

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.671
31 de enero de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DEL SEMINARIO REGIONAL SOBRE ASPECTOS
INSTITUCIONALES DEL TRANSPORTE COLECTIVO EN
LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS**

(Santiago de Chile, 13 al 15 de noviembre de 1991)

Este seminario se realizó en el marco de un proyecto llevado a cabo con el apoyo financiero del Gobierno de la República Federal de Alemania.

INDICE

	<i>Página</i>	<i>Párrafos</i>
A. ORGANIZACION DEL SEMINARIO	1	1-8
1. Lugar y fecha	1	1-2
2. Asistencia	1	3
3. Sesión de apertura	1	4-6
4. Temario	2	7
5. Sesiones de trabajo	2	8
B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	3	9-19
Anexo 1: PARTICIPANTES	5	
Anexo 2: PROGRAMA	7	

A. ORGANIZACION DEL SEMINARIO

1. Lugar y fecha

1. El seminario regional sobre aspectos institucionales del transporte colectivo en las ciudades latino-americanas se celebró en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en Santiago de Chile, del 13 al 15 de noviembre de 1991. El objetivo del seminario fue revisar el borrador del informe *El efecto de los subsidios, la reglamentación y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficacia operativa de los servicios del transporte urbano en América Latina*,* intercambiar opiniones y experiencias al respecto, y formular conclusiones y recomendaciones que los gobiernos de la región podrían tomar en cuenta al poner en práctica políticas y medidas para orientar la evolución del transporte público urbano.

2. El seminario se desarrolló dentro del marco del “Proyecto sobre el impacto social y económico de subsidios y diferentes formas de control y organización del transporte público urbano en América Latina”, que la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL llevó a cabo con el apoyo financiero del gobierno de la República Federal de Alemania. Esa División efectuó las tareas sustantivas y coordinó la labor de diez consultores, quienes elaboraron estudios de caso sobre las ciudades de Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, La Habana, La Paz, Lima, México, Quito, Santiago, y São Paulo. El proyecto surgió a raíz de una preocupación respecto a la ineficacia, incongruencia e inestabilidad de algunas de las políticas aplicadas al sector. A pesar de que anteriormente se habían efectuado algunas labores preparatorias, el proyecto propiamente tal se desarrolló entre noviembre de 1988 y fines de 1991.

2. Asistencia

3. Participaron los consultores que elaboraron los estudios de caso (doce expertos de diez ciudades), el jefe de la Unidad de Transporte para América Latina y el Caribe del Banco Mundial, tres profesores universitarios (de los Estados Unidos y el Reino Unido) que habían estudiado temas relacionados con los del seminario en los países desarrollados, un asesor del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones especialista en transporte urbano, representantes de la División de Transporte y Comunicaciones y de la División de Operaciones de la CEPAL. Además asistieron en calidad de observadores, un número limitado de delegados de Argentina, Brasil y Venezuela (véase el anexo 1).

3. Sesión de apertura

4. El seminario fue inaugurado por el señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, quien dio la bienvenida a los participantes. En su intervención destacó la importancia del transporte urbano como actividad económica en América Latina —la más urbanizada entre las regiones del mundo en desarrollo— y la preocupación que tradicionalmente ha tenido la CEPAL sobre la materia. Señaló que el enfoque de la CEPAL en el área del transporte urbano toma en cuenta el entorno macroeconómico y social dentro del cual ese subsector está obligado a desarrollarse. De esa manera, se considera el transporte urbano como un componente de un sistema productivo. Destacó, además, la orientación del

*LC/R.1067, 1991.

proyecto hacia el análisis de casos concretos y, también, su aporte a la comprensión del fenómeno de la reglamentación y de la relación entre las actividades de los sectores privado y público.

5. A continuación hizo uso de la palabra el señor Robert T. Brown, Director de la División de Transporte y Comunicaciones. Después de reiterar la bienvenida a los participantes, se refirió a los problemas de transporte de América Latina y al desafío que enfrenta la División en el sentido de orientar los esfuerzos de su número muy limitado de profesionales hacia aquellos problemas que sean los más importantes y también susceptibles de mejorar mediante esos esfuerzos. Expresó que el transporte urbano planteaba uno de los problemas más trascendentes y afirmó que a través de un análisis destinado a promover un mejoramiento de los aspectos institucionales del subsector pueden obtenerse beneficios muy significativos; dichos análisis incluyen como componente fundamental, un intercambio de experiencias entre los países de la región.

6. Luego, se dirigió a los asistentes el señor John Flora, Jefe de la Unidad de Transporte para América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Se refirió a la flexibilidad de la política del Banco en el ámbito del transporte urbano y a la necesidad de adoptar una posición pragmática. Destacó la congruencia entre el pensamiento del Banco y el de la CEPAL en este tema; respecto de los subsidios, por ejemplo, manifestó que si fuese conveniente aplicarlos, deberán orientarse hacia quienes se desea beneficiar, y su aplicación debe ser de modo tal que no disminuya la eficiencia en la producción de los servicios.

4. Temario

7. El temario de la reunión fue el siguiente (véase el anexo 2, que contiene el programa detallado):
1. Tendencias en el transporte público urbano en América Latina
 2. La privatización y la evolución del transporte colectivo urbano mundial
 3. ¿Empresas privadas o empresas públicas?
 4. La subvención del transporte colectivo urbano
 5. ¿Reglamentación o desreglamentación?
 6. Construcción de modelos para los aspectos institucionales del transporte colectivo urbano
 7. La evolución del mercado de transporte colectivo urbano bajo un régimen de desreglamentación
 8. La organización interna de las empresas de transporte colectivo.

5. Sesiones de trabajo

8. En las sesiones de trabajo, se hicieron tres tipos de presentaciones:
- a) cuatro presentaciones generales, efectuadas por profesores de la Universidad de Harvard y de The Polytechnic of Central London, así como de la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL, sobre la privatización de los servicios públicos, la aplicación de los principios de construcción de modelos en el área del transporte público urbano, la desreglamentación del transporte colectivo urbano en el Reino Unido y las características más importantes en el desarrollo reciente del transporte colectivo urbano latinoamericano, respectivamente;
 - b) varias intervenciones realizadas por los consultores y por funcionarios de la CEPAL, sobre distintos aspectos institucionales del transporte colectivo urbano latinoamericano. Las exposiciones versaron sobre una comparación entre las empresas públicas y las privadas, la subvención del transporte colectivo urbano, las ventajas relativas de la desreglamentación frente a la reglamentación, la fijación de las tarifas y sus repercusiones sobre la calidad de servicio, la organización interna de las empresas de transporte colectivo urbano, y los operadores informales de servicios de transporte colectivo;

- c) presentación de conclusiones, basadas en las opiniones expresadas por los participantes durante las sesiones.

B. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Propiedad de las empresas, los servicios informales, la garantía de servicios para los grupos de menores ingresos y el derecho de autodeterminación de cada pueblo en materia de transporte colectivo urbano

9. Un número importante de los expertos invitados, de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, consideraron de poca importancia el tema relativo a los efectos de la forma de propiedad, privada o pública, del transporte en la calidad de los servicios. De mayor trascendencia, dijeron, es la necesidad de descentralizar la toma de decisiones referentes al transporte colectivo urbano. Los representantes elegidos de cada ciudad deberán estar facultados para determinar las características de su propio sistema de transporte; no obstante, dichos expertos estiman que corresponde al gobierno central promover el financiamiento de los proyectos del sector, particularmente los de gran envergadura.

10. Varios participantes opinaron que la ciudadanía, a través de la municipalidad respectiva, deberá tener libertad para escoger el sistema de transporte público urbano que prefiera y que éste deberá reflejar las exigencias y preferencias de la población. Se postuló que el sistema de transporte tiende a ser de mejor calidad en los países cuya población es más exigente.

11. La mayor parte de los expertos opinó que corresponde al Estado imponer reglas sobre el funcionamiento del sector, para garantizar el interés social en el servicio de transporte colectivo. Se reconoce que en la mayoría de los casos, las empresas de propiedad privada resultan más dinámicas y eficientes, pero deberían someterse a fiscalización de acuerdo con las condiciones de cada caso, lo cual es posible siempre que exista voluntad política para hacerlo. En algunos casos, las empresas públicas podrían representar la voluntad del Estado para garantizar los servicios básicos, pero deberían operar con eficiencia técnica y económica.

12. Hubo acuerdo general sobre la necesidad de asegurar el funcionamiento de servicios de transporte para los grupos de menores ingresos. Bajo ciertos regímenes de reglamentación, la red formal de servicios no se desarrolla con la agilidad necesaria para dar cobertura adecuada a nuevas zonas periféricas, donde éstos suelen residir. El vacío creado por la falta de atención de esas necesidades por los operadores autorizados suele ser llenado por servicios informales, que a menudo no respetan las normas de seguridad social de los empleados o las relativas a la condición técnica de los vehículos, y que cobran tarifas superiores a las de los servicios autorizados. Asimismo, algunos expertos expresaron su preocupación por el hecho de que la desreglamentación podría influir para que se dejara desatendidos a algunos sectores de la población, puesto que los servicios podrían concentrarse en los recorridos más rentables. En este contexto, fueron interesantes las referencias al sistema *vale transporte* del Brasil y al sistema de licitación de servicios socialmente convenientes pero comercialmente poco atractivos, que se practica en Gran Bretaña y que se estudia para su aplicación en Colombia.

2. Los subsidios, las tarifas y los objetivos básicos del transporte colectivo

13. Durante el desarrollo del seminario se inquirió sobre cuál es el objetivo fundamental del sistema de transporte colectivo urbano, sugiriéndose que puede ser la minimización del costo generalizado de un volumen definido de desplazamientos, o una medida comparable a esa. Para lograrlo podría tener que recurrirse al uso de subsidios. Los subsidios no se consideran como elementos intrínsecamente malos;

no obstante, corresponde meditar seriamente sobre la conveniencia de subvencionar, especialmente si ello resulta en el ofrecimiento de servicios de mala calidad. Se debería identificar y aprovechar fuentes de financiamiento entre los beneficiarios no usuarios del sistema de transporte público, tales como los dueños de propiedades de fácil acceso. Se deberá dirigir los subsidios hacia quienes realmente los necesiten.

14. Se comentó que algunas encuestas han revelado que los usuarios de los servicios de transporte colectivo no siempre colocan en primer lugar de sus exigencias el cobro de tarifas baratas, dándole algunas veces prioridad a aspectos relacionados con la calidad de los servicios; no obstante, para los usuarios de más bajos ingresos, la tarifa es un elemento de importancia primordial. En general, la tarifa cobrada se relaciona directamente con la calidad de servicio prestado. La justicia de los distintos sistemas de tarifa también recibió la atención de los expertos. Ningún sistema, en general, puede ser equitativo en el sentido de que se establezca una relación adecuada entre el valor del pasaje cobrado tanto con el costo del viaje efectuado como con el beneficio recibido por el viajero. A modo de ejemplo, el sistema de tarifa única no es justo para aquellas personas que tienen que hacer trasbordos, ya que cada vez que cambian de vehículo deben pagar nuevamente.

3. La planificación y la elección de la mejor opción reglamentaria

15. Hubo acuerdo general en considerar que ni el sistema de reglamentación completa ni la desreglamentación total es ideal. Lo que se necesita es una reforma reglamentaria. En algunos casos, particularmente de desreglamentación, podría convenir la introducción de elementos fiscalizados de reglamentación, para que exista un marco de referencia dentro del cual el transporte colectivo pueda desarrollarse, siempre que se mantengan la competencia y el dinamismo del sistema. Asimismo, en situaciones donde prevalece la reglamentación, podría ser interesante abandonar aquellas normas que más restringen el sano desarrollo del sistema de transporte. En ambos casos, deberá realizarse previamente una evaluación detenida y seria de los efectos que las medidas propuestas tendrían sobre el sistema de transporte de la ciudad en su conjunto. Hubo acuerdo total y unánime de que deberá haber reglamentación clara y rígida en lo que se refiere tanto a la seguridad y condición técnica de los vehículos como a la salud mental y física de los conductores.

16. La planificación sigue siendo una herramienta útil, cualesquiera que sean las modalidades de gestión de los transportes urbanos. Se dejó en claro que existe necesidad de desarrollar técnicas de planificación que apoyen la responsabilidad del Estado en la definición de sus objetivos dentro del sector y sobre el control del cumplimiento de ellos.

17. Se alcanzó consenso respecto a la necesidad de una acción permanente de perfeccionamiento de las formas institucionales del sector público para la reglamentación de los operadores, con el fin de asegurar los mejores resultados en su relación mutua y alcanzar los objetivos de optimizar el beneficio social de la comunidad.

18. Se consideró de gran importancia mantener un ambiente en que los empresarios de los servicios de transporte colectivo retengan la confianza en el desarrollo coordinado del sector, para que sigan existiendo incentivos adecuados para la inversión en la renovación de las flotas y la adaptación de las mismas a las necesidades de los ciudadanos.

4. Actividades futuras

19. Por unanimidad, los delegados solicitaron a la CEPAL que, como continuación del proyecto, promueva el desarrollo de un programa de entrenamiento y de intercambio de experiencias para la formación de especialistas en el sector transporte colectivo, tanto en los aspectos operacionales como en los económicos, organizacionales y sociales. Esta labor podría ser coordinada con los organismos competentes en los diferentes países.

Anexo 1

PARTICIPANTES

Jorge Acevedo
 Director
 Instituto SER de Investigación
 Bogotá, Colombia

Willian Alberto Aquino Pereira
 Director
 Associação Nacional de Transportes Públicos
 Rio de Janeiro, Brasil

César Arias
 Asesor
 Municipio de Quito
 Quito, Ecuador

Patricia Brennan
 Secretaria
 Centro Metrópolis
 Buenos Aires, Argentina

João Alberto Manaus Correa
 Consultor
 Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado
 de São Paulo
 São Paulo, Brasil

Augusto Dall'Orto
 Consultor
 Universidad Católica
 Lima, Perú

Oscar Figueroa
 Profesor
 Pontificia Universidad Católica de Chile
 Santiago, Chile

John Flora
 Chief, Transport Unit
 Latin America and Caribbean Region
 World Bank

José Roberto Generoso
 Director
 Associação Nacional de Transportes Públicos
 São Paulo, Brasil

Alan Harding
 Consultor
 Ministerio de Obras Públicas
 Santiago, Chile

Victor Islas Rivera
 Investigador
 El Colegio de México
 México, D.F., México

John Kain
 Professor
 Harvard University
 Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos

John Meyer
 Profesor
 Harvard University
 Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos

Johnny Sanjinés
 Vicedecano
 Facultad de Ingeniería
 Universidad Mayor de San Andrés
 La Paz, Bolivia

Humberto Valdés Ríos
 Jefe, Laboratorio de Economía y Organización de Transporte de Pasajeros
 Instituto de Investigaciones del Transporte
 La Habana, Cuba

Peter White
 Acting Director, Transport Studies Group
 The Polytechnic of Central London
 Londres, Gran Bretaña

Olga Vicente
 Presidente
 Centro Metrópolis
 Buenos Aires, Argentina

OBSERVADORES

Oswaldo Norberto Canegallo
 Secretario
 Cámara del Transporte Automotor de la
 Provincia de Buenos Aires
 La Plata, Argentina

Manuel Palacios Suam
 Secretario General
 Unión Tranviarios Automotor
 Buenos Aires, Argentina

Francisco Fausto Caro
 Secretario de Relaciones Internacionales
 Unión Tranviarios Automotor
 Buenos Aires, Argentina

Amilcar Luis Pasciullo
 Asesor Técnico-Económico
 FATAP
 La Plata, Argentina

Alberto Manuel Crespo
 Director
 FATAP
 Buenos Aires, Argentina

Fernando Perera Díaz
 Consultor Nacional Programa de Transporte
 Urbano
 Ministerio de Transporte y Comunicaciones
 Caracas, Venezuela

Marcelo Raúl Lischet
 Transportista
 Buenos Aires, Argentina

Roberto Szkarlatiuk
 Transportista
 Buenos Aires, Argentina

CEPAL

Secretaría técnica: División de Transporte y Comunicaciones

Robert T. Brown
 Director

Ian Thomson

Anexo 2**PROGRAMA***Miércoles, 13 de noviembre*

- 09:00-09:30 Inscripción
- 09:30-10:00 Inauguración por parte del señor Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL
Palabras de introducción del señor Robert T. Brown, Director de la División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL
Palabras del señor John Flora, representante del Banco Mundial

Sesión I. Moderador: Robert T. Brown, CEPAL

- 10:30-11:00 Tendencias en el transporte público urbano en América Latina, Ian Thomson, División de Transporte y Comunicaciones de la CEPAL
- 11:00-11:30 La privatización y la evolución del transporte colectivo urbano mundial, profesor John Meyer, Universidad de Harvard
- 11:30-12:30 Debate

Sesión II. Moderador: Robert T. Brown

- 14:30-15:15 ¿Empresas privadas o empresas públicas? Willian Aquino (Brasilia) y César Arias (Quito)
- 15:15-16:00 Debate
- 16:15-17:00 La subvención del transporte colectivo urbano, Jorge Acevedo (Bogotá) y Víctor Islas (México)
- 17:00-17:45 Debate

Jueves, 14 de noviembre:

Sesión III. Moderador: Patricia Brennan, Argentina

- 09:00-09:45 ¿Reglamentación o desreglamentación? Johnny Sanjinés (La Paz) e Ian Thomson
- 09:45-10:30 Debate
- 10:45-11:15 La fijación de tarifas y la calidad de servicio, Oscar Figueroa (Santiago)
- 11:15-12:30 Debate

Sesión IV. Moderador: José Generoso, Brasil

- 14:30-15:15 Construcción de modelos para los aspectos institucionales del transporte colectivo urbano, profesor John Kain, Universidad de Harvard
- 15:15-16:00 Debate
- 16:15-17:00 La evolución del mercado de transporte colectivo urbano bajo un régimen de desreglamentación, profesor Peter White, Politécnico del Centro de Londres
- 17:00-17:45 Debate

Viernes, 15 de noviembre

Sesión V. Moderador: John Flora, Banco Mundial

- 09:00-10:30 La organización interna de las empresas de transporte colectivo:
1. Evolución y organización en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Olga Vicente (Buenos Aires)
 2. Ventajas y desventajas de las asociaciones de rutas, Lic. Amilcar Pasciullo, de FATAP, Argentina, e Ian Thomson
 3. La reorganización de los operadores de transporte urbano en Santiago de Chile, Oscar Figueroa y Daniel Fernández, Asesor al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones de Chile
 4. El futuro de la operación municipal de transporte colectivo en la ciudad de São Paulo, João Corrêa y José Generoso (São Paulo)
- 10:45-12:30 Debate

Sesión VI. Moderador: Jorge Acevedo, Colombia

- 14:30-15:15 Los operadores informales, Augusto Dall'Orto (Lima)
- 15:15-16:00 Debate
- 16:15-16:45 Resumen y conclusiones, Ian Thomson
- 16:45-17:15 Debate
- 17:15-17:45 Clausura