



Se autoriza la reproducción del contenido con la cita: Boletín FAL # 162, CEPAL
2000

Año XXIV - Edición n° 162, febrero

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

La presente edición del Boletín entrega un recuento de los recientes acontecimientos y tendencias en América Latina y el Caribe, en materia de transporte ferroviario, urbano y conservación vial.

Para mayor información sobre estos temas, sírvase contactar a: Ian Thomson, email ithomson@eclac.cl (transporte ferroviario y urbano) y Alberto Bull, email abull@eclac.cl (conservación vial).

LOS FERROCARRILES EN EL 2000: LA MAYORÍA PRIVATIZADOS Y UNA MINORÍA DEJA DE EXISTIR

UNA PRIVATIZACIÓN QUE PARECÍA IMPROBABLE. Entre las recientes privatizaciones ferroviarias, se destacan los casos de Guatemala y del Perú. Ferrovías Guatemala, subsidiaria de la empresa estadounidense *Rail Development Corporation*, inició sus operaciones en abril de 1999, devolviendo a ese país centroamericano un medio de transporte que había dejado de ofrecerse en el mercado unos tres años antes. En ese intervalo, decayó la condición del material rodante, hubo invasiones de la faja de vía, y tanto el país en general como el ferrocarril en particular sufrieron fuertes daños a raíz del huracán Mitch. De todos modos, se considera audaz operar un ferrocarril en un país bastante montañoso y de dimensiones territoriales reducidas, que no genera grandes volúmenes de tráficos mineros o agrícolas, y donde la trocha es de tan solo tres pies. La *Rail Development Corporation* contempla, en una primera etapa, transportar carga contenedorizada entre la costa atlántica y la capital, luego también desde el Pacífico, en una tercera fase restablecer el intercambio ferroviario con México, y finalmente también con El Salvador.

**¿ES FACTIBLE SALVAR OTROS FERROCARRILES APARENTEMENTE
INSALVABLES?** Si resultara exitoso el restablecimiento de los servicios ferroviarios en Guatemala, podría ser factible reponerlos también en otros países, como Costa Rica, Ecuador y Paraguay, donde el futuro del sistema ferroviario se ha visto bastante inseguro. Cabe poca duda que, en estos países, el ferrocarril se privatizará, o dejará de existir. En 1999, dejó de funcionar el primitivo ferrocarril paraguayo, cuyos trenes salían sin frenos y eran arrastrados por locomotoras a vapor cuya antigüedad

superaba los ochenta años. Próximamente, se espera que vuelva a prestar servicios en el tramo suburbano Asunción-Luque.

UN MODELO DISTINTO DE PRIVATIZACIÓN EN EL PERÚ. En noviembre de 1999, los tres ferrocarriles más importantes del Perú (Central, Sur, y Santa Ana) se transfirieron al sector privado, mediante un modelo de concesionamiento singular. Se licitaron conjuntamente estos tres ferrocarriles a un consorcio, compuesto de intereses estadounidenses, británicos, peruanos y japoneses, que ofreció pagar al Estado un 33.375% de sus ingresos por transporte. (Durante los primeros años de la concesión, el monto pagado podrá destinarse a inversiones en las vías.) El consorcio debió encontrar operadores para el servicio, lo que logró repartiendo los tres segmentos entre sí, asignando, por ejemplo, a la norteamericana *Rail Development Corporation* la administración del ahora renombrado Ferrocarril Central Andino, mientras la británica Sea Containers se encarga del servicio turístico entre el Cusco y Machu Picchu (Ferrocarril de Santa Ana). De acuerdo con el modelo peruano, los operadores arriendan el material rodante y pagan derechos de vía al consorcio, del cual forman parte, estando libres los valores de arriendo, bajo la condición que los mismos valores rijan para cualquier arrendatario, admitiéndose terceros como operadores. Mediante este mecanismo, en principio, si, por ejemplo, una empresa minera de Cerro de Pasco considerara elevados los fletes cobrados por Ferrovías Centro Andino, podría arrendar equipo al propio consorcio y competir con Ferrovías.

CASOS SOLUCIONADOS, Y OTROS POR SOLUCIONARSE. En Colombia, se completó la privatización de los ferrocarriles, y en Argentina se adjudicó el Ferrocarril Belgrano S.A. a un consorcio liderado por la Unión Ferroviaria, que es un sindicato de trabajadores ferroviarios, a la cual se transferirían recursos para obras de infraestructura. En Chile, la infraestructura ferroviaria desde el eje Santiago-Valparaíso al sur permanece sin licitar, igual que los servicios para pasajeros, y los ferrocarriles en Uruguay y Venezuela se mantienen el manos estatales. En estos casos, el futuro de las operaciones parece mucho más asegurado que es en los otros países, ya mencionados, donde no se han llevado a cabo privatizaciones.

DIFERENTES DISPOSICIONES DE INTERVENIR EN LAS EMPRESAS

CONCESIONARIAS. En Argentina y Chile, el Estado parece dispuesto a renegociar las concesiones adquiridas por empresas que no siempre han cumplido con sus obligaciones contractuales. Por otra parte, en Bolivia, el gobierno ha presionado a la Empresa Ferroviaria Oriental, para que rebajara fletes. Esta última empresa es una de varias que han llevado un mayor tonelaje en los años recientes que en cualquier periodo anterior.

EL SUEÑO DE NUEVOS FERROCARRILES. También en Argentina, se puso en marcha un programa de licitar la construcción y operación de un Ferrocarril Patagónico, cuya materialización parece bastante improbable. En el mismo país, se volvió a hacer obras menores relacionadas con una posible conexión ferroviaria con Chile, a la altura de la Provincia argentina de Neuquén y de la IX Región chilena. Pero, Brasil sigue siendo el único país en la región donde la construcción de nuevos ferrocarriles es una realidad, y no meramente un sueño.

TRANSPORTE URBANO EN EL 2000: MAYOR CRECIMIENTO ECONÓMICO, CANTIDAD DE VEHÍCULOS Y CONGESTIÓN DE TRÁNSITO

EL ESTANCAMIENTO ECONÓMICO ALIVIA LA CONGESTIÓN. Durante 1999, los problemas del transporte urbano en América Latina y el Caribe siguieron siendo los mismos de años recientes, modificados modestamente por las consecuencias del estancamiento y retroceso económico sufridos por muchos de los países de la región, especialmente en América del Sur. Nadie defiende una paralización en el crecimiento económico, pero referente al problema de la congestión de tránsito trae un alivio. En un año normal, los aumentos en las flotas de automóviles sobre una red vial, cuya expansión física significativa no es factible en zonas ya consolidadas, se traducen en aumentos correspondientes en la congestión, siempre que las autoridades competentes no tomen medidas para restringir el uso de los automóviles en las horas y zonas más conflictivas.

En el caso de Santiago de Chile, la flota de automóviles creció a tasas cercanas a 10% durante la mayor parte del decenio, reflejo de tasas anuales de crecimiento económico del orden de 6% a 7%. En 1999, el PIB bajó en un 1.4%, y se estima que la flota demostró un crecimiento de meramente 1%. En Argentina, Colombia, Ecuador, Honduras, Uruguay y Venezuela, el PIB también se redujo, en hasta más de 7% y, aunque aun no se conocen las cifras del parque de vehículos, seguramente se habría estancado o demostrado un crecimiento mínimo. Las medidas tomadas en las ciudades de la región para controlar el uso del automóvil, igual que en años anteriores, se destacaron por su escasez, timidez o inexistencia. El hecho que el problema de la congestión no se haya agravado significativamente en muchos países no debería dejar tranquilas a las autoridades. La CEPAL estima que todos los países de América Latina experimentarán tasas de crecimiento positivas en el PIB en el año 2000, resultando en el resurgimiento del habitual problema de la congestión de tránsito.

INTENTOS PARA ATRAER AL SECTOR PRIVADO EN LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA. Por otra parte, los modestos resultados económicos limitan los fondos disponibles para la inversión pública en el transporte urbano, atrasando importantes proyectos como el metro de Santafé de Bogotá y la extensión de metro de Lima. Los gobiernos locales y nacionales siguieron buscando mecanismos para que el sector privado contribuya al suministro de una mayor capacidad para los desplazamientos urbanos, con resultados muy limitados. Durante muchos años, ninguna obra significativa de infraestructura de transporte en ciudades latinoamericanas han sido proporcionada por el sector privado, ni siquiera la extensión de la red de metros en Buenos Aires, que es operada por un concesionario. Esta situación deberá cambiar a raíz de la construcción y administración de la llamada Costanera Norte, en Santiago, cuya licitación se concluyó exitosamente en 1999, después de una larga serie de impedimentos.

LA DESREGLAMENTACIÓN SE ACERCA A SU FIN, EN LAS MAYORES CIUDADES. Referente al transporte colectivo, que sigue siendo el medio más importante en muchas ciudades, desde hace tiempo, ha sido posible identificar dos modelos institucionales básicos. Uno, tipificado por el caso extremo de Curitiba, está fundado en una estricta planificación y regulación por parte de las autoridades. El otro premia las acciones naturales del mercado, basado en una dosis liberal de desreglamentación. Este segundo modelo rige, por ejemplo, en las ciudades de Chile (sin contar Santiago) y del Perú (restringido modestamente en el caso de Lima).

En 1999, fue reafirmado que el modelo de la desreglamentación se considera inadecuado en ciudades relativamente grandes, cuyo número de habitantes supera la mitad de un millón. En ciudades como Concepción (Chile), Santafé de Bogotá (Colombia) y Lima (Perú), se adoptaron medidas destinadas a facilitar una mayor planificación y regulación en ese sector. En el caso de

Lima, la iniciativa para la reorganización del servicio autobusero está relacionado con un proyecto del Banco Mundial.

EL PAPEL DEL BANCO MUNDIAL. En otras ciudades, el Banco favorece otras soluciones, como en São Paulo, donde contribuye al financiamiento de la línea 4 del Metro. Con el fin de reducir los costos de adquisición de equipos, las características técnicas (la trocha, el sistema eléctrico, etc.) de ésta serán distintas a las de las primeras tres líneas. La cuarta línea del Metro de São Paulo será el único ferrocarril en todo Brasil de trocha estándar (de 1 435 mm), y posiblemente la única que ha habido en el país.

Probablemente, la ciudad grande latinoamericana donde mejor funciona el sistema de transporte es Buenos Aires, donde se controla la capacidad de estacionamientos de autos en las zonas céntricas, donde la privatización de las líneas férreas suburbanas y subterráneas ha dado como consecuencia aumentos importantes en el volumen de pasajeros, y en que el sistema de transporte colectivo es considerado un modelo digno de estudio por las autoridades urbanas en todo el mundo. Sin embargo, el Banco Mundial considera que podría atender aún mejor las necesidades de los ciudadanos, y propuso al gobierno nacional que una parte de un préstamo se destinara a un estudio de transporte urbano, que fue licitado internacionalmente. El gobierno consideró conveniente acceder a esa propuesta y, a fines de 1999 el consorcio elegido inició sus labores.

PREOCUPACIONES SOBRE EL COSTO DEL TRANSPORTE COLECTIVO. Durante todo el decenio de los noventa, el valor de los pasajes de transporte colectivo, en una gran cantidad de las ciudades de la región, ha tendido a subir. En 1999, se observaron indicios que las autoridades están dispuestas a considerar opciones de transporte que impliquen modestos sacrificios de comodidad o modernidad, siempre que permitan el cobro de tarifas más accesibles para las clases sociales de menores recursos. En otras latitudes, donde la subvención del servicio constituye una alternativa política y económicamente aceptable, una rebaja tarifaria sería factible sin incurrir en tales sacrificios. Sin embargo, no se ve en el horizonte un relajamiento de la norma latinoamericana de los años noventa de operar en sistema de transporte colectivo sin subsidios gubernamentales explícitos (los que se conceden con mayor generosidad a los metros y trenes suburbanos). En términos tanto de la eficiencia como de la equidad, se justificaría subsidiar el transporte colectivo, cuyos costos operativos y demoras suben a raíz de la congestión, mediante recursos recaudados de los automovilistas que la causan.

LA CONSERVACION VIAL EN 2000: FAVORABLES EXPECTATIVAS DE MEJORAMIENTO

La conservación vial es una actividad clave para fomentar la competitividad de países y regiones, pues al estar los caminos en buen estado, se evitan incrementos de costos de operación vehicular que encarecen innecesariamente el transporte y dificultan el acceso de bienes y servicios a los mercados. Además, se evitan aquellos accidentes imputables a rutas en mal estado y se previene la rehabilitación de caminos y calles. Durante 1999 creció en la región la conciencia acerca de la importancia de la conservación vial, lo que se tradujo en diversas acciones para mejorarla. Las perspectivas para el 2000 son también promisorias.

Fondos de conservación vial. Uno de los problemas más serios de la conservación es su financiamiento. Este ha sido crónicamente insuficiente, por estar basado en aportes del presupuesto

público, el cual está sujeto a múltiples demandas y variadas prioridades. Es por ello que los **fondos de conservación vial** son una vía realista para afrontar a largo plazo la provisión de recursos oportunos y suficientes para el mantenimiento.

La progresiva expansión del mantenimiento en **Guatemala**, país que tiene un fondo operativo desde comienzos de 1997, confirma lo indicado. A partir de una situación ampliamente deficitaria, hubo una rápida y sostenida expansión, apoyada en un fondo vial. Durante 1999 fue posible dar mantenimiento a 7 000 kilómetros de vías interurbanas (más de la mitad del total nacional, incluyendo todas las rutas principales). Se espera que durante el año 2000 la cobertura supere los 9 000 kilómetros. La creciente actividad de conservación ha traído claros beneficios para los usuarios, pues la transitabilidad ha mejorado en forma importante, habiendo desaparecido prácticamente los baches, que antes parecían ser inherentes a las vías.

Costa Rica y Honduras tienen fondos viales en sus primeras etapas de funcionamiento. 1999 fue el año de preparación, fijación de prioridades y organización. Paralelamente, se dio inicio a las operaciones, mediante contratos para paliar las situaciones viales más apremiantes. Durante el 2000 se prevé el comienzo de una acción sistemática de mantenimiento, con una cobertura progresivamente creciente.

Rasgos notables de estos fondos son la **participación de usuarios** directos e indirectos en los **consejos de administración** de los recursos y una amplia **prioridad para el mantenimiento**, en virtud de las cuales más de 75% del presupuesto se destina a la conservación (90% en el caso de Honduras).

Menos favorable es que en esos tres fondos el carácter jurídico de los ingresos es de impuesto vinculado y no de **pago de una tasa por un servicio**. Al recaudarse los recursos mediante el mismo circuito de los impuestos, pueden ocurrir dilaciones en su flujo, lo cual ya se ha observado en algunas ocasiones. Además, el impuesto vinculado, por ser en última instancia un ingreso fiscal, corre el riesgo de que en cualquier momento sea destinado a otros fines, estimados de mayor prioridad, especialmente cuando las vías se consideren en buen estado. A modo de ejemplo, durante la reciente campaña electoral de Guatemala se propuso destinar parte de los ingresos del fondo al mejoramiento de los sueldos de los profesores.

En **Nicaragua** se inició en 1999 la discusión del proyecto de ley de creación de un fondo de conservación en la Asamblea Nacional. En el 2000 se espera que lo propio ocurra en **El Salvador**. Varios otros países de la región han analizado el tema, pero sin que se hayan tomado decisiones definitivas al respecto.

Los **contratos de conservación vial por niveles de servicio o estándares** son una forma en que se busca garantizar el buen estado de las vías. Este tipo de contrato se caracteriza porque el criterio de pago es el buen estado de las vías, en conformidad a parámetros objetivos y no el volumen de obras ejecutado. Considerando diversas modalidades en cuanto al alcance de la conservación incluida, a fines de 1999 había en la región más de 31 000 kilómetros bajo contratos por niveles de servicio. Aproximadamente la mitad está contratada a microempresas de trabajadores, que se encargan de la conservación rutinaria.

La experiencia de los últimos años muestra prometedores resultados en cuanto a condición de las

vías, reducción de costos operacionales y generación de empleos genuinos. Los contratistas, tanto empresas tradicionales como microempresas, han tenido mayoritariamente un desempeño adecuado. Un aspecto por mejorarse es la supervisión, puesto que en algunos países los controles son débiles y no aseguran un cumplimiento cabal por parte de los contratistas.

En medio de una franca expansión, los retrocesos han sido pocos, a veces por causas ajenas al esquema en sí. En **Brasil** hubo un contrato que fue cancelado anticipadamente por problemas presupuestarios. En **Colombia** no se renovaron a su vencimiento los tres contratos con empresas tradicionales, por haber un proceso de concesionamiento de caminos. Los contratos de conservación de calzada existentes en **Guatemala** no fueron renovados debido a que, por falta de experiencia, el costo anual por kilómetro fue muy elevado.

Durante el año 2000 se ampliará la cantidad de contratos por niveles de servicio. Están en preparación contratos para unos 7 700 kilómetros adicionales en Brasil, Ecuador y Perú, así como unos 2 600 kilómetros para microempresas en Honduras. Hay además serio interés en preparar contratos en Guatemala y Costa Rica.

PRIMER CURSO INTERNACIONAL POLÍTICAS DE TRANSPORTE Y PREPARACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE TRANSPORTE

Sede de CEPAL, Santiago de Chile, del 5 de mayo al 2 de junio de 2000

[Folleto curso](#)

PARA INFORMACIÓN ADICIONAL, DIRIGIRSE A:

Coordinadora Administrativa Curso,

CEPAL, Naciones Unidas - Casilla 1567 Santiago de Chile

Correo Electrónico: cjaramillo@eclac.cl

Fax: (562) 208 02 52 ó (562) 206 61 04 Fono: (562) 210 21 28 ó (562) 210 21 29

Dirección Sitio Web: <http://www.eclac.cl/ilpes>
