



Se autoriza la reproducción del contenido con la cita: Boletín FAL # 151, CEPAL

Edición No.151, marzo 1999

ACTUALIDADES Y PERSPECTIVAS EN EL SECTOR TRANSPORTE: URBANO, FERROVIARIO Y CONSERVACIÓN VIAL

La presente edición del Boletín entrega un recuento de los recientes acontecimientos y tendencias en el sector transporte de América Latina y el Caribe, abarcando aspectos relacionados con el transporte urbano, el transporte ferroviario y la conservación vial.

Persiste la congestión del tránsito urbano. Durante 1998, la cantidad de automóviles en las principales ciudades latinoamericanas siguió creciendo a tasas entre un 6% y un 10%, y se mantuvo la preocupación de las autoridades por la congestión de tránsito. Aún no se han implantado medidas eficaces para enfrentar y resolver el problema de la congestión. En algunas ciudades, se justificarían importantes vías adicionales, como el tramo entre la Panamericana Norte y Callao del propuesto anillo periférico limeño. En ese tramo se discute la conveniencia de cobrar peajes, tal como se pretende hacer en Santiago, para una proyectada red vial urbana concesionada.

En Santafé de Bogotá, se introdujo un sistema de restricción vehicular para horas de punta, aplicado a los últimos dígitos de la placa numeral, basado en experiencias anteriores en la Ciudad de México, Santiago y Sao Paulo.

En Medellín, donde ya se había aplicado un recargo sobre el precio de la gasolina, se impuso una restricción sobre la circulación de vehículos con un solo ocupante, comparable a una medida semejante aplicada a la avenida Costanera (Sur) en Santiago, donde ha sido muy difícil su fiscalización efectiva. También en Santiago, varias autoridades municipales iniciaron una política de licitar la construcción y operación de estacionamientos públicos subterráneos, con la intención de desplazar el parqueo, desde las calles hacia las nuevas construcciones. En Lima y otras ciudades, también existen planes de licitar la construcción de estacionamientos subterráneos.

Una iniciativa chilena más innovadora, que paulatinamente se tramita en el poder legislativo, es una ley que facultaría el cobro por el uso de segmentos de la vialidad urbana sujeta a la congestión (es decir, la tarificación vial). En Cuba, el transporte urbano de pasajeros continúa siendo insuficiente a la demanda, satisfaciendo a cerca de un 50% de la misma. El sistema Metrobus se consolida y transporta diariamente unos 350 mil pasajeros a distancia media de 9 km. En ese país, la bicicleta sigue siendo un medio de transporte importante. En los últimos años se han vendido alrededor de 2 millones de unidades y en La Habana se ha creado una red de vías y carriles exclusivos para las mismas.

¿Demasiados taxis? En varias ciudades la cantidad considerada excesiva de taxis, y su efecto perjudicial

en la fluidez del tránsito, motivaron a las autoridades a tomar acciones. En Lima, el servicio de taxis fue considerado como uno de los más desregulados del mundo, pero ahora los vehículos que operan como taxis en el centro de la capital peruana deberán ser pintados de amarillo, lo que limita a los dueños de automóviles particulares a optar por prestar servicios como taxistas, con el fin de complementar sus ingresos. En Costa Rica, se debate entre la licitación del servicio y su liberalización.

¿Sobran los buses? En Santiago, se logró readjudicar los recorridos de transporte colectivo en la zona interior al anillo de circunvalación Américo Vespucio, lo que provocó una modesta reducción en el parque de buses. Sin embargo, por la presentación de solamente 311 ofertas para 308 líneas, surgieron nuevas dudas sobre la competitividad de proceso de licitación.

¿Quién paga por los beneficios y las externalidades? En las ciudades de mayores recursos, se observó una tendencia hacia la adaptación de servicios de transporte colectivo menos dañinos al medio ambiente, más accesible a personas discapacitadas, como por ejemplo, en Buenos Aires, la introducción de buses de piso bajo con dispositivos que permiten el acceso y egreso de sillas de ruedas. A lo menos un vehículo de estas características debió incorporarse en cada línea. En Santiago, las autoridades promovieron, con dificultades, la instalación de cobradores automáticos en los buses, con el fin de liberar al conductor de la tarea de cobrar, en beneficio de la seguridad de tránsito y de su propio bienestar psicológico.

Sin embargo, las innovaciones técnicas tienen un costo. Por la incorporación del cobrador automático en Santiago, se autoriza un alza de tarifa de un 11%, lo que significa que los beneficios generados por su instalación serán financiados por los propios pasajeros.

El difícil papel regulador del Estado. En muchas ciudades, como Lima y Santiago, se sospecha la existencia de un frente común entre los operadores de los servicios de transporte colectivo, a la que los gobiernos prefieren no desafiar. En Buenos Aires, se observa una tendencia hacia la propiedad de los buses cada vez menos dispersa y, además, una participación importante de las empresas de transporte colectivo en la administración de los trenes urbanos. El poder de los operadores es un tema al cual tendrán que dirigirse los gobiernos en los próximos años.

Pocos piensan en privatizar los metros. La operación estatal de los metros sigue siendo la norma y el progreso hacia su concesionamiento relativamente limitado. En Chile o México, donde la privatización de los ferrocarriles en general constituye una etapa ya casi superada, nadie ha propuesto seriamente hacer lo mismo para los metros. Solamente en Argentina y Brasil hubo avances importantes en 1998 en el área de la operación privada de los trenes urbanos. En Rio de Janeiro el consorcio Metrô Rio asumió responsabilidad de la operación a principios de abril, y puso en marcha un programa de mejoras, como un aumento en la frecuencia de los trenes en la Línea 2.

En Argentina, durante 1998 las concesiones ferroviarias en general, incluidas las suburbanas de la Región Metropolitana de Buenos Aires, se encontraron en una fase de renegociación. A principios de diciembre, el Congreso aprobó la nueva concesión de los ferrocarriles Mitre y Sarmiento, adjudicada al consorcio Trenes de Buenos Aires, que está obligado a invertir en los próximos 25 años unos USD 2.200 millones en equipo rodante, señalizaciones, obras de electrificación y la eliminación de pasos a nivel.

Las redes de metro vuelven a ampliarse. En varias ciudades, incluidas Brasilia, México, Rio de Janeiro, Santiago de Chile y Sao Paulo, hubo avances significativos referente a los proyectos y las obras de extensión de las redes de metro, aunque a veces a una tasa muy reducida, como es el caso de Brasilia.

Es interesante observar que en ciudades como México y Santiago, las empresas encargadas con el sistema de metro se esfuerzan para asegurar una compatibilización técnica, de modo que un tren que hoy

corre sobre la línea x mañana podría prestar servicios sobre la línea y. Por otra parte, en Sao Paulo, no se preocupan de esto, y de hecho, los sistemas eléctricos de las siete líneas contempladas entregarán energía a tres voltajes (750, 1.500 y 3.000) mediante una mezcla de catenaria y tercer riel.

En Santafé de Bogotá, una ciudad de unos siete millones de habitantes, no existe ninguna especie de tren urbano para pasajeros. El gobierno del presidente Samper, saliente en 1998, se comprometió a asignar recursos que permitiera iniciar la construcción de un metro en la capital colombiana. Sin embargo, el proyecto continúa detenido en la etapa de estudios y deliberaciones del Consejo de la Ciudad, y es factible que no solamente Medellín sino también Cali contarían con servicios de metro antes que la mucho más poblada capital del país.

EL TRANSPORTE FERROVIARIO EN 1999: ¿SEGUIRÁN LAS FUSIONES DE EMPRESAS?

Problemas con la privatización de los ferrocarriles. En Colombia, la topografía frecuentemente accidentada y una muy angosta trocha de una yarda, complican las operaciones ferroviarias, limitando tanto la capacidad de los trenes como las velocidades que pueden alcanzar. Estas circunstancias se traducen en dificultades para el concesionamiento de los ferrocarriles, considerado inviable sin subsidios, para atraer la inversión necesaria que permita mejorar la infraestructura. La Red del Atlántico fue adjudicada, en enero de 1998, al consorcio Ferrocarriles de La Paz, compuesto por diferentes entidades españolas, colombianas y otras, el que no consiguió constituirse formalmente y tampoco firmar el contrato de concesión. Se anticipa un resultado más alentador en el caso de la licitación de la Red del Pacífico, para la cual se presentó, a fines de agosto de 1998, un sólo consorcio, también formado por entidades españolas y colombianas.

En Ecuador, los daños causados por el fenómeno climático de El Niño a la vía férrea han significado, en el mejor de los casos, la postergación de la licitación del ferrocarril, y muy posiblemente, el efectivo abandono de ese medio de transporte. Las finanzas públicas, arruinadas por una combinación de factores tales como El Niño, el bajo precio del petróleo y las restricciones de la Unión Europea a la importación de plátanos, difícilmente permitirán solventar los gastos con reparaciones y posteriores subvenciones operativas al ferrocarril. En Guatemala, en noviembre de 1998, preveía reanudar los servicios, paralizados durante varios años, del ya privatizado ferrocarril, pero no se ha podido cumplir debido a las consecuencias de huracán Mitch.

En Argentina, se anunció la transferencia del Ferrocarril Belgrano a un grupo integrado por una federación de trabajadores ferroviarios y una operadora extranjera. En Brasil, se adjudicó la malla ferroviaria del Estado de Sao Paulo, pero la mitad de los concesionarios de las distintas superintendencias de la antigua Red Ferroviaria Federal no está alcanzando sus metas de volumen de transporte. Lo mismo había ocurrido anteriormente en el caso argentino, donde en 1998 se inició el proceso de renegociación de concesiones.

Resultados más alentadores en algunos países. En Chile, donde no se fijaron metas de transporte para los ferrocarriles privatizados, el tráfico del Ferrocarril del Pacífico ha empezado a subir, igual que el llevado por la Administración del Ferrocarril Arica a La Paz, que se encuentra en una situación negociadora difícil frente a la Empresa Ferroviaria Andina, que opera la sección boliviana del mismo ferrocarril.

Se completa la privatización mexicana, y se inicia la peruana. En 1998, se firmó el contrato de concesión del último de los tres mayores paquetes entre los cuales había sido dividido Ferrocarriles Nacionales de México, pero las licitaciones peruanas se postergaron, hasta fines del año, a raíz de un cambio de política por parte del gobierno, favoreciendo ahora un tipo de privatización según el modelo adoptado en Inglaterra, es decir, distinguiendo la operación de los servicios de la administración de las vías.

Calle sin salida para los trenes de pasajeros. En la Provincia de Buenos Aires y el Estado de Sao Paulo, las autoridades estatales operan servicios para pasajeros, relativamente intensivos en la ruta Buenos Aires a Mar del Plata. En Argentina, el esperado resurgimiento general de los trenes interurbanos para pasajeros hacia otros destinos continúa pendiente, a pesar de Algunas iniciativas aisladas, como la de uno de los concesionarios de servicios suburbanos en Buenos Aires, que introdujo un servicio diario a Rosario. El concesionamiento de los trenes de pasajeros en Chile fue postergado una vez más, y podrían estar encaminado hacia la extinción.

La fusión de empresas ferroviarias. Llegó a América Latina en 1998 un fenómeno bien establecido en los Estados Unidos, mediante el cual se fusionan las empresas ferroviarias. Un grupo relacionado con las empresas brasileñas Ferrovia Sul Atlântico y Ferrovia Centro Atlântica entregó una oferta de compra de las concesiones argentinas del Ferrocarril Mesopotámico General Urquiza y Ferrocarril Buenos Aires al Pacífico, ambos de propiedad del grupo Pescarmona. Siempre que sea aprobada por parte del gobierno argentino esa transferencia, sin contar la Malla Paulista, existirán líneas férreas bajo efectivamente una sola mano, entre el nortino estado brasileño de Sergipe y la cordillera mendocina, frente a Chile.

LA CONSERVACIÓN VIAL EN 1999: CONTRATISTAS GARANTIZAN ENTREGAR CAMINOS DE CALIDAD PREDEFINIDA

Fondos de Conservación Vial. Durante 1998 hubo importantes avances con relación a la creación de fondos de conservación vial en América Latina y el Caribe. Así, continuó funcionando el de Guatemala y se dictó la legislación que los instaura en Costa Rica y Honduras. Se espera que éstos inicien sus actividades en 1999, agregándose El Salvador y Nicaragua en la aprobación de las leyes que establezcan sus propios fondos de conservación vial.

Vías en condiciones aceptables. Desde 1997 ha estado en operación el Fondo Privativo (cuenta especial) de Conservación Vial de Guatemala. El Fondo está integrado, en carácter de impuesto vinculado a un fin específico, por una parte del impuesto a los combustibles, en un monto equivalente a unos 4 centavos de dólar por litro, cuyo producto se deposita mensualmente.

El año 1998 fue uno de intensa actividad en la conservación de la red vial guatemalteca. Los recursos del Fondo ascendieron al equivalente de 65 millones de dólares, mediante los cuales se llevó a cabo un amplio programa de contratos de conservación que abarca toda la red básica que no está bajo contrato de rehabilitación (unos 3 000 kilómetros de vías pavimentadas) y 1 900 kilómetros de otros caminos importantes no pavimentados. A causa del mantenimiento, las vías se encuentran en general en aceptables condiciones para los usuarios.

A mediados de 1998 se aprobó en Costa Rica la ley del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y su respectivo reglamento. El CONAVI será el responsable de llevar a cabo la gestión de la red vial nacional. Administrará un fondo vial, financiado por una contribución especial de 15% sobre el precio de los combustibles y la mitad del producto del impuesto a la propiedad de los vehículos.

En Honduras, luego de un período de letargo, a fines del año pasado se modificó la legislación existente, aprobada en 1993, para precisar la fracción del impuesto a los combustibles que ingresará al Fondo de Conservación Vial. De este modo se despejan los inconvenientes que han impedido hasta la fecha el funcionamiento del Fondo.

Participación de los usuarios. El Fondo de Guatemala cuenta con un consejo consultivo, integrado por seis miembros, de los cuales tres representan a los transportistas, agricultores y contratistas. Se ha reunido regularmente dos veces al mes, asesorando en todo lo referente al funcionamiento del Fondo y

transmitiendo las opiniones de los usuarios acerca de las políticas de mantenimiento. En el Consejo del CONAVI costarricense, de siete miembros, tres provienen del sector privado. Tres de los ocho integrantes del Comité del Fondo de Honduras representarán al sector privado.

Por su parte, en El Salvador y Nicaragua está muy avanzado el proceso de redacción de las leyes que crearán los respectivos fondos. En ambos casos, se prevé la instalación de entes autónomos que los gestionarán, contando en sus directorios con una importante representación (al menos 50%) de los usuarios directos e indirectos. El cargo en los combustibles se define como una tarifa por el servicio de mantenimiento vial y no como impuesto vinculado (earmarked tax). Además, la gestión del Fondo deberá efectuarse según principios empresariales de eficiencia y eficacia.

En Nicaragua, el Gobierno cuenta con mayoría en el Congreso y hubiera podido aprobar la ley sin grandes inconvenientes, pero ha preferido que ella cuente con sustento popular previo. Por ello, está desarrollando una amplia campaña de divulgación pública sobre la importancia del Fondo de Mantenimiento Vial, que podría servir de ejemplo para otros países que quieran obtener el apoyo de la ciudadanía.

Contratos de conservación por estándares, niveles de servicio o por resultados. Estos contratos son cada vez más aceptados, al punto que paulatinamente se está comenzando a considerarlos como un procedimiento normal de contratación. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo como el Banco Mundial están promoviendo su aplicación. A fines de diciembre del año pasado, en siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Perú y Uruguay) había cerca de 400 contratos de esta naturaleza, abarcando unos 30 000 kilómetros de caminos. En 1999, se espera que continúe su expansión. Además, se pretende realizar una primera evaluación general de sus resultados.

Este tipo de contrato implica llevar a materializar un servicio de caminos en buen estado. Se caracteriza por exigir del contratista que conserve las vías en condiciones siempre mejores que las que se hayan estipulado, siendo de su responsabilidad programar y llevar a cabo las acciones necesarias para ello. Los pagos al contratista se efectúan habitualmente mediante un monto fijo mensual, sin importar los volúmenes de obra efectivamente realizados en el período, lo cual es un fuerte incentivo para aumentar la eficiencia, reducir los costos y trabajar en forma esencialmente preventiva.

Puesto que se establecen explícitamente las metas a cumplirse, los usuarios tienen claro el estado de las vías al que pueden aspirar. Lo mismo es válido para los organismos viales, cuyos funcionarios suelen estar desorientados en este aspecto. Sin duda que ello redundará en una mejor condición de los caminos.

Los contratos de conservación por estándares empezaron a otorgarse recién a partir de 1996, en forma experimental, siendo por ello sus modalidades y alcances muy variados. La mayoría de los contratos abarca sólo el mantenimiento rutinario de los caminos; así, los indicadores que definen el estado establecen que no debe haber baches, las fisuras deben estar selladas, el sistema de drenaje expedito, la señalización completa y visible y la faja de dominio limpia. En algunos contratos la conservación se limita a la limpieza del sistema de drenaje y de la faja de dominio, excluyendo la calzada. Pocos contratos incluyen la conservación periódica, para lo cual se agregan indicadores de estado relacionados con la regularidad de la superficie de rodadura. Otros consideran obras de rehabilitación o pequeños mejoramientos pagaderos a precios unitarios.

Viabilidad de las microempresas. Gran cantidad de kilómetros de conservación rutinaria está contratada en Colombia, Guatemala y Uruguay a microempresas de 10 a 15 trabajadores, demostrándose así su viabilidad. Sus plazos son de uno o dos años y abarcan entre 40 y 60 kilómetros, aunque algunos superan

los 150 kilómetros. Los contratos que incluyen rehabilitación o conservación periódica han sido otorgados generalmente a empresas constructoras, con plazos de dos a cinco años, con longitudes entre 120 y 400 kilómetros de vías. Casi todos los contratos corresponden a caminos interurbanos de variados niveles de tránsito, aunque en Montevideo se inició hace un año uno de carácter urbano.
