

Oscar Figueroa*

Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina**

Abstract

Globalization and liberal policies that have affected city functioning have also affected the behavior of urban transports. Urban expansion and new economic insertion processes, and their expression in cities, have been fully accompanied by a transport system that has assumed a functional role to this development. New urban transports organization and functioning trends reveal precisely an institutional, politic and operative transformation that serves as a functional support to urban demands and urban developments trends. Processes like systems' disaggregation, the generation of supply special segments oriented to population solvent demands, as well as the generation of conditions for supporting urban expansion, are all new features that transport system has been able to assume, according to the new general trends of Latin American economies and cities.

Keywords: *Transport, liberalization, deregulation, urban expansion, Latin America.*

Resumen

La globalización y las políticas liberales que han afectado el funcionamiento de la ciudad han incidido también en el comportamiento de los transportes urbanos. Los procesos de expansión urbana, de nuevas formas de inserción de la economía y su expresión en las ciudades han estado plenamente acompañados por un sistema de transporte que ha asumido un rol funcional a este desarrollo. Las nuevas tendencias de organización y funcionamiento de los sistemas de transporte urbano dan cuenta precisamente de una transformación institucional, política y operativa que sirve de soporte funcional a las demandas urbanas y a las tendencias del desarrollo urbano. Procesos como la desagregación de los sistemas, la generación de segmentos especiales de la oferta en función de las demandas solventes de la población, así como la generación de condiciones para soportar la expansión urbana, son todos nuevos rasgos que el sistema de transporte ha sido capaz de asumir en concordancia con las tendencias generales de las economías latinoamericanas y de sus ciudades.

Palabras clave: transporte, liberalización, desregulación, expansión urbana, América Latina.

1. Introducción

Las profundas transformaciones económicas que han conocido las economías latinoamericanas desde la década del '80 del siglo pasado, y en particular, su mayor involucramiento en la economía mundial y su consecuente inserción dinámica en los procesos de globalización, se deben en buena medida a la introducción de políticas libremercadistas y aperturistas y al desarrollo de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC). En las grandes ciudades de la región se verifican transformaciones productivas en las que las actividades de servicios ganan mayor importancia en desmedro del empleo y la actividad industrial. Desde el punto de vista espacial, la introducción de las NTIC y la mayor demanda de suelo urbano producen igualmente transformaciones en la urbanización, expresadas principalmente en procesos de expansión desorganizados si se observan de acuerdo a las modalidades tradicionales del crecimiento de las ciudades.

En este contexto, el transporte urbano se ve confrontado con varias situaciones críticas: por un lado, debe asimilar e integrar los cambios que se definen para las políticas de transporte público, especialmente las que ponen un mayor acento en la liberalización; por otro lado, debe enfrentar una aguda competencia que se origina en un mayor uso del automóvil privado y de formas artesanales de transporte público; y por último, debe habituarse a nuevas estructuras de viajes y a la cobertura de áreas urbanas más extensas, pero con menor densidad de demanda.

Estas nuevas dificultades del transporte parecen inscribirse en un proceso de crisis y transformación de carácter más profundo, que resulta principalmente de la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones económicas y sociales nacionales y a las nuevas características del desarrollo urbano.

El proceso relativamente permanente de crisis en los sistemas de transporte urbano que se ha instalado durante los últimos veinte años en las ciudades

latinoamericanas, se ha expresado en una inestabilidad de sus servicios de transporte público formal y legalmente establecidos; en una baja de rendimiento de los sistemas, con pérdidas de clientela; en aumentos de costos y tarifas, con condiciones de congestión agravadas; y una abundancia de automóviles particulares y de nuevas formas precarias e inseguras de transporte colectivo.

La crisis del transporte urbano parece estar entonces en estricta asociación con los procesos de globalización que viven nuestras ciudades, al punto de ser posible identificar con bastante claridad, en los avances de la globalización, las relaciones de causalidad que han sometido al transporte urbano y lo mantienen en su actual condición.

La importancia del análisis del sector transporte urbano en el marco de la globalización reside precisamente en que expresa de manera especialmente ilustrativa los fenómenos que afectan hoy a las ciudades latinoamericanas. Está inscrito, en primer lugar, dentro del sector servicios, que ha conocido una importante expansión en desmedro de la actividad industrial. En segundo lugar, esta actividad genera ofertas diferenciadas que satisfacen de manera distinta las necesidades de la población en función de su nivel de ingresos, revelando muy claramente las polarizaciones progresivas de las ciudades latinoamericanas. En tercer lugar, es un elemento funcional de la ciudad, y en su funcionamiento se muestran importantes aportes a los fenómenos de transformación y especialmente de expansión. Por último, las condiciones actuales provienen de prácticas de gestión que lo emparentan claramente con los procesos de apertura y liberalización económica de nuestras ciudades.

2. Los cambios en la economía y sus consecuencias en el transporte

Desde mediados de los años '80, y más particularmente durante la década de los '90, las economías latinoamericanas han estado poniendo en práctica un proceso de liberalización que se expresa esencialmente en una apertura económica, una reducción de la ingerencia del Estado y un mayor énfasis en los comportamientos mercantiles de las economías.

* Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, P. Universidad Católica de Chile. E-mail: ofiguero@puc.cl.

** Recibido el 19 de agosto de 2005, aprobado el 21 de septiembre de 2005.

La implementación de este tipo de políticas estuvo marcada por la necesaria transformación de las economías en la adopción de un nuevo modelo de desarrollo en reacción al agotamiento del modelo keynesiano. Ello implicó la puesta en marcha de procesos de transformación, en el marco de la libertad de mercados, tendientes a reducir el papel del Estado, que significó al menos un ajuste hacia la baja del empleo fiscal, la abolición de las prácticas de subsidios bajo todas sus formas y la privatización de las empresas de propiedad pública. Los mercados, por su parte, conocieron la libertad de precios y la promoción de facilidades arancelarias, entre otros, como una modalidad de ajuste económico para la nueva fase.

En lo social, durante toda la década se produce una reducción del empleo industrial en las grandes ciudades y un importante aumento del empleo en el sector servicios (en 1990, el 48% de la población económicamente activa trabajaba en servicios, contra un 26% en 1950), donde se esconde una buena cantidad del empleo informal (CNUAH-Habitat, 1996). Es que en rigor, la escala de desempleo abierto creció sostenidamente, y en los países en los cuales se estabilizó una nueva estructura laboral, ésta se hizo con niveles mucho más altos de empleo precario o informal que lo que existía en las décadas previas, llegando la creciente fuerza de trabajo empleada en el sector informal a tener un importante peso económico.

El reajuste estructural de la economía tuvo su primera expresión, a nivel del transporte público urbano, a través de la liberalización de la actividad. De manera muy coherente con las prácticas económicas, el transporte público se sometió a políticas que redujeron las regulaciones del sector, llegando en algunos casos emblemáticos a la total desregulación, como fue la experiencia chilena, que luego fue imitada en mayor o menor medida por otras ciudades. En lo sustantivo, en las ciudades latinoamericanas se facilitaron la expansión de la oferta —a menudo deficitaria en las épocas de fuerte regulación— y el reajuste tarifario, se establecieron menores o más flexibles exigencias en cuanto al parque automotor y se abolieron todas las formas de subsidios que aún existían en algunos países¹.

¹ Aunque, sin embargo, en el caso argentino debieron reponerse formas de subsidio directo en los años 2000, en el marco de la crisis económica que afectó entonces al país.

El servicio de transporte público, ofrecido tradicional y predominantemente por buses desde los años '20 y '30 del siglo XX, había sobrevivido en un marco de una fuerte y compleja regulación, aunque débilmente aplicada. Esta regulación consistía en un control férreo de la tarifa y en una gran libertad para la definición del nivel de servicio, con el objeto de mantener una rentabilidad más o menos constante en el sector, a pesar de la frecuente ocurrencia de inflación de costos en esta época (Figuroa, 1991). Una de las formas de intervención y control por parte de las autoridades consistía en la permanencia de empresas de propiedad pública, de tamaños variables pero no monopolísticas, en la mayoría de los casos heredadas de la evolución de las antiguas empresas estatizadas de tranvías.

La práctica del control tarifario, en los contextos de economías inflacionarias que caracterizaron durante muchos años a la región, produjo regularmente un comportamiento cíclico del transporte colectivo urbano, expresado en períodos de alta rentabilidad y expansión de la oferta, generalmente asociados a los momentos de reajuste tarifario, y momentos de baja rentabilidad y contracción del sistema, vinculados a los períodos de reducción del valor de la tarifa en términos reales. El sistema consiguió una relativa estabilidad que perduró por más de cuarenta años, pero en la medida en que su estabilidad de largo plazo se basaba en última instancia en una fuerte inestabilidad de corto plazo (Figuroa, 1991), se fueron acumulando fuertes impactos negativos que afectaron gradualmente la eficiencia del sistema.

Muchas de las ineficiencias de largo plazo se tradujeron en problemas acumulados que exigían intervenciones mayores al sistema, para reubicarlo en un nivel de mayor estabilidad que le permitiese mantener las evoluciones que lo caracterizaron tradicionalmente. Ello fue especialmente importante en comparación con la experiencia de ciudades de otras regiones del mundo en desarrollo². Sin embargo, las eventuales correcciones al sistema se vieron ahoga-

² El Banco Mundial siempre ha destacado la experiencia latinoamericana en transporte público urbano, principalmente por ser una actividad privada, que ha contado con relativamente pocos subsidios y que ha garantizado, más bien que mal, el servicio para una amplia demanda (Banco Mundial, 1986).

das en la crisis económica general de los años '80 y en las modificaciones de las políticas de transporte.

La crisis económica produjo, en primera instancia, una caída en la movilidad y –por lo tanto– en la demanda de viajes, que se expresó en una reducción de las tasas de ocupación de los buses, lo que fue agravado por el crecimiento de la oferta de transporte al ingresar nuevos operadores al servicio, con fuertes características de informalidad³. Esta situación fue compensada por parte de los operadores bajo dos modalidades: la primera fue la reducción de los costos de operación a través de una mayor degradación del sistema, y la segunda fue la práctica más intensa de reajustes tarifarios. Esta segunda posibilidad, que antes era fuertemente resistida y controlada por las autoridades, se podía realizar ahora, en especial en los casos en que ya la mayor liberalización del sector permitía manejar más flexiblemente el precio del servicio.

Las experiencias de Bogotá, Santiago y Buenos Aires, que se ilustran en los siguientes cuadros, son representativas de esta situación. En los tres casos, la

caída en las tasas de ocupación se debe a la caída de la demanda y al aumento de la flota de autobuses. El manejo de la variable tarifaria permitió que, a pesar de la caída en la demanda, los ingresos por vehículo se mantuvieran al menos constantes, resultado del alza de precios de los pasajes, al menos en una tasa equivalente a la de la pérdida de eficiencia de los buses.

El caso de Santiago es el más agudo, pues en la medida en que la política de total desregulación permitía a los propios operadores fijar sus tarifas, estos consiguieron aumentar sus ingresos por vehículo en casi un 50% real, a pesar de la pérdida de clientela. En Buenos Aires, a través de expedientes más complejos facilitados por la existencia de tarifas proporcionales a la distancia, se consiguió un resultado similar.

Por otra parte, la pérdida de los subsidios allí donde existían (ya fuesen directos a los operadores o a través de las empresas públicas deficitarias que luego desaparecen) y el menor control regulatorio que se ejerce sobre el servicio, fomentan aumentos de

Cuadro 1. Bogotá: tarifas del transporte público, tasas de ocupación e ingresos por autobús.

Año	Pasajeros/vehículo/día	Tarifa (en US\$)	Ingreso/vehículo/día
1985	166,4	0,18	29,90
1995	121,8	0,24	29,39

Fuente: BCEOM-Bocarejo (1998).

Cuadro 2. Santiago: tarifas del transporte público, tasas de ocupación e ingresos por autobús.

Año	Pasajeros/vehículo/año	Tarifa (en pesos chilenos constantes)	Ingreso/vehículo/año
1978	162.069	29,92	4.849.105
1989	110.201	59,60	6.567.980

Fuente: Figueroa (1990).

Cuadro 3. Buenos Aires: tarifas del transporte público, tasas de ocupación e ingresos por autobús.

Año	Pasajeros/vehículo/año	Tarifa (en pesos argentinos constantes de la época)	Ingreso/vehículo/año
1992	225.098	0,38	86.076
1996	170.048	0,64	108.039

Fuente: Gutiérrez (1998).

³ Esta situación paradójica se explica, como se verá más adelante, por el hecho de que este sector ha sido históricamente un nicho del desempleo general, y en este caso concreto, la liberalización de la economía permitió con relativa facilidad el ingreso de nuevos operadores de todo tipo. De Soto (1986) ilustró este tema, por ejemplo, para el caso peruano.

Cuadro 4. Tarifas de transporte público en diversas ciudades latinoamericanas (2004)⁴.

Ciudad	Tarifa
Bogotá	0,45
Buenos Aires	0,28
Caracas	0,26
Lima	0,40
Santiago	0,53
Quito	0,30
Río de Janeiro	0,50
Sao Paulo	0,60
Montevideo	0,45
Ciudad de México	0,30

Fuente: informaciones directas de técnicos y autoridades del sector, recopiladas por el autor y por Ian Thomson.

tarifas en general, que tienen además un impacto sobre los presupuestos de los más pobres. Con los aumentos tarifarios, un viajero que percibía un salario mínimo mensual en Sao Paulo gastaba un 10,6% de su ingreso en 1974, un 20,4% en 1989 y hasta un 35% en 1995 (Vasconcellos, 1996); en Santiago, el costo del transporte público llegó a representar más del 17% de dicho ingreso hacia fines de los '80 (Figueroa, 1990). En Ciudad de México, donde se había practicado una política permanente y consecuente de subsidios a la operación del transporte público, los reajustes tarifarios realizados durante 1992 significaron que el gasto en transporte en el presupuesto familiar pasara de 12% a 23%, y a casi 40% en 1995 (Sánchez, 1995).

El fenómeno del alza tarifaria ha sido bastante generalizado en la región, lo que ha llevado a un encarecimiento importante del transporte público prácticamente en todas las ciudades latinoamericanas. Si durante los años '70 y parte de los '80 las tarifas de transporte público se situaban en casi todas las ciudades en torno a los 10 centavos de dólar, en la actualidad la situación ha variado significativamente, multiplicándose las tarifas por tres o más, como lo muestra el Cuadro 4.

La liberalización y la abolición de subsidios tienen como consecuencia lógica la desaparición o privatización de las empresas públicas de transporte colectivo que existían en la región. Todavía a fines de los años '70 existían empresas de propiedad pública en México D.F., Guatemala, Santo Domingo, Caracas, Lima, La Paz, Santiago, Montevideo, Sao Paulo y Río de Janeiro, por nombrar sólo las principales. Distintos procesos particulares, entre ellos la venta y la disolución, fueron poniendo fin a la mayoría de ellas, en el marco de la crisis del transporte público y de la reducción de la función pública.

La empresa Ruta 100 de México, afectada por una fuerte crisis financiera debido a su mínima recuperación de costos y a la decisión pública de cortar su apoyo, terminó envuelta en problemas laborales que llevaron en última instancia a decretar su quiebra, cuando su participación en los viajes de la ciudad se había reducido a niveles extremadamente bajos (desde aproximadamente un 50% de los viajes en transporte público del D.F. en los años '80, hasta un poco más del 10% a mediados de los '90).

Aunque muchas de estas empresas públicas latinoamericanas jugaban un rol importante, imponiendo por ejemplo parámetros de calidad de servicio (la ya mencionada Ruta 100, Onatrate en Santo Domingo y el Instituto Municipal de Transporte de Caracas-IMTC- en Caracas eran los únicos oferentes que disponían de autobuses estándar en sus respectivas ciudades, por ejemplo), o funciones de apoyo más o menos directo a la regulación, como sucedía con la Companhia de Transportes Coletivos (CTC) en Sao Paulo, su muerte fue decretada para todas ellas en un período de más o menos diez años, desde mediados de la década de los '80.

Como resultado de las nuevas políticas públicas para el sector, una buena parte de las empresas públicas terminó agotada por la falta de financiamiento para mantener la operación, debido a sus déficit financieros. La empresa de transportes urbanos de Santo Domingo, Onatrate, en la actualidad opera sólo una línea, y tiene más buses parados que en circulación; en Caracas, la empresa del IMTC fue disuelta cuando ya casi no quedaban vehículos, lo mismo que sucedió tempranamente con la Empresa de Transportes Colectivos (ETC) de Santiago a me-

⁴ En dólares corrientes de 2004.

diados de los años '70. Las empresas de Lima, La Paz y Montevideo fueron disueltas o liquidadas en el marco de la reducción del rol del Estado en el transporte. El caso de la CTC de Sao Paulo es bastante ilustrativo de la situación: con déficit anuales de operación por encima de los US\$ 500 millones (en torno al 20% de todo el presupuesto del municipio de Sao Paulo), su demanda había caído desde los cerca de 600 millones de pasajeros anuales en 1985 a 426 millones en 1992 (CMTC, 1994). Su privatización fue decretada en 1994.

La mayor liberalización de la actividad y la desaparición o privatización de las empresas públicas alentó una mayor participación del sector privado, pero no necesariamente a través de la introducción de modernas y formales empresas de transporte público. Es que en rigor, la fuerte atracción de nuevos operadores en el sector se produjo por otras razones.

En primer lugar, el surgimiento de nuevos empresarios de transporte resultó de las propias políticas de reducción del empleo público y del licenciamiento consecuente de muchos funcionarios. Una franja de población desplazada de sus antiguos trabajos encontró en el transporte una actividad con suficiente desregulación como para poder ingresar, y con capacidad de sustentación laboral en el mediano plazo, lo que promovió la proliferación de propietarios que invertían sus indemnizaciones en vehículos (taxis, busetas, furgones y diversos otros tipos de transporte informal o precario), y se transformaban en transportistas profesionales.

Esta política fue intensamente alentada por el Estado a través de la promoción de nuevos cupos para el transporte automotor. En México se abrió, a través de un expediente de tolerancia en primer lugar y de legalización después, la entrada de numerosos nuevos operadores con vehículos de menor tamaño, al punto que los medios de alta capacidad (metro, trolebuses y autobuses) que en 1983 concentraban un 67% de la demanda, cayeron en 1997 al 24%, siendo la diferencia ocupada por servicios de *combis*, microbuses y taxis colectivos (Rodríguez y Navarro, 1999). En Santiago, los casi 7.000 taxis colectivos que existían en 1990, previo a la concesión de los servicios por autobús, aumentaron a más de 13.000 al año 2000, mientras la flota de buses se reducía desde los cerca de 13.000 vehículos a poco

más de 8.000 entre las mismas fechas (datos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile).

La drástica reducción de aranceles de importación de vehículos, y una mayor liberalización en el tipo y calidad de vehículos a importar fueron factores complementarios que permitieron la expansión de la oferta, en especial de vehículos poco adaptados para el transporte colectivo. Vehículos de menores tamaños y considerablemente más baratos pudieron ser importados, tratándose en muchos casos inclusive de máquinas usadas. *Vans*, camionetas, *jeeps*, *combis* y microbuses fueron importados y adaptados ligeramente al transporte público, en especial en ciudades como La Paz, Lima, Quito, Bogotá, Caracas e incluso México y Buenos Aires, ingresando en muchos casos en el denominado sector informal o ilegal de esta actividad.

La categoría de servicios informales no es buen denominador para ilustrar este tipo de servicios y de vehículos. Debe entenderse que se trata de servicios que pueden ser legales o ilegales y que pueden incluso operar en áreas consolidadas y centrales de la ciudad. El verdadero carácter de ellos es el de ser vehículos poco adaptados para el transporte público, de baja capacidad, operados regularmente por su propios dueños y con un régimen menos estricto o inexistente de responsabilidad de servicio público, y con menor vigilancia pública: por ejemplo, muchos de estos vehículos sólo operan en las horas de mayor demanda y no tienen responsabilidades claras frente a la autoridad. La eventualidad de controlar de manera más rigurosa las manifestaciones más ineficientes, irregulares o ilegales del transporte público se contraponen a las virtudes proclamadas sobre la competencia modal en el transporte público. Es así como en varias ciudades brasileñas, donde este tipo de servicios ha tenido un desarrollo vertiginoso durante los años '90, los servicios han sido legalizados (Cadaval, 1997). En Santiago, mientras se aplica un sistema de concesiones reguladas en los autobuses desde 1991, los taxis colectivos gozan siempre de un régimen desregulado. En Perú y Bolivia, incluso con contradicciones entre los gobiernos nacionales y los locales, se practican sistemas desregulados de transporte público, con una gran variedad de servicios que van desde el taxi colectivo hasta los minibuses.

Cuadro 5. Sistemas de transporte informal o precario en algunas ciudades latinoamericanas.

Ciudad	Minibuses o busetas	Camionetas o jeeps	Taxis colectivos	Vans	Motos
Bogotá	X	X		X	
Buenos Aires	X				
Brasilia	X			X	
Caracas	X	X		X	
Fortaleza				X	X
La Paz	X		X	X	
Lima	X			X	X
México	X		X		
Porto Alegre	X				
Recife				X	
Río de Janeiro				X	
Salvador				X	
San Salvador	X			X	
Santiago			X		
Santo Domingo	X		X	X	X
Sao Paulo				X	

Fuente: Cadaval (1997) para Brasil; Figueroa (2001) para el resto de las ciudades.

El Cuadro 5 muestra la ocurrencia de sistemas de transporte informal o precario, donde se aprecia el uso de motocicletas en algunos casos. En varias grandes ciudades de la región estos servicios han llegado a tener una presencia destacada. Se aprecia allí que el fenómeno es bastante generalizado, e independientemente de si se trata de servicios legales o ilegales, tolerados o reprimidos, el hecho importante es que se practica una modalidad de viajes con reducción de la capacidad de transporte de los vehículos, lo que se convierte en un factor que aporta a la congestión que sufren las ciudades.

3. Transporte informal, diversidad en prestaciones y demandas

La liberalización tiene entonces una primera consecuencia significativa en la atomización o dispersión⁵ de los sistemas de transporte público (Figueroa, 2001). Su expresión son circuitos escindidos social y económicamente, que sirven a distintos estratos de la población, dando cuenta de una fuerte polarización social que se expresa en el uso del transporte. Se enfrenta así una situación en que mientras la población de mayores recursos se sirve crecientemente del automóvil privado, en los sectores de menores ingre-

sos la demanda se divide entre aquéllos que tienen una mejor accesibilidad a los medios formales de transporte público y aquéllos que sólo disponen de medios informales, degradados e inseguros. Esta cada vez más marcada división de usos, que ilustra condiciones de segregación social y de accesibilidad física y económica a las redes y los servicios urbanos (Graham y Marvin, 2001), se ha convertido en una tendencia muy característica de la oferta de transporte público urbano en América Latina.

La nueva oferta es también producto de la diferenciación económica y social que separó marcadamente a la población desde el punto de vista espacial y laboral, promoviendo la constitución de un grueso sector de trabajadores informales empleados en distintas actividades, entre las cuales también se cuentan las ligadas a la producción del transporte público.

En rigor, los servicios informales son absolutamente funcionales a la demanda de sectores de menores ingresos, en especial los que habitan en zonas apartadas y de difícil accesibilidad. En ciudades como Caracas y Bogotá existen zonas de difícil accesibilidad, donde sólo es posible ofrecer servicios a través de vehículos de menor tamaño y de carácter artesanal e informal. Contra lo que pudiera pensarse, estos servicios no son necesariamente más baratos que los sistemas formales, y en muchos casos su cobertura parcial obliga a los usuarios a servirse de otro vehícu-

⁵ Estos términos intentan dar cuenta de un concepto de desestructuración desorganizada, más fielmente reflejada en el término inglés *splintering* y en el francés *éclatement*.

lo para completar su viaje⁶. Ello indica que la población de menores ingresos no viaja necesariamente en modos más baratos; por el contrario, en muchos casos los mayores costos redundan de tal manera en el presupuesto, como se vio más arriba, que el servicio se convierte en un factor reforzador de la diferenciación social.

En la escisión de los servicios también se verifica la existencia de servicios informales de alta calidad para servir estratos de altos ingresos, en especial aquellos que viven en zonas separadas de la ciudad. Servicios selectivos de minibuses o buses sirven estas zonas a partir de la práctica de contratos cerrados por períodos fijos; este transporte lo contratan empresas para movilizar a sus trabajadores desde sus domicilios hasta el lugar de trabajo, y también residentes de urbanizaciones periféricas que se agrupan desde ese destino para movilizarse a sus distintos lugares de trabajo en el centro. Estos servicios a menudo son permitidos por otra legislación; por ejemplo, la que regula los servicios de turismo. Sin embargo, crecientemente han ido siendo permitidos e integrados en la oferta de transporte público, a través de las nuevas regulaciones que introducen las autoridades de transporte, como sucede por ejemplo en Santiago, Buenos Aires y Sao Paulo, donde se exige la existencia de un contrato previo a la prestación del servicio. Así, la flexibilización de las ofertas de transporte público hace que los servicios se perfilen cada vez más a medida de las demandas, induciendo mayores diferenciaciones de acuerdo al perfil socioeconómico de los usuarios.

El uso creciente del automóvil y la degradación del sistema de transporte público son temas muy asociados. El impacto del uso del automóvil no sólo se limita a la reducción de la demanda de transporte público, sino que también al aumento de costos de este último, debido a los efectos del automóvil en la congestión general y a las menores tasas de ocupación, lo que hace que el sistema se deteriore aún más y que el recurso al servicio más artesanal o informal se generalice. Este último sistema encuentra oportunidades positivas de rentabilización a partir de la posibilidad de mejorar sus velocidades de circulación, y

por ello, de captura de los pasajeros que aún deben depender del transporte público. Igualmente, su informalidad le permite esquivar controles, imposiciones y otro tipo de costos en que debe incurrir el sector formal.

Estamos frente a una versión local del círculo vicioso del transporte. A diferencia de lo que sucede en las ciudades de los países desarrollados, en América Latina existe una buena proporción de ciudadanos cautivos del transporte público, en la medida en que no cuentan con la alternativa de la motorización propia. Ello hace que la congestión —y la consecuente degradación del transporte público formal— no sólo aporte a un fortalecimiento del uso del automóvil para los que pueden pagarlo, sino que también dé oportunidades para la atención de la demanda cautiva a nuevos operadores más precarios que pueden ofrecer servicios alternativos, más degradados, pero más eficaces para resistir la crisis del sector. La consecuencia de ello, congestión mediante, es la caída renovada del transporte público formal y el reforzamiento de las tendencias de dispersión del tipo *splintering* (Graham y Marvin, 2001).

4. La dispersión urbana

Las consecuencias sociales de las políticas de ajuste se han expresado en buena medida en una recuperación económica que ha estado basada en un proceso de más fuerte acumulación de los sectores de mayores ingresos de la población. Mientras tanto, la población de menores recursos, cuyo progreso económico es menos evidente que el de las otras capas sociales, y cuyo distanciamiento socioeconómico con respecto a éstas se hace cada vez mayor (De Mattos, 2003), en buena parte ha debido reorientar su inserción social y laboral hacia actividades informales, con cambios importantes en sus patrones de vida.

Esta situación también ha promovido la expansión de la ciudad. Entre otras razones, la mayor demanda de suelo urbano producida por el mayor ingreso familiar ha jugado un rol importante al empujar la incorporación de nuevos suelos urbanos. Ante el aumento del precio de dicho suelo, los planes y realizaciones de autopistas urbanas y suburbanas en muchas ciudades de la región, incluidos los casos de inversiones privadas por concesiones (como se ha

⁶ Kralich (2002) refiere que en Buenos Aires los viajeros suburbanos pueden llegar a realizar hasta tres transbordos por viaje.

verificado en Santiago, Buenos Aires, Río de Janeiro y Ciudad de Panamá hasta ahora, y a nivel de planes en muchas otras ciudades), han permitido que las nuevas demandas puedan materializarse en lugares más distantes del centro —e incluso de la mancha urbana—, a costos constantes o menores de accesibilidad. Estas demandas se han factibilizado a través de una mayor liberalización del uso del suelo, con un menor control del límite urbano, y alentadas por el empuje del automóvil privado. Se han creado así urbanizaciones fuera de la ciudad, construyendo condominios cerrados que están contribuyendo a la redefinición de la clásica ciudad entendida como una mancha continua. La ciudad evoluciona así hacia un área metropolitana difusa y dispersa, donde la conectividad vial garantiza el funcionamiento en red y las antiguas localidades se convierten en nodos significativos de ella, para usar los conceptos de De Mattos (2003) y Dematteis (1998)⁷.

Estas formas de desarrollo urbano refuerzan las tendencias de los sistemas de transporte en cuanto a su atomización, pues la urbanización en suburbios de baja densidad de la población más acomodada está orientada principalmente hacia el uso del automóvil privado y no incita la cobertura de transporte público, debido a las bajas densidades existentes y a las más bajas demandas de transporte público que allí se pueden encontrar. Por otra parte, la accesibilidad y las condiciones de infraestructura y equipamiento de los barrios populares apartados, que no tienen normalmente opciones de escogencia de su localización, tampoco permiten una buena cobertura de los servicios de transporte público formales. Este hecho es uno de los factores que refuerza el desarrollo de los servicios más precarios de transporte público, que ofrecen mayor agilidad y facilidad para atender estas demandas y mayor rapidez para acceder a las áreas centrales desde los barrios muy distantes.

En síntesis, todas estas formas de transporte terminan siendo funcionales a la expansión de la ciudad. En una secuencia de acción y reacción, las localizaciones de población más distantes presionan por soluciones para la accesibilidad y se producen las fórmulas que dan cuenta de esa demanda, sea a tra-

vés del transporte privado (construcción de vías) o de transporte público (formal o informal). El crecimiento de las flotas de vehículos de todo tipo y las políticas más liberales de transporte público dan cuenta precisamente de esta tendencia.

De esta forma, las demandas de conectividad se resuelven a menudo a través de una mayor congestión que induce a la mejora de conectividades alternativas, en un juego que finalmente consagra aumentos diferenciados en los costos de transporte de acuerdo a las distintas localizaciones y coberturas de infraestructura y servicios. Si la mayor demanda efectiva de los sectores de mayores ingresos se resuelve a través de soluciones de transporte cuyo aumento de costo está compensado por el menor costo relativo del suelo, este procedimiento puede continuar operando. En el caso de las familias de menores ingresos, en la medida que los costos-tiempo de viaje no tienen impacto monetario en sus presupuestos, y que los costos directos no son afectados por la distancia o lo hacen en porcentajes menores, existe un margen para que las soluciones habitacionales para sectores de bajos ingresos se siga decidiendo en zonas alejadas de expansión.

Las consecuencias pesan sobre las áreas centrales de las ciudades, que sufren mayor degradación y abandono debido a sus mayores grados de contaminación ambiental, congestión y por ende mayores costos de accesibilidad. Las mayores distancias alienan también la generación de nuevos subcentros que a menudo se constituyen en zonas de contención de viajes, que a veces sirven para alivianar la carga de la expansión urbana, pero que también tienden peligrosamente a constituirse en factores de reforzamiento de la segregación.

5. Propiedad y uso del automóvil privado

El abaratamiento de los bienes importados y la recuperación económica, acompañada con una más acentuada distribución regresiva del ingreso, redujeron considerablemente el precio de los automóviles, lo que facilitó su compra por parte de la franja económicamente más favorecida de la población, que vio reducido el impacto del precio del automóvil sobre sus presupuestos familiares. El Cuadro 6 exhibe el proceso de crecimiento de la motorización privada para algunas ciudades de la región.

⁷ Para el caso de Santiago, se puede consultar el trabajo de Rodríguez y Figueroa (2005).

Cuadro 6. Crecimiento de las tasas de motorización en algunas ciudades de América Latina.

Ciudad	Tasa de motorización	Año	Tasa de motorización	Año	Tasa de motorización	Año
Asunción	10,0	1987	14,2	1995		
Bogotá					14,1	2001
Buenos Aires	18,9	1991	25,0	1998		
Lima	4,4	1989	5,8	1995	9,3	2001
México1	1,8	1990	13,3	1995	20,0	2001
Montevideo	11,6	1992	20,2	1996		
Santiago	9,4	1991			14,8	2001
Sao Paulo	24,3	1992	31,7	1995	38,8	2001

Fuente: Simioni (2003) y Figueroa (2001).

La recuperación económica, que de manera más o menos sistemática se ha producido en la región, ha permitido que en períodos expansivos la cantidad de automóviles crezca, mientras existe una fuerte rigidez a la reducción del parque, pues los automóviles latinoamericanos tienen una larga vida y van pasando a manos de población de menores ingresos a medida que envejecen. El hecho de que todavía las tasas de motorización latinoamericanas sean bajas con respecto a los países desarrollados lleva a pensar que el parque de automóviles seguirá creciendo por muchos años más mientras crezca el ingreso, o se llegue a tasas de países desarrollados, de entre 30, 40 o más automóviles por cada 100 personas. Mayores tasas de motorización implican a la vez, por lo menos en lo que respecta a la evidencia de la región latinoamericana, un crecimiento mucho más agudo de la movilidad en automóvil (Vasconcellos, 1996), lo que genera en última instancia un importante aumento de la participación modal del automóvil en el total de viajes en la ciudad, como se aprecia en numerosas ciudades de la región.

El crecimiento de la participación del automóvil, que no reporta datos más actualizados, siguió acentuándose durante los '90, generando una situación que —aunque tiene en la actualidad una expresión en todo el mundo— sufre en la región latinoamericana la particularidad de no encontrar condiciones urbanas apropiadas (vialidad, gestión de tránsito, estacionamientos, etc.) para resistir adecuadamente este explosivo crecimiento. Por ello, como se afirmaba más arriba, el crecimiento agudo de la circulación automotriz resulta en mayor congestión de las calles, con su secuela de accidentes, contaminación, desorden urbano y desarticulación urbana y degradación de muchas zonas.

La presión ejercida por los automóviles ha llevado además a generar respuestas más contundentes desde el punto de vista de la vialidad urbana. Ya se ha mencionado la existencia de nuevas inversiones en autopistas urbanas, a menudo con recursos privados. Esta práctica revela varias cuestiones centrales: en primer lugar, la existencia de una demanda solvente por autopistas a peaje, suficiente como para justificar dichas inversiones (Sánchez, 2003); en segundo lugar, la demanda de parte de los automóviles de mayores velocidades de desplazamiento para distancias más largas; por último, el hecho de que aparentemente resulta más barato alejarse de la ciudad aun con mayores costos de transporte, al menos para los automovilistas.

6. Las nuevas formas de gestión del tránsito y el transporte

La crisis que se ha explicitado aquí parece inscribirse en un proceso de transformación de los sistemas de transporte de carácter más profundo, que resulta principalmente del intento de adaptación de ellos a los cambios que están acaeciendo a nivel del comportamiento de los sistemas económicos nacionales. En este sentido, puede afirmarse que muchas de las medidas implementadas a nivel de las políticas económicas nacionales han tenido su correlato en impactos no deseados o no previstos para la actividad del transporte, particularmente en el campo de la movilidad y el uso de las vías urbanas, como resultado del proceso de cambio de los patrones de viaje, en términos de participación modal y de gestión del transporte y del tránsito⁸.

⁸ Este argumento se desarrolla en detalle en Figueroa (2001).

En algunos casos, estas situaciones han llevado a la promoción de importantes correcciones en el funcionamiento de los sistemas de transporte público, en particular buscando una mayor eficiencia y calidad de los servicios públicos. Esto ha sido evidente en los casos de Quito y Bogotá, con la implementación de sistemas de corredores de buses de alta capacidad (*bus rapid transit* o BRT, como son comúnmente conocidos), cuyo éxito ha llevado a la intención de repetirlo, para lo cual existen planes – entre otras ciudades- en Santiago, Lima y Ciudad de México.

Las primeras evidencias en Quito y Bogotá muestran que a pesar de la consecución de redes de transporte público de alta calidad, ellas tienen una cobertura parcial en la ciudad, limitándose a ciertos corredores y dejando otros desatendidos y servidos por los sistemas tradicionales, de muy baja calidad.

Estas medidas parecen militar en el reforzamiento de la idea de que mientras existe una fracción de oferta de transporte público de calidad, otra fracción queda entregada a servicios irregulares, más o menos legales según sea el caso de cada ciudad.

Con ello se acentúa la atomización del transporte en general y del transporte público en particular, pudiendo verificarse la oferta de variadas calidades de servicio, de acuerdo a la capacidad solvente de pago de la población.

Estas nuevas formas de gestión del transporte aparecen en la actualidad como la pista más relevante en la búsqueda de soluciones para la movilidad urbana en la perspectiva del servicio público. Se trata siempre de soluciones basadas en la inversión privada y en la transferencia de los costos directos a la población. El rol exclusivamente regulador del Estado y la dificultad para regresar a las épocas de tarifas más bajas permiten suponer que la segmentación de los servicios puede hacerse incluso más aguda.

Por lo demás, la selección de los corredores de mayor demanda por donde deben circular estos servicios, permite inferir también las características del desarrollo urbano que este tipo de transporte puede inducir en la ciudad. La recuperación de ciertos ejes y de ciertas centralidades puede permitir de manera reforzada la consolidación de zonas de mayor densidad y su vinculación con la periferia más distante,

favorecida también por las mayores velocidades comerciales que estos sistemas deben ofrecer. En este mismo sentido, el carácter urbano y no metropolitano⁹ de dichas redes se puede entender como parte del proceso que obliga al fraccionamiento del sector en distintos subsectores especializados: la periferia exterior se sirve del automóvil o de servicios selectivos a contrata para la población de altos ingresos, y de servicios degradados e informales para los más pobres.

7. Conclusiones

Las políticas liberales y su impacto sobre el funcionamiento de la ciudad han alcanzado también al comportamiento de los transportes. Los procesos de expansión urbana, de nuevas formas de inserción de la economía y su expresión en las ciudades han estado plenamente acompañados por un sistema de transporte que ha asumido un rol funcional a este desarrollo.

En el marco de la globalización, las nuevas tendencias de organización y funcionamiento de los sistemas de transporte urbano dan cuenta precisamente de una transformación institucional, política y operativa que sirve de funcional soporte a las demandas urbanas y a las tendencias del desarrollo urbano.

Una revisión de los principales rasgos de la globalización en nuestras ciudades (De Mattos, 2003) permite constatar que efectivamente los cambios en el servicio se inscriben dentro de dichas tendencias. Primeramente, se ha visto la forma en que el sector transporte ha asumido importantes cambios de orientación, haciéndose cargo de políticas liberales y de una gestión acorde: de una actividad relativamente organizada (independientemente de su mediocridad) sobre la base de empresas relativamente formales y reguladas, el sector se ha abierto a un abanico de alternativas que responden al signo de la atomización y dispersión de los sistemas. Acorde con ello, los costos de transporte han aumentado significativamente, de manera de establecer una segmentación que coloca a cada usuario frente a una

⁹ En el sentido que estas redes se proponen generalmente servir sólo la mancha urbana y descuidan la cobertura de las nuevas áreas metropolitanas.

fracción del servicio que es funcional a sus necesidades y capacidades de pago.

Desde el punto de vista de la expansión urbana, la nueva organización del transporte se ha hecho cargo de responder a las nuevas exigencias e incluso de jugar también un rol catalizador de ellas. La ciudad difusa y organizada en red puede perfectamente leerse en un sistema de transporte e infraestructura, que asumen igual característica. Se da así solución a las demandas que se generan por el crecimiento y la expansión urbanas.

La polarización social ha tenido sus expresiones tanto en la oferta como en la demanda de transporte: desde el punto de vista de la demanda, el servicio se ha segmentado para consagrar las crecientes desigualdades económicas que se expresan también en el acceso diferenciado al servicio. Desde el punto de vista de la oferta, se ha visto cómo surge una nueva actividad de transporte, más informal y precaria, que da cuenta de la flexibilización de los mercados de trabajo y de las oportunidades que ofrece para insertarse en las tendencias de la terciarización del empleo, mientras también se consolidan variadas formas de movilidad de los sectores de mayores ingresos, desde el automóvil hasta los servicios selectivos y exclusivos de transporte público.

El crecimiento económico y la apertura de los mercados tiene una expresión clara en el aumento de las tasas de motorización, y asociado a ellas, ciertas medidas renovadoras del servicio y de la infraestructura, que responden a dichas demandas. Ambos factores juegan un rol central a la hora de inducir la expansión de la ciudad ofreciendo nuevas modalidades de gestión del servicio.

Por último, los variados circuitos en que se divide ahora el transporte constituyen en su totalidad formas productivas asociadas al desarrollo de los mercados externos y alientan ulteriores crecimientos en las tasas de motorización. En definitiva, este nuevo sistema de transporte parece ser bastante efectivo para asegurar la reproducción de las nuevas tendencias de desarrollo de las ciudades, su expansión y sus desequilibrios, e incluso para reproducir estas nuevas manifestaciones en el desarrollo de sus transportes.

8. Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (1986). *Transportes urbanos. Estudio de políticas del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- BCEOM-Bocarejo, P. (1998). *Lineamiento para el diseño de un nuevo sistema de rutas de transporte público en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Informe de Consultoría.
- Cadaval, M. (1997). *Transporte informal nas cidades brasileiras*. Brasília: NTU-ANTP.
- CMTC (1994). *Próxima parada o futuro*. Sao Paulo: Compañía Municipal de Transportes Colectivos.
- CNUAH-Habitat (1996). *Un mundo en proceso de urbanización*. Bogotá: Tercer Mundo S.A. Editores.
- De Mattos, C. (2003). "Redes, nodos y ciudades: transformaciones en la metrópoli latinoamericana". Carmona, M. (ed.), *Globalización, forma urbana y gobernabilidad. La dimensión regional y grandes proyectos urbanos*. Valparaíso: UBTUD.
- De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Lima: El Barranco.
- Dematteis, G. (1998). "Suburbanización y periurbanización: Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". Monclús, F.J. (ed.), *La ciudad dispersa*. Barcelona: Urbanistas.
- Figueroa, O. (1990). *Diagnóstico del sector transporte colectivo en Santiago de Chile: los efectos de la desreglamentación*. Santiago: CEPAL.
- _____ (1991). *Les politiques de transport en commun dans les villes d'Amérique Latine*. Tesis de Doctorado. París: Universidad de París XII.
- _____ (2001). "Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. Coherencias y contradicciones". Carrión, F. (ed.), *La ciudad construida. Urbanismos en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Gutiérrez, A. (1998). *Economía política del transporte en el capitalismo avanzado. Reflexiones preliminares sobre la reestructuración del transporte metropolitano de Buenos Aires*. Guadalajara: Actas del IX Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano CLATPU.
- Graham, S. y S. Marvin (2001). *Splintering urbanism*. Londres: Routledge.

- Kralich, S. (2002). "La ecuación 'más privado, menos estatal': quiénes ganan y quiénes pierden. El caso del transporte público en el Gran Buenos Aires". *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 28, 84: 85-101.
- Rodríguez, C. y O. Figueroa (2005). *Redes e infraestructuras de transporte en la conformación de la nueva Área Metropolitana de Santiago*. Lima: Actas del XIII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano.
- Rodríguez, J. y B. Navarro, (1999). *El transporte urbano de pasajeros de la Ciudad de México en el siglo XX*. México: CEGDE.
- Sánchez, R. (2003). *El pago por el uso de la infraestructura de transporte vial, ferroviaria y portuaria, concesionada al sector privado*. Santiago: CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 67.
- Sánchez, L. (1995). "Impacto del costo del transporte en la economía familiar". Memorias del seminario *Hacia un plan rector de transporte para la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*. México: Secretaría de Transportes y Vialidad del DDF.
- Simioni, D. (comp.) (2003). *Contaminación atmosférica y conciencia ciudadana*. Santiago: CEPAL.
- Vasconcellos, E. (1996). *Transporte urbano nos países en desenvolvimento*. Sao Paulo: Editoras Unidas.