International Association of Public Transport
Union Internationale des Transports Publics
Internationaler Verband für öffentliches Verkehrswesen
Unión Internacional de Transporte Público

DICIEMBRE 2012

Posición oficial de la UITP

Focus

Hacia una mejora en la regulación y el ajuste de las tarifas

Introducción

Esta Posición Oficial de la UITP tiene el propósito de respaldar el desarrollo de unos mecanismos más regulares, sistemáticos y sofisticados de revisión tarifaria que permitan mantener el suministro de los servicios de transporte público, mejorar su calidad y, al mismo tiempo, manteniéndolos asequibles.

Financiación del transporte público: un círculo vicioso

Las necesidades de financiación del transporte público están creciendo mucho debido al aumento del suministro, mayores expectativas de calidad de los usuarios y costes crecientes de los factores de producción, principalmente de la mano de obra y la energía. También resulta costosa la innovación necesaria para mejorar la calidad y el rendimiento medioambiental.

Los gobiernos locales o regionales suelen cubrir la mayor parte del déficit que se produce entre los ingresos comerciales y los costes de operación del transporte público (incluyendo las tarifas y los ingresos secundarios). En las economías desarrolladas, este déficit asciende a una media cercana al 50% de los costes de explotación, con diferencias importantes entre las distintas redes. En general, los gobiernos regionales o locales recurren a su presupuesto general para respaldar la explotación del transporte público. En muchos países, las autoridades públicas también se hacen cargo, a fin de cuentas, de la mayor parte de los costes de inversión de capital.

En los últimos años, en la mayoría de las redes, los niveles tarifarios no han evolucionado para reflejar el coste de los factores de producción, por lo que ha aumentado la diferencia entre los costes de operación y los ingresos por venta de billetes. Por ejemplo, los datos de 27 redes de metro de todo el mundo[1] muestran que las tarifas bajaron en términos reales en el 60% de estas redes entre 2005 y 2009, mientras que los costes energéticos y laborales unitarios crecieron por encima de la inflación (Anderson, 2011). Por consiguiente, la recuperación de los costes a través de los ingresos por la venta de billetes ha disminuido en la mayoría de las redes, haciendo que los gobiernos tengan una carga mayor a la hora de apoyar los ingresos y la inversión de capital necesaria.

No obstante, en un contexto de crecimiento económico lento y de crisis de deuda pública, cada vez existe más presión sobre los recursos que las autoridades públicas pueden asignar al transporte público, aunque se considere como prioritario en la agenda política. En Europa, la deuda de los gobiernos locales y regionales creció un 8,5% en 2010, mientras disminuye la voluntad general de realización de préstamos para la deuda municipal (Clark, 2011). A más largo plazo, el envejecimiento de la población y el aumento correspondiente de los costes sanitarios y de las pensiones puede suponer un reto adicional para la disponibilidad y estabilidad de la financiación del transporte público.

Esta combinación de costes crecientes, una cobertura cada vez menor de los costes por parte de las tarifas y

[1] Análisis llevados a cabo por el Railway Technology and Strategy Centre (Centro de Estrategia y Tecnología Ferroviaria) del Imperial College de Londres, con datos de los grupos de evaluaciones comparativas del metro Nova y Comet.

la presión que están sufriendo los presupuestos públicos está siendo una amenaza para la viabilidad del transporte público. Como resultado de la crisis económica y financiera, una serie de redes se han visto forzadas a aumentar sus tarifas de forma repentina y/o a reducir el volumen de suministro y de mantenimiento en respuesta a sus crisis de financiación, generando una fuerte oposición pública y de los medios de comunicación. Esto lleva al transporte público a un círculo vicioso en el que la financiación inadecuada genera una menor calidad del servicio, acarreando una disminución de pasajeros y, a su vez, unos ingresos inferiores, etc.

Asegurarse unos recursos estables

Esta situación insta a revisar el modelo de negocio del transporte público para reducir su dependencia de una fuente de financiación que cada vez parece más imprevisible. Esto requiere el desarrollo de una estrategia de negocios propia para el transporte público, la asignación de fondos de tasas e impuestos a los usuarios y beneficiarios del transporte urbano y un mayor compromiso con inversores privados. Dicha revisión del modelo de negocio del transporte público es uno de los pilares en los que se basa la estrategia de la UITP para duplicar la cuota de mercado del transporte público a nivel mundial para 2025.

Dadas las circunstancias socioeconómicas y los objetivos políticos, distintas ciudades tendrán visiones diferentes para la movilidad urbana y sobre cómo encontrar el equilibrio adecuado entre los pasajeros, los contribuyentes, así como otros usuarios y beneficiarios del sistema de transporte urbano como fuentes de financiación para el transporte público. Aunque está claro que la definición de la composición de las fuentes de financiación es una decisión política que reflejara las prioridades locales, también es cierto que unos recursos fiables permiten mantener el suministro de los servicios de transporte público y mejorar su calidad, logrando al mismo tiempo que se mantenga su asequibilidad.

Por todo ello, la presente Posición Oficial reúne los argumentos a favor del desarrollo de unos mecanismos de regulación y un ajuste de las tarifas más regular, sistemático y sofisticado como parte de una estrategia de ingresos para el transporte público.

En las siguientes secciones, se recalcan las ventajas estratégicas de una regulación y un ajuste adecuados de las tarifas, se identifican criterios para la implantación acertada de las revisiones tarifarias y se explica de qué manera transmitir el mensaje a nivel nacional y local para que el círculo vicioso se transforme en uno virtuoso.

Ventajas de una regulación y un ajuste adecuados de las tarifas

El argumento central que respalda la regulación y el ajuste de las tarifas es que se ha observado que invertir en el suministro de servicios y ofrecer una calidad mejor a través del cobro de unas tarifas superiores aporta al transporte público más usuarios y más ingresos. Esto crea un círculo virtuoso, beneficiando tanto a los usuarios, a las autoridades y a los operadores.

El análisis de la elasticidad de la demanda en las redes de metro de todo el mundo (Anderson, 2011) muestra que la demanda es más elástica ante la calidad (descrita en este caso como frecuencia de los servicios) que ante el precio. Este análisis muestra, en particular, que una reducción media del 10% de las tarifas genera tan sólo un 3% más de usuarios. Por su parte, un aumento de capacidad del 10% en una red fija, mediante una mayor frecuencia o trenes más largos, aumentaría la demanda más de un 5%. La combinación de ambos resultados sugiere que la mejora de la calidad de los servicios, más que la reducción de las tarifas, puede ser más eficaz como medio para aumentar el número de usuarios del metro. Estos resultados se encuentran en línea con la mayoría de los estudios de elasticidad de la demanda de transporte público, que muestran que dicha demanda es relativamente inelástica con respecto al precio a corto plazo. Desde luego, habría que valorar la variación de la elasticidad de la demanda en los distintos modos y situaciones económicas y tener esto presente en la toma de decisiones. Es igualmente importante reconocer que el impacto que tiene el aumento de usuarios en los costes depende básicamente del factor de carga de la red, aspecto que también se ha de tener en cuenta.

En general, el análisis anterior confirma igualmente las conclusiones de las encuestas de preferencias declaradas, que de forma periódica muestran que los viajeros dan mayor puntuación a atributos de calidad (como la frecuencia, la conectividad y el confort) que a las tarifas como factores que explican su decisión de hacer uso del transporte público.

Una regulación y un ajuste adecuado de las tarifas ayudan a generar los márgenes necesarios para innovar e invertir con el fin de responder a las necesidades del futuro, en especial, ofreciendo unos servicios de calidad elevada y logrando mejoras de productividad. La transparencia y la seguridad de los ingresos también son requisitos previos para relacionarse con éxito con inversores potenciales.

Las prácticas de establecimiento de tarifas en Alemania pueden servir de ejemplo. Los aumentos regulares de tarifas, a un nivel ligeramente superior al de la inflación, en combinación con reducciones drásticas de los costes, han permitido aumentar la tasa de cobertura del transporte público en todo el país. La subida de tarifas del transporte público ha acrecentado los ingresos por pasajero de los operadores de transporte público. Además, los ingresos totales de los operadores han aumentado debido a un incremento en el número de viajes a pesar de la subida de tarifas (Buelhler, Pucher, 2010). Con una tasa de cobertura superior al 80% en muchas redes, el transporte público alemán se encuentra menos expuesto a restricciones presupuestarias que tantos otros, permitiendo un margen de maniobra superior para la implantación de mejoras de calidad.

Implantación de una revisión tarifaria

Procedimiento de ajuste

La responsabilidad de fijar las tarifas varía mucho en función del entorno de regulación y los acuerdos contractuales. La decisión puede encontrarse únicamente en manos de las autoridades organizadoras, o bien recaer en el operador, con plena libertad o con límites fijados por la autoridad. Por último, el operador y la autoridad pueden compartir a veces la iniciativa y la decisión, a pesar que esta configuración puede variar según los casos.

En este contexto, no es posible determinar "la mejor manera" de establecer las tarifas. No obstante, hay un principio general aplicable a las distintas configuraciones de toma de decisiones: consultando a todas las partes que intervienen como fuentes de financiación en el proceso de toma de decisiones relativo a las tarifas. Esto hará que la implantación se encuentre en línea con la visión predominante en materia de movilidad urbana. Tener conocimiento de las limitaciones y perspectivas de todas las partes interesadas relevantes facilita la toma de decisiones que tiene en cuenta la sostenibilidad del suministro de transporte público.

En algunos países, existe una larga tradición de cooperación entre operadores y autoridades a la hora de fijar y ajustar las tarifas. Esto ha sido clave para que las redes de transporte público hayan podido implantar buenas prácticas de revisión de las tarifas en esos países, teniendo en cuenta el interés tanto de los pasajeros como de los operadores y de las autoridades.

Planificación de las revisiones

La experiencia demuestra que la revisión de las tarifas debería ser regular (preferiblemente con carácter anual) y gradual. En caso de subidas repentinas y elevadas de las tarifas, la elasticidad de la demanda es probable que sea mucho mayor, produciendo una disminución significativa del número de usuarios. Desde el punto de vista de la aceptación pública, lógicamente, las modificaciones pequeñas y regulares generan menos reacciones que los grandes aumentos. La combinación simultánea de la revisión de las tarifas con otros cambios en el sistema de transporte urbano, como el aumento de las tasas de aparcamiento, etc., ha demostrado ser un enfoque acertado.

Fórmula de ajuste

El establecimiento y el uso de una fórmula de ajuste de precios es una práctica generalizada en otros sectores de suministro público. Su aplicación al transporte público adoptaría formas diferentes en función del marco de establecimiento de tarifas (fórmulas de aplicación directa, de límite de precios, etc.).

La ventaja de usar una fórmula de ajuste de las tarifas es que aumenta la transparencia y reduce la incertidumbre. Por otro lado, pueden darse circunstancias no previstas por la fórmula que afecten negativamente a cualquiera de las partes intervinientes. Así pues, para que el uso de una fórmula de ajuste de las tarifas del transporte público sea acertado, habrá que lograr el equilibrio entre la transparencia y la flexibilidad.

Técnicas de recaudación tarifaria

Las técnicas electrónicas de recaudación de tarifas, como el uso de tarjetas inteligentes, facilitan la introducción de pequeños aumentos tarifarios (el uso de un monedero electrónico evita el problema de las monedas pequeñas) y la implementación de discriminación de precios (ver más abajo). Por el momento, no se aprovecha lo suficiente el potencial de las tarjetas inteligentes para facilitar la revisión de las tarifas ya que, en la mayoría de las redes, las tarjetas inteligentes actúan como respaldo para los productos tarifarios tradicionales.

Gestión de ingresos

La introducción de cierto nivel de discriminación de tarifas y de diferenciación de los productos tiene potencial para reducir costes y aumentar los ingresos. Sobre la base de una evaluación atenta de la estructura de la demanda, varias opciones de segmentación pueden aumentar la tasa de cobertura, como las tarifas diferentes en función de la hora del día o de la duración de los desplazamientos (velocidad), o los abonos de transporte flexibles. El suministro de unos servicios superiores, a un precio mayor, permite atraer a viajeros que, de lo contrario, no utilizarían el transporte público y aumentando la fuente de ingresos.

Dado el papel tan crucial que desempeña el transporte público como proveedor de movilidad para todos, cuando se reflexiona sobre la revisión de las tarifas, se ha de tener en cuenta la asequibilidad y se han de establecer objetivos específicos para el acceso a las tarifas reducidas (evitándose el uso de amplias categorías demográficas). También es importante destacar que las tarifas especiales reducidas se deberían financiar a través del presupuesto de política social, en lugar del presupuesto de política de transporte.

Transmisión del mensaje

A responsables de la toma de decisiones

Naturalmente, el proceso de toma de decisiones para las tarifas del transporte público depende del marco organizativo del TP.

Como las decisiones de la política tarifaria se pueden basar a veces en percepciones erróneas, habría que realizar algunos estudios sistemáticos de las elasticidades de la demanda de transporte público a nivel local para

todos los modos y trasladar los resultados a los responsables de la toma de decisiones haciendo uso de un lenguaje adecuado.

Dada la amplia gama de participantes involucrados en la financiación de la movilidad urbana, el establecimiento de cuentas de transporte urbano, que aclaren quién paga y cuánto por cada servicio de transporte, sería de gran ayuda para una buena toma de decisiones.

Al público general

Es necesario que los ciudadanos tengan más conocimiento de cuál es el coste real de la movilidad urbana y hacerles ver que:

- los pasajeros del transporte público sólo pagan una parte del coste real de los viajes que realizan y que el resto se cubre con ayuda de las autoridades públicas (es decir, los contribuyentes);
- los conductores de automóviles a menudo subestiman el coste real del uso de sus vehículos (tanto costes fijos como variables);
- la movilidad urbana tiene efectos externos que también generan costes a los contribuyentes.

Recomendaciones

- La revisión del modelo de negocio del transporte público debería ser algo prioritario, en un contexto de una disponibilidad cada vez más imprevisible de financiación pública.
- La regulación y el ajuste de las tarifas deberían formar parte integral de cualquier reflexión sobre el desarrollo de una estrategia de ingresos para el transporte público.
- En el proceso de toma de decisiones relativo a las tarifas, habría que consultar a todas las partes que intervienen en el suministro de las fuentes de financiación.
- Los responsables políticos deberían ser conscientes de que suministrar un transporte público de calidad superior respondería a las expectativas de las autoridades públicas, los ciudadanos y los operadores. También es importante que se tenga más conciencia de que la transparencia y la seguridad de los recursos son prerrequisitos clave para atraer inversores.
- Habría que realizar estudios sistemáticos de las elasticidades de la demanda de transporte público a nivel local para todos los modos y trasladar los resultados a los responsables de la toma de decisiones haciendo uso de un lenguaje adecuado.
- La experiencia demuestra que la revisión de las tarifas debería ser regular (idealmente con carácter anual) y muy progresiva.
- Se podría plantear la elaboración de una fórmula de ajuste de tarifas y su uso como guía general, siempre que se encuentre el equilibrio adecuado entre la transparencia y la flexibilidad.
- La introducción de cierto nivel de discriminación tarifario y de diferenciación de los productos tiene potencial para reducir los costes y aumentar los ingresos.
- El establecimiento de cuentas de transporte urbano, para esclarecer quién y cuanto paga por cada servicio de transporte, sería de gran ayuda para una buena toma de decisiones.

Referencias

Buehler R., Pucher J., «Making public transport financially sustainable», *Transport Policy*, 2010.

Anderson R, et al, *«Metro fares and funding: Lessons learnt from around the world» , septiembre de 2011* (documento de trabajo).

Greg Clark, *«The municipal debt crisis», presentación en la Conferencia de la Red de Inversión Urbana (Urban Investment Network - ULI), noviembre de* 2011.

Este documento es una posición oficial de la UITP, la Unión Internacional de Transportes Públicos. La UITP reúne más de 3.400 miembros originarios de 92 paises a nivel mundial y representa los intereses de los principales actores del sector del transporte público. Los miembros de la UITP son autoridades del transporte público, operadores, tanto públicos como privados, en todos los aspectos del transporte público, y la industria. La UITP centra su trabajo en los aspectos económico, técnico, de organización y de gestión del transporte de pasajeros, así como en el desarrollo de políticas destinadas a la movilidad y al transporte público a nivel mundial.

La presente Posición Oficial de la UITP ha sido preparada por la Comisión de Economía del Transporte de la UITP y el Comité de Autoridades Organizadoras de la UITP, con el apoyo del Railway Technology and Strategy Centre (Centro de Estrategia y Tecnología Ferroviaria) del Imperial College de Londres.

Editor responsible
UITP
Rue Sainte-Marie 6
BE-1080 Brussels
Belgium

Tel: +32 2 673 61 00
Fax: +32 2 660 10 72
info@uitp.org
www.uitp.org