



LAS TARIFAS DE TRANSPORTE COLECTIVO EN LAS CIUDADES DE AMÉRICA LATINA: LOS SISTEMAS, LOS VALORES Y LOS PROBLEMAS

El transporte colectivo ha sufrido una serie de cambios a lo largo de los últimos decenios, pero las tarifas siguen incidiendo fuertemente en los presupuestos de las familias de bajos ingresos, a pesar de que, con muy pocas excepciones, dichas tarifas constituyen unos de los pocos precios todavía fijados por las autoridades gubernamentales.

La implantación de redes integradas, de líneas troncales y servicios alimentadores, no asegura reducir el costo al usuario del transporte colectivo. Una rebaja en el valor de los pasajes sería posible si la liberación de pasajes, concedida por las autoridades a distintos grupos de ciudadanos, fuera financiada por las propias autoridades, más bien que por los demás pasajeros, integrantes de otros grupos.

Para mayores antecedentes, sirvase comunicarse con Ian Thomson, Jefe, Unidad de Transporte, CEPAL, mail: ithomson@cepal.cl.

El costo del transporte colectivo urbano. En las ciudades de América Latina, con contadas excepciones, el bus (conocido también, según el lugar, como el micro, la micro, la guagua, el camión, el colectivo, el *ônibus* etc.) sigue siendo el medio más usado para los desplazamientos personales mecanizados, y las sumas pagadas en la forma de pasajes figuran destacadamente en muchos presupuestos familiares. Tomando como un salario mínimo típico en la región el valor de USD 100, el pago de un promedio de tres pasajes por día, lunes a sábado, significa que los integrantes de una familia que depende de ese ingreso dedican alrededor de un 20% de su presupuesto al transporte colectivo urbano. Los costos operacionales de ese transporte son también asombrosos, llegando a unos USD 30 miles de millones al año, igual en magnitud al costo de los fletes marítimos sobre las importaciones de la región.

Las reformas durante los decenios más recientes, y su motivación. Tradicionalmente, el transporte colectivo en las ciudades de la región ha sido suministrado por pequeños empresarios agrupados en cooperativas u otro tipo de asociación, para la operación de una o más líneas. Esa modalidad de gestión surgió espontáneamente, a partir del segundo decenio del siglo pasado, en ciudades como Buenos Aires y México, donde dueños de vehículos de alquiler se juntaron para ofrecer servicios de transporte colectivo sobre recorridos de demanda interesante. Después de una etapa

inicial de efectiva desreglamentación, las tarifas llegaron a ser fijadas por la autoridad, local o nacional, que también ejercía controles, menos rigurosamente fiscalizados que en el caso de las tarifas, sobre las frecuencias, la flota disponible, la condición técnica de los vehículos, los horarios de trabajo de los conductores, etc.. Pocas veces había concesiones formales, y las agrupaciones, una vez establecidas, llegaron a considerar las líneas que operaban como parte de su patrimonio, lo que pocas veces fue disputado, de hecho, por las autoridades. En Argentina, las propias asociaciones llegaron a imponer una disciplina relativamente importante sobre la operación de las líneas, pero en la mayoría de los demás países, tendía a predominar los intereses independientes de cada empresario, con consecuencias desafortunadas en términos de la eficiencia operacional y económica de la línea como ente. En muchas ciudades, como La Paz, Lima, México, Quito y Santiago, en distintos momentos en las décadas 1970 y 1980, superimpuestos sobre los servicios proporcionados por entidades privadas, habían otros operados por entidades estatales, municipales o estatales. La excepción más notable a ese panorama bastante generalizada, fue el caso de Brasil, donde predominó el suministro de los servicios de parte de empresas privadas, formales y bien estructuradas, además de las entidades del sector público.

Las entidades públicas tenían estructuras de costos altas, en parte por sus ineficiencias y parcialmente por tener un mayor respeto de las leyes, sociales y otras, que las asociaciones privadas. Los costos y niveles de ineficiencia de éstas eran también excesivos, por el desaprovechamiento de potenciales economías de escala y el predominio de los intereses individuales de cada empresario sobre los de la colectividad de ellos. El costo de las ineficiencias se veía cada vez más inflado por el impacto de la creciente congestión de tránsito, que rebajó la productividad de vehículos y conductores, aumentando los costos en hasta un 16%, en São Paulo, de acuerdo con estimaciones de la *Associação Nacional dos Transportes Públicos* (ANTP). En muchos casos, el servicio recibió subsidios, fracciones importantes de los cuales servían para solventar el costo de las ineficiencias, más bien que rebajar el precio pagado por los usuarios de los servicios, o mejorar la calidad de atención.

Como respuesta a esa panorama infeliz, durante los últimos 30 años, las autoridades han promovido distintas transformaciones importantes en la gestión del transporte colectivo en muchas ciudades de la región, como: la transferencia al sector privado de la mayor parte de las entidades operativas que se incluía en el sector estatal;

- una reducción en los subsidios pagados a las operadoras, acompañada por medidas que buscaron reducir las ineficiencias operativas;
- la adopción paulatina de redes integradas de transporte público que combinan líneas troncales, operadas por empresas de estructura moderna mediante buses de gran capacidad corriendo sobre vías exclusivas, alimentadas por servicios complementarios;
- pruebas con una desreglamentación económica bastante completa del sistema de transporte colectivo, que han tendido a ser transitorias en ciudades grandes y estables en las de menor porte, y;
- el aprovechamiento de tecnologías modernas de cobranza de tarifas.

Pocas veces se ANTP hicieron intentos de mejorar los índices de empresarialización de las asociaciones de operadoras, y algunos de los que sí se hicieron lograron poco éxito. En lugar, se enfocó la atención en el desplazamiento de esas operadoras tradicionales por empresas nuevas.

Entre los objetivos de las reformas, cabe destacar los siguientes:

- transformar el transporte colectivo en una alternativa viable al particular, en una época de creciente propiedad de automóviles privados;
- mejorar la calidad del transporte para usuarios cautivos,
- reducir el peso del servicio en los presupuestos gubernamentales, y;
- reducir los costos externos (de accidentes, contaminación, etc.) del servicio.

Los sistemas tarifarios. En casi todas las ciudades principales, las tarifas de transporte colectivo constituyen excepciones a la norma de libertad de precios, la que forma una piedra angular del modelo económico aplicado en décadas recientes. Entre las capitales nacionales, solamente en Lima las tarifas son establecidas libremente por las operadoras, aunque en Santiago, las empresas tienen una libertad limitada de elección de tarifa en el momento del proceso de licitación de recorridos.

En la mayoría de las ciudades rige la tarifa plana, aunque en varias, es modestamente escalonada según el kilometraje del viaje (p.e. pesero, o minibús, de México y los colectivos de Buenos Aires). La conveniencia de la tarifa plana es, en general, inversamente relacionada con el largo de las rutas y la extensión de la ciudad. Frecuentemente, las líneas suburbanas tienen tarifas que dependen del largo de la ruta.

En distintas ciudades, en diferentes momentos, se ha creado una estratificación de servicios de transporte colectivo, de calidades diferenciadas y precios correspondientes, por motivos iguales en todos los casos. A veces, se busca asegurar un servicio básico para los ciudadanos de más bajos ingresos, como actualmente, en Quito, donde un pasaje en los servicios denominados populares, operados por vehículos de más de diez años de uso, vale 25% menos que el de los servicios especiales. En algunas ocasiones se desea ofrecer servicios superiores para personas de altos ingresos, como en Río de Janeiro, donde operan servicios operados por buses con aire acondicionado, a una tarifa modestamente recargada. A veces, se trata de relacionar la tarifa cobrada a la antigüedad del vehículo, como en Bogotá, donde se lleva a extremos la diferenciación tarifaria, siendo clasificados los buses por siete categorías diferentes, para cada una de las cuales se fijan una tarifa diurna y otra nocturna. De todos modos, la tarifa nocturna de los buses de categoría más alta es solamente un 30% superior a la diurna de la categoría más modesta.

Tarifas integradas. Comenzando en Curitiba en 1974, en un número de ciudades que crece paulatinamente, se han implantado redes de transporte colectivo consistiendo en líneas troncales, que operan normalmente sobre vías exclusivas, y que son física y tarifariamente integradas con líneas alimentadoras. La integración se efectúa tradicionalmente en terminales de acceso controlado, cuya función principal es permitir que los pasajeros puedan transbordar sin recargo al valor del pasaje. Tales terminales son características del sistema de transporte masivo mediante buses de Quito (trolebus y Ecovías), y del Transmilenio de Bogotá. Sin embargo, a partir de 1974, han surgido nuevas tecnologías de cobranza de pasajes que han dejados esos terminales, a lo menos parcialmente, obsoletos, como demuestra el caso reciente de la ciudad de São Paulo.

En el Municipio de São Paulo, rige un sistema de tarificación por unidad de tiempo (más bien que por línea o kilometraje), siendo permitidos transbordos gratuitos dentro de un plazo de dos horas de abordar en vehículo en que se inicia el viaje. Hasta mediados de mayo de 2004,

esos transbordos debieron efectuarse en terminales, pero, a partir de ese momento, la incorporación de nueva tecnología (tarjeta electrónica recargable y lectores instalados en los buses), permitió levantar esa restricción. El nuevo boleto electrónico único es compatible con el concepto del vale transporte, adoptado a nivel nacional, mediante el cual el transporte colectivo de empleados de bajos salarios es subsidiado, en parte por las empresas donde trabajan y en parte por los contribuyentes.

La incidencia de las tarifas en los gastos familiares. Las tarifas de buses urbanos siguen constituyendo un costo importante para las familias de menores ingresos. Véase el cuadro 1, que compara la situación en 1988 con la de 2004, en una selección de ciudades. La incidencia de la tarifa bajó significativamente sólo en La Paz, donde había quedado en un valor alto en 1988, posiblemente como consecuencia transitoria del programa de estabilización económica de impuesto a mediados de ese decenio, y Santiago, donde la política de desreglamentación provocó un alza progresiva en su valor a lo largo de los años ochenta.

En algunas ciudades, la tarifa era artificialmente barata en 1988, a raíz de su fijación, por motivos políticos, en valores insostenibles en el largo plazo, como en Lima, o la aplicación de subsidios, como en México. En años más recientes, las autoridades han tendido a fijar la tarifa dando una mayor ponderación a las consideraciones técnicas que a las políticas. Existe menos entusiasmo por los subsidios, a raíz de cambios en los modelos económicos y algún desencanto con su eficacia, pero no han sido eliminados, y en algunos casos, como Buenos Aires, han surgido donde antes no existían.

Las redes integradas ofrecen, a lo menos en teoría, posibilidades de rebajar la tarifa, por distintas razones, como: una mejor adaptación del tamaño del vehículo a la naturaleza de la demanda en cada tramo de la red; la mayor productividad de los buses troncales y sus choferes a raíz de su aislamiento de la congestión de tránsito, y; la mejor nivel de empresarialización. Aunque en Bogotá y Quito, el valor del pasaje de las redes integradas es igual o modestamente superior al de los servicios convencionales, el hecho que los transbordos son gratuitos de dichas redes conduciría, en la mayoría de los casos, a una rebaja efectiva en el precio de un desplazamiento de puerta a puerta. Las redes integradas aumentan la incidencia de los transbordos, que no son del gusto de los pasajeros, pero una baja la duración de su viaje y/o el valor del pasaje, puede compensar esa desventaja.

CUADRO 1: LA INCIDENCIA DEL COSTO DE TRANSPORTE COLECTIVO EN LOS PRESUPUESTOS DE FAMILIAS DE BAJOS INGRESOS, CIUDAD SELECCIONADAS, 1988 Y 2004

Ciudad	75 pasajes por mes como % del salario mínimo, 1988	75 pasajes por mes (40 en casos de tarifa integrada) como % del salario mínimo, 2004
Municipio de São Paulo	15%	25%
La Paz	50%	20%*
Santiago	42%	23%
Lima	14%	18%*
México, D.F.	3%	16%
		20%* (normal)

Bogotá	9%	13% (Transmilenio)
Quito	8%	10% (popular) 8% (trole, Ecovía)
Buenos Aires	12%	17%
Nota: * valor aproximado, por la variación en la tarifa.		

Fuentes: (i) *The impacts of subsidies, regulation and different forms of ownership on the service quality and operational efficiency of urban bus systems in Latin America*, CEPAL, 1992; (ii) informaciones proporcionadas por los colaboradores identificados al final del texto del boletín; (iii) *Panorama social de América Latina, 2002-03*, CEPAL, 2004, y; (iv) http://www.fsa.ulaval.ca/rdip/cal/lectures/aff_actualites/argentina_eleva_salario_mi.htm.

La adopción de sistemas de redes integradas ha beneficiado, sin lugar a dudas, a los usuarios del transporte colectivo en Bogotá y Quito, que son ciudades que poseen atributos especiales y no son típicas de las capitales latinoamericanas en general. Por ejemplo, la densidad demográfica de Bogotá, de 210 personas por hectárea, es muy alta, y la larga y angosta configuración geográfica de Quito, aunque parecida a algunas otras ciudades, como La Paz, no es representativa. En otros entornos, no es seguro que las redes integradas, compuestas de rutas troncales y otras de alimentación, favorezcan a los usuarios del transporte colectivo. El TranSantiago, propuesto para la capital chilena, que es más o menos circular en su configuración topográfica y cuya densidad demográfica no llega a la mitad de la bogotana, podría hasta elevar el valor promedio del pasaje, entre el origen un punto final del viaje.

El problema de los pasajeros que viajan sin pagar pasaje. El valor relativamente alto del pasaje en algunas ciudades, relativo a los ingresos de los usuarios del transporte colectivo, crea condiciones propicias para una negociación directa entre el conductor o cobrador y el pasajero, quien puede lograr que le aplique un precio inferior. Esa costumbre informal es especialmente frecuente en los barrios periféricos, de bajos ingresos, en los extremos de líneas a las cuales se aplica una tarifa plana. Se estima que en Santiago, hasta un 30% de los pasajeros viajan en esa modalidad.

Además, en muchas ciudades, a varias categorías de pasajeros les son concedidas formalmente exenciones al pago del pasaje, o el derecho de viajar pagando una fracción del valor que normalmente rige para los pasajeros adultos. A veces, el porcentaje de los pasajeros que viajan de forma gratuita llega a proporciones sorprendentes, como en la ciudad de Rio de Janeiro, donde asciende a casi un 40%, siendo típicas cifras entre 10% y 12% para las ciudades brasileras en general. Dependiendo del caso, las personas con derecho a viajar gratuitamente incluyen los estudiantes, los jubilados, oficiales de policía, veteranos de guerras, carteros, y otros, todos merecedores de un tratamiento especial. El problema principal relacionado con ese tipo de privilegios es que el costo correspondiente no es pagado por las autoridades, municipales o nacionales, que lo concede, sino que es cargado al resto de los pasajeros, que pagan tarifas superiores para compensar el subsidio recibido por los ciudadanos que los que viajan. Es muy probable que existan casos en que los pasajeros que efectivamente pagan la subvención están en una situación financiera más deprimente que la de los compatriotas a quienes subvencionan. En algunos países de otras regiones, el Reino Unido, por ejemplo, también se concede a algunas categorías de ciudadanos el derecho de viajar gratis o a bajo costo, pero la diferencia en ingresos a la empresa operadora es compensada por la autoridad correspondiente.

Detalles sobre el valor de los pasajes cobrados en distintas ciudades. El tema de la presente edición de nuestro Boletín FAL fue inspirado por algunas consultas sobre el valor de los

pasajes en las ciudades de la región. Respondió a una solicitud de información sobre el particular una serie de los más distinguidos expertos sobre el transporte urbano latinoamericano, incluido: Rogério Belda, Pedro Szasz, Pedro Machado y Nelson El Hage (Brasil), Gerhard Menckhoff y Pierre Graftieaux (Banco Mundial), Cesar Arias y David Briggs (Ecuador), Julio César Chavez y Blanca Guerrero (Perú), Rosa Virginia Ocaña (Venezuela), Juan Terra y Lucas Facello (Uruguay), Luis Rosales (México), Irma Chaparro (Colombia), Darling Rojas (Nicaragua), y Mario Vacca, Danny Thomas y Nora Turco (Argentina). La información recibida está disponible a través de la Unidad de Transporte, CEPAL.
