plano Regulador Intercomunal (PRIS) de 1960, constituido como la hoja de ruta del crecimiento de la ciudad, quedando sólo la construcción del Metro y el anillo

de circunvalación de Américo Vespucio como sus obras más relevantes. A partir del Decreto Supremo 420, de 1979 se estableció una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), que en líneas generales liberalizó el suelo, dejando el desarrollo de las ciudades chilenas en manos del mercado hasta 1985, y fue responsable de la creación del Santiago Neoliberal<sup>14</sup>. Este proceso se destacó por un desmesurado crecimiento, especialmente hacia las periferias, debido a la eliminación de los límites urbanos, modificando profundamente el PRIS de 1960. En dichos márgenes urbanos fueron instalados miles de pobladores, provenientes de campamentos erradicados por las autoridades desde fines de la década de 1970. Uno de los efectos directos que trajo esta medida fue generar una mayor presión a un crítico servicio de locomoción colectiva, a causa del crecimiento de la capital, que aumentó en cerca del 70 por ciento, pasando de 23.879 hectáreas en 1970 a 40.619 en 1990<sup>15</sup>. Esta expansión descontrolada repercutió en la mala calidad del servicio y los tiempos de viaje; acarreando también externalidades como la congestión y contaminación<sup>16</sup>.

En este contexto, el transporte fue uno de los primeros sectores estratégicos de la economía donde se aplicaron las ideas fuerza que traía consigo la Junta Militar. El mensaje

10 Román, *El neoliberalismo en Chile*, 174.

11 Tomas Moulian, *Chile actual anatomía de un mito*, (Santiago: Lom ediciones, 1997), 208.

12 Verónica Valdivia, Rolando Álvarez, Karen Donoso. *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista* (Santiago: Lom ediciones, 2012), 39.

13 Cristi, *La tiranía del mercado...*, 73.

14 Matías Alvarado, Guillermo Elgueta, “Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979)”, en *Divergencia* 16 (Santiago, 2021): 10-29. Marco Valencia, “El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte). La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana”, en *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje* 15 (Santiago 2008).

15 Armando de Ramón, *Santiago de Chile. Historia de una sociedad urbana (1541 - 1991)* (Santiago: Sudamericana, 1992), 236.

16 de Ramón, *Santiago de Chile...*, 235 - 237.

presidencial de 1974, recalcó la importancia de la materia, manifestando que “es un sector de apoyo al desarrollo económico y social y por ello, juega un papel primordial en el proceso de Reconstrucción Nacional que impulsa el Supremo Gobierno”<sup>17</sup>. En sintonía con esos objetivos, fue creado el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), el 8 de junio de 1974 mediante el Decreto Ley N°557, independizándose para tal objeto a la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Obras Públicas, convirtiéndose en una de las primeras reformas administrativas posteriores al golpe de Estado<sup>18</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, el artículo tiene como objetivo indagar en la transición del rol del Estado respecto a la locomoción colectiva, pasando de una planificación centralizada a un régimen de libre mercado. Para ello, se reparará la situación en que se encontraba el transporte público urbano al iniciar la dictadura militar y las nuevas orientaciones que fue tomando la política pública en la materia. Además, se profundizará en los antecedentes que llevaron a la desregulación del servicio, estudiando las acciones ejecutadas por organismos fiscales como el MTT y la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan). Se plantea como hipótesis que el aparato público desplegó una reforma progresiva en un rubro históricamente sensible para la población, manteniendo en un comienzo ciertas políticas de control y planificación, pero finalmente desregulando la actividad y entregando un

total protagonismo al empresariado privado. En este sentido, la investigación aporta a una discusión que se ha dado más bien en términos técnicos y económicos, abriendo un campo de análisis para la historiografía urbana y del transporte, el cual permite no sólo observar la evolución de las políticas públicas en la ciudad, sino que también el impacto de éstas en diferentes actores y espacios. Para esto se trabajará con diversas fuentes, destacando para el seguimiento de la nueva política aplicada el fondo documental de la Subsecretaría de Transportes y proyectos del MTT referido al tránsito y locomoción colectiva. En la misma línea, observaremos las acciones del gremio del rodado a través de sus publicaciones periódicas, a lo que sumamos la prensa del periodo que contribuye a dilucidar el impacto en la opinión pública que tuvieron las distintas medidas analizadas.

### **EL EMPRESARIADO DE LA LOCOMOCIÓN COLECTIVA Y LAS REFORMAS ECONÓMICAS DE LA DICTADURA**

“Chicago Boys” es el nombre que se le dio a un grupo de estudiantes chilenos de postgrado en economía de la Universidad de Chicago que asesoraron al régimen y estuvieron encargados de implementar una visión radical de la denominada “economía social de mercado”, involucrando importantes cambios en la estructura económica del país<sup>19</sup>.

17 *Mensaje Presidencial 1974, el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte informa al país* (Santiago, s/d, 1974) 217.

18 *Mensaje Presidencial 1974...*, 216.

19 Juan Gabriel Valdés, *Los economistas de Pinochet: la Escuela de Chicago en Chile* (Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2021), en especial la introducción.

Este grupo, aprovechando un escenario de crisis, se dedicó a reducir el tutelaje estatal en diversas áreas de la economía<sup>20</sup>. Siguiendo los lineamientos de “El Ladrillo”, la publicación donde cristalizaron sus ideas y que sirvió como hoja de ruta para el gobierno militar, fue aplicada la denominada “política de shock”, consistente en una “[...] reducción radical del gasto público y un cambio profundo en las relaciones laborales a favor del empresariado [...]”<sup>21</sup>. Así, entre 1975 y 1982 se desarrolló en el país “una política económica ortodoxa caracterizada por una apertura al comercio internacional unilateral [...] la fijación de un tipo de cambio nominal [y] la liberalización financiera”<sup>22</sup>.

Para la locomoción colectiva, el giro económico trajo consigo el fenómeno de la desregulación del servicio de autobuses y taxibuses de Santiago, que consistió en una eliminación progresiva de las normas de control y la posterior liberalización de las tarifas, además del cierre del operador estatal en 1981. Esto constituía una experiencia inédita en la historia del transporte de pasajeros en Santiago, significando un quiebre radical con las décadas anteriores, donde el municipio primero y luego el Estado se dedi-

caron, desde 1920, a establecer regulaciones sobre el servicio. Así, los empresarios a cargo obtuvieron un monopolio, disponiendo de las máquinas y destinos de los recorridos, siendo el mercado quien movilizaría a la ciudad<sup>23</sup>. Este grupo era reconocido como el “gremio del rodado”, contando entre sus principales organizaciones al Sindicato General de Dueños de Autobuses de Santiago, el más influyente representante del sector desde la década de 1930, que respondía a una lógica de funcionamiento más asociativa que empresarial. En 1980, el gremio se reestructuró bajo la lógica neoliberal en la Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros (AGMTP), que controlaba cerca del 60% del parque de vehículos de la locomoción colectiva que circulaban por la capital. A ellos se sumaba el 25% aportado por la Asociación Nacional de Taxibuses (ANT)<sup>24</sup>. Estas organizaciones reunían a pequeños y medianos empresarios, operadores a inicios de la década de 1980 del 85% de los vehículos destinados al transporte de pasajeros que circulaban por Santiago<sup>25</sup>.

La presencia del gremio de la locomoción colectiva era relevante para el proyecto de la dictadura, ya que representaban en la lógica

20 Cristi, *La tiranía del Mercado...*, 43.

21 Manuel Gárate, *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)* (Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2012), 190.

22 Garate, *La revolución capitalista...*, 191.

23 Oscar Figueroa, “La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años”, en *EURE* 49 (Santiago 1990): 23-32. Ricardo Paredes, Yael Baytelman, “Urban public transport deregulation: the Chilean experience” en *Estudios de Economía* 23 (Santiago 1996): 193-210.

24 Cabe destacar que en 1977 se señalaba que “el sistema de locomoción colectiva cuenta básicamente con cuatro tipos de vehículos: buses, microbuses, trolebuses y ‘liebres’”. Los microbuses eran definidos como “el medio de transporte más característico en Chile” y que realizaba mayor cantidad de viajes, con capacidad para un máximo de 79 pasajeros. En cambio, los taxibuses o liebres, como eran popularmente conocidos, contaban con una capacidad de 19 a 23 personas, a causa de sus menores dimensiones. Sin embargo, estas cifras son oficiales y eran sobrepasadas de forma cotidiana. Alfonso Gómez y Marcelo Quezada, *Algunos aspectos de diseño en el sistema de locomoción colectiva de Santiago* (Santiago: Depto. Ingeniería de Transporte UC, 1977), 27-30.

25 “Presentación hecha en conjunto y que representa al 85% del transporte urbano organizado”, *La Liebre*, N°9, Santiago, abril 1983, s/p.

del pensamiento económico neoliberal, “la forma ideal del individuo moderno”, es decir, el emprendedor popular, aquel que a través de su esfuerzo es capaz de crear riqueza y trabajo<sup>26</sup>. Este oficio poseía una larga trayectoria histórica, destacando desde sus orígenes por reunir en su mayoría a personas de extracción humilde y que habían ascendido socialmente a través del negocio del transporte de pasajeros. En su conjunto, este empresariado contaba con una antigua tradición de oposición a la intervención estatal, pero al mismo tiempo solicitaba constantemente ayudas económicas y exenciones tributarias, aludiendo al carácter de servicio público en que se desenvolvían<sup>27</sup>.

Tal como ocurrió con otras administraciones, el régimen militar debió abocar importantes esfuerzos a mejorar la locomoción colectiva santiaguina. Como ha planteado Andra Chastain, debido a su compleja situación y alta relevancia, el gobierno autoritario se vio directamente involucrado -muchas veces sin quererlo- en la necesidad de tomar medidas con el fin de corregir su deplorable calidad<sup>28</sup>. Esta compleja realidad se expresaba en el mal servicio y la deficiente cobertura,

que afectaba en particular a los usuarios más humildes<sup>29</sup>. En ese contexto, los empresarios fueron identificados como los responsables de este crítico panorama, especialmente por la antigüedad de las máquinas, el sistema de relaciones laborales informales, el haciamiento en buses y taxibuses, junto con su incidencia directa en los problemas de congestión que afectaban a cerca del setenta por ciento de los habitantes del área metropolitana que utilizaba el servicio<sup>30</sup>. Existían dos sectores con dificultades: el centro y las periferias; en el caso del primero, lo más grave era la saturación de las principales calles. En el segundo, era la falta de cobertura debido a la mala infraestructura y baja rentabilidad para los empresarios<sup>31</sup>.

De esta manera, la locomoción colectiva siguió siendo un tema sensible para la opinión pública, generalmente por la baja frecuencia de los recorridos, motivando críticas que destacaban en el contexto autoritario. Por ejemplo, en junio de 1977 el diario *El Mercurio* constató este hecho mediante los testimonios de usuarios de siete sectores de Santiago, de lugares tan diversos como la población Pablo de Rokha de La Pintana,

26 Valdés, *Los economistas...*, 19.

27 Waldo Vila, “El paseo de los huerfanitos y la conformación del gremio del rodado de Santiago. Tecnología y sociedad en la capital chilena, 1916-1929”, en S. Castillo y M. Mardones (eds.), *La ciudad en movimiento. Estudios históricos sobre transporte colectivo y movilidad en Santiago de Chile, siglos XIX y XX* (Santiago: Universidad Alberto Hurtado, 2021); Castillo, Mardones y Vila, *El Estado sobre ruedas...*

28 Andra Chastain, “A shameful and uncivilized spectacle: Taxibuses, students, and the conflicted road to deregulation in Pinochet’s Chile, 1975–1978”, en *The Journal of Transport History*, Vol. 2 Issue 2 (2020): 3 y 7.

29 Castillo, Mardones, Vila, *El estado sobre ruedas...*, 368.

30 La encuesta Origen y Destino realizada por la Universidad Católica, a pedido del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el año 1977-1978, expresaba que, “de un total de 4.272.485 viajes realizados a nivel del gran Santiago, un 69,67% son efectuados en transporte público; un 16,36% son “a pie”, un 9,7% en automóviles particulares y un 4,21% en otros tales como bicicletas, camiones y/o vehículos de tracción animal. Según las últimas estadísticas en Santiago circulan 280.000 automóviles y 2.500 microbuses y taxibuses”. “Se reclama una acción científica en la campaña de descontaminación”, *Sobre Ruedas*, N°2, Santiago, septiembre de 1979, s/p.

31 E. Labbé, J. Márquez, “Una proposición para el centro metropolitano como desatar los nudos de tránsito con bajo costo y factibilidad inmediata”, en *AUCA 27* (Santiago 1975): 34-36.

Pudahuel, Lo Valledor y La Reina Alta. Una usuaria de Lo Valledor sintetizó un inconveniente generalizado en la relación cotidiana con el servicio, reclamando que “Si mi problema es tomar locomoción para llegar a mi trabajo, mucho peor aún es tomarla para regresar”<sup>32</sup>.

Desde otro ámbito, los organismos técnicos que asesoraban a las autoridades también realizaron varios estudios. Entre ellos destaca una encuesta a cerca de cincuenta usuarios, realizada en 1977 por el Departamento de Ingeniería del Transporte de la PUC y el Royal College of Art de Londres. Entre los consultados -dueños de casa, obreros, empleados y estudiantes- un tercio percibía el servicio como insatisfactorio o muy malo y más de un cuarenta por ciento como apenas aceptable. Los pasajeros repararon de forma negativa en la antigüedad de las máquinas y sus problemas de asiento, ventilación y acceso, además del comportamiento de los conductores y los insuperables inconvenientes con las coberturas y frecuencias<sup>33</sup>.

En ese marco, el proceso de desregulación de la dictadura militar buscó resolver los históricos problemas del servicio -especialmente en cobertura y frecuencia- a través de la libre competencia del empresariado del rubro. Esto se llevó de forma progresiva, comenzando por una propuesta de racionalización, para luego cambiar y suprimir las normas en torno a la prestación y fiscalización de la locomoción colectiva, concluyendo a inicios de la década

de 1980 con la propuesta y aplicación de la libertad tarifaria.

## EL TRANSPORTE COLECTIVO DE SANTIAGO EN LOS INICIOS DEL RÉGIMEN

*Primeras políticas de la dictadura y fomento del sector privado.*

Previamente a la aplicación de la política neoliberal a fines de 1975, las autoridades militares oscilaron entre dos perspectivas para hacer frente a lo que denominaron “proceso de reconstrucción nacional”. Por un lado, estaban aquellos mandos identificados con una perspectiva desarrollista y donde el aparato público conservaba un rol preponderante y por otro, aquellos que fueron permeados por las ideas neoliberales, en un contexto de graves problemas socioeconómicos como la inflación y el desempleo<sup>34</sup>. En el marco de una reducción radical del gasto público, se aplicó una racionalización en diversos servicios, entre los cuales se encontraba la locomoción colectiva. Ésta pretendía el establecimiento de un sistema de transporte público moderno y coordinado capaz de resolver el “problema del tránsito”, inyectando asimismo algunos elementos liberalizadores. Así, en el mensaje presidencial de 1974 se señaló que el MTT debía promover en Santiago:

“la regularización de la administración central del transporte y de las empresas estatales que operan en el Sector; *supresión*

32 “Repercusiones por deficiencias en la locomoción”, *El Mercurio*, Santiago, 6 de junio de 1977, 25.

33 Gómez y Quezada, *Algunos aspectos de diseño...*

34 Garate, *La revolución capitalista...*, 181-188.

*de organismos y disposiciones que entran la libre iniciativa en la actividad sectorial; reorganización de servicios públicos de transporte y normalización de situaciones irregulares en la propiedad de los medios, existente al 11 de septiembre de 1973; ordenamiento de las formas jurídicas de las condiciones de trabajo y remuneraciones de los trabajadores del transporte*<sup>35</sup>.

Como se aprecia, la intención desde un principio fue la promoción de los actores privados en la actividad sectorial, incluso antes de que los Chicago Boys entraran al gobierno. En ese marco, se consideró la inexistencia de “una autoridad central capaz de supervigilar el cumplimiento de horarios, frecuencias y cantidad de vehículos en circulación”, repercutiendo en la imposibilidad de “contar con un servicio mínimo para la población”, llevando como primer paso a un “ajustado programa de regulación de los servicios”<sup>36</sup>.

Esta labor se radicó en el fortalecimiento del Departamento de Locomoción Colectiva -quien velaba por el control de los operadores- estableciendo un nuevo esquema de fiscalización y multas, además de un ambicioso cambio en el cobro de tarifas, poniendo “término definitivo a las bonificaciones para

los dueños de autobuses, concordando con la política económica de fijar costos reales para estos servicios”<sup>37</sup>. Sumado a esto, la nueva administración inició a partir de 1974 un esfuerzo por “aumentar la capacidad del transporte urbano”<sup>38</sup>, para lo cual se realizaron sucesivas importaciones de material rodante. Estas operaciones consideraron facilidades de pago para los beneficiarios, muchos de los cuales poseían máquinas con dos y más décadas de funcionamiento. Los créditos fueron “sin aval hipotecario, sin impuesto al valor agregado, sin impuestos de derechos de aduana”<sup>39</sup>.

Por lo general, este tipo de medidas contaban con una alta repercusión en la prensa, que continuamente informaba del arribo de nuevos buses buscando paliar las carencias del sistema. Así, en octubre de 1974, se daba cuenta de ciento cuarenta autobuses con carrocería argentina, a distribuir entre empresarios de taxibuses y autobuses de Santiago. También, que prontamente llegarían quinientas nuevas unidades, las que serían entregadas por el Banco del Estado a pequeños y medianos empresarios de todo Chile<sup>40</sup>. En 1975, el MTT proyectaba la importación de 3.200 máquinas para el

35 *Mensaje Presidencial 1974...*, 217. El énfasis es nuestro.

36 *Mensaje Presidencial 1974...*, 222.

37 *Mensaje Presidencial 1974...*, 223. Las bonificaciones correspondían a un histórico mecanismo de compensación establecido para enfrentar las alzas de insumos y repuestos a causa de las fluctuaciones del mercado internacional, en particular el petróleo y sus derivados y su fin era evitar cambios bruscos en las tarifas.

38 *Mensaje Presidencial 1974...*, 223.

39 “Cuenta la firme don Luis Barrientos”, *La Liebre*, N°8, Santiago, enero 1983, 14

40 “Ciento cuarenta nuevos buses para locomoción capitalina”, *La Tercera de la Hora*, Santiago, 22 de octubre de 1974, s/p. Otro ámbito en que la dictadura intervino fue intentar mejorar las condiciones laborales de los trabajadores de la locomoción colectiva, hasta entonces sometidos en su mayoría a un régimen de alta informalidad. Para ello, mediante el DL 552 de 1974, se implementó un nuevo sistema de remuneraciones y la exigencia de requisitos mínimos para el desarrollo de su actividad. De acuerdo con la autoridad, “Estas medidas permiten al sector laboral gozar de un trato más justo, dadas las características especiales del trabajo que realiza”, *Mensaje presidencial 1974...*, 224.

transporte de pasajeros en el país, cifra que mostraba una tendencia sostenida en la adquisición de vehículos<sup>41</sup>.

*El proyecto de racionalización de la locomoción colectiva de Santiago, 1974 – 1975.*

Las autoridades castrenses no se restringieron a fomentar el parque vehicular, elaborando al mismo tiempo un completo diagnóstico del transporte urbano capitalino, evacuando un detallado informe en 1974. Este documento planteaba como premisa fundamental la denominada “racionalización”, es decir, “un reordenamiento de los recorridos, terminales, tipos de líneas y un adecuado control de las medidas que se dicten”<sup>42</sup>. Con ello, se pretendía “buscar una solución al problema de la locomoción colectiva de Santiago, mediante una reorganización de los medios y vehículos, mejor distribución de máquinas y recorridos, mayor control de la autoridad, máximo aprovechamiento del parque e infraestructura caminera existente”<sup>43</sup>.

En la misma senda, se postulaba “estructurar los recorridos de acuerdo con la real demanda de viajes en Santiago, según la Encuesta de Origen y Destino y Estudios de Subida y Bajada de pasajeros”, apuntando además a “evitar el paralelismo de medios de locomoción”, superponiendo autobuses,

taxibuses y a la ETCE en las mismas circulaciones<sup>44</sup>. Con ello, las nuevas autoridades rescataban importantes elementos propios de la planificación del transporte -comunes a partir de 1960- estableciendo una continuidad en el uso de algunos instrumentos, como por ejemplo las encuestas origen-destino, ordenadas por el aparato público y ejecutadas por centros académicos, en especial en esta época, con la Universidad Católica<sup>45</sup>.

Uno de los aspectos más sensibles respecto al tema había sido por décadas, el de la sobreutilización de las vías del casco histórico. En esa línea, se constató la importancia de controlar el tránsito vehicular por el centro, morigerando la congestión vehicular y la consecuente contaminación ambiental, ya entonces vista como un problema de envergadura. Para conseguir este objetivo, los tipos de recorridos propuestos fueron tres: cruces, retornos (ida y vuelta del centro) y circunvalaciones<sup>46</sup>. El estudio también reconocía que la aplicación de la “racionalización” sería “un cambio brusco y total, que en un principio contará con la desaprobación en general de los empresarios, choferes y usuarios, por el solo hecho de tratarse de un cambio”<sup>47</sup>.

Durante 1975, el diagnóstico dio origen a un proyecto de racionalización confeccionado por el Departamento de Locomoción

41 “3.200 nuevos vehículos para la locomoción”, *El Mercurio*, Santiago, 21 de marzo de 1975, 10.

42 Jorge Correa, Mario Vergara, *Estudio de la racionalización de la locomoción colectiva de Santiago* (Santiago: Ministerio de Transportes, 1974), 13.

43 Correa y Vergara, *Estudio de la racionalización...*, 19.

44 Correa y Vergara, *Estudio de la racionalización...*, 20.

45 Castillo, Mardones, Vila, *El estado sobre ruedas...*, 190-196

46 Correa y Vergara, *Estudio de la racionalización...*, 19.

47 Correa y Vergara, *Estudio de la racionalización...*, 49.

Colectiva, el cual giraba en torno a tres ejes: “el tránsito público, la infraestructura vial y el parque de vehículos de locomoción colectiva”<sup>48</sup>. Se consideraba que el problema tenía efectos nocivos “tanto en la ciudad misma (congestión de tránsito, polución), como en los usuarios, que sufren las pérdidas de tiempo [y] las incomodidades de viajar en vehículos atochados, etc.”<sup>49</sup>.

Se culpó a “la estructura actual de recorridos [que] es consecuencia de un crecimiento anárquico que ha venido configurándose de acuerdo con las iniciativas aisladas de los empresarios, peticiones de Unidades Vecinales, etc., **sin una planificación adecuada a las características de la ciudad y a la estructura real de la demanda de viajes**”<sup>50</sup>. Se desprende de las palabras de la autoridad un ánimo refundacional en la locomoción colectiva, acorde con sus pretensiones de modernización y los principios del nuevo régimen.

De esta manera, el proyecto de 1975 propuso una “reorganización total y simultánea para todos los vehículos de locomoción colectiva”, modificando la malla de recorridos para evitar el paso por la zona céntrica, disminuyendo así la congestión y consiguiendo un uso racional de la infraestructura por parte del parque vehicular<sup>51</sup>. En síntesis, se buscaba liberar un importante polígono del casco histórico de la capital, dejando sin tránsito calles como Estado,

Ahumada y Bandera.

Esta propuesta se planteó considerando la estrechez económica del MTT, por lo que el proyecto, pese a su alcance, carecía de recursos importantes que pudieran hacer efectiva su materialización, por lo que nunca se concretó a cabalidad. Sin embargo, el proyecto evidenció la disposición de MTT a llevar adelante una racionalización del servicio donde la autoridad estatal aún continuaba teniendo un importante rol, sobre todo a través de la propuesta de reordenación de recorridos. Este hecho indica que el retiro del Estado en la actividad se dio con diferentes intensidades.

La propuesta analizada aún se encontraba en evaluación en septiembre de 1975, cuando Pinochet entregó su segunda cuenta a la nación. En aquella oportunidad, postuló por primera vez una “política nacional de transporte”, que en el caso de la locomoción colectiva incorporaba diversas medidas destinadas a reforzar la incipiente arquitectura institucional. Así, se establecieron nuevas atribuciones para el Departamento de Locomoción Colectiva, reforzando su misión de regular, coordinar y controlar dicho servicio, siendo responsable también de construir, por primera vez, un “Registro Nacional de Vehículos y la patente única para los mismos”, fiscalizando las relaciones laborales de los choferes con los empresarios<sup>52</sup>.

48 Unidad de Planificación de Transporte Urbano, *Proyecto de racionalización de la locomoción colectiva* (Santiago: Ministerio de Transportes, 1975).

49 Unidad de Planificación de Transporte Urbano, *Proyecto de racionalización...*, 1.

50 Unidad de Planificación de Transporte Urbano, *Proyecto de racionalización...*, 1. El énfasis es de los autores.

51 Unidad de Planificación de Transporte Urbano, *Proyecto de racionalización...*, 12.

52 *Mensaje Presidencial 1975, el Jefe Supremo de la Nación General de Ejército Augusto Pinochet Ugarte informa al país* (Santiago: s/d, 1975), 342.

Debido a la multiplicidad de tareas asignadas, este organismo contó con un Fondo de Mejoras para la Locomoción Colectiva creado en 1974, a través del cual se implementaron mejoras en la “infraestructura menor y en capacitación del personal que labora en transporte terrestre de pasajeros”<sup>53</sup>. Junto con estas medidas, prosiguió la política de renovación del material rodante a través de rebajas arancelarias y a la vez, se puso en marcha un programa destinado a convertir a ex funcionarios públicos en empresarios de la locomoción colectiva, bautizado como “Plan Nuevo Empresario”. En ese marco, para fines de 1975 habían ingresado al país más de dos mil buses y taxibuses orientados a nuevos y antiguos operarios<sup>54</sup>.

Esta mirada, que tenía como protagonista al empresariado del rubro, se profundizó a partir de abril de 1975, con la llegada de Sergio de Castro al Ministerio de Economía, junto a Jorge Cauas en Hacienda, ambos líderes de los Chicago Boys. Dichos profesionales eran partidarios de “un cambio drástico y rápido del sistema económico como la única estrategia posible para modificar sus bases estructurales”<sup>55</sup>. De esta manera, ingresó al gobierno una nueva camada de técnicos permeados por la doctrina neoliberal, quienes se insertaron en puestos claves de distintos ministerios y especialmente en Odeplan. De este modo, la anterior fase de “racionalización”, aún con una fuerte carga de planificación y presencia estatal, comenzó a quedar atrás.

### **ODEPLAN Y LAS BASES DE LA DESREGULACIÓN DE LA LOCOMOCIÓN COLECTIVA, 1976 - 1979.**

Odeplan fue formado en 1967 por el gobierno de Frei Montalva, siendo su misión asesorar al presidente de la república respecto a “todas las materias que digan relación con el proceso de planificación económica y social”<sup>56</sup>. La oficina coordinaría los estudios requeridos para formular un plan nacional de desarrollo, fijar los criterios de evaluación para las inversiones estatales y capacitar a diversos empleados públicos en la planificación. Durante la dictadura, este organismo tomó un gran impulso realizando tres funciones principales: investigar la preparación de reformas económicas cruciales, como la previsional y laboral; realizar tareas bajo el prisma neoliberal, imponiéndola focalización del gasto social; reclutar una extensa cantidad de profesionales jóvenes, que se desplegaron en las Oficinas Regionales y en las Secretarías Regionales de Planificación, alcanzando un impacto de rango nacional<sup>57</sup>.

En buena medida, este organismo implementó las “políticas que atendían a la cara social del modelo neoliberal”, conformando una segunda generación del equipo económico, bajo el mando de Roberto Kelly, un marino retirado que fue partidario de la “política de shock”, el cual se apoyó en Miguel Kast, otro de los destacados civiles que sostuvieron la labor del régimen. Se-

53 *Mensaje Presidencial 1975...*, 336.

54 *Mensaje Presidencial 1975...*, 335.

55 Carlos Huneeus, *El Régimen de Pinochet* (Santiago: Sudamericana, 2001), 402.

56 Huneeus, *El Régimen...*, 414.

57 Huneeus, *El Régimen...*, 415-416.

gún Carlos Huneeus, estos profesionales, más jóvenes que los Chicago Boys y sin el roce internacional de estos últimos, tenían un marcado perfil gremialista, siendo en su mayoría graduados de las escuelas de ingeniería y economía de la Universidad Católica<sup>58</sup>.

De acuerdo con un documento de abril de 1976, Odeplan tenía una importante presencia en los programas y planes del Ministerio de Transporte, sobre todo en lo concerniente a “materias relativas a carga en tránsito o la importación de material rodante para el transporte de pasajeros” de Santiago. Basado en el principio de subsidiariedad la ayuda continuó en su mayoría dirigida para la renovación de vehículos de los empresarios privados, medida que se intensificó hacia finales de la década de 1970<sup>59</sup>. Con todo, el MTT señaló que esta primera etapa de asesoría estratégica de Odeplan no estuvo exenta de problemas, especialmente por la disparidad de funciones y las distintas prioridades planteadas por ambos organismos<sup>60</sup>. A pesar de las dificultades, la racionalidad propugnada por los neoliberales se consolidó en las altas esferas del MTT, como lo expresó en 1977 el Coronel de Ejército en retiro Enrique Yávar, que por entonces dirigía la cartera, aconsejando que los empresarios del transporte debían “desarrollar una mentalidad moderna”<sup>61</sup>. En esta línea, la política del

gobierno se alineaba con las propuestas de los técnicos de Odeplan, que proponían para mejorar el servicio fomentar la libertad de competencia en el sector.

Ahora bien, el proceso de adaptación de este nuevo marco regulatorio estuvo condicionado a la estrechez de recursos que imponía la economía del país. Como se comentó, la locomoción colectiva tenía problemas graves de cobertura y frecuencia, agravados por el mal estado de la vialidad en la periferia y algunos puntos del centro histórico. Así, respecto a la evidente inversión que debía realizar el Estado en la materia, la cartera se desentendió, explicando en 1977 que no era su responsabilidad llevar adelante “la construcción de obras físicas de infraestructura de transporte sino más bien estudios destinados a determinar la necesidad de servicios de la comunidad”<sup>62</sup>.

Por otra parte, también se le atribuyó a Odeplan la evaluación directa de la labor del Ministerio de Transportes, a quién debía “enviar un informe mensual acerca del grado de avance de los Programas Ministeriales”, con el fin de determinar su eficiencia. Así, se priorizó la aplicación de un profundo proceso de reestructuración ministerial. En consecuencia, las prioridades estuvieron en establecer funciones precisas y obligaciones, para luego dar curso a las reformas más ambiciosas en torno a los cambios que se buscaba

58 Huneeus, *El Régimen...*, 415-417.

59 “Importaciones. Buses vía Coquimbo”, *Hoy*, N°96, 28 de marzo de 1979, 28. “Locomoción. Paliando el déficit”, *Hoy*, N°97, 4 de abril de 1979, 28.

60 “Situación de programas ministeriales al 30 de marzo de 1976”, 23 de abril de 1976. Archivo Nacional de la Administración (en adelante ARNAD), Fondo Subsecretaría de Transporte, vol. 1460, 1976.

61 Este llamado se realizaba en medio de los esfuerzos por la renovación de máquinas para los empresarios, especialmente las anteriores a 1962, que serían pasadas a retiro. Ver “Transportes. La renovación inaccesible”, *Ercilla*, Santiago, 2 de marzo de 1977, 27.

62 “Informa antecedentes de la planificación del Ministerio de Transporte”, 7 de febrero de 1977, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1550, 1977.

introducir en la locomoción colectiva<sup>63</sup>.

Así, a inicios de la década de 1980 ya se iba configurando como objetivo principal de la política pública generar las condiciones para la desregulación y libertad tarifaria en Santiago. En un documento del MTT a Odeplan, se detallaron los programas que llevaría adelante la cartera en 1980. Con relación al transporte urbano, se advertía que antes de liberalizar las tarifas, “es necesario obtener previamente condiciones de mayor competencia en torno a: aumento de la oferta (en cantidad), diversificación de la oferta (mayor variedad de vehículos y servicios)”. En esta senda, la cartera buscaba tomar “medidas encaminadas a mejorar las condiciones del mercado. Ejemplo de esto, es la creación de servicios con cobrador, la fijación de las características de los minibuses y la liberalización en materia de Taxis Colectivos”<sup>64</sup>.

Para conseguir estas metas, el MTT buscó ampliar la oferta de locomoción, incorporando distintos tipos de vehículos, fomentando la competencia y diversificando los servicios según capacidad de pago. De esta manera, se observa en esta nueva etapa una mixtura entre ciertas medidas de regulación, que se arrastraban del periodo desarrollista -como, por ejemplo, el retiro de las máquinas por su antigüedad- junto con otras, cada vez más presentes, que introducían decisiones basadas en la desregulación del servicio, promoviendo la competencia en base a diversos medios de movilidad. En el mismo

documento de 1979 se indicaba que una vez cumplidas esas necesidades, la política se dirigiría directamente a desregular por completo el transporte colectivo urbano, señalando de forma explícita las cuatro fases a implementar para ese objetivo: “1° Operar buses con cobrador en forma más o menos generalizada. 2° Operación de taxis expresos con tarifas libres. 3° Operación de minibuses con tarifas libres. 4° Libertad de tarifa”<sup>65</sup>.

Si bien algunas de las fases de este cronograma nunca se implementaron -como la instalación de cobradores en los vehículos y la implementación de vías exclusivas y paraderos diferidos en las calles del centro- la política gubernamental terminó por abocarse de manera exclusiva a liberalizar la tarifa, sin haber conseguido hasta entonces ninguna mejora sustancial en el servicio, creyendo que dicha medida finalmente resolvería la crisis que arrastraba el sector<sup>66</sup>. En parte, esta ineficiencia se debía a la resistencia y *lobby* del empresariado del rubro, que gozaba de un gran poder al convertirse en actor monopolístico y que como recordamos también fue un gremio representativo de los ideales de emprendimiento y esfuerzo personal que promovía el régimen.

63 “Informa antecedentes...”, Vol. 1550, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1550, 1977.

64 MTT a Ministro Director ODEPLAN, “Proposiciones de Programas Ministeriales para 1980”, 20 de noviembre de 1979, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1672, 1979.

65 “Proposiciones de Programas Ministeriales...”, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1672, 1979.

66 “Proposiciones de Programas Ministeriales...”, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1672, 1979.

## LA DESREGULACIÓN DE LA LOCOMOCIÓN COLECTIVA: LIBERTAD DE RECORRIDOS Y TARIFA, 1979 - 1983.

Hacia 1979, las autoridades castrenses habían definido varias medidas para profundizar la desregulación de la locomoción colectiva, traspasando responsabilidades para la operación del sistema a los empresarios privados. En una presentación enviada por el MTT al Ministerio del Interior, de julio de aquel año y en la que se solicitaba instruir a las municipalidades de la Región Metropolitana “a fin de que no se tomen decisiones aisladas” sobre el servicio, se explicaban de forma detallada las políticas a seguir. La justificación era la negativa evaluación acerca del rol del aparato público en la actividad. Siguiendo la lógica de la subsidiariedad el MTT exponía que la acción fiscal “se caracterizaba por una excesiva intervención” y que “se ha probado que en la práctica el Estado no posee la información, el interés ni la agilidad del particular, con el agravante de crearse discrecionalidad en las decisiones”<sup>67</sup>.

El MTT proponía de esta manera, “**otorgar todo recorrido que le sea solicitado**, tanto en el transporte interurbano y rural. En el caso del transporte urbano, sin embargo, cuando se trata de trazados nuevos, el otorgamiento es facultativo, pero en general se otorga, salvo el caso de problemas graves de tránsito o congestión vehicular”<sup>68</sup>. Como se advierte, el control sobre los trayectos de la

locomoción colectiva pasaba a ser entendido exclusivamente bajo una lógica de oferta y demanda, sin considerar necesidades sociales y otras. En ese marco, la autoridad sólo atendería la atrofiada circulación del centro de Santiago.

Como un ejemplo de las nuevas condiciones está la respuesta entregada por la Directora del Tránsito de la Municipalidad de Conchalí, al presidente de la Unidad Vecinal N°35, frente al requerimiento por la prolongación de un recorrido. La funcionaria manifestó entonces que “de acuerdo a la Política del Supremo Gobierno, los empresarios tienen absoluta libertad para determinar sus recorridos, a modo de incentivar el desarrollo del sector del transporte, para obtener un equilibrio en la oferta y la demanda”<sup>69</sup>. De esta manera, la dictadura se desentendió por completo del histórico rol mediador que había tenido el Estado entre la comunidad y los empresarios, dejando al arbitrio de estos últimos satisfacer las peticiones de movilidad de la ciudadanía.

Esta postura fue reafirmada en 1980 por el Ministro de Transportes, Caupolicán Boisset, señalando que:

“La política de liberalización, de incentivo a la competencia, de dejar el sector a las leyes del mercado no la vamos a cambiar. Podremos sí, dentro de este marco político, resolver aquellos problemas puntuales

67 MTT a Min. Del Interior. “Solicita instrucciones”, 4 de julio de 1979, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1669, 1979.

68 “Solicita instrucciones”, 4 de julio de 1979, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1669, 1979. El énfasis es nuestro.

69 Director del Tránsito y Transporte Públicos a Luis Bascuñán, Presidente Unidad Vecinal N°35, “Da respuesta a solicitud”, 11 de octubre de 1979, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1665, 1979.

que se produzcan y que, analizados en justicia, requieran alguna solución” [...] **“La política no puede ser más clara: el libre juego de la oferta y demanda**, el Estado manteniendo ciertos controles de carácter técnico, pero dejando al mercado la regulación del sistema”<sup>70</sup>.

Mientras el gobierno de facto implementaba estas medidas, los empresarios, organizados desde 1980 en la AGMTP, se encontraban en una delicada situación. El punto más sensible correspondía a la renovación de máquinas por antigüedad -una de las principales metas del régimen- al contar el gremio con un parque automotor que en promedio ya tenía un par de décadas. Esta advertencia era compartida por otras organizaciones, como la Confederación Nacional de Dueños de Autobuses, que en 1979 se refería a “la crítica situación económica”, que les impedía acceder a nuevos vehículos, acusando que la mayoría de ellos presentaban “fatiga de material”<sup>71</sup>.

Gran parte del gremio reclamaba que les resultaba imposible tal innovación, por sus altos valores y por una tarifa fijada por la autoridad que, de acuerdo con su opinión, no cubría los costos de operación, repercutiendo finalmente en el servicio entregado a los usuarios<sup>72</sup>. Así, la falta de liquidez había obstaculizado la importación del nuevo material rodante, al cual, a pesar de los esfuerzos del gobierno, habían accedido un porcentaje menor de empresarios. En ese escenario, la

liberalización de tarifas -como fase final de la desregulación- buscaba, sobre todo contribuir a que los dueños de los vehículos fueran viables económicamente, lo que, desde el punto de vista ideológico de las autoridades, llevaría a una modernización general del sistema.

De esta manera, a inicios de 1980 el MTT decretó la libertad tarifaria condicionada para el servicio de locomoción colectiva de la Región Metropolitana, con el requisito principal de contar con vehículos nuevos, una norma casi imposible de cumplir por el empresariado. Por lo mismo, esta medida fue objetada por dicho grupo, solicitando que el año de corte para los autobuses fuera 1977, con el fin de no “perjudicar a los actuales operadores porque éstos se encuentran soportando un desfinanciamiento de varios años y han realizado enormes esfuerzos para renovar el material. En consecuencia, esta condición disminuye la capacidad de estos empresarios para participar en el nuevo esquema”<sup>73</sup>.

Esta diferencia produjo una negociación entre la autoridad y la AGMTP sobre la tarifa. En julio de 1980, el jefe del MTT señaló “que el Gobierno plantea llegar a la libertad en la fijación [de tarifas], de acuerdo al equilibrio que se produzca entre la oferta de estos servicios y la demanda de los usuarios y cuando las condiciones estén dadas” y que “pese al fuerte aumento del parque de vehículos de

70 “Sin cambios en la ruta”, *Hoy*, N°144, Santiago, 23 de abril de 1980, 26-28. El énfasis es nuestro. Esta medida se enmarcó en la liberalización de más de tres mil productos y servicios realizada por el régimen, los que poseían precios controlados. Para mayo de 1980 quedaban sólo siete, entre ellos la tarifa escolar y regular de la locomoción colectiva. “Libre competencia. Juego con perdedor conocido”, *Hoy*, N°149, Santiago, 20 de mayo de 1980, 26-27.

71 “Propietarios de autobuses piden tarifas reales”, *El Mercurio*, Santiago, 20 de marzo de 1979, 8.

72 “La guerra de las tarifas”, *Hoy*, N°93, Santiago, 7 de marzo de 1979, s/p.

73 “Bemoles de la tarifa libre condicionada”, *Sobre Ruedas*, N°3, Santiago, mayo-junio 1980, 4-5.

transporte de pasajeros en la capital, aún la oferta de servicios es inferior a la demanda”. Por esa razón, la tarifa se mantendrá fijada por el Gobierno<sup>74</sup>.

En este escenario, la tarifa libre condicionada comenzó a ser adoptada de manera progresiva por algunas líneas de la capital, como “Central-Ovalle”, teniendo un valor veinte por ciento mayor que el precio establecido por el gobierno. Su presidente explicaba entonces que como requisito para su operación sólo debían ofrecer “un servicio que no siga el mismo trayecto que los recorridos con tarifa fijada, que tenga máquinas en buen estado y superiores al modelo 76”<sup>75</sup>. Es decir, las autoridades para entonces ya habían retrocedido cuatro años las exigencias iniciales para la inclusión en el sistema, demostrando con ello el importante peso que tenían las peticiones del gremio.

Esta política era reafirmada por el ministro Boisset en 1980, señalando que “actualmente cualquier interesado en prestar un servicio de transporte de pasajeros en todas sus modalidades puede hacerlo, sin otra restricción que las de carácter general sobre seguridad

y comodidad de los usuarios”. Agregó que, gracias a esta liberalización, entre diciembre de 1974 y junio de 1980, el parque de vehículos de locomoción colectiva a nivel nacional creció un 45 por ciento en buses y autobuses urbanos, y en taxibuses un 65 por ciento<sup>76</sup>.

Ahora bien, la aplicación de estas medidas no fue inmediata. Así, para fines de 1981 y debido a la incapacidad de sumar un número importante de recorridos a la tarifa libre, la AGMTP -comunicando un ambicioso plan de renovación de material rodante para los años próximos- comentaba que, a pesar de las dificultades, la liberalización permitiría por primera vez “la posibilidad de tener costos reales”, pidiendo que dicha norma incluyera a todos los vehículos sin consideración de su antigüedad<sup>77</sup>. Como se desprende de lo revisado, el proceso de desregulación trajo consigo un aumento considerable de la oferta de transporte, materializado a través de periódicas inyecciones de nuevos buses, que formaban parte de los proyectos de renovación de flota que los empresarios presentaban al gobierno<sup>78</sup>. Para 1981, la AGMTP poseía 3.200 máquinas y 32 líneas, movilizándolo

74 “Estudian reajuste tarifario para nuestros servicios”, *Sobre Ruedas*, N°4, Santiago, julio de 1980, 7. Para entonces, de acuerdo con los decretos de alzas de tarifas encontrados en el archivo de la Subsecretaría de Transportes, había un total de 22 tipos de tarifas para servicios de locomoción colectiva, los que se dividían en diurnas y nocturnas. “Decreto sobre modificación de tarifa”, 11 de junio de 1980, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1678, 1979. “Decreto fija tarifas máximas”, 27 de julio de 1980, ARNAD, Fondo Subsecretaría de Transporte, Vol. 1678, 1980.

75 “Línea Central-Ovalle ya está aplicando la tarifa libre”, *Sobre Ruedas*, N°17, Santiago, octubre 1981. De acuerdo con una nota posterior de la misma revista, la libertad tarifaria ingresó a través del decreto supremo N°270 de 1980, que permitió la tarifa libre en los servicios que trasladaban pasajeros hasta el Metro de Santiago y a aquellos prestados con vehículos cuyo año de fabricación fuese 1976 o posterior. “A través de los contactos mantenidos con sus directivos y asociados he podido aquilatar la alta calidad gremial de la asociación metropolitana”, *Sobre Ruedas*, N°35, Santiago, julio-agosto-septiembre 1984, s/p.

76 “Un balance de su labor ministerial hace el ministro de Transportes y Telecomunicaciones al cumplir esta secretaría de estado 7 años”, *Sobre Ruedas* N°14, Santiago, julio 1981, s/p.

77 “Microbuses: renovación y beneficios masivos”, *Sobre Ruedas* N°19, Santiago, diciembre 1981, s/p.

78 “Microbuses: renovación y beneficios masivos”, *Sobre Ruedas* N°19, Santiago, diciembre 1981, s/p. En esta nota el presidente de la AGMTP, Miguel Herane, anunciaba la llegada de 600 máquinas en el curso del próximo año.

al 75% del total de pasajeros transportados en autobuses en la capital<sup>79</sup>.

Uno de los temores de las autoridades era que este nuevo escenario resultara caótico, debido al estado de saturación de las vías centrales. Para revertir estas preocupaciones, la AGMTP realizó un fuerte *lobby*, reuniéndose periódicamente con Pinochet. En 1982, la directiva gremial planteó al mandatario como su solicitud principal, la “total libertad de tarifas”, señalando también que hasta entonces habían “funcionado sin libertinaje”<sup>80</sup>. Para aquel año, el empresariado calculaba que su flota estaba compuesta por 4.197 autobuses, pertenecientes a 2.800 pequeños propietarios, a los que se sumaban 2.222 taxibuses, de 1.400 microempresarios<sup>81</sup>. Como demuestran las cifras, en el caso de los autobuses, se habían sumado al parque cerca de mil vehículos en relación con el año anterior, significando un aumento inédito y que se iría profundizando en los años venideros, a pesar de las negativas consecuencias en congestión y contaminación que traía la explosión de la oferta<sup>82</sup>.

Hacia mediados de 1982 el país comenzó a experimentar una crisis económica de magnitud, que provocó serios inconvenientes para la aplicación de las medidas neoliberales, pasando las autoridades desde una postura radical en torno a la aplicación del nuevo modelo económico a otra de carácter más atenuado<sup>83</sup>. Para los empresarios el nuevo escenario significó un duro revés, especialmente debido a la devaluación sufrida por el peso, al ser su endeudamiento generalmente en dólares. En agosto, un dirigente del gremio comentaba a la prensa que el 70% de los dueños tenían deudas vencidas por el pago de sus máquinas<sup>84</sup>.

La situación para el gremio era apremiante e incluso hacía a algunos dudar de su anhelo más deseado, como era la liberalización, ya que, ante el nuevo escenario, la competencia descarnada podría significar el “desbarrancamiento” de los dueños de máquinas<sup>85</sup>. Esto no era casual: la crisis produjo una baja considerable de pasajeros, cercano al 20% de acuerdo con el presidente de la AGMTP, causando una reducción considerable en el ingreso de los empresarios, por lo que muchos

79 “A la opinión pública”, inserto en *Las Últimas Noticias*, Santiago, 4 de septiembre de 1981, s/p.

80 “La libertad de tarifa y de seguros y otras materias consideró la Asociación Gremial Metropolitana con S.E. el presidente Augusto Pinochet”, *Sobre Ruedas* N°22, mayo 1982, s/p. De acuerdo con una noticia de la misma revista, en 1982 se había aplicado la libertad tarifaria a nivel nacional a los servicios efectuados en horario nocturno, en domingos y en feriados legales. “A través de los contactos mantenidos con sus directivos y asociados he podido aquilatar la alta calidad gremial de la asociación metropolitana”, *Sobre Ruedas*, N°35, Santiago, julio-agosto-septiembre 1984, s/p.

81 “Asociación Gremial Metropolitana de Transporte de Pasajeros a la opinión pública”, inserto en *La Segunda*, Santiago, 26 de julio de 1982, s/p.

82 Figueroa, “La desregulación...”. Paredes, Baytelman, “Urban public transport deregulation...”. De acuerdo con el trabajo de Figueroa, entre 1977 y 1987 el parque vehicular de transporte colectivo de superficie p, contabilizando autobuses y taxibuses, pasó de 4.760 a 10.680, es decir duplicando con creces el número de flota, 26.

83 Los efectos de esta crisis fueron profundos. Para 1982 se registró una caída del PGB de 14,15%, elevando el desempleo al 19,6%. Ver Huneeus, *El régimen...*, 510. La falta de trabajo produjo el empobrecimiento de millones de personas, el que repercutió preferentemente en las poblaciones periféricas de Santiago.

84 “El reventón económico”, *Hoy*, N°265, Santiago, 18 de agosto de 1982, 23-24. En la nota el dirigente señaló que la deuda gremial se encontraba por sobre los seiscientos millones de dólares.

85 “El reventón económico...”.

de ellos terminaron quebrando<sup>86</sup>. Para paliar su descalabro financiero, los empresarios buscaron mecanismos de renegociación de los créditos contraídos por el material rodante. En tal escenario, los dirigentes solicitaron a la Asociación de Bancos que quienes tuvieran cartera vencida se les permitiera ampliar el plazo en los pagos, renegociando la tasa de interés para que esta no superara el 9% anual y rebajando el porcentaje de la cuota a pagar para 1983 a un 60%<sup>87</sup>.

Fue en medio de ese panorama que finalmente se puso en marcha la liberalización postulada en 1979, como una medida para favorecer al gremio en una difícil situación. Así, el gobierno estableció la libertad tarifaria total a inicios de 1983, exigiendo como año mínimo a los vehículos 1971, junto con retirar toda norma regulatoria para la entrada al negocio o sobre el servicio prestado. Como se advierte, las autoridades retrocedieron casi una década respecto al año de exigencia planteado originalmente (1980). De acuerdo con los empresarios, esta medida había hecho “justicia” por décadas de fijación de precios, permitiendo así al gremio, “construir su propio destino”, poniendo en marcha la norma más representativa del retiro del Estado de la actividad<sup>88</sup>. Aunque ello significara altos costos para la movilidad y el medio ambiente, debido al aumento de la congestión y contaminación, que recrudescieron en los años posteriores.

## CONCLUSIONES

La implementación de la política de desregulación de la locomoción colectiva en Chile respondió a la aplicación de un modelo económico de libre mercado ejecutado por la dictadura militar, significando la gradualidad del retiro del Estado en diversos ámbitos de aquel servicio. Desde un principio, las autoridades de facto criticaron el rol cumplido por el aparato público, apuntando al emprendimiento individual, como la alternativa para solucionar los problemas de movilidad pública en Santiago. En esa línea, se inició desde 1974 una intervención en el marco normativo a través de la creación del MTT, habilitando nuevas normas y reparticiones y proponiendo un proyecto de racionalización, que buscaría ordenar cuestiones de tráfico y recorridos, orientados por las encuestas origen-destino.

Se definió entonces que la locomoción colectiva capitalina se había desarrollado de forma anárquica. Incluso se señaló, por parte del MTT, que aplicar la racionalización sería un cambio “brusco y fuerte” pero necesario ante el estado del servicio. Sin embargo, el proyecto de 1975 no logró concretarse, evolucionando el sistema hacia una creciente mercantilización, donde el empresariado privado asumiría un nuevo protagonismo al ejercer como los principales operarios, pese a la crítica opinión que de este gremio poseía la ciudadanía. Esta apuesta por los pequeños

86 “Impactantes declaraciones a la prensa formuló nuestro Presidente”, *Sobre Ruedas*, N°27, Santiago, enero-marzo 1983, s/p.

87 “Proposiciones concretas que ha planteado la Federación Nacional para renegociar deudas”, *La Liebre* N°9, abril de 1983, s/p. “Taxibuseros renegocian sus deudas”, *La Tercera de la hora*, Santiago, 28 de enero de 1983, s/p.

88 “Y se hizo Justicia”, editorial, *Sobre Ruedas*, Santiago, mayo-junio de 1983. “Ahora podemos crear nuestro propio destino”, *Sobre Ruedas*, N°33, Santiago, enero-febrero-marzo 1984, s/p. “A través de los contactos mantenidos con sus directivos y asociados he podido aquilatar la alta calidad gremial de la asociación metropolitana”, *Sobre Ruedas*, N°35, Santiago, julio-agosto-septiembre 1984, s/p.

y medianos emprendedores representó el cambio ideológico impulsado por el gobierno autoritario, concibiendo a estos sujetos como un caso paradigmático de los valores de libertad de comercio. Por otra parte, el gremio operó como un sector civil que contribuyó a reafirmar el discurso liberal promovido por la dictadura, actuando políticamente en tal sentido, tejiendo redes con el poder en base a la posición privilegiada producto de las políticas desregulatorias. Así, este grupo se convirtió en una figura clave en el discurso neoliberal, constantemente apoyado a través de mecanismos financieros para la renovación del material rodante, gozando de un acceso preferencial a las autoridades, siendo un sector representativo del mundo popular que solventó la modernización autoritaria.

Por otra parte, debemos recalcar la importancia fundamental del rol de Odeplan en este proceso de desregulación, convirtiéndose en la repartición desde donde se ejecutaron planes y programas tendientes a concretar la nueva política pública. Su gestión se concentró primero en ir quitando atribuciones o áreas de interés de ministerios y municipios, para entregarla a la libre relación entre empresarios y pasajeros. Dicho de otro modo, las frecuencias, recorridos y paradas quedaron a criterio del gremio, es decir, a su mayor capacidad de ganancia. Con este aumento de la oferta de recorridos, se pretendía corregir los históricos problemas de frecuencia y cobertura en la capital.

Así, las autoridades avanzaron desde 1979 de forma paulatina hacia un aspecto clave: la tarifa libre, generalizada en 1983. Esta medida respondía al giro económico tomado por el gobierno, pero también a la

necesidad de transparentar los costos reales del servicio, demanda que históricamente habían levantado los empresarios. Por lo mismo, uno de los hechos que se ha podido constatar en este trabajo, es la influencia -nunca vista- que este gremio adoptó en el desarrollo de las decisiones hacia su sector, convirtiéndose en los principales impulsores de esa liberalización. Ahora bien, esta suma de decisiones no involucró mejoras sustanciales al servicio -el que de hecho desmejoró de manera significativa- trayendo consigo un nuevo problema: el aumento de la congestión y contaminación ambiental. En tal contexto, el MTT debió generar nuevos mecanismos de fiscalización los que, sin embargo, solo se limitaron a vigilar la antigüedad mínima que debían tener las máquinas. Esto provocó un aumento exponencial del parque vehicular, la consecuencia más tangible de la puesta en marcha del proceso de desregulación, convirtiéndose a los pocos años en uno de los más graves problemas de Santiago.

En suma, uno de los aportes de este artículo es entregar un panorama general de los antecedentes que llevaron a la desregulación en la locomoción colectiva, en tanto proceso representativo de la lógica neoliberal y de sus impactos en la ciudad, comprobando la hipótesis de investigación a través de las conexiones establecidas entre las acciones tomadas en torno a la reestructuración económica del país y su impacto en el transporte de superficie de Santiago. De este modo, el artículo deja abiertas interrogantes posibles de responder mediante futuras investigaciones, en especial en torno a aquellos aspectos, que al poco tiempo se convertirían en los más negativos del servicio como la contaminación y congestión.

## FUENTES IMPRESAS

Archivo Nacional de la Administración.  
Fondo Subsecretaría de Transportes, Santiago.

*AUCA*, Santiago.

*El Mercurio*, Santiago.

*Ercilla*, Santiago.

*Hoy*, Santiago.

*La Liebre*, Santiago.

*La Segunda*, Santiago.

*La Tercera de la hora*, Santiago.

*Las Últimas Noticias*, Santiago.

*Mensaje Presidencial 1974 y 1975*, Santiago.

*Sobre ruedas*, Santiago.

Castillo, Simón, Marcelo Mardones, Waldo Vila, 2017. *El Estado sobre ruedas. Transporte público, política y ciudad: la ETCE 1945-1981*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

Correa, J. y M. Vergara. 1974. *Estudio de la racionalización de la locomoción colectiva de Santiago*. Santiago: Ministerio de Transportes.

Chastain, Andra. 2020. "A shameful and uncivilized spectacle: Taxibuses, students, and the conflicted road to deregulation in Pinochet's Chile, 1975-1978", en *The Journal of Transport History* 2-2: 1-19.

Daher, Antonio. 1991. "Neoliberalismo Urbano en Chile", en *Estudios Públicos*, N°43 (Santiago): 281-299.

Errázuriz, Tomás. 2010. "El asalto de los motorizados. El transporte moderno y la crisis del tránsito público en Santiago, 1900-1927", en *Historia*, 43 (Santiago): 357-411.

Figueroa, Oscar. 1990. "La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años", en *EURE* 49 (Santiago): 23-32.

Gárate, Manuel. 2012. *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)* (Santiago: Universidad Alberto Hurtado).

Gómez, A. y M. Quezada. 1977. *Algunos aspectos de diseño en el sistema de locomoción colectiva de Santiago*. Santiago: Depto. Ingeniería de Transporte Universidad Católica.

Harvey, David. 2007. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: AKAL.

## BIBLIOGRAFÍA

Alvarado Leyton, M. y G. Elgueda Labra. 2021. "Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La discusión al interior de la Junta Militar de Gobierno y la problemática urbana (Chile, 1973-1979)", *Divergencia*, N°16 (Santiago): 10-29.

Bockman, Johanna. 2013. "Neoliberalism", *Contexts*, 12-3: 14-15.

Bruey, Alison J. 2020. "Neoliberalism in Chile", *Oxford Research Encyclopedia of Latin American History*, 1-19.

Huneus, Carlos. 2001. *El Régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.

Labbé, E., J. Márquez. 1975. “Una proposición para el centro metropolitano como desatar los nudos de tránsito con bajo costo y factibilidad inmediata”, en *AUCA* 27 (Santiago): 34-36.

Leyton, César. 2020. *La ciencia de la erradicación. Modernidad urbana y neoliberalismo en Santiago de Chile, 1973-1990*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Mardones, Marcelo. 2014. “Santiago en guerra: la crisis del transporte tranviario y el comienzo de la intervención estatal sobre la locomoción colectiva en la capital chilena, 1938-1941”, en *Tiempo Histórico* 8 (Santiago): 115-134.

Paredes, R. y Y. Baytelman. 1996. “Urban public transport deregulation: the Chilean experience” en *Estudios de Economía* 23 (Santiago): 193-210.

de Ramón, Armando. 1992. *Santiago de Chile. Historia de una sociedad urbana (1541 - 1991)*. Santiago: Sudamericana.

Unidad de Planificación de Transporte Urbano. 1975. *Proyecto de racionalización de la locomoción colectiva*. Santiago: Ministerio de Transportes.

Váldez, Juan Gabriel. 2021. *Los economistas de Pinochet: la Escuela de Chicago en Chile*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Valdivia, Verónica, Rolando Álvarez,

Karen Donoso, 2012. *La alcaldización de la política. Los municipios en la dictadura pinochetista*. Santiago: Lom ediciones.

Valencia, Marcos. 2008. “El desmontaje de la planeación urbana en Chile. 1975-1985 (segunda parte) La nueva política de desarrollo urbano y transformaciones en la cultura metropolitana”, en *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje* Volumen V N°15 (Santiago): 1-23.

Vergara, Francisco. 2019. “El urbanismo represivo de Pinochet: la violenta neoliberalización del espacio en Santiago”, en *Complicidad económica con la dictadura chilena. Un país desigual a la fuerza*, eds. J.P. Bohoslavsky, K. Fernández, S. Smart, 335-352, Santiago: Lom ediciones.

Vila, Waldo. 2021. “El paseo de los huerfanitos y la conformación del gremio del rodado de Santiago. Tecnología y sociedad en la capital chilena, 1916-1929”, en *La ciudad en movimiento. Estudios históricos sobre transporte colectivo y movilidad en Santiago de Chile, siglos XIX y XX*, eds. Simón Castillo y Marcelo Mardones, 171-198 (Santiago: Universidad Alberto Hurtado).