

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

1	INTRODUCCIÓN.....	2
1.1	Presentación.....	2
1.2	Alcances y Objetivos del Estudio.....	2
1.3	Planteamiento Metodológico General.....	3
2	REVISIÓN DE ANTECEDENTES.....	4
2.1	Revisión bibliográfica.....	4
3	ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE.....	6
4	CARACTERIZACIÓN PRELIMINAR DEL MERCADO DE TERMINALES.....	7
4.1	Introducción.....	7
4.2	Oferta de terminales.....	8
5	ENTREVISTAS A AUTORIDADES REGIONALES.....	10
5.1	Entrevistas a autoridades.....	10
5.2	Actualización del listado de terminales.....	14
6	LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DE CAMPO.....	15
6.1	Diseño Muestral.....	15
6.2	Descripción general de los terminales entrevistados.....	15
7	CARACTERIZACIÓN DE TERMINALES.....	23
7.1	Por tipo de propiedad.....	23
7.2	Servicios a los pasajeros.....	24
7.3	Servicios a las empresas.....	25
8	ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES EN EL ENTORNO URBANO PROVOCADAS POR LOS TERMINALES.....	26
8.1	Marco regulatorio urbano.....	26
8.2	Análisis de casos.....	27
9	EVALUACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA PARA TERMINALES DE PASAJEROS.....	28
10	ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL TRANSPORTE RURAL E INTERURBANO DE PASAJEROS.....	28
11	ANÁLISIS DE REGULACIONES RELATIVAS A LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE RODOVIARIO DE PASAJEROS.....	30
11.1	Objetivo de las Regulaciones.....	30
11.2	Propuesta.....	30
11.3	Posibles efectos.....	32
12	DISEÑO LÍNEAS DE ACCIÓN.....	32
12.1	Plan de acción y programa de implementación.....	32
12.2	Programa de implementación.....	33
13	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	34
13.1	Conclusiones.....	34
13.2	Recomendaciones.....	36

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación

El presente documento constituye el informe ejecutivo del estudio denominado “**Análisis de Regulaciones de Transportes Sobre Terminales de Pasajeros**” y que fuera adjudicado durante el mes de diciembre de 2006 a CIS Asociados Consultores en Transporte S.A. mediante llamado de Licitación Pública.

1.2 Alcances y Objetivos del Estudio

El desarrollo del mercado del transporte rural e interurbano de pasajeros ha experimentado un crecimiento vertiginoso en las últimas décadas, proyectándose al año 2010 una demanda superior a la observada al año 2000 en un 50%. En este contexto el sistema de transporte rural e interurbano se constituye en un actor relevante en la integración del territorio, movilidad de las personas y con ello en el desarrollo económico. Sin embargo, el crecimiento de esta demanda no ha sido acompañado de una modernización de la estructura normativa del sector que permita adaptarse a las necesidades de los nuevos tiempos.

En este marco el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones ha identificado la necesidad de efectuar un estudio cuyo propósito u objetivo general es ***Evaluar los Impactos de Regulaciones Aplicadas a Terminales no Urbanos.***

Para alcanzar dicho objetivo, los términos de referencia establecen los siguientes objetivos específicos:

- i) Analizar y caracterizar el mercado de terminales rurales e interurbanos.
- ii) Analizar y caracterizar el o los modelos de negocios que operan en relación a los terminales en cuestión
- iii) Analizar y evaluar el rol de los terminales en cuanto al desarrollo urbano y económico en donde se emplazan
- iv) Proponer esquemas de modelos de negocios y regulaciones a aplicar sobre las terminales, orientadas a brindar un servicio de calidad a los usuarios, consolidar la operación y modernización de terminales, reducir las externalidades negativas y fortalecer los mercados asociados a ellos.

1.3 Planteamiento Metodológico General

El sistema de transporte de pasajeros rural e interurbano presenta características muy diversas a lo largo del territorio y que derivan del grado de ocupación y desarrollo económico y productivo que se presenta, por lo que el diseño de una política de terminales de pasajeros debe recoger esta diversidad.

La caracterización del sector pasa necesariamente por describir los terminales existentes en función de las características de su demanda: de pasajeros, carga, buses y choferes, como también de su entorno y posibilidades de conexión entre las redes urbanas e interurbanas.

Para este efecto, se realizó análisis preliminar de la industria a partir de información existente, orientado a definir el catastro de terminales. Ello permitió definir una muestra de terminales donde se realizó un trabajo de campo orientado a describir la demanda de los servicios de buses, y la demanda de pasajeros.

La información levantada en esta muestra proviene de una entrevista en profundidad con el administrador del terminal, realizada sobre la base de una pauta guía previamente aprobada por el mandante del estudio. Se logró una descripción detallada de las características de operación de 40 terminales en 11 ciudades, lo que permitió elaborar una descripción de la organización industrial del sector, identificando grados de competencia, integración vertical y otras condicionantes de su operación.

Junto con lo anterior, como parte de esta descripción de la industria de los terminales de transporte rural e interurbano de pasajeros se identificaron los servicios ofrecidos y/o demandados por los usuarios, estableciendo potenciales negocios complementarios al negocio principal del terminal a partir de lo cual se construye un modelo de evaluación de estos negocios, el que podrá ser alimentado con datos específicos como apoyo al proceso de estructuración de negocios.

A partir del análisis realizado y del conocimiento obtenido a partir del levantamiento de terreno, se realizó finalmente una propuesta de mejoramiento del sistema de terminales de transporte interurbano, así como recomendaciones de cambios a las normativas y criterios de funcionamiento actuales.

2 REVISIÓN DE ANTECEDENTES

2.1 Revisión bibliográfica

Se realizó una completa revisión bibliográfica, particularmente de aquellos estudios que por su contenido se refieran al ámbito de las regulaciones en terminales de transporte público.

En ese contexto, se consideró relevante la contribución del estudio “*Diagnóstico del Sistema de Transporte Interurbano*” (ARISTO, 2002) ya que se constituye en una publicación oficial de la política de transporte interurbano que se ha adoptado en los últimos años. De esta forma, la política de terminales que se diseñe en este estudio considerará los lineamientos y políticas generales del sistema de transporte que pueden sintetizarse en: propiciar el uso eficiente de los modos de transporte, identificar las sinergias aprovechando la capacidad de generar nuevos negocios de modo de atraer la participación de capitales privados. Objetivos que buscan en última instancia dotar de un mejor estándar y calidad al sistema de transporte público.

Al analizar el estudio, se obtiene una primera caracterización del sistema de transporte caminero rural e interurbano donde se destacan algunos puntos que ayudan en la caracterización de los terminales.

- Existe una escasa fiscalización del transporte caminero como así también de los terminales, especialmente en el caso de servicios rurales.
- No existe un libre acceso a todos los terminales; hay un número importante de terminales privados. No hay una normativa que regule el servicio en los terminales, lo cual genera comportamientos monopólicos tanto en tarifas, en distribución de andenes, oficinas.
- No hay una integración entre la localización de los terminales y los accesos a otros modos de transporte que faciliten al usuario la conectividad, sin incurrir en altos costos. Por otra parte la localización de terminales actualmente no considera la actividad urbana existente generando congestiones e ineficiencias.
- La flota de buses que actualmente opera es anticuada y con bajos estándares de seguridad, sin contar con un gran número de servicios piratas de los cuales no existe ninguna información con respecto a la seguridad con que cuentan.
- Falta de infraestructura como así también de servicios de transporte en localidades aisladas.
- En las ciudades de tamaño medio y mayor existe un gran número de servicios rurales que no cuentan con un ruteo ni terminales apropiados, siendo que representan una gran magnitud tanto de buses como de recorridos, lo cual conlleva a ineficiencias del servicio y congestión.

El estudio “*Análisis del Transporte Rural e Interurbano*” (CIPRES, 2006) también se consideró relevante ya que establece directrices al presente trabajo, toda vez que allí se proponen una serie de medidas de regulación del sector, y por lo tanto no sólo aporta con información de base sino también con el tipo de medidas que pueden implementarse en el sector. Entre estas medidas está la redefinición de servicios rurales e inclusión del servicio suburbano, mejoramiento de los sistemas de seguimiento y fiscalización de terminales, regulaciones a las empresas para evitar generar distorsiones de mercado.

En el catastro se entrega información sobre cada uno de los 172 terminales existentes, con el número de andenes que posee, los servicios que entrega, la infraestructura que cuenta y el tipo de equipamiento.

Cuadro 2.1-1: Clasificación de Terminales por Tipo de Transporte y Región

Región	Terminal			Total
	Interurbano	Rural	Mixto	
I	4	1	4	9
II	8	0	1	9
III	8	3	3	14
IV	4	0	7	11
V	9	1	10	20
VI	2	0	8	10
VII	1	0	7	8
VIII	8	7	12	27
IX	5	4	10	19
X	7	4	11	22
XI	0	1	2	3
XII	0	0	3	3
RM	12	3	2	17
Total	68	24	80	172

Fuente: “Análisis del Transporte Rural e Interurbano”, Ciprés Consultores, 2006

El estudio “*Censo Encuesta Origen Destino de Pasajeros y Carga Macrozona Centro Norte, III Etapa*” (CIS, 2002) entrega información de base tanto de operadores, terminales, estimaciones de volumen de pasajeros, y en general, demanda de transporte no urbano en la Macrozona Centro Norte.

El estudio “*Diagnóstico de una Metodología de Identificación de Zonas Aisladas para el Otorgamiento de Subsidios de Transporte*” (Habiterra, 2004) aporta una revisión crítica y cuantificación del Registro Nacional de Servicios de Transporte Público y otorgamiento de subsidios; además se entrega un diagnóstico operacional del sistema de transporte público por regiones describiendo en forma cualitativa los problemas que existen.

Por último, el estudio *“Análisis Implementación Programa de Asesorías de Transporte Terrestre VI Etapa, Orden de Trabajo N°4: Análisis Situación de los Terminales de Servicios de Locomoción Colectiva Interurbana y/o Rural”* (Libra, 2004) proporciona una base de datos con información de 120 terminales rurales y/o interurbanos localizados a lo largo del país; que incorpora además antecedentes de los servicios de transporte público que operan en ellos.

3 ANÁLISIS DE LA NORMATIVA VIGENTE

El estudio de la normativa legal y reglamentaria aplicable a los terminales de transporte público rural e interurbano, consideró la regulación sectorial específica del sector transporte y la vinculada a la planificación territorial, a los requerimientos de arquitectura, a la competencia económica, a las condiciones sanitarias, al impacto ambiental, entre otros. Respecto a la legislación de transporte, destacan dos decretos:

El DS 94/1984 Minratel, que aprueba la política nacional de terminales para servicios públicos de locomoción colectiva no urbana. En este decreto se establecen algunos principios básicos como el rol rector del Ministerio de Transportes, en coordinación con los Ministerios de Obras Públicas y Vivienda y Urbanismo en materia de dictación de normas generales sobre terminales no urbanos, y con los municipios en cuanto a la dictación de Ordenanzas Municipales. Como políticas generales, este cuerpo normativo entrega al MTT los roles de fiscalización y control del transporte no urbano, responsabilidad de la normativa del sector y coordinación intersectorial. Establece la descentralización en la fiscalización, mediante las Secretarías Regionales de Transportes y Telecomunicaciones y la desconcentración al encomendar a las municipalidades el cumplimiento de normas y reglamentos para implementar la política de terminales no urbanos, y la supervisión de la construcción y la operación de los terminales que se instalen dentro de su jurisdicción. Establece además la libertad de emprendimiento, quedando abiertas a la iniciativa privada las inversiones en materia de terminales no urbanos.

El decreto define políticas específicas como que los terminales deberán estar ubicados fuera de la vía pública, condiciones para la localización de un terminal, condiciones mínimas de elementos a incorporar en un terminal como: sala de espera, servicios higiénicos, estacionamiento para vehículos particulares, áreas de maniobra de los vehículos, andenes, infraestructura para la administración y control del terminal. También establece que el uso de los terminales no urbanos en terrenos estatales o municipales estará abierto a cualquier servicio no urbano de locomoción colectiva, si su capacidad lo permite, y contempla finalmente una “Ordenanza Municipal Tipo para Terminales de Locomoción Colectiva No Urbana”, en base a cuyas orientaciones los municipios debieron dictar una Ordenanza Local.

El Decreto Supremo 212/1992 Mintratel, define los distintos tipos y categorías de servicios para el Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros y la regulación de los servicios mismos. Genera una clasificación del transporte público de pasajeros en servicios urbanos, servicios rurales y servicios interurbanos de transporte público. Como servicios rurales se definen aquellos que, sin superar los 200 kms. de recorrido, exceden el radio urbano. Como interurbanos se definen los servicios de transporte público que superan los 200 kms. de recorrido y los que sin exceder los 200 kms. unen la ciudad de Santiago con localidades o ciudades de la V Región.

En las disposiciones se hace mención expresa a la presentación de antecedentes vinculados a terminales. Ellos son: la ubicación del o los terminales autorizados y la documentación que acredite que el interesado se encuentra habilitado para su uso, cuando corresponda. De este modo, la necesidad de contar con un terminal deviene en requisito para inscribir servicios rurales e interurbanos en el Registro Nacional y, por lo mismo, condición necesaria para prestarlos. También regula la circulación de buses por zonas urbanas

Cabe hacer presente que la regulación de los servicios de locomoción colectiva urbana, incluido lo que se refiere a terminales, ha sido objeto de sustantivas modificaciones en el último tiempo. De esta situación resulta actualmente un desequilibrio regulatorio para unos y otros servicios, especialmente en cuanto a terminales se refiere, en que la nota distintiva es la falta de regulación especial para los terminales de servicios rurales e interurbanos.

La asimetría regulatoria indicada a propósito de la legislación sectorial de transporte, es aún mayor en la de urbanismo y construcciones ya que el DS 47/1992 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones), guarda un completo silencio en cuanto a los destinados a los servicios de locomoción colectiva rural e interurbana, ya que las regulaciones existentes están exclusivamente referidas a los servicios de locomoción colectiva urbana.

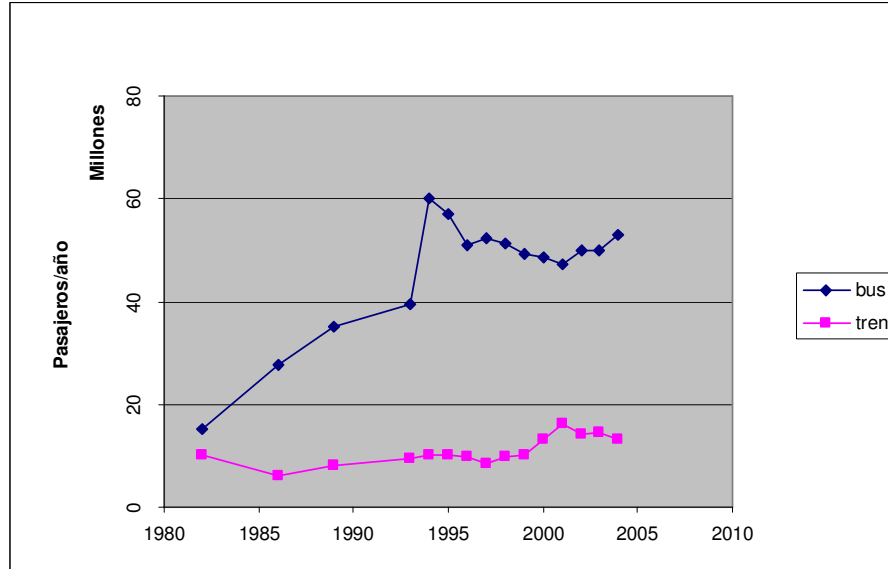
4 CARACTERIZACIÓN PRELIMINAR DEL MERCADO DE TERMINALES

4.1 Introducción

La historia de los terminales de buses interurbanos comienza en Chile sólo en la segunda mitad del siglo XX. Antes de ello, el transporte interurbano movilizaba un tráfico bastante reducido, y consecuentemente, no se requería una infraestructura especial para el embarque y desembarque de pasajeros, procesos que se realizaban sobre la misma vía de circulación.

El continuo crecimiento del tráfico interurbano a partir de 1980, provocado en parte por la decadencia del tren de pasajeros, llevó a la necesidad de habilitar nuevos terminales en Santiago y en regiones.

GRÁFICO N° 1 Evolución del Tráfico Terrestre de Pasajeros Nacionales

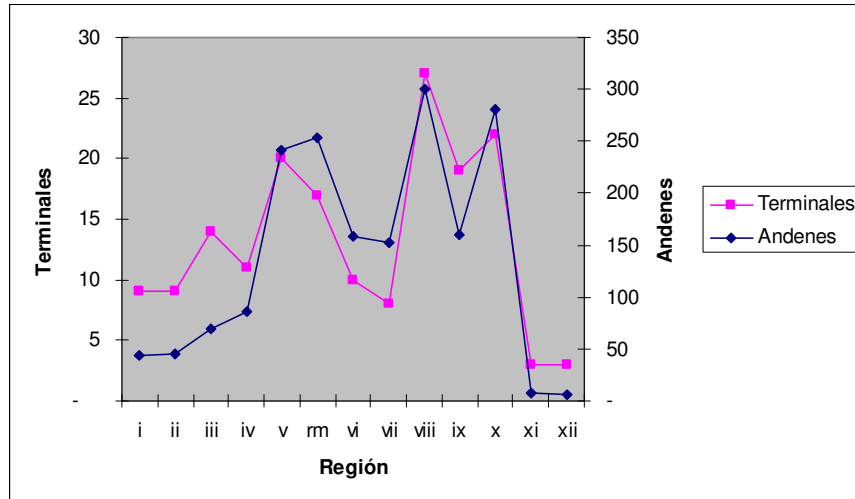


4.2 Oferta de terminales

De acuerdo al catastro de Cipres (2006) existe un total de 172 terminales rodoviarios en el país, con un promedio de 10 andenes por terminal. Los de mayor capacidad se encuentran en la zona centro sur, debido a que es en las regiones más pobladas donde existe una mayor cantidad de viajes de corta distancia, que son los que usan más intensivamente terminales rodoviarios. Por el contrario, en el norte grande, donde la mayoría de los habitantes se localizan en pocas pero grandes ciudades, muy distantes entre sí, los terminales de buses son muy pequeños, ya que existen pocas salidas al día.

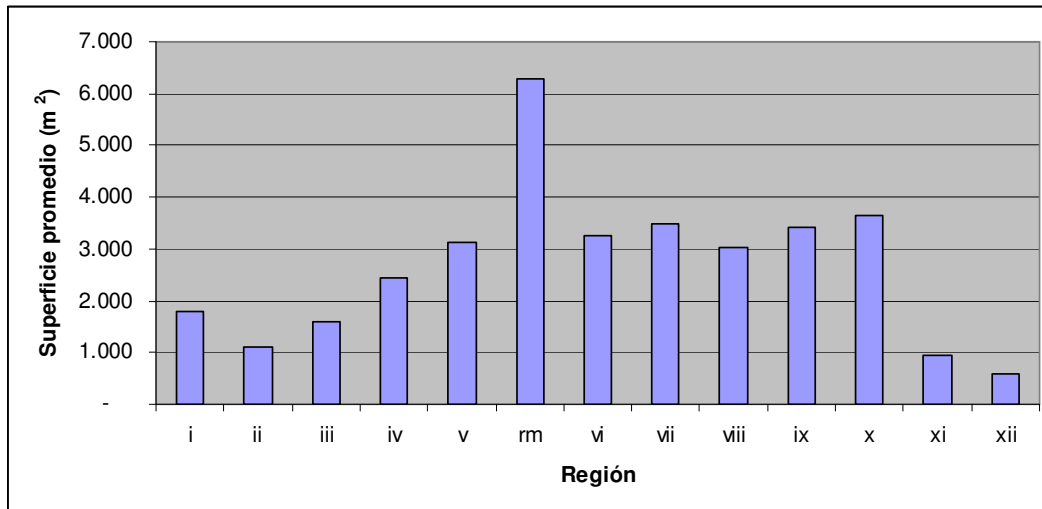
El gráfico ilustra la distribución geográfica de los terminales y de los andenes. Se observa que la oferta de terminales rodoviarios tiende a concentrarse, más bien, en la zona sur, a pesar que la población lo hace en la zona centro. Ello pareciera tener su origen en el hecho que la zona sur tiene un mayor porcentaje de población rural, la cual viaja con gran frecuencia a los principales centros urbanos, que actúan como centros de servicios.

GRÁFICO N° 2: Distribución Geográfica de Terminales y Andenes



El tamaño medio de los terminales es relativamente homogéneo: alrededor de 3.000m² por terminal, superficie suficiente para atender, en condiciones normales, el tráfico de un terminal de 10 andenes; se exceptúan los terminales de Santiago, notablemente mayores (6.000m²), y de los de las regiones extremas, que tienen alrededor de 1.000m² de superficie, en promedio.

GRÁFICO N° 3: Tamaño Medio de los Terminales Rodoviarios, Según Región



El gran tamaño de los terminales de la Región Metropolitana tiene su origen, fundamentalmente, en que se trata de terminales donde un número importante de recorridos son de larga distancia, requiriendo grandes salas de espera y múltiples servicios conexos, especialmente de tipo comercial.

5 ENTREVISTAS A AUTORIDADES REGIONALES

En este capítulo se presenta el levantamiento las entrevistas realizadas a autoridades regionales de los ministerios de Transporte y Telecomunicaciones y de Vivienda y Urbanismo.

5.1 Entrevistas a autoridades

Se elaboró un programa de entrevistas a realizar a autoridades regionales del MTT y MINVU, donde se aplicó una pauta guía de consultas. Los aspectos que se consultaron a los Secretarios Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones se enfocaban a caracterizar el sistema regional de terminales, a identificar problemas observados en su operación, informar sobre proyectos relacionados con terminales y a estudiar la vinculación entre terminales interurbanos y rurales, así como el efecto de la propiedad del terminal en su operación. En el caso de los Secretarios Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, las consultas se dirigieron a caracterizar el impacto de los terminales sobre las ciudades en que se emplazan y a conocer sobre aspectos normativos relacionados. Los resultados obtenidos respecto a algunos de estos temas son:

Terminales mixtos: Sobre la operación conjunta de terminales rurales e interurbanos, pregunta que fue abordada por los Secretarios Regionales de ambos ministerios, se observan algunos puntos similares:

- Conexión con el comercio: Se entiende que el usuario de servicios rurales se dirige a la ciudad cabecera con el fin de aprovisionarse o vender productos, razón por la cual la cercanía a los mercados y servicios resulta relevante.
- Frecuencia: Se trata de servicios que presentan una frecuencia más alta que la de los servicios interurbanos, lo que dependiendo de la escala, podría afectar la operación del terminal. En algunos casos se distinguió entre servicios rurales prestados en buses o taxibuses y taxis colectivos, siendo estos últimos los que generaban una mayor ocupación del espacio disponible.
- Complementariedad: Algunos de los entrevistados estimaron que era conveniente que estuvieran juntos, o al menos cercanos, dado que actúan como centro de transferencia y facilitan los viajes de los habitantes del sector rural.
- Tamaño de la ciudad: Varios entrevistados condicionaron su respuesta al tamaño de la ciudad, o a la cantidad de operaciones del terminal y a su localización. Estos aspectos están directamente relacionados con lo antes expresado, en términos de que un terminal localizado en las afueras de la ciudad no es una buena solución para los servicios rurales, ya que dificulta su acceso al comercio.

Cuadro 5.1-1: Análisis de respuestas en relación a terminales mixtos

Respuestas ¹	Entrevistado		Total Respuestas	Frecuencia respuesta
	SEREMITT	SR MINVU		
Conexión con el comercio	2	4	7	37%
Frecuencia	6	3	9	47%
Complementariedad	2	6	8	42%
Tamaño de la ciudad	1	4	5	26%
Total respuestas	8	11	19	

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de entrevistas.

En todos los casos se valoró positivamente el contar con terminales rurales (o mixtos) por su contribución al ordenamiento de la ciudad.

Problemas de localización: Los principales problemas identificados por las autoridades se refieren a:

Cuadro 5.1-2: Análisis de respuestas en relación a localización de terminales

Respuestas	Entrevistado		Total Respuestas	Frecuencia respuesta
	SEREMITT	SR MINVU		
Vías de acceso de los buses	7	6	13	59%
Problemas geométricos en los accesos al terminal	3	3	6	27%
Falta de estacionamientos para pasajeros o para buses	0	3	3	14%
Problemas de conectividad con otros medios de transporte	2	2	4	18%
Congestión	7	12	19	86%
Beneficio al comercio	N/d	3	12	25%
Total respuestas	10	12	22	

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de entrevistas.

N/d: La consulta sobre beneficios del terminal fue realizada sólo a SEREMI de Vivienda.

- Vías de acceso de los buses: Los ruteos utilizados por los buses para acceder al terminal resultan inadecuados, con calles de ancho reducido o con dificultades geométricas (e.g. gálibo en pasos a desnivel). También se plantea en algunos casos el uso de las vías de circulación para tomar o dejar pasajeros.
- Problemas geométricos en los accesos al terminal: Se detectan problemas en la geometría de los accesos o salidas del terminal que dificultan la operación.
- Falta de estacionamientos para pasajeros o para buses: En algunos terminales la ausencia de espacios habilitados para estacionar vehículos genera el uso de la vía pública para este fin.
- Problemas de conectividad con otros medios de transporte: Complementario a lo anterior, el rol atractor de viajes de un terminal incide sobre problemas de operación de la locomoción colectiva, flujo de vehículos, pasos peatonales, etc.

¹ Nota: No se cuenta con las respuestas de todos los secretarios regionales ministeriales, y algunos no respondían de manera directa la pregunta, por lo que no suma 13 entrevistas.

- Congestión: Debido a los aspectos antes indicados, se observa congestión en el entorno de los terminales.
- Externalidades: En menor medida, se plantean otras externalidades como ruido, contaminación y aumento de comercio ambulante en el entorno.

No se advierten mayores beneficios en el entorno del terminal, salvo un aumento en la actividad comercial.

Déficit de infraestructura y proyectos de terminales: En conocimiento de las autoridades existe una amplia gama de iniciativas, de origen tanto público como privado, de nuevos terminales y mejoramientos de los existentes. Se detectaron necesidades de 15 nuevos terminales, al tiempo que existían 27 terminales deficitarios, principalmente por capacidad. Por otro lado, se informó de 8 ideas de terminales en desarrollo, 5 terminales con proyecto avanzado y 2 en construcción, en Santa Cruz y Chillán.

Terminales privados: Esta consulta fue específica a los SEREMITT, y la mayor parte de las respuestas apuntó a:

- Financiamiento: Se advierten las dificultades de lograr financiamiento público o municipal para desarrollar terminales, por lo que se acepta el rol de las iniciativas privadas. Advierten un sesgo hacia iniciativas rentables o que deben ser respaldadas por la autoridad, más que motivadas por el bien común.
- Barreras de entrada: Se plantea la inconveniencia de que el terminal sea administrado por privados relacionados de alguna manera con empresas de transporte interurbano y rural, por la posibilidad de establecer barreras arbitrarias al ingreso de nuevos operadores. Entre las barreras identificadas estuvieron cobros elevados de derechos de llave o el copamiento de la capacidad del terminal por competidores, tanto en losa como en oficinas. En las entrevistas se plantearon ejemplos concretos de dificultades observadas en esos casos.
- Terminales asociados a empresas de transporte: Salvo algunas excepciones, las autoridades señalaron que este tipo de terminales restringía el acceso a otras líneas, y conducía a una “atomización” de terminales, con el extremo de uno por línea de buses. Esto multiplicaba los efectos negativos de los terminales y dificultaba la información al usuario respecto de los servicios ofrecidos.
- Mejor gestión: En algunas regiones se advirtió que los terminales privados ofrecían mejor gestión, inversiones y modernización más frecuente que en el caso de terminales municipales.
- Reducción de facultades fiscalizadoras: En un caso se advirtió que la existencia de terminales privados impedía gestionar la operación de los servicios, por ejemplo el horario de salida, con el fin de optimizar la operación del sistema de transporte en su conjunto.

En varias regiones se indicó que existe una proporción importante, si no mayoritaria, de terminales privados.

Cuadro 5.1-3: Análisis de respuestas en relación a terminales privados

Respuestas	Total Respuestas	Frecuencia respuesta
Financiamiento	4	44%
Barreras de entrada	4	44%
Terminales asociados a empresas de transporte	4	44%
Mejor gestión	4	44%
Reducción de facultades fiscalizadores	1	11%
Total respuestas	9	

Fuente: Elaboración propia a partir de análisis de entrevistas.

Normativa urbana: Esta consulta fue específica a los SEREMI de Vivienda y urbanismo, y apuntaba a establecer qué normativas existían y cuáles estimaban necesarias.

Hubo unanimidad en mencionar la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones como un instrumento general, que no entrega normativas específicas sobre terminales interurbanos y rurales, siendo específico sólo en los terminales urbanos. Ante el vacío de esta ordenanza hubo referencias a los Planes Reguladores Metropolitanos y comunales, indicando que en algunas ciudades existían normativas específicas para regular la localización de terminales. Se observó que en algunas ciudades los planes reguladores no estaban actualizados, en tanto en otras estaban en proceso de actualización y se contemplaban localizaciones y regulaciones especiales para este tipo de terminales.

Finalmente, respecto a la necesidad de incluir nuevas regulaciones hubo propuestas como incorporar los terminales “no urbanos” a la OGUC y eliminar el término “urbanos” de los terminales normados en la OGUC. Otras propuestas más específicas se refirieron a normar el tamaño, el número de estacionamientos y forzar el uso del terminal a todas las empresas. Por último, en algunos casos se indicó que no se necesitaban nuevas regulaciones, considerando que la aplicación de la normativa EISTU y la declaración o estudio de impacto ambiental proveían de suficientes herramientas para analizar cada caso.

5.2 Actualización del listado de terminales

Junto con el proceso de entrevistas se consultó a los secretarios regionales ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones respecto de los terminales de su región, de manera de actualizar el listado disponible. Si bien el proceso no fue enteramente logrado, pues algunas respuestas no fueron recibidas, se presentan los resultados de este proceso.

En función de los antecedentes logrados, es posible actualizar el total de terminales en el país, pasando de los 172 terminales catastrados por CIPRES (2006)² a 177, destacando las regiones VIII, IX y X con los mayores aumentos con tres, seis y cuatro terminales respectivamente. Las regiones I, III y V presentan las reducciones más significativas respecto al catastro con dos, cuatro y tres terminales, respectivamente.

Cuadro 5.2-1: Listado de terminales por región y por tipo

Región	Tipo de terminal			Total terminales
	Interurbano	Mixto	Rural	
I	2	5		7
II	8	1		9
III	8	1	1	10
IV	4	7		11
V	8	9		17
VI	3	5	3	11
VII	2	7		9
VIII	9	12	9	30
IX	4	16	5	25
X	7	12	7	26
XI		1	2	3
XII		3		3
RM	8	5	3	16
Total general	63	84	30	177

Fuente: Elaboración Propia en base a resultados de entrevistas.

En relación a la especialización, los antecedentes recopilados indican que aumentaron los terminales rurales y mixtos y se redujeron los exclusivamente interurbanos. No obstante la proporción de terminales mixtos se mantiene del orden del 47%, aumentando de un 14% a un 17% la proporción de terminales rurales, y disminuyendo los terminales interurbanos a un 36% del total.

² Para efectos de comparación, ver universo de terminales usado en la definición de la muestra.

6 LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN DE CAMPO

En este capítulo se presenta el levantamiento de información de terminales, donde se describe el procedimiento de diseño muestral, el diseño de la entrevista y el piloteo de la misma, para luego reseñar las actividades realizadas.

6.1 Diseño Muestral

Con el propósito de caracterizar adecuadamente los terminales en lo referente a su relación con el entorno urbano, modelos de negocios, infraestructura y equipamiento, el estudio considera levantar información de terreno para una muestra representativa de los terminales. La muestra de terminales fue escogida mediante un muestreo no probabilístico y seleccionando todos los terminales de una ciudad determinada, a partir del universo definido por el catastro de terminales identificado en CIPRES (2006).

Cuadro 6.1-1: Distribución de la Muestra de Terminales por Ciudad y Tipo

Ciudad	Interurbano	Rural	Mixto	Total
Iquique	3		2	5
La Serena			1	1
Valparaíso		1	2	3
Talca			2	2
Chillán	1	2	2	5
Concepción	2	1	1	4
Los Ángeles	1	1	1	3
Temuco		3	4	7
Santiago	8	1	1	10
Total	15	9	16	40

Fuente: Elaboración Propia en base a base de datos catastro de terminales, Cipres (2006).

La selección de las ciudades a muestrear se realizó considerando la obtención de un conjunto de terminales que presenten variedad en cuanto a su equipamiento y tipo: interurbano, rural o mixto. Por otro lado, también se consideró como criterio de selección el tamaño de la ciudad y la cobertura regional. Estos criterios fueron compatibilizados con la restricción del tamaño de muestra de 40 terminales comprometidos en la oferta.

En función de diversos ajustes, se acordó incluir algunas ciudades y eliminar otras, quedando el listado definitivo como se presenta en el punto siguiente.

6.2 Descripción general de los terminales entrevistados

El método utilizado consistió en realizar entrevistas directas a los administradores de terminales, en que el listado de consultas buscaba caracterizar de la manera más

completa posible el terminal. A continuación se detallan algunos antecedentes obtenidos en cada ciudad y terminal visitado.

Cuadro 6.2-1: Listado de terminales entrevistados

Ciudad	Nombre Oficial	Fecha	Observación
Iquique	Pullman Cuevas	13/06/2007	
	Empresa Kenny Bus	12/06/2007	
	Terminal Santa Rosa	12/06/2007	
	Terminal Esmeralda	12/06/2007	
	Terminal Rodoviario	12/06/2007	No fue posible realizar la entrevista
La Serena	Terminal Buses La Serena	31/05/2007	
Coquimbo	Rodoviario Coquimbo	31/05/2007	
Valparaíso	Terminal Rodoviario de Valparaíso	15/05/2007	Piloto de entrevistas
Viña	Rodoviario Viña del Mar	21/08/2007	
Talca	Terminal Rodoviario Lorenzo Varoli G.	07/06/2007	
	Terminal Internacional Tur Bus	07/06/2007	
Concepción	Terminal Tur Bus Camilo Henríquez	13/06/2007	
	Terminal de buses Jota Ewert	13/06/2007	
	Terminal Vega Monumental	13/06/2007	
	Terminal Collao	12/06/2007	
Los Ángeles	Islajacoop	08/06/2007	
	Terminal Rodoviario Santa María de Los Ángeles	08/06/2007	
	Terminal Los Ángeles	08/06/2007	
	Terminal Municipal	08/06/2007	
	Terminal Santa Rita	08/06/2007	
Temuco	Terminal de Buses JAC	21/06/2007	
	Terminal Rodoviario de la Araucanía	21/06/2007	
	Buses Burma Expreso	20/06/2007	
	Terminal de Buses Bio Bio	20/06/2007	
	Terminal Bus Igi Llaima	20/06/2007	
	Terminal BUSES NARBUS	20/06/2007	
	Terminal Transportes Ñielol	20/06/2007	
	Terminal de buses No Urbanos de Temuco (Socobuste S.A.)	20/06/2007	
Puerto Montt	Terminal de buses de Puerto Montt	22/06/2007	
Santiago	Conexión Intermodal Pajaritos	15/06/2007	Entrevista con Jefe Depto. Operación intermodal Metro y administradores de terminales.
	Terminal Intermodal Lo Ovalle	15/06/2007	
	Conexión Intermodal Bellavista	15/06/2007	
	Terminal San Borja	27/06/2007	
	Terminal de Buses Los Héroes	03/07/2007	
	Terminal Buses Estación Central	23/07/2007	
	Terminal Alameda	27/07/2007	
	Terminal Pullman Bus	13/08/2007	
	Terminal La Paz		No fue posible coordinar una entrevista.

6.2.1 Terminales de Iquique

La ciudad de Iquique cuenta con un terminal rodoviario de origen municipal y cuatro terminales asociados a operadores de líneas de buses. Estos terminales comparten servicios interurbanos, principalmente a Arica y Santiago, servicios internacionales, a distintas ciudades de Bolivia, y rurales, principalmente a la localidad de Pica. Un resumen de las características de los terminales se presenta en el cuadro siguiente:

Cuadro 6.2-2: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Pullman Cuevas	1.200	1	28%	10	18	La Paz (Bolivia), Arica y Pica.
Empresa Kenny Bus	900	1	31%	10	16	Iquique, Antofagasta, Calama y Pica
Terminal Santa Rosa	1.800	1	25%	8	16	Arica - Iquique
Terminal Esmeralda	3.250	4	19%	27	17,5	Arica, Santiago, Valparaíso e intermedios
Rodoviario de Iquique	2.400	4	35%	68	24	Datos de 2004: A Pica (8 salidas), a Santiago (12), a Arica (14), Bolivia (12).
Total ciudad	9.550	11	27%	123	20,9	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y antecedentes disponibles.

Se aprecia que los tres primeros terminales, pertenecientes a empresas operadoras de buses, normalmente utilizan un único andén para sus salidas y presentan las tasas de salidas diarias más bajas. Se observa una subutilización de la capacidad disponible, particularmente del terminal público, que podría absorber sin problemas todas las salidas de la ciudad.

Por otra parte, la mayoría de los terminales se localizan en la parte centro - norte de la ciudad, donde se concentra la actividad comercial (centro), e industrial y ZOFRI (norte), no obstante el crecimiento de la ciudad, particularmente residencial, ha sido hacia el Sur. Este criterio parece responder a los requerimientos de los usuarios, particularmente los de localidades rurales, que tienen como destino el centro de la ciudad, y el de los pasajeros internacionales, que tienen como destino principal la ZOFRI.

6.2.2 Terminales de La Serena – Coquimbo

La conurbación Coquimbo - La Serena cuenta con dos terminales, localizados en cada una de las cabeceras comunales.

Cuadro 6.2-3: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Terminal Buses La Serena	24.000	20	21%	200	24	A Santiago y al Norte. (Vallepar, Copiapó, Arica, Antofagasta). A Ovalle y Vicuña. En verano a Argentina (San Juan y Mendoza)
Sociedad Inmobiliaria Rodoviario Coquimbo Limitada	4.800	11	95%	500	24	A Santiago y Norte. Dentro de la región (Vicuña, Ovalle, Tongoy, Los Vilos, Andacollo, Illapel y Salamanca)
Total conurbación	28.800	31	47%	700	24	

En ambos casos se trata de terminales privados, si bien el de La Serena proviene de una iniciativa pública que luego fue traspasada a privados. De lo informado por la SEREMITT existen barreras al uso del terminal de La Serena, manifestadas en elevados derechos de llave a los operadores que quieren utilizarlo. El terminal de alternativa es el de Coquimbo, cuyo dueño es un privado no relacionado con buses, lo que explica la alta ocupación de un terminal respecto al otro.

La ubicación de ambos terminales es adecuada, combinando cercanía a las vías céntricas de cada ciudad (F. Varela en Coquimbo y F. De Aguirre en La Serena) con corta distancia a la Ruta 5, principal vía de comunicación con el resto del país. Otra vía relevante es la ruta 41-Ch, que comunica con Vicuña y otras localidades del Valle de Elqui, así como al paso internacional Aguas Negras.

6.2.3 Terminales del Gran Valparaíso

En el Gran Valparaíso, conurbación conformada por las ciudades de Valparaíso, Viña, Concón, Quilpué y Villa Alemana se cuenta con dos terminales rodoviarios, localizados en Valparaíso y Viña del Mar, y existen algunas paradas en la vía pública en Quilpué y Villa Alemana. Existen además recintos que cumplen el rol de término de recorridos para algunos servicios rurales, a Quintero, La Calera y La Ligua, existiendo paradas autorizadas en su recorrido por el Gran Valparaíso.

Cuadro 6.2-4: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Terminal Rodoviario de Valparaíso	5.000	12	77%	350	19	A Santiago, Norte y Sur. San Antonio, Los Andes, Casablanca. A Mendoza (Arg.)

Terminal	Superficie terminal (m ²)	N° de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Rodoviario de Viña del Mar	5.000	16	39%	300	19,5	A Santiago, Norte y Sur. San Antonio. A Mendoza (Arg.)
Total conurbación	10.000	28	48%	650		

Ambos terminales son públicos, siendo el de Valparaíso gestionado por el propio municipio, en tanto el de Viña del Mar se encuentra concesionado. La localización de ambos terminales es bastante central, en el caso de Valparaíso está sobre una de las principales vías comerciales de la ciudad, y en el caso de Viña del Mar a escasas cuadras de la plaza. En ambos casos se aprecia actividad comercial en el entorno del terminal, destacando la proximidad a mercados como Cardonal en Valparaíso y el Municipal en Viña del Mar. En el caso de Valparaíso, la conexión a la Ruta 68 y a la Av. España es a través de Av. Argentina, vía utilizada como acceso al Puerto, por lo que la accesibilidad es buena. En el caso de Viña del Mar, actualmente la conexión se realiza a través de la vía Las Palmas, lo que evita el tránsito por el sector céntrico de la ciudad.

6.2.4 Terminales de Talca

La ciudad de Talca cuenta con dos terminales, localizados al oriente de la estación de ferrocarriles. El terminal principal es de origen municipal, utilizado por servicios interurbanos y rurales, y ocupa toda una manzana. El segundo terminal es de construcción reciente, pertenece a un holding de líneas de buses interurbanos y podría considerarse un apéndice del terminal mayor, pues se encuentra a un costado. De hecho, Tur Bus opera desde ambos terminales.

Cuadro 6.2-5: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	N° de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Terminal Rodoviario Lorenzo Varoli G.	9.428	42	64%	1290	24	Santiago, Concepción, Sur. Servicios rurales (Curicó, Linares, San Clemente, Villa Alegre, Pelarco, Penciahue, etc.)
Terminal Internacional Tur Bus	2.250	9	27%	115	24	Los Ángeles, Concepción, Puerto Montt (e intermedios). Santiago.
Total ciudad	11.678	51	57%	1405	24	

En torno al terminal principal se han localizado un conjunto de actividades comerciales, destacando supermercados, feria persa, hospedajes y cafeterías, así como actividades

vinculadas al transporte, como paraderos de taxis básicos y colectivos, y estacionamientos de buses.

Ambos terminales se encuentran a corta distancia de la Ruta 5, lo que facilita la conectividad con el Norte y Sur del país. No obstante, las vías en el entorno de los terminales presentan anchos inadecuados para la operación de buses, a lo que se suma el uso de estacionamientos y la operación de transporte público, particularmente en 2 Norte.

6.2.5 Terminales de Concepción

La ciudad de Concepción cuenta con cuatro terminales, uno rural ubicado en la Vega Monumental y tres interurbanos, que corresponden al de Collao, Camilo Henríquez y Jota Ewert. Los dos últimos están asociados a operadores de líneas de buses.

Cuadro 6.2-6: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Terminal Tur Bus Camilo Henríquez	3.600	8	n/d	n/d	18	Santiago, Chillán, Los Ángeles, Temuco, Sur.
Terminal de buses Jota Ewert	7.000	6	17%	50	15,5	Golfo Arauco: hacia Chillán, Los Ángeles, Angol, Temuco
Terminal Vega Monumental	1.200	7	n/d	n/d	15	Quillón, Florida, Cabrero, Yumbel.
Collao	14.300	27	19%	250	24	Santiago, Chillan, Los Ángeles, Temuco, Sur
Total ciudad	26.100	48			22,6	

La localización de los terminales es en general periférica a la ciudad de Concepción, destacando en ese sentido la ubicación del terminal Collao, en sus orígenes en la salida de la ciudad, pero que actualmente ha sido absorbido por el crecimiento urbano, y que cuenta con servicios frecuentes de locomoción colectiva. El terminal de Vega Monumental presenta una clara especialización hacia el sector rural de la provincia y responde a las principales necesidades de comercio y servicios. Los dos terminales restantes, se encuentran más cercanos al centro de la ciudad, pero no cuentan con buenos servicios de acercamiento.

6.2.6 Terminales de Los Ángeles

La ciudad de Los Ángeles cuenta en la actualidad con dos terminales interurbanos y tres terminales rurales. Los dos terminales interurbanos son vecinos, se encuentran sobre una de las avenidas principales de la ciudad y son privados, uno asociado a un holding de transporte y el otro abierto a distintos operadores interurbanos. Los terminales

rurales se encuentran muy próximos entre sí, en un sector de intensa actividad comercial, son de privados relacionados a operadores de buses rurales en dos casos, y el otro es municipal.

Cuadro 6.2-7: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Islajacoop	1.518	15	67%	300	15	Nacimiento, Mulchén
Terminal Rodoviario Santa María de Los Ángeles	10.000	17	31%	250	24	Santiago, Concepción, Temuco, Puerto Montt e intermedios
Terminal Los Ángeles	3.500	10	27%	120	22	Concepción, Puerto Montt, Santiago Temuco, Chillán.
Terminal Santa Rita	700	6	60%	100	14	Mulchén y Nacimiento
Terminal Municipal	420	5	43%	60	14	Nacimiento, Mulchén
	16.138	53	42%	830	18,5	

Se observa que los principales terminales de la ciudad son el Islajacoop, que controla el 50% de los viajes rurales y Rodoviario Santa María, que duplica el número de salidas del otro terminal interurbano. Considerando el grado de concentración de llegadas y salidas en determinados horarios, se estima que los servicios rurales presentan un grado de ocupación elevado, pero no crítico. En el caso de los terminales interurbanos, se observa que existe capacidad disponible.

6.2.7 Terminales de Temuco

La ciudad de Temuco cuenta con un total de ocho terminales, todos privados, de los cuales sólo el Rodoviario de La Araucanía no está relacionado con líneas de buses y está abierto a quien requiera acceder a él. La ubicación de este terminal marca también una clara diferencia con el resto, ya que se localiza a un costado de la avenida R. Ortega, que corresponde a la ex-Ruta 5 cuando pasaba por dentro de la ciudad. Los restantes terminales se localizan en torno al eje Balmaceda, que junto con encontrarse relativamente cercano al centro de la ciudad, configura el principal eje de mercados y ferias, siendo por tanto un lugar de atracción para los viajeros.

Cuadro 6.2-8: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Terminal de Buses JAC	2.000	6	42%	104	20,5	Pucón. Santiago; Puerto Montt; Valdivia; Coñaripe;
Terminal Rodoviario de la Araucanía	24.000	27	20%	254	24	Santiago, Concepción, Chillán y Puerto Montt. Villarrica, Pucón.
Buses Burma Expreso	650	4	71%	182	16	Lautaro, Gorbea, Pillanlelbun

Terminal	Superficie terminal (m ²)	Nº de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Terminal de Buses Bio Bio	3.000	5	44%	70	16	Concepción, Chillán-Parral. Angol Curacautín.
Terminal Bus Igi llaima	3.000	3	24%	26	18	Santiago, Concepción y Puerto Montt Traiguén.
Terminal Buses Narbus	1.400	2	76%	65	14,25	Santiago, Concepción y Puerto Montt. Traiguén, Cañete, Lebu y Cunco.
Terminal Transportes Ñielol (Intercomunal Sur)	600	4	100%	198	16,5	Gorbea, Lautaro, Perquenco
Terminal de buses No Urbanos de Temuco (Socobuste S.A.)	5.000	25	29%	230	15,75	Sectores rurales de la región. Servicios a Santiago
	39.650	76	41%	1129	18,2	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y antecedentes disponibles.

Se observa una alta ocupación en la mayoría de los terminales rurales, con salidas cada 6 a 10 minutos en los casos de los terminales más utilizados. No obstante, el terminal público de la ciudad, Rodoviario de La Araucanía, cuenta con capacidad disponible para absorber servicios interurbanos y rurales. Dificulta la transferencia de servicios desde los terminales actuales la localización periférica, y probablemente alejada de la demanda, del terminal Rodoviario.

6.2.8 Terminal de Puerto Montt

El Terminal Rodoviario de Puerto Montt fue inaugurado el año 1983, es propiedad municipal y se encuentra concesionado. El terminal se emplaza en un terreno de 1,5 Há., en un sector entre el puerto y el centro de la ciudad. Cuenta con un área edificada de casi 2.000 m², y el área de andenes cubre una superficie aproximada de 3.000 m², donde se realizan entre 1.200 y 1.350 salidas diarias de buses rurales e interurbanos, principalmente a localidades cercanas como Puerto Varas y Llanquihue, hacia Chiloé y hacia Santiago.

6.2.9 Terminales de Santiago

Los terminales en el Gran Santiago se pueden agrupar en aquellos que se encuentran en la comuna de Estación Central (San Borja, Terminal Estación Central, Tur Bus y Pullman Bus), los que ha implementado Metro S.A. (Pajaritos, La Cisterna, Lo Ovalle) y otros específicos como el Terrapuerto Los Héroes, en pleno centro de Santiago, y el Terminal La Paz, en Independencia.

Cuadro 6.2-9: Listado de terminales entrevistados

Terminal	Superficie terminal (m ²)	N° de andenes	Ocupación promedio	Salidas diarias	Horas operación	Principales Servicios
Conexión Intermodal Pajaritos	13.762	15	88%	670	17	Valparaíso, Viña, Quilpué, V. Alemana, Curauma, Quintero
Terminal San Borja	25.521	82	95%	3.000	19,25	Centro: Rancagua, Los Andes-, La Calera, Viña, Algarrobo, Norte, Sur..
Terminal de Buses Los Héroes	2.500	12	49%	216	18,5	La Serena, Copiapó, Vallenar, Los Andes, Puerto Montt, Chiloé.
Terminal Estación Central	7.000	45	39%	850	24	Sur (Rancagua a Chiloé). Resto a costa central
Terminal Intermodal lo Ovalle	6.600	14	34%	164	17	Valparaíso/Viña. Sur (Osorno, P. Montt)
Conexión Intermodal B. de la Florida	11.220	30	53%	536	17	La Florida - Rancagua
Terminal Alameda	12.000	30	44%	503	19	Centro: Viña, Valparaíso, Litoral, Rancagua, La Ligua. Norte: Arica e intermedios. Sur: hasta Calbuco e intermedios.
Terminal Pullman Bus	3.000	18	49%	420	18	V, VI y VII regiones
Total	86.603	246	67%	6.359	19,3	

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas y antecedentes disponibles.

Algunos terminales han ido generando una especialización diferenciada entre ellos, como ocurre con los servicios rurales al poniente y norte que utilizan el terminal San Borja, los viajes interurbanos al sur, que utilizan el terminal Estación Central, el Terrapuerto Los Héroes, que atienden principalmente la V región Cordillera, no obstante la especialización no es absoluta. Particular es el caso de las estaciones intermodales de Metro, que se especializan en V región costa (Pajaritos), Sur de Santiago (Lo Ovalle) y Cajón del Maipo (Bellavista La Florida).

La localización de los terminales ha buscado posicionarse cercano a las principales autopistas de conexión, principalmente Av. General Velásquez y Autopista Central, y aprovechando la conectividad que proporciona la red de Metro. En general, cuentan con buena accesibilidad a la locomoción colectiva urbana y en el caso de San Borja, a ferrocarriles.

7 CARACTERIZACIÓN DE TERMINALES

7.1 Por tipo de propiedad

En la muestra de terminales analizada se detectaron básicamente dos tipos de propiedad del terminal, municipal o privada.

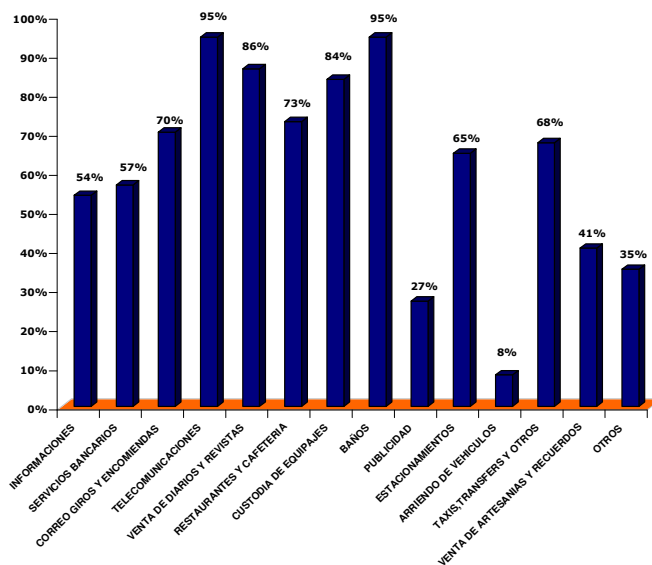
Dentro de los terminales municipales sólo los rodoviarios de Valparaíso, Talca y el terminal rural de Los Ángeles mantienen gestión municipal, en tanto los terminales de Iquique, Viña del Mar, Puerto Montt y Estación Central se encuentran concesionados.

En el ámbito de los terminales privados, se observan terminales mono operadores, es decir en que una única empresa hace uso del terminal y por lo general es dueña del terminal, y multioperadores, que pueden estar abiertos a recibir nuevos operadores (multioperadores públicos) y cerrados, en los cuales participa un grupo de empresarios de transporte en la propiedad y de manera explícita o a través de barreras imposibilita el acceso a nuevos operadores.

7.2 Servicios a los pasajeros

Dentro de los servicios a pasajeros es posible identificar algunos como informaciones, servicios bancarios (principalmente cajeros automáticos y en algunos casos sucursales bancarias), giros y encomiendas, telecomunicaciones (teléfonos públicos, centros de llamados, Internet), venta de diarios y revistas, restaurantes y cafetería, custodia de equipajes, baños, publicidad, estacionamientos, arriendo de vehículos, taxis, y otros como venta de artesanías y recuerdos.

Figura 7.2-1: Porcentaje de terminales que ofrecen los servicios señalados



De estos servicios identificados, el servicio básico de “baños” para el público está presente prácticamente en la totalidad de los terminales consultados, lo mismo que el servicio de “telecomunicaciones”, referido principalmente a teléfonos públicos. Le siguen los servicios de “venta de diarios y revistas” y “custodia de equipajes”, con una presencia en el 85% de los terminales. “Restaurantes y cafeterías” así como

“estacionamientos”, “correos, giros y encomiendas” y el servicios de “taxis y otros” se observa en cerca del 70% de los terminales consultados. El servicio con menos presencia en los terminales consultados corresponde a “arriendo de vehículos” presente sólo en un 8% de los terminales consultados.

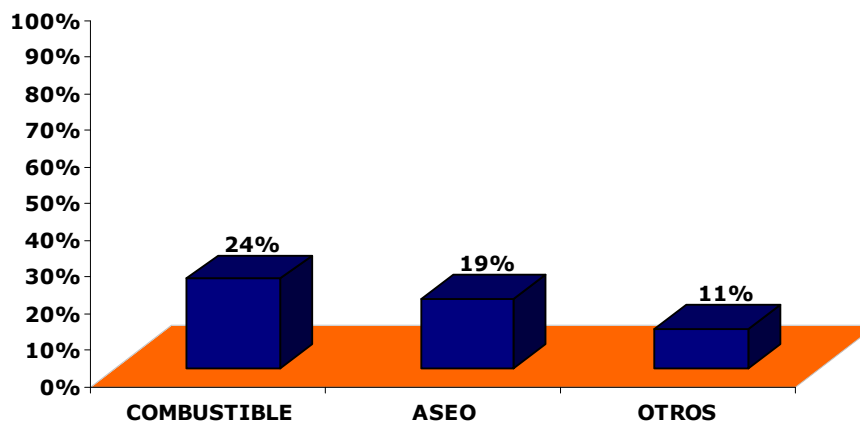
Por otra parte es posible encontrar en las inmediaciones a los terminales (máximo dos cuadras de distancia), servicios que si bien no pertenecen a la administración del terminal, toman a éste como polo de atracción de demanda, como son hoteles, malls, hospitales y clínicas; situación que se da en más del 50% de los terminales consultados.

7.3 Servicios a las empresas

Como resulta evidente, todos los terminales entrevistados contaban con uno o más andenes disponibles para facilitar el acceso de los pasajeros a los buses. En Iquique y en Temuco se observan los terminales con menor número de andenes, lo que se debe a que presentan una operación atomizada, con prácticamente un terminal por línea de buses. El terminal que presenta el mayor número de andenes es el de San Borja, con 82, seguido del de Estación Central, con 45, y el L. Varoli de Talca, con 42. Los terminales mixtos normalmente definen áreas separadas para servicios rurales e interurbanos, como se explicó en un punto anterior.

Dentro de los servicios a operadores de buses es posible identificar tres como son, venta y carga de combustible, aseo y otros. Cabe señalar que estos servicios no se encuentran tan desarrollados como el caso de los servicios a pasajeros, encontrando así que la mayor presencia la tiene el servicios de venta y carga de combustible en un 24% de los terminales consultados, seguido de aseo presente en un 19% de los terminales y otros (varios servicios) presente en un 11% de los terminales consultados.

Figura 7.3-1. Porcentaje de los terminales entrevistados que presentan los servicios indicados



8 ANÁLISIS DE EXTERNALIDADES EN EL ENTORNO URBANO PROVOCADAS POR LOS TERMINALES.

Se analizó las externalidades generadas en el entorno urbano por los terminales de transporte con el fin de revisar la necesidad de modificaciones al marco regulatorio vigente de transporte no urbano. Para cumplir con este objetivo se revisó el marco regulatorio vigente en lo referente a externalidades en el entorno urbano y se desarrolló un análisis de casos, para comprobar su expresión y manifestaciones en terminales seleccionados para ese fin.

El análisis de la normativa se focalizó en las disposiciones referentes a externalidades, incluidas en ellas las que derivan de su localización en el entorno urbano. En ese contexto se pueden establecer las siguientes conclusiones:

8.1 Marco regulatorio urbano

Las sucesivas modificaciones a la OGUC han ido restringiendo las normas de nivel general a los terminales de locomoción colectiva urbana, remitiendo a los instrumentos de nivel comunal o intercomunal lo referente a terminales interurbanos. Si se analizan las redacciones sucesivas del artículo 2.1.29 de la OGUC, se puede deducir una voluntad de ampliar la posible localización de la infraestructura, de transporte, energética y sanitaria. Sin embargo no es claro, y por lo mismo sujeto a interpretación, si las “las condiciones o requisitos que permitan el emplazamiento de las instalaciones o edificaciones necesarias para este tipo de uso” que este mismo artículo delega en los Instrumentos de Planificación Territorial permiten prohibirlas en algunas zonas.

En todo caso las redacciones de los Planes Reguladores en vías de aprobación muestran una voluntad de normar para los terminales interurbanos no solamente vías de acceso, tamaños prediales o exigencias como estudios de impacto vial, sino también su localización, permitiéndolos o no en cada zona.

En los instrumentos de nivel comunal analizados se puede observar una dispersión significativa de enfoques. En algunos casos la zona en que se permiten los terminales es prácticamente coincidente con el predio que ocupa, como es el caso de Puerto Montt. En otros, como Los Ángeles, los terminales interurbanos están permitidos en zonas donde el uso residencial y de equipamiento también está permitido. En otros no hay mención a los terminales de locomoción colectiva interurbana, lo que implícitamente remite a las normas de la OGUC.

Lo que sí se puede extraer como conclusión, es la gran dispersión de situaciones que muestran las distintas ciudades en el territorio, ya sea:

- a) por el rol que cumplen en relación al subsistema urbano que gravita en torno a ellas
- b) por la trama urbana que han ido conformando sus dinámicas de crecimiento y extensión, o
- c) por las distintas características de su red vial

Por tanto, en lo que respecta a la localización de los terminales interurbanos se debería mantener la atribución de los instrumentos de planificación urbana local para permitir o prohibir los terminales interurbanos en las zonas que define ese instrumento al interior del área urbana, sin perjuicio de los condicionamientos de otra naturaleza, -anchos de vías que enfrente, número de estacionamientos, etc.-, que fije la OGUC.

8.2 Análisis de casos

Las áreas urbanas analizadas, Coquimbo – La Serena, Temuco y Puerto Montt, muestran en todos los casos crecimientos periféricos y disminución de los usos residenciales en áreas centrales, aspecto asociado a una mayor presencia de usos comerciales y de servicios en las áreas centrales. En los casos en que la normativa y las regulaciones han alejado los terminales de las áreas centrales, se pueden detectar conductas informales en los paraderos o recorridos de los buses que buscan suplir este alejamiento, que significa, en buena medida, alejar el terminal de los lugares donde se concentra la demanda de usuarios.

A partir de cierto tamaño o escala de operación el número de usuarios que atrae un terminal constituye un mercado atractivo para actividades comerciales, formales o informales. Cuando, a su vez, estas últimas actividades adquieren un volumen importante, generan externalidades, las que son calificadas negativamente por las autoridades. Las menciones más frecuentes en este sentido son el impacto en las vías adyacentes por los flujos que origina el terminal, estacionamiento “en espera” de los buses para ingresar al terminal, las interferencias con los usos de los predios colindantes, y en el caso de Santiago, ruido. A estas externalidades se agrega el efecto atractor de otras actividades, que cuando ocupan el espacio público son también calificadas negativamente.

Finalmente, a partir del caso de Santiago, se puede afirmar que la integración de iniciativas comerciales y de servicios de transporte genera economías de aglomeración que pueden, a su vez detonar la aparición de un cluster de actividades, de gran dinamismo y efectos positivos en la economía urbana. Si bien, una vez más hay que señalar que esta condición no elimina las externalidades negativas, deben reconocerse como beneficios.

9 EVALUACIÓN ECONÓMICA FINANCIERA PARA TERMINALES DE PASAJEROS

Habiendo identificado los servicios complementarios presentes en los terminales de pasajeros/ buses consultados, así como la potencialidad de desarrollo inmobiliario y de acciones de marketing que revisten estos centros, es posible elaborar el diseño de negocios de un conjunto de terminales representativos del universo o “empresas modelo terminal de pasajeros/buses” identificando y cuantificando los ingresos y costos provenientes tanto de su negocio base como de sus negocios complementarios, así como las características de ubicación de esta, en términos de polo de desarrollo, construyendo un modelo económico financiero que permita generar indicadores financieros y económicos del negocio diseñado.

El modelo construido permite mantener la información recolectada en forma ordenada y además extraer conclusiones de ella, constituyéndose en una instantánea del estado económico del negocio y por lo tanto, en una herramienta muy útil para el caso de la evaluación, dados los distintos escenarios de demanda que se establezcan y las distintas actividades complementarias identificadas y expuestas precedentemente, que sirvan de apoyo a la rentabilidad del Terminal.

El modelo está construido para que sea sensible a los parámetros presentados como supuestos, por ejemplo como la tasa de descuento, el valor del terreno o el valor residual, las tarifas y los costos de Operación y Mantenimiento. El modelo permite evaluar distintos parámetros, en función de lo que el usuario requiera, lo que permite conocer la necesidad (o no) de un subsidio o un aporte público para viabilizar el proyecto.

10 ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL DEL TRANSPORTE RURAL E INTERURBANO DE PASAJEROS

El análisis realizado muestra que el transporte interurbano de pasajeros es un mercado heterogéneo, formado por actividades de características muy disímiles entre sí, frente a lo cual la política de terminales puede tener efectos muy diversos.

Como primera conclusión, puede decirse que existen tres mercados diferentes entre sí: el transporte interurbano de largas distancias (sobre 500 Km, como referencia), el transporte suburbano e interurbano de cortas distancias y el transporte rural, este último un grupo muy pequeño, y con una clara tendencia declinante.

El mercado de mayor tamaño es, por lejos, el transporte suburbano e interurbano de distancias cortas. Este grupo está dominado por pocas pero grandes empresas, debido a la existencia de economías de escala, derivadas de la importancia de la frecuencia de servicio en la participación de mercado. Estas empresas, en su mayoría, disponen de terminales propios, en parte por diferenciarse en el mercado, y en parte porque tienen una escala de operaciones que justifica la inversión.

El mercado rodoviario de corta distancia enfrenta la competencia del tren, el cual, debido a su servicio de alto estándar y a sus tarifas subsidiadas, puede competir exitosamente, a pesar de su baja frecuencia de servicio, que lo limita a menos del 10% del mercado total; asimismo, el transporte público enfrenta, en las cortas distancias, al transporte privado, que alcanza aproximadamente al 50% del mercado total.

El mercado de larga distancia es de menores dimensiones, y está dominado fundamentalmente por las empresas líderes a nivel nacional, enfrentando la competencia de las grandes empresas regionales, las cuales tienen una importante presencia en el mercado local. Sin embargo, el nivel de competencia entre estas empresas ha tendido a disminuir, debido a los diversos tipos de asociación que se ha producido gradualmente.

Finalmente, el mercado del transporte público rural³ es una actividad de bajo volumen y tendencia al decrecimiento, debido a la creciente tasa de motorización rural, y también debido a la tendencia a la migración desde las zonas rurales hacia las ciudades cercanas; ello implica que gradualmente este tipo de transporte sería absorbido por el transporte suburbano o interurbano de corta distancia.

Como es natural, los tres tipos de transporte tienen requerimientos muy diferentes de terminales; asimismo, los efectos que la política de terminales pueden ser muy diferentes en cada grupo.

El transporte de corta distancia no requiere de terminales, propiamente, sino más bien de paraderos, con diferente grado de equipamiento y de segregación respecto de la vialidad pública: mientras más cortas sean las distancias, mayor será el uso de paraderos en la vía pública, de bajo nivel de equipamiento, y viceversa.

El transporte de larga distancia requiere de terminales equipados, debido a la complejidad del embarque y desembarque. Debido a la existencia de grandes economías de escala en este tipo de instalaciones, sólo las grandes empresas nacionales pueden tener terminales en Santiago, mientras que las grandes empresas regionales tienen terminales en sus respectivas bases. Esta es una de las razones – el uso de terminales –

³ Entendido como el que atiende localidades rurales, de menos de 5.000 habitantes.

que ha llevado a las empresas nacionales a tener distintos grados de asociación con las empresas regionales.

Puede verse, entonces, que una política de habilitar terminales públicos en las principales ciudades favorecería la competencia entre los grandes operadores nacionales y regionales, pero sólo en el mercado de las largas distancias. En las cortas distancias, las grandes empresas tienden a mantener sus terminales propios.

Finalmente, en el caso del transporte rural, ciertamente los usuarios reciben un beneficio por el hecho de disponer de un terminal público, el cual sí es importante para el embarque y desembarque de pasajeros. Sin embargo, la presencia del terminal puede ser condición necesaria pero no suficiente para la existencia de competencia, ya que se trata de un mercado geográfico, con economías de escala.

11 ANÁLISIS DE REGULACIONES RELATIVAS A LA INFRAESTRUCTURA DEL TRANSPORTE RODOVIARIO DE PASAJEROS

11.1 Objetivo de las Regulaciones

En cualquier tipo de actividad económica, las regulaciones surgen como consecuencia de las limitaciones del mercado para alcanzar la asignación óptima de los recursos. En el caso del sistema de transporte rodoviario de pasajeros, las regulaciones que lo afectan tienen los siguientes objetivos:

- Mejorar el nivel de servicios a los pasajeros
- Fomentar el ambiente competitivo del mercado del transporte
- Elevar la seguridad operacional
- Aminorar los impactos ambientales negativos asociados a la actividad.

11.2 Propuesta

Como se ha señalado, los servicios de corta distancia en la práctica no requieren de terminales, pero si favorece la competencia el que existan paradas y recorridos comunes para un determinado para origen – destino.

Por esta razón, se propone liberar a los servicios de corta distancia de la obligatoriedad de iniciar o terminar sus recorridos en un terminal, por cuanto, en este mercado, el embarque y desembarque de pasajeros es muy expedito (ausencia de equipaje) y el paso a través de un terminal público común no influye mayormente en la competitividad del

servicio, ya que ésta depende, fundamentalmente, de la frecuencia. Por el contrario, el paso a través del terminal agrega tiempo y costo de viaje, proporcionalmente importante en servicios que son de corta distancia.

Además, en cada ciudad mayor de 50.000 habitantes, se propone un recorrido fijo para estos servicios, definido sobre vías con suficiente capacidad para evitar congestión y deterioro de pavimentos, con detenciones autorizadas en puntos que minimicen la interferencia con el tráfico urbano, y ubicadas con intervalos que sean consistentes con el sistema público de transporte urbano. Es importante que estos recorridos sean comunes entre los servicios que se dirigen a un mismo destino, puesto que la mayor competencia se da por la frecuencia ofrecida.

No obstante, los servicios de corta distancia deberán contar con instalaciones de apoyo desde donde iniciarán y finalizarán sus servicios. En la medida que las autoridades impidan a los buses estacionarse en la vía pública, los buses deben hacer uso, forzosamente, de estas instalaciones durante los períodos no operativos. Con respecto a la localización, se propone que las instalaciones de apoyo al transporte público cumplan con las disposiciones urbanas generales relativas a actividades productivas que produzcan tráfico de vehículos pesados y que emitan ruido. Se podría asimilar a la normativa vigente para terminales de locomoción colectiva urbana

Por otra parte, para los servicios rurales e interurbanos de larga distancia resulta necesario contar con terminales para su operación por lo que se propone mantener la obligatoriedad de iniciar o terminar los recorridos rurales en un terminal debidamente acondicionado⁴ por cuanto se trata de una maniobra lenta, engorrosa, donde los usuarios requieren, especialmente, de apoyo operacional y de seguridad, y extender y complementar tal obligatoriedad a los servicios interurbanos de largas distancias, estableciendo que tanto el inicio de cada recorrido como su término deben realizarse al interior de un terminal⁵.

Se propone que las autoridades de las capitales provinciales y ciudades con más de 50.000 habitantes promuevan la existencia de un terminal de buses público, con tarifa operacional regulada, con capacidad suficiente para los servicios rurales e interurbanos de larga distancia, con el objeto de evitar la existencia de barreras a la entrada de empresas emergentes. Idealmente, este terminal debiera estar localizado de manera que permita el acceso directo a los principales servicios de la ciudad, al sistema de transporte urbano y a la vialidad interurbana.

⁴ Es decir, que cuente con los servicios básicos, como son custodia de equipaje, cajeros automáticos, restaurantes, baños, etc.

⁵ En la actualidad, la disposición es que los operadores deben disponer de un terminal; obviamente, ello indica que estos servicios deben iniciar y terminar su recorrido en un terminal.

Para este grupo de servicios también es aplicable la prohibición de estacionar buses en la vía pública. Como se trata de servicios de menores recursos, particularmente los servicios rurales, y se desea evitar que esta disposición se transforme en una barrera a la entrada de nuevos operadores, se propone que exista, al menos, una playa de estacionamiento pública, para vehículos de transporte, con tarifa regulada.

11.3 Posibles efectos

Los mayores impactos positivos de las medidas propuestas podrían ser:

Disminución de la congestión de los terminales públicos actuales, al dejar de ser obligatorio el paso de los buses interurbanos más numerosos, permaneciendo la obligatoriedad de paso sólo para los buses de larga distancia y rurales, que no sólo son poco importantes, en términos relativos, sino también mercados de bajo crecimiento.

Menor congestión vehicular en torno a los terminales de buses y menor conflicto operacional al interior.

Disminución del costo y del tiempo de los viajes de corta distancia, debido a menores tiempos y costos de terminal.

Las medidas propuestas podrían tener algunos efectos negativos, entre ellos que el levantamiento de la obligatoriedad de ingresar a un terminal podría dificultar en algún grado la fiscalización del cumplimiento de medidas de seguridad, obligando a realizar esa actividad en otro punto del recorrido.

12 DISEÑO LÍNEAS DE ACCIÓN

12.1 Plan de acción y programa de implementación

En función de la propuesta realizada, se definen las siguientes líneas de acción:

Modificaciones reglamentarias: Se considera la inclusión de modificaciones a la definición de servicios del DS 212 y a la OGUC. Entre otros elementos se debe normar la exigencia de depósitos y estacionamientos de buses, lo que supone la prohibición de estacionar vehículos de locomoción colectiva en la vía pública.

Revisión de normativas a nivel comunal. En función de las modificaciones a realizar en la OGUC y en las normativas de transporte, se deberá revisar las normativas urbanas para permitir la existencia de terminales, paradas y estacionamientos según se requiera.

Diagnóstico de necesidades de terminales y estacionamientos de buses: Se considera la realización de uno o más estudios tendientes a determinar las necesidades a nivel nacional, lo que servirá de insumo para generar eventuales procesos de concesión o licitación.

Definición de servicios de corta distancia: Se deberá abrir la posibilidad de que los servicios de menos de 200 kilómetros de recorrido soliciten ser calificados como de corta distancia.

Definición rutas y paradas servicios corta distancia. En función de los servicios definidos como de corta distancia, se deberán establecer las rutas y paradas autorizadas para tales servicios

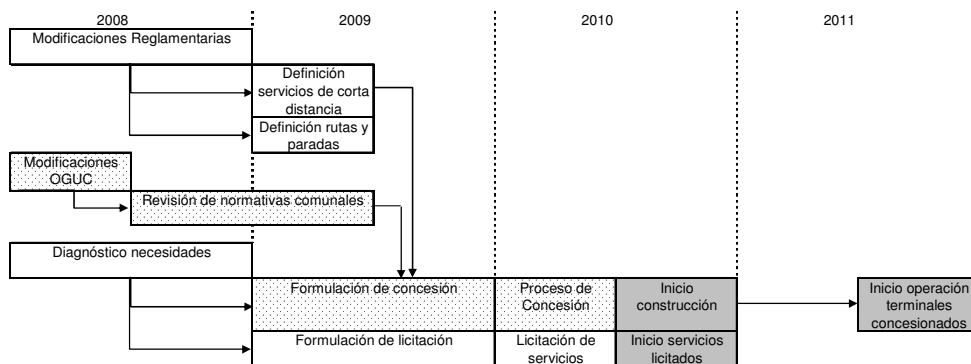
Depósitos. Empresas deben declarar su localización en al menos inicio y término de recorrido.

Procesos de licitación y concesión. A partir de los resultados de los estudios de diagnóstico, se deberán iniciar los procesos de licitación de servicios de terminal y/o de concesión de construcción y operación de terminales.

12.2 Programa de implementación

Algunas de las acciones indicadas tienen distintos tiempos y se relacionan entre ellas, lo que define la necesidad de seguir un programa para su implementación definitiva.

FIGURA 12.2-1: PROPUESTA DE PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN



Es importante tener en consideración que algunos aspectos escapan de las atribuciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, como la revisión de normativas urbanas que dependen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y de los municipios, lo que requerirá de importantes esfuerzos de coordinación. Por otra parte, en la

eventualidad de requerir procesos de concesión de construcción y operación de terminales, será necesario coordinar con el Ministerio de Obras Públicas, para hacer uso de las atribuciones de la Ley de Concesiones.

Se debe considerar, en la eventualidad de requerir procesos de concesión, los tiempos asociados a la formulación de estos procesos y los tiempos de construcción asociados, lo que implica que algunos efectos sólo podrían ser apreciados en el mediano plazo.

13 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

13.1 Conclusiones

Como parte del presente estudio, el equipo consultor ha realizado un análisis exhaustivo de la situación actual y normativas vigentes en el ámbito de la operación de los terminales de locomoción colectiva interurbana y rural.

En ese contexto, se visitaron y realizaron entrevistas en profundidad a decenas de empresas y administradores de terminales, abarcando 11 de las principales ciudades del país. También se desarrollaron entrevistas directas o mediante formularios a prácticamente la totalidad de las autoridades regionales de Transporte y de Urbanismo.

Un elemento a destacar de las entrevistas realizadas a autoridades regionales fue la demanda por más y mejores terminales en las principales ciudades, la detección de externalidades negativas derivadas de su operación y la existencia de una importante cartera de proyectos de inversión privada en terminales. En estas condiciones parece especialmente importante que la autoridad sectorial, en este caso el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, entregue orientaciones claras respecto a la forma en que se debe desarrollar este sector.

Se pudo determinar en este trabajo de terreno que las realidades que presenta la operación de terminales son muy disímiles entre ciudades y regiones, por lo que parece evidente que la normativa vigente ha dado origen a variados espacios de solución, algunos más adecuados que otros. En algunas ciudades se cuenta con un único terminal, al cual concurren todos los servicios rurales e interurbanos, con mayor o menor grado de conflicto. Dicho terminal único puede ser de carácter público, lo que facilita el acceso a todos los operadores interesados, pero en ocasiones es de carácter privado y presenta eventuales barreras al ingreso de operadores nuevos. Tanto en el caso de los terminales públicos como en los privados, fue posible detectar comportamientos de los operadores tendientes a limitar la capacidad del terminal y por tanto reducir el acceso a nuevos operadores. En otras ciudades, fue posible apreciar una proliferación de terminales, normalmente de carácter privado, que se constituyen en

alternativa al terminal público si este existe, donde inician o terminan servicios de la empresa dueña del terminal o de agrupaciones de operadores.

La calidad y características de los terminales observados presentó también importantes variaciones, tanto en las condiciones de operación como en los servicios disponibles a los pasajeros y en losa.

Uno de los aspectos que fue posible detectar durante el desarrollo del estudio fue la asimetría observable entre las exigencias actuales a los servicios de locomoción colectiva urbana, recientemente modificadas, y aquellas referidas a los servicios rurales e interurbanos. En ese aspecto, la exigencia a los servicios de locomoción colectiva urbana de contar con recintos especialmente acondicionados para estacionamiento de la flota, servicios a buses y choferes resulta plenamente aplicable al caso analizado, particularmente en el caso de los servicios interurbanos de corta distancia, donde las diferencias respecto a la operación de un servicio urbano son menores. No obstante, la definición de terminal utilizada en los servicios de locomoción colectiva urbana no es replicable en el caso interurbano, pues se trata de un recinto que no considera entre sus prioridades el acceso y egreso de pasajeros y su equipaje.

Se han definido un conjunto de iniciativas y pasos tendientes a mejorar y resolver algunos conflictos detectados en el funcionamiento del sistema de transporte interurbano de pasajeros, particularmente relacionados con la operación de los terminales. La propuesta realizada es el resultado de un análisis detallado y del conocimiento adquirido por el consultor respecto del funcionamiento del mercado de terminales y del sistema de transporte interurbano y rural de pasajeros.

Uno de los elementos más destacados es la revisión de la obligatoriedad de usar terminales en todos los servicios de transporte de pasajeros. La propuesta considera que el recinto de terminal, en la práctica, no presenta ventajas significativas para los servicios de corta distancia y/o alta frecuencia, y probablemente sea una de las mayores causas de problemas en la operación de un terminal. Se reemplaza la regulación actual por la exigencia de seguir un recorrido y paradas establecidas por la autoridad, lo que debiera facilitar el acceso y egreso de sus usuarios. Ello debiera tener consecuencias positivas para los usuarios, tanto en facilidad de acceso como en mayor competencia entre servicios. Para las empresas debiera tener ventajas, tanto por una eventual reducción de costos por evitar el uso del terminal como por contar con mayores facilidades para interactuar con sus clientes. Finalmente, representa una formalización de situaciones actualmente observables respecto de la operación de servicios suburbanos que no están actualmente obligados a utilizar terminales.

La propuesta también se hace cargo del sector más débil del sistema de transporte, ya que realiza recomendaciones específicas para el transporte desde localidades rurales. Se

trata de servicios que afectan a pequeñas comunidades, que requieren de facilidades para acceder a sus principales centros de comercio y servicios. Se asume que este sector del transporte no cuenta con los recursos para hacerse cargo de la inversión asociada a un terminal, por lo que se recomienda la integración de estos servicios en terminales mayores si ello es factible y conveniente para los usuarios, y la opción de subsidios o apoyo desde el sector público.

Se confirma además la necesidad de contar con terminales principalmente para los servicios interurbanos de larga distancia, cuyos usuarios demandan servicios e instalaciones para ellos y sus equipajes.

No obstante lo anterior, la propuesta define lineamientos claros tanto para las acciones que debe desarrollar el sector público como para enmarcar y dirigir la iniciativa privada en el sector. La propuesta no limita la acción privada en el sector, pero establece las condiciones en las cuales esta debe ejecutarse. Para el sector público, que debe autorizar proyectos de terminales provenientes del sector privado, entrega orientaciones respecto a la forma en que se espera el sector transporte de pasajeros debe evolucionar, que facilitan el proceso de toma de decisiones.

13.2 Recomendaciones

Resulta recomendable considerar que el sistema a intervenir es un sistema complejo, donde las situaciones observables presentan matices y no hay situaciones absolutas. Es posible que si una ciudad no presenta mayores dificultades o conflictos respecto de las características de sus terminales, la mejor recomendación sea no intervenir y considerar la propuesta como lineamientos a aplicar ante cambios propuestos al sistema.

Es por estas consideraciones que la propuesta considera un análisis y diagnóstico más detallado del funcionamiento del sistema de terminales en las principales ciudades del país, que debiera arrojar luces sobre la situación actual y los ámbitos de mejoramiento.

Un aspecto a revisar se refiere a la incidencia de las recomendaciones efectuadas en concesiones de terminales ya adjudicadas o en proceso de adjudicación, particularmente aquellas en que el período de concesión resulta muy extenso. Las proposiciones realizadas podrían considerarse un cambio relevante en las condiciones de la concesión, con efectos económicos sobre el concesionario o el ente concedente (normalmente el municipio) que debieran ser tomadas en cuenta. Por esta razón, resulta relevante considerar al municipio en la toma de decisiones, particularmente en lo que respecta a los servicios de corta distancia.