



NUESTRO
TRANSPORTE
PÚBLICO

POLÍTICA POPULAR DE
TRANSPORTE PÚBLICO

LA PANDEMIA, LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO LOCAL Y LAS RESPUESTAS SINDICALES

PARTE I:

El Norte Global

El presente informe fue elaborado para la ITF por Wol-san Liem, Vicepresidenta (Carretera) del Comité de Transporte Urbano de la ITF, como base para la formulación de propuestas sobre financiación pública y como contribución a la Política Popular de Transporte Público (www.OPTpolicy.org). Debe leerse junto con la parte II, dedicada al Sur Global.

El programa Nuestro Transporte Público (NTP) de la ITF promueve un modelo social de transporte público. Un modelo social incluye el respeto de los derechos laborales y sindicales de los trabajadores y las trabajadoras y exige que toda expansión del transporte público garantice empleos decentes.

El programa NTP:

- está en funcionamiento en determinadas ciudades con el objetivo de dar más voz a los trabajadores y las trabajadoras en el desarrollo de nuevas modalidades de transporte urbano, como el bus de tránsito rápido (BRT), y en las negociaciones sobre la transición del empleo informal al formal;
- hace campaña para mejorar las condiciones laborales de todos los trabajadores y las trabajadoras del transporte público, en particular los del transporte informal, a través del aumento de su poder sindical, conseguido mediante la creación de redes en las que participan los sindicatos presentes en las multinacionales del transporte público; el desarrollo de alianzas con organizaciones de pasajeros y comunitarias, entre otras, y el fomento del empleo de las mujeres en el transporte público;
- pretende desarrollar una política de transporte público alternativa, basada en la propiedad pública, la financiación pública, el trabajo decente y los derechos sindicales de los trabajadores y las trabajadoras.

Noviembre de 2020



ÍNDICE

I.	<u>Resumen ejecutivo</u>	2
II.	<u>Introducción: El transporte público local desde la perspectiva de la justicia social</u>	6
III.	<u>El impacto económico de la pandemia en el TPL</u>	7
	1. <u>Impacto en el volumen de pasajeros</u>	7
	2. <u>Déficits presupuestarios</u>	8
	3. <u>Impacto en el empleo</u>	8
	4. <u>Impacto en los usuarios</u>	9
IV.	<u>Los fondos nacionales de emergencia para el TPL: Principales cuestiones</u>	10
	1. <u>¿Qué queremos decir con fondos de emergencia para el TPL?</u>	10
	2. <u>¿Dónde se están proporcionando fondos de emergencia al transporte público local?</u>	10
	3. <u>¿Qué entidades están recibiendo fondos de emergencia?</u>	11
	4. <u>¿Cómo se calculan y distribuyen los fondos de emergencia?</u>	11
	5. <u>¿Para qué se están utilizando los fondos de emergencia?</u>	12
	6. <u>¿Qué condiciones sociales se han establecido para acceder a los fondos de emergencia?</u>	13
	7. <u>¿Están propiciando los fondos de emergencia una reestructuración?</u>	16
V.	<u>De la emergencia a la financiación sostenible</u>	19
	1. <u>Crisis económica, desigualdad y justicia social</u>	19
	2. <u>Fondos concedidos por los Gobiernos nacionales, deuda y solidaridad internacional</u>	20
	3. <u>Estructuras de financiación sostenibles, redistribución y justicia social</u>	22
VI.	<u>Otras consideraciones para la justicia social y la sostenibilidad</u>	25
	1. <u>Protección de los más vulnerables: apoyo al sector privado vs. remunicipalización</u>	25
	2. <u>Presiones a favor de la privatización</u>	26
	3. <u>El transporte respetuoso con el medioambiente y la digitalización</u>	26
	4. <u>Creación de empleo</u>	27
	5. <u>Participación y supervisión</u>	27
VII.	<u>Recomendaciones para una financiación del TPL sostenible y socialmente justa</u>	28
VIII.	<u>Apéndice</u>	31

I.

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCIÓN

Los servicios de transporte público local (TPL) obedecen a un sistema económico mundial definido por la desigualdad sistémica entre y dentro de los países, y a otras estructuras de opresión, que la pandemia de COVID-19 ha exacerbado. Dependiendo de cómo se planifiquen y financien, los sistemas de TPL pueden recrudecer las desigualdades o contribuir a superarlas.

El presente informe aboga por que las propuestas políticas y las campañas de los sindicatos se planteen como objetivo consciente hacer de los TPL una fuerza para combatir la desigualdad económica y social, especialmente durante la pandemia. El informe examina específicamente la forma en que se han proporcionado fondos de emergencia para el TPL durante la pandemia. También estudia el potencial para desarrollar modelos de financiación sostenibles, utilizando un concepto amplio de sostenibilidad, que incluye objetivos redistributivos, medioambientales y de justicia social.

EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PANDEMIA EN LOS SERVICIOS DE TPL

El número de pasajeros de los TPL ha caído en picado desde el comienzo de la pandemia. En algunas ciudades se ha llegado a registrar un desplome de hasta un 90 % o 100 %. La recuperación ha variado según el país. Sin embargo, si bien muchos no tienen otra opción que seguir usando el TPL, la tendencia general señala que quienes pueden evitarlo, lo hacen. La disminución del uso del transporte público ha implicado una pérdida masiva de ingresos procedentes de la venta de boletos, al tiempo que han caído los ingresos derivados de impuestos específicos y los subsidios concedidos por los Gobiernos locales. Si a esto le sumamos el aumento de los costos operativos debido a las medidas adoptadas para responder al COVID-19, obtenemos unos enormes déficits presupuestarios. Los expertos predicen que los sistemas de TPL se enfrentarán a un déficit de aproximadamente 40 000 millones de euros a finales de 2020 en Europa y de entre 26 000 y 40 000 millones de dólares en los Estados Unidos a principios de 2021. Se prevé que estas cifras sigan aumentando.

Las repercusiones financieras de la pandemia ya están teniendo un enorme impacto en los

trabajadores y los pasajeros. En los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, los trabajadores y las trabajadoras ya han experimentado suspensiones temporales de sus contratos y algunos recortes permanentes de puestos de trabajo, y se espera que el impacto directo e indirecto en el empleo sea mucho mayor en el futuro. Es probable que los recortes de servicios actuales y futuros afecten desproporcionadamente a los usuarios que más dependen del transporte público, como los grupos de bajos ingresos, las personas de color, las mujeres, los jóvenes y los ancianos.

FONDOS NACIONALES PARA EL TPL: PRINCIPALES CUESTIONES

Dónde se están concediendo fondos de emergencia

Los TPL de las economías desarrolladas están recibiendo fondos de emergencia en mayor medida que en las economías en desarrollo. Esto se debe a la diferencia en la organización de los sistemas de TPL y a la brecha en materia de incentivos fiscales entre los países de bajos ingresos y los de altos ingresos.

Qué entidades están recibiendo los fondos

En general, los fondos los están recibiendo las autoridades de transporte público (ATP) y los operadores de transporte público (OTP), tanto del sector público como del privado, aunque en algunos casos se excluye a los operadores privados, sobre todo los que no tienen contratos públicos. La forma en que se determina y se asignan los fondos depende de la organización del sistema. En los Estados Unidos, las ATP, que operan directamente la mayor parte de los sistemas, son las que reciben los fondos y reasignan una parte a ATP más pequeñas y a contratistas privados. En algunas ciudades principales, como París y Londres, se han alcanzado acuerdos políticos para conceder ayudas a las ATP particularmente importantes. En el Reino Unido, los autobuses de los sistemas desregulados reciben fondos directamente.

Cálculo y distribución de los fondos

Las fórmulas para calcular las cantidades concedidas y los medios técnicos de distribución difieren según los países. Una vez aprobada la ayuda financiera, la mayoría de los países procuran que esté disponible rápidamente y con las menores complicaciones posibles. Los países de toda Europa están autorizando la distribución de los fondos en función de los niveles de servicio

estimados y, una vez terminado el periodo de subvención, se procede a conciliar las cantidades estimadas y reales. Para liberar los fondos, los Estados Unidos exigieron la presentación de facturas y utilizaron unos criterios laxos de proyección presupuestaria y de uso. Se han constatado demoras en la distribución de los fondos en los casos en que ha sido necesaria la previa aprobación de la Unión Europea y cuando se ha exigido a los Gobiernos provinciales que proporcionen fondos de contrapartida, como sucedió en Canadá.

Utilización de los fondos

Los fondos de emergencia se están concediendo y utilizando para cubrir los gastos operativos. En su mayor parte, los fondos se han utilizado en interés de los trabajadores, para cubrir los costos laborales y mantener puestos de trabajo, o para compensar los gastos adicionales de salud y seguridad. En Italia, un tercio de los fondos de ayuda se destinaron a aumentar los servicios que permitieron mantener el distanciamiento social. En los Estados Unidos los sindicatos tuvieron que hacer campaña para conseguir equipos de protección personal adecuados, entre otras medidas de seguridad para los trabajadores y las trabajadoras.

Condiciones sociales vinculadas a la financiación

En general, se han impuesto pocas condiciones sociales a los fondos de emergencia concedidos a los servicios de TPL, aparte de la obligación de mantener un determinado nivel de servicios. Los mecanismos de supervisión se han simplificado debido a la necesidad de una ejecución rápida y a que se ha confiado en que las entidades públicas utilizarán los fondos correctamente. Existen algunas excepciones notables. En los Estados Unidos se aplicaron las protecciones laborales contempladas en el artículo 13(c) de la Ley Federal de Transporte a los fondos concedidos a través de la Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (CARES Act). El Gobierno de los Países Bajos exige que los OTP que reciben ayudas suspendan el pago de dividendos a los accionistas y de bonificaciones e indemnizaciones a sus directivos. Los operadores de autobuses que reciben ayudas en los sistemas desregulados de Escocia, Gales e Inglaterra, aparte de Londres, no pueden aumentar las tarifas y deben colaborar estrechamente con las ATP en la planificación de las rutas y los servicios. En la zona de la Bahía de California y en Escocia se han instituido procesos de consulta con las partes interesadas. La Comisión Sindical Consultiva (TUAC) ante la

OCDE ha propuesto una lista de condiciones que deberían aplicarse a los fondos de ayuda de emergencia que se concedan a las empresas privadas. Esta lista podría servir como punto de partida para replantear un TPL sostenible y socialmente equitativo en la era COVID.

Financiación y reestructuración

Muchos Gobiernos están utilizando los fondos de ayuda como vía para reducir los sistemas de TPL. Así ha sucedido con los paquetes de ayuda a las ATP en Londres, París y Ontario y con los fondos proporcionados a los OTP de los Países Bajos. En los Estados Unidos, se están agotando los fondos proporcionados a través de la Ley CARES y las ATP de todo el país prevén que desde 2021 en adelante habrá numerosos recortes en los servicios, los empleos y las inversiones de capital.

DE LA FINANCIACIÓN DE EMERGENCIA A LA FINANCIACIÓN SOSTENIBLE

Crisis económica, desigualdad y justicia social

Se prevé que la recuperación económica de la crisis actual será prolongada, inestable y desigual. Las Perspectivas económicas de la OCDE predicen que a finales de 2021 la producción en la mayoría de los países no habrá vuelto aún a los niveles de 2019, incluso si las vacunas están disponibles para toda la ciudadanía en el segundo semestre del año. Se prevé que la recuperación tardará mucho más, si es que llega, para los países en desarrollo, para determinados sectores económicos y para los grupos de bajos ingresos. Muchos se refieren a este fenómeno como una recuperación en forma de K. En el contexto de una crisis económica a largo plazo, las reivindicaciones sindicales a favor de la concesión de fondos de emergencia tendrán que evolucionar hacia la defensa de estructuras de financiación sostenibles —basadas en el reconocimiento de las desigualdades entre los países, los trabajadores y los usuarios— y asumir un enfoque que haga hincapié en la redistribución, la solidaridad social y la justicia social.

Fondos concedidos por los Gobiernos nacionales, deuda y solidaridad internacional

El apoyo de los Gobiernos nacionales al TPL en épocas normales varía considerablemente de un país a otro pero, en general, se limita a subvencionar las tarifas y los costos de infraestructura. Italia es una excepción a esta regla: allí, el fondo nacional de TPL cubre el 55 % de los costos operativos. Dada la presión sobre los sistemas de TPL y la pérdida de otras fuentes



de ingresos, los sindicatos están participando en campañas en defensa de un aumento de las subvenciones públicas a los costos operativos. Estas reivindicaciones deberían hacerse desde una perspectiva macroeconómica que tenga en cuenta las necesidades de otros sectores (como el de la sanidad) y el valor social del TPL. Entre las opciones para aumentar las ayudas de los Gobiernos centrales destacan la reasignación de los fondos para las carreteras, los cambios en la fiscalidad y el aumento de la deuda nacional.

Los países en desarrollo tienen mucha menos capacidad de recurrir al financiamiento de la deuda para apoyar el TPL u otros servicios públicos. Las políticas monetarias y fiscales que se están aplicando en los países desarrollados, y que los movimientos sindicales de estos países están reivindicando, no están disponibles en los países en desarrollo. Además, en el mundo en desarrollo, los bajos tipos de interés y la flexibilización cuantitativa exacerbaban las vulnerabilidades, entre las que se encuentran un aumento de la deuda de los sectores público y privado; un mayor porcentaje de la deuda en manos de acreedores privados en lugar de oficiales; y mayores requisitos para el servicio de la deuda. Esto significa, en última instancia, que el requisito previo para que el financiamiento del TPL sea sustentable a nivel mundial es lograr una contribución monetaria (aumento de los derechos especiales de giro del FMI), que los bancos de desarrollo proporcionen fondos a los servicios públicos y la condonación de la deuda de los países en desarrollo. Todo ello debería ser el foco de la solidaridad internacional.

Estructuras de financiación sostenibles, redistribución y justicia social

Además de los coeficientes de recuperación de los ingresos derivados de la venta de boletos, los niveles de endeudamiento también constituyen un elemento de peso para determinar si un sistema de TPL podrá sortear la crisis y evitar recortes generalizados en los empleos y los servicios. Por ejemplo, a pesar de tener un coeficiente de recuperación de ingresos tarifarios relativamente bajo, la Metropolitan Transportation Authority de Nueva York (NYMTA), cuyos costos de servicio de la deuda se espera que alcancen el 25,7 % de sus ingresos el próximo año, está proponiendo recortes en los servicios del 40 % al 50 % y la eliminación de más de 8000 puestos de trabajo.

Dadas las presiones financieras sobre los sistemas de TPL, hay una tendencia a aumentar las tarifas en algunas ciudades como Nueva York, Londres y

Seúl. Otras ciudades, como Los Ángeles, París y Glasgow, están ampliando los servicios gratuitos para los grupos vulnerables o están considerando la posibilidad de ofrecer un servicio de transporte público totalmente gratuito. Si bien pueden resultar necesarios ciertos ajustes en los sistemas tarifarios, aumentar el precio de los boletos incrementa el riesgo de que la carga de los costos del TPL se traslade a los colectivos de bajos ingresos y desfavorecidos y dé lugar a una mayor reducción del número de pasajeros. El transporte público gratuito, en particular para los grupos desfavorecidos, es un poderoso medio de lograr el potencial redistributivo que tiene el TPL, aunque su viabilidad diferirá en función de diversos factores.

A la hora de elaborar un modelo de financiación sostenible se puede tener en cuenta una amplia gama de fuentes de financiación locales. Los fondos concedidos al TPL deberían tener por objeto la redistribución de los beneficios desde los grupos de altos ingresos y alta movilidad hacia los grupos de bajos ingresos y baja movilidad, además de apoyar el uso del TPL al tiempo que se exige a los usuarios de automóviles que costeen sus gastos sociales. Las nuevas fuentes de fondos deberían basarse en las contribuciones de los grupos que se ven relativamente menos afectados por la crisis económica, como los grandes propietarios de bienes inmuebles, constructoras y empleadores de gran envergadura. Cuando se estructuran correctamente, los mecanismos de captación de plusvalías cumplen estos principios, a la vez que tienen menos probabilidades que otras fuentes de sufrir una contracción significativa durante la pandemia. Las tasas impuestas a los usuarios de las carreteras y de los vehículos individuales pueden promover el uso del TPL, pero deben evaluarse detenidamente, dado que podría perjudicar a los grupos de bajos ingresos.

Dado que los costos de la mano de obra constituyen la mayor parte de los gastos operativos es probable que aumente la presión sobre los trabajadores del TPL para que acepten la congelación de sus salarios o el empeoramiento de sus condiciones laborales durante la pandemia. El personal del TPL contratado directamente, en particular los empleados del sector público, tienden a percibir salarios muy superiores a la media nacional en los países desarrollados, mientras que los trabajadores con empleo precario y los del sector privado perciben salarios sustancialmente más bajos. La solidaridad entre estos grupos de trabajadores es necesaria para garantizar que todos los empleos del sector sean



de calidad. Los sindicatos del TPL pueden sopesar la posibilidad de negociar reivindicaciones y estrategias tendientes a igualar y elevar el umbral mínimo para todos los trabajadores y trabajadoras, en lugar de priorizar los salarios y las condiciones de los trabajadores empleados directamente.

OTRAS CONSIDERACIONES PARA LA JUSTICIA SOCIAL Y LA SOSTENIBILIDAD

La protección de los más vulnerables y la remunicipalización

La perspectiva de la justicia social requiere que los sindicatos presten especial atención a la protección de los trabajadores y trabajadoras del sector privado, que suelen ser más vulnerables que los del sector público. Esto podría implicar trabajar junto con los operadores privados para exigir más ayudas al Gobierno. En el futuro, los sindicatos podrían tener que plantearse si deben reivindicar más apoyo gubernamental para los operadores privados o presionar en defensa de la remunicipalización. Como se puede comprobar en los casos de las ATP de los Estados Unidos y Canadá, la propiedad pública no inmuniza a los sistemas de TPL contra los recortes de empleos y servicios, aunque puede ofrecer la posibilidad de una mayor supervisión pública, ahorro de costos y protección de los puestos de trabajo a largo plazo. Cualquier llamado a la remunicipalización durante la crisis deberá incluir propuestas claras sobre la transferencia de puestos de trabajo y las condiciones, así como modelos de financiación sostenibles.

Presiones a favor de la privatización

Otra posibilidad es que la crisis dé lugar a más presiones a favor de la privatización. Ya están apareciendo señales de ello en América del Norte, donde los operadores multinacionales de TPL se han aliado y se presentan como solución a la crisis que atraviesan los sistemas públicos de TPL. La experiencia mundial demuestra que la subcontratación de los servicios de TPL al sector privado suele ser sinónimo de servicios de menor calidad, más riesgos para la seguridad, peores salarios y condiciones y ahorros insignificantes en los costos. Los sindicatos deben prepararse para luchar por mantener la propiedad pública de los TPL ligada a las luchas por unos modelos de financiación sostenibles.

Transición verde y digitalización

Los argumentos a favor de estimular el uso del transporte público se apoyan en el objetivo de una transición verde para la industria del transporte. La pandemia ha venido acompañada de un creciente interés en las infraestructuras que favorecen los traslados a pie y en bicicleta, entre otras formas de micro- y electromovilidad. La micromovilidad puede complementar e incluso estimular el uso del TPL, pero, sin una planificación y coordinación adecuadas, también puede convertirse en un competidor. Los sindicatos deben vigilar la expansión de la micromovilidad y la introducción de la movilidad como servicio (MaaS) para poder responder a las amenazas y a la probable expansión de la participación privada en nombre de la transición verde y la digitalización.

Creación de empleo

Hasta ahora, los fondos de emergencia al TPL se han enfocado más en aliviar la economía que en estimularla. Sin embargo, los Gobiernos no tardarán en cambiar su enfoque para estimular el crecimiento económico y el empleo. El “estímulo” se asocia normalmente con la inversión en carreteras. Sin embargo, las investigaciones demuestran que la inversión en el transporte público —en particular en sus operaciones y mantenimiento— puede ser más beneficiosa para la economía que la financiación de proyectos de infraestructuras inmediatas. De aquí en adelante, los sindicatos tendrán que hacer evaluaciones concretas del impacto global sobre el empleo de las diferentes formas de inversión en el TPL.

Participación y supervisión

Los sindicatos tendrán que luchar por el derecho de los trabajadores y los grupos de usuarios más dependientes del transporte público a participar en los debates sobre la concesión de fondos, la planificación y la supervisión del TPL. Para ello se requieren procesos consultivos continuos que soliciten el parecer de quienes trabajan en primera línea y de quienes utilizan el transporte público a diario, así como el establecimiento de estructuras que incluyan a los sindicatos a la hora de adoptar decisiones económicas a todos los niveles. Sin embargo, para que los sindicatos puedan reivindicar tales procedimientos y estructuras, debemos tener claro qué vamos a poner sobre la mesa antes de sentarnos a ella.

RECOMENDACIONES PARA UNA FINANCIACIÓN DEL TPL SOSTENIBLE Y SOCIALMENTE JUSTA

1. Fondos de emergencia oportunos, justos y suficientes para los servicios de TPL
2. Fondos de emergencia para todas las ATP y los OTP
3. Condiciones y supervisión para garantizar que los fondos de emergencia se utilizan para proteger a los trabajadores y los usuarios
4. Resistencia a la privatización; consideración de la remunicipalización y de modelos de financiación sostenibles y protección de los empleos de los trabajadores en la transición
5. Concesión sostenida de fondos por parte del Gobierno nacional para los costos operativos, como modo de apoyar al TPL y al empleo
6. Desarrollo de modelos de financiación sostenibles y minimización de los recortes en los servicios y los empleos, en particular para los más vulnerables
7. Mantenimiento de las tarifas a niveles que promuevan el uso del TPL y apoyen a los grupos desfavorecidos
8. Priorización de la protección de los más vulnerables y equiparación y mejora de las condiciones laborales
9. Solidaridad para ofrecer apoyo monetario y alivio de la deuda a los países en desarrollo
10. Participación democrática en las decisiones económicas y en la planificación del TPL

II. INTRODUCCIÓN: EL TRANSPORTE PÚBLICO LOCAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA JUSTICIA SOCIAL

El transporte público es la columna que vertebra las sociedades y economías modernas, ya que garantiza el acceso a los lugares de trabajo, la educación y los servicios públicos, sobre todo a las personas que no tienen acceso a un medio de transporte privado. Los países miembros de las Naciones Unidas reconocieron que el transporte público local (TPL)¹ es un "servicio esencial" vital para el desarrollo sostenible, que funciona como "un requisito previo para la prestación de otros servicios y la mejora del potencial de cada persona de participar en la actividad económica".² En esencia, el transporte público contribuye a garantizar el derecho a la libertad de movimiento consagrado en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El transporte público es también uno de los empleadores urbanos más significativos y el principal en algunas ciudades. A nivel mundial, 7,3 millones de personas están empleadas en los servicios de transporte local estructurados y varios millones más trabajan en el transporte informal.³ El transporte público local es básico para que la gente acuda a su trabajo y vitaliza las economías locales, por lo que su impacto indirecto en el empleo es muy superior. Además, se reconoce que el cambio modal de los automóviles de propiedad privada al transporte público es el camino más eficaz, y ya disponible, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte, que en conjunto representa el 25 % del total de las emisiones relacionadas con la energía.⁴

A pesar de estos claros beneficios económicos,

1 En el presente documento utilizo el término "transporte público local" (TPL) para referirme a los servicios de transporte público en las zonas urbanas y la zona de cercanías circundante. UN-HABITAT hace referencia a los 'servicios de transporte urbano', pero reconoce la importancia de las conexiones con las áreas suburbanas y semirurales, lo que hace que los términos sean en gran medida compatibles.

2 UN-HABITAT, Directrices internacionales sobre descentralización y acceso a los servicios básicos para todos, UN-HABITAT, 2008, párrafo 2; Grupo Consultivo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el Transporte Sostenible, [Mobilizing Sustainable Transport for Development](#) [Movilización del transporte sostenible para el desarrollo], Naciones Unidas, 2016, 9.

3 OIT, [Nota informativa sectorial de la OIT: La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros](#), septiembre de 2020

4 Datos correspondientes a 2017. Véase Agencia Internacional de la Energía, [CO2 Emissions From Fuel Combustion – Highlights](#) [Emisiones de CO₂ generadas por la combustión de carburantes], 2019, 11.

laborales y medioambientales, los servicios de TPL también obedecen a un sistema económico mundial definido por la desigualdad sistémica entre y dentro de los países, y a otras estructuras de opresión, que la pandemia de COVID-19 ha venido a exacerbar. Dependiendo de cómo se planifiquen y financien, los sistemas de TPL pueden recrudecer las desigualdades o contribuir a superarlas. Los empleadores y los Gobiernos pueden recurrir con facilidad a discursos en favor del público y del medioambiente para justificar políticas de transporte público que acaben beneficiando a las empresas privadas y a los grupos de altos ingresos y alta movilidad, en detrimento de los colectivos y trabajadores de bajos ingresos y baja movilidad, en especial los más vulnerables. Por su parte, los trabajadores y los usuarios del TPL pueden hacer campaña y conseguir empleos de calidad en todos los sistemas de TPL y mejorar los servicios para las personas que más los necesitan.

El presente informe aboga por que las propuestas políticas y las campañas de los sindicatos se planteen como objetivo consciente hacer de los TPL una fuerza para combatir la desigualdad económica y social, especialmente durante la pandemia. El informe examina específicamente la forma en que se han proporcionado fondos de emergencia para el TPL durante la pandemia. También estudia el potencial para desarrollar modelos de financiación sostenibles, utilizando un concepto amplio de sostenibilidad, que incluye objetivos redistributivos, medioambientales y de justicia social.

El informe se divide en seis secciones. Después de la introducción, la segunda sección examina el impacto de la pandemia de COVID-19 en los niveles de pasajeros transportados, los presupuestos, el empleo y los usuarios. En la tercera sección se ofrece un panorama general de cómo se han proporcionado en distintas partes del mundo las ayudas de emergencia al TPL, centrándose especialmente en las economías desarrolladas, donde han prevalecido los fondos de emergencia. En la cuarta sección se examinan diversas fuentes posibles de fondos para el TPL, y enmarcamos el debate sobre la financiación sostenible desde la perspectiva de la justicia social. En la quinta sección se analizan cuestiones relacionadas con la justicia social y la sostenibilidad que afectan a los sistemas de TPL y a los sindicatos. En la última sección formulamos recomendaciones que pretenden servir de base para el debate en aquellos sindicatos que quieran elaborar propuestas políticas sobre financiación de

emergencia y sostenible. En el apéndice se detallan los datos sobre los paquetes de fondos de emergencia y los modelos de financiación concedidos al TPL.

III. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PANDEMIA EN EL TPL

1. IMPACTO EN EL VOLUMEN DE PASAJEROS

El número de pasajeros del TPL ha caído en picado desde el comienzo de la pandemia. Las ciudades de todo el mundo experimentaron hasta un 90 % de disminución durante los primeros confinamientos. El desplome llegó al 100 % en algunas economías en desarrollo donde el TPL se cerró completamente.⁵

La recuperación ha variado según el país. Los datos sobre movimiento de pasajeros de Moovit muestran que en las ciudades de América Central y del Sur el número de pasajeros ha aumentado lenta pero de manera constante desde marzo, hasta alcanzar aproximadamente el 80 % de los niveles prepandémicos. Por el contrario, el número de pasajeros del TPL en las ciudades estadounidenses se ha mantenido en aproximadamente el 50 % desde mayo de 2020. En las ciudades europeas, los niveles de utilización del TPL llegaron a su punto máximo en agosto y septiembre, y algunas ciudades incluso superaron los niveles prepandémicos, antes volver a desplomarse tras la reciente imposición de nuevos confinamientos. La situación en las ciudades de Asia y el Pacífico ha variado mucho, con picos y descensos en algunas zonas y, en otras, el número de pasajeros se ha mantenido constante, en niveles de tan solo el 15 % por debajo de los niveles normales.⁶ Sin embargo, si bien muchos no tienen otra opción que seguir usando el TPL, la tendencia general señala que quienes pueden evitarlo, lo hacen. En cambio, estudios realizados en Europa revelan que los viajes locales en automóvil privado, que también disminuyeron mucho al principio de la pandemia, superaron los niveles prepandémicos a principios

⁵ Por ejemplo, a fecha de 10 de junio de 2020, el 19 % de los países miembros del Banco Asiático de Desarrollo introdujeron la obligación legal de cerrar los sistemas de transporte urbano. Asian Development Bank, [Guidance Note on COVID-19 and Transport in Asia and the Pacific](#) [Nota orientativa sobre el COVID19 y el transporte en Asia y el Pacífico], julio de 2020, 12.

⁶ https://moovitapp.com/insights/es-419/Moovit_Insights_%C3%8Dndice_de_Transporte_P%C3%BAblico-countries Moovit no dispone de datos sobre ciudades africanas.

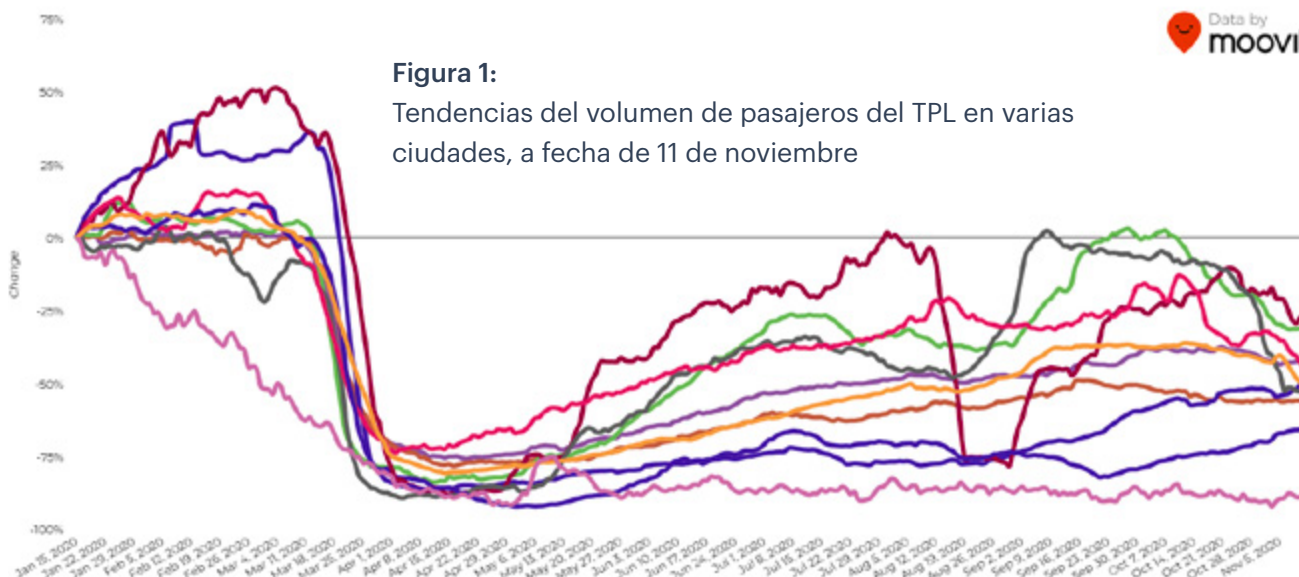


Figura 1:
Tendencias del volumen de pasajeros del TPL en varias ciudades, a fecha de 11 de noviembre

Nov 11, 2020

- NYC, New York - New Jersey: **-41.4%**
- Toronto, ON: **-55.2%**
- Barcelona: **-30.9%**
- Bogotá: **-49.7%**
- Auckland: **-27.1%**
- Strasbourg: **-53%**
- Berlin/Brandenburg: **-44%**
- Jakarta: **-65.4%**
- London and South East: **-51.9%**
- Tokyo: **-87.2%**

de julio, lo que amenaza con aumentar la congestión y los perjuicios medioambientales.⁷

2. DÉFICITS PRESUPUESTARIOS

La disminución del uso del transporte público implicó una pérdida masiva de ingresos tarifarios, al tiempo que disminuyeron los ingresos procedentes de impuestos específicos y de subsidios de los Gobiernos locales. Ello, sumado al aumento de los costos operativos —debido a la intensificación de las medidas de limpieza y desinfección y en algunos casos de la frecuencia de los servicios, para permitir el distanciamiento social— ha dado lugar a enormes déficits presupuestarios para las autoridades de transporte público local (ATP) y

los operadores de transporte público (OTP).⁸ En marzo, el TransitCenter, una asociación estadounidense de defensa del transporte público, publicó un estudio que revela que las ATP estadounidenses alcanzarán un déficit de entre 26 000 y 40 000 millones de dólares estadounidenses en los próximos 12 meses, dependiendo de las medidas de distanciamiento social adoptadas.⁹ En mayo, la Unión Internacional de Transporte Público (UITP) proyectó que los operadores de transporte público europeos alcanzarían pérdidas de 40 000 millones de euros a finales de 2020.¹⁰ Dado que el mundo está atravesando en estos momentos una nueva ola de contagios de COVID-19, y que muchas ciudades de Europa y América del Norte están entrando en una segunda fase de confinamientos, no cabe duda de que estas cifras seguirán aumentando durante 2021.

3. IMPACTO EN EL EMPLEO

Si no se formula una respuesta suficiente a las dificultades financieras que atraviesan los

7 https://osservatoriocopi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-fine-del-lock-down-e-ripresa-della-mobilita?fbclid=IwAR0Hyodx7gkuX2WN_2w3NXvRT7/CbAazHsUXm-duEdcQ1pEn2nWCVW7aWCxA; Lozzi, G., et. al., "COVID-19 and Urban Mobility: Impacts and perspectives" [El COVID19 y la movilidad urbana: impactos y perspectivas], Comité TRAN del Parlamento Europeo, septiembre de 2020, 6-7, 10-11.

8 Dado el alcance mundial del presente documento es necesario generalizar al hablar de la estructura de los sistemas de transporte público local y obviar las múltiples diferencias que existen de un país a otro, e incluso entre diferentes ciudades y municipios dentro del mismo país. Utilizo el término "autoridad de transporte público" (ATP) para referirme a las entidades públicas (generalmente) responsables de organizar, administrar y gestionar los servicios de transporte público en una zona determinada. El alcance del mandato, la autoridad y las responsabilidades de cada uno de los organismos a los que se hace referencia en este informe varía mucho. En Estados Unidos, el término más común es "agencia de tránsito" ("autoridad de tránsito metropolitano" o MTA en el caso de que la entidad tenga jurisdicción sobre un área metropolitana). En Europa se utiliza la expresión "autoridad de transporte público" (ATP), asociación de transporte (*verkehrsverbund*, en alemán) o, con carácter más general, "autoridades locales y regionales" (ALR). Las ATP pueden o no explotar de manera directa una parte de los servicios de transporte. Las empresas que explotan los servicios de transporte público se denominan "operadores de transporte público" (OTP).

9 https://transitcenter.org/estimated-financial-impact-of-covid-19-on-u-s-transit-agencies-26-38-billion-annually/#_ftn6

10 <https://www.railjournal.com/financial/uitp-projects-e40bn-hit-for-european-public-transport-in-2020/>

sistemas de TPL, las consecuencias serán, sin duda, desastrosas para los trabajadores y los usuarios de estos sistemas. La OIT ha señalado que el personal de los sectores del transporte, el almacenamiento y las comunicaciones (el 6,1 % de la fuerza laboral mundial) corren un riesgo medio-alto de perder su empleo debido a este desplome. En su evaluación la OIT hace un promedio de los niveles de riesgo más altos en algunas partes de la industria del transporte, como la aviación y los transportes públicos, con niveles más bajos de sectores como el transporte para el comercio al por menor, en el que las horas de trabajo han aumentado.¹¹ En los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, el personal del transporte público de cercanías ya ha tenido que hacer frente a numerosas suspensiones temporales de empleo y recortes permanentes en algunos casos.¹²

Los recortes en el TPL tendrán profundas repercusiones en las comunidades locales, que van mucho más allá de la desaparición inmediata de numerosos puestos de trabajo. La situación de la Autoridad de Transporte Metropolitano de Nueva York (NYMTA), probablemente el caso más destacado de la inminente reestructuración del transporte público, es un ejemplo de ello. En octubre, la dirección de la NYMTA propuso un presupuesto para el año fiscal 2021 que incluye la propuesta de reducir en un 40 % los servicios de autobús y metro en los días laborables y en un 50 % los servicios de trenes de cercanías, además de eliminar más de 8000 puestos de trabajo. Sin embargo, un informe reciente del Centro Rudin de Transporte de la Universidad de Nueva York demuestra que estos recortes afectarán a más de 13 000 puestos de trabajo, si se contabilizan aquellos que se verán afectados indirectamente. La propuesta de recortar los gastos de capital provocaría, directa e indirectamente, la destrucción de otros 23 000 empleos. Aún más devastadoras se tornarían las repercusiones para la economía en general a medida que las personas continúen trabajando desde sus casas o cambien de empleo debido a la falta de servicios de transporte público de calidad, o terminen gastando más dinero y tiempo en sus traslados. Si se tienen en cuenta todos estos factores, el impacto supone la eliminación de hasta 450 000 puestos de trabajo, que equivalen hasta 50 000 millones de USD de ingresos y hasta 65 000 millones de USD del

11 OIT, "Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo: 2.ª Edición", abril de 2020.

12 Entrevista de la autora con John Lyon, ATU, 21 de octubre de 2020; entrevista de la autora con John Di Niro, ATU Canadá, 29 de octubre de 2020; entrevista de la autora con Curtis Tate y Brendan Danaher, TWU, 19 de octubre de 2020; TFL, "Finance Report and Revised Budget" [Informe financiero y presupuesto revisado], 29 de julio de 2020, 24.

PIB regional para 2022.¹³

4. IMPACTO EN LOS USUARIOS

La pandemia, a pesar de la amenaza que supone para los servicios de TPL, también ha dejado patente la importancia de estos. Pese a la enorme disminución del número de pasajeros, mantener los servicios funcionando ha sido vital para garantizar que los trabajadores esenciales puedan desempeñar sus funciones y para asistir a los grupos sociales más afectados por la crisis. Los datos de las principales ciudades de los Estados Unidos y Canadá, por ejemplo, revelan que las mujeres y las personas de color tienen más probabilidades de trabajar en los empleos con salarios más bajos, considerados "esenciales" o que no se pueden realizar desde casa. También es menos probable que estos grupos posean automóviles privados y, por lo tanto, es más probable que dependan del transporte público.¹⁴ En algunos casos, los recortes generales en los sistemas han perjudicado de manera desproporcionada a las personas que más necesitan el TPL.¹⁵

Es probable que los futuros recortes de servicios sigan afectando de manera desproporcionada a los grupos de bajos ingresos, las personas de color, las mujeres, los jóvenes y los ancianos.¹⁶ Además, es probable que los recortes de servicios no sean temporales. Las investigaciones muestran que los recortes en los Estados Unidos tras las crisis económicas de 2008 y 2009 dieron lugar a una disminución del número de pasajeros, lo que a su vez dio lugar a más recortes, en particular en los servicios de autobús, el medio de transporte más utilizado por los grupos de bajos ingresos y las personas de color en las principales ciudades de los Estados Unidos.¹⁷

13 Mitchell L. Moss y Hugh O'Neill, "Economic Consequences of Proposed Pandemic-related Cutbacks in MTA Transportation Services and Capital Spending" [Consecuencias económicas de los recortes propuestos relacionados con la pandemia en los servicios de transporte de MTA y en gastos de capital], Centro Rudin de Transporte de la Universidad de Nueva York y Appleseed, octubre de 2020.

14 <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/27/coronavirus-working-from-home-privilege>; <https://www.nytimes.com/2020/04/18/us/coronavirus-women-essential-workers.html>; <https://www.bloomberg.com/graphics/2020-coronavirus-transportation-data-cities-traffic-mobility/?srnd=citylab-transportation>;

15 <https://transitcenter.org/what-transit-agencies-get-wrong-about-equity-and-how-to-get-it-right/>

16 https://rosaluxnycblog.org/gnd-public-transport/amp/?_twitter_impresion=true; TransitCenter, "Stranded: What's at Stake if Emergency Aid for Transit Runs Dry" [Abandonados: Qué está en juego si se agotan los fondos de emergencia para el transporte público, septiembre de 2020]; <https://transitcenter.org/what-transit-agencies-get-wrong-about-equity-and-how-to-get-it-right/>; <https://www.bloomberg.com/news/features/2020-06-26/how-public-transit-got-overpoliced-and-underfunded>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-10-19/transportation-is-a-racial-justice-issue?srnd=citylab-transportation>; <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/04/07/who-relies-on-public-transit-in-the-u-s/>

17 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-03/past-recession-data-previews-deep-transit-cuts?srnd=citylab-transportation>

IV. LOS FONDOS NACIONALES DE EMERGENCIA PARA EL TPL: PRINCIPALES CUESTIONES

1. ¿QUÉ QUEREMOS DECIR CON FONDOS DE EMERGENCIA PARA EL TPL?

En términos generales, cuando hablamos de la “concesión de fondos” nos referimos a la prestación de ayudas monetarias para el transporte público que no tienen que ser reembolsadas, mientras que “financiamiento” se refiere a las ayudas que eventualmente tienen que ser reembolsadas (generalmente con intereses).¹⁸ Si bien en el presente informe se mencionan algunos casos de ayudas de emergencia para paliar las consecuencias del COVID-19 que incluyen préstamos (por ejemplo, el financiamiento proporcionado por el Gobierno del Reino Unido a Transport for London (TfL), la Autoridad de Transporte Público de la región de Greater London), la mayor parte de los fondos de ayuda se prestan en forma de subvenciones. Por lo tanto, el término “fondos” se refiere a las ayudas monetarias en general. Los “fondos de emergencia” se refieren a las medidas a corto plazo destinadas a cubrir los déficits presupuestarios incurridos como resultado directo de la pandemia, mientras que la expresión “financiación sostenible” se refiere a los modelos de ayudas y financiamiento que pueden ser mantenidos y, al mismo tiempo, propician que el TPL desempeñe una función redistributiva como servicio público, cumpliendo así con los objetivos de sostenibilidad y justicia social.

Dada la tensión financiera que la pandemia y la consiguiente crisis económica han ejercido sobre los municipios y los Gobiernos locales, son los Gobiernos nacionales (federales) los que están concediendo los fondos de emergencia para ayudar al TPL, aunque en algunos lugares se exigen subvenciones de contrapartida a los Gobiernos regionales (provisionales/estatales). Esta sección presta atención al contenido de los paquetes de ayudas concedidos por los Gobiernos nacionales, en especial a la forma en que se están implementando a nivel local.

2. ¿DÓNDE SE ESTÁN PROPORCIONANDO FONDOS DE EMERGENCIA AL TRANSPORTE PÚBLICO LOCAL?

Los fondos de emergencia COVID19 para el TPL no se están proporcionando de manera equitativa en todo el mundo. Unos pocos Gobiernos de países en desarrollo han aumentado las ayudas en cierta medida. Por ejemplo, poco después del inicio de la pandemia, el Gobierno de Chile llegó a un acuerdo con los operadores de buses de la capital para compensarles por el 80 % de los ingresos por tarifas perdidos, de conformidad con un contrato entre ambos que obliga al Estado a asegurar unos ciertos niveles de demanda de las operaciones.¹⁹ El paquete de estímulo aprobado en abril por el Gobierno de Sudáfrica incluía 20 000 millones de ZAR (1070 millones de euros) para los municipios, algunos de los cuales se destinaron a costear mejores medidas de saneamiento en el transporte público.²⁰ El Gobierno de Nigeria proporcionó 10 000 millones de NGN (22 millones de euros) para cubrir las pérdidas de los operadores de transporte por carretera.²¹ No obstante, el alcance y el monto de las ayudas de emergencia en las economías en desarrollo han sido considerablemente menores que en las economías desarrolladas. En toda América del Norte y Europa la concesión de fondos de emergencia ha sido la norma.

Hay dos razones principales para esta diferencia. La primera tiene que ver con la organización de los servicios de transporte público local. Las operaciones de transporte informal tienen una presencia mucho mayor en los países en desarrollo. En muchos casos, los Gobiernos de estos países se han centrado en proporcionar ayudas para complementar los ingresos de los trabajadores informales, y en algunos casos (Filipinas, Sudáfrica) estas ayudas están vinculadas a programas de formalización. Estos programas de ayuda al transporte informal no están cubiertos en el presente documento.

La segunda razón es que los Gobiernos de los países en desarrollo tienen menos capacidad para proporcionar financiamiento para aliviar la deuda y paquetes de estímulo, debido a que tienen mayores requisitos para el servicio de su deuda y a su incapacidad de mantener una ratio entre la deuda soberana y el PIB tan alta como la de las

18 Australian Railway Association, “Innovative Funding and Financing for Public Transport” [Concesión de fondos y financiamiento innovadores para el transporte público], 2014, 4.

19 <https://www.t13.cl/noticia/negocios/transantiago-compensacion-coronavirus-17-04-2020>

20 <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=7b160336-066a-4214-adac-476f443ac514>

21 <http://transport-links.com/news/nigeria-paves-the-way-to-transport-recovery-but-sustainable-development-needs-to-go-faster-say-experts/>

economías desarrolladas. Esto ha dado lugar a lo que la OIT ha denominado “disparidades en materia de incentivos fiscales”. Según la OIT, las medidas de incentivación fiscal anunciadas en las economías de altos ingresos equivalen al 10,1 % del total de horas de trabajo, mientras que las pérdidas estimadas en horas de trabajo se sitúan en un promedio del 9,4 %. En los países de bajos ingresos, las medidas de incentivación anunciadas equivalen a solo el 1,2 % del total de horas de trabajo, mientras que las pérdidas de horas de trabajo promedian el 9 %. Por lo tanto, las disparidades en materia de incentivos fiscales son de alrededor de 982 000 millones de dólares en los países de bajos ingresos y de ingresos medios-bajos.²² En un reciente discurso ante las asambleas anuales del Banco Mundial y el FMI, el secretario general de la OIT, Guy Rider, subrayó que para acabar con estas disparidades se necesitará una mayor solidaridad internacional, un tema al que volveré al final del documento.

3. **¿QUÉ ENTIDADES ESTÁN RECIBIENDO FONDOS DE EMERGENCIA?**

En términos generales, tanto las ATP como las OTP están recibiendo financiación, independientemente de si son de propiedad pública o privada. Los fondos concedidos a las ATP y las OTP (tanto públicas como privadas) se asignaron siguiendo principios y condiciones similares en algunos casos, mientras que en otros, se han seguido principios y condiciones distintos. Las similitudes y diferencias se deben, en gran medida, a la organización de los sistemas de TPL antes de la pandemia, aunque hay casos en los que la política entra en juego.

Entre los ejemplos de fondos concedidos de manera bastante uniforme se encuentran los Estados Unidos, Canadá y Alemania, donde las ATP locales o los Gobiernos locales reciben primero fondos federales antes de reasignarlos a otras ATP y/u operadores en una zona determinada, en función de las pérdidas de ingresos estimadas. Estas subasignaciones incluyen a los operadores privados, cuando los hay. En el caso de que las ATP exploten directamente servicios (algo habitual en las zonas urbanas más grandes de los Estados Unidos y Canadá), las ATP reciben el grueso de los fondos.

En algunos casos, los paquetes de ayuda entrañaron negociaciones políticas entre los Gobiernos centrales y las ATP particularmente importantes, como las de las regiones capitalinas. Esto ha sido así para TfL, la ATP londinense, y para Île-de-France Mobilités (IDFM), la ATP de la región parisina. Ambas negociaciones estuvieron muy politizadas. IDFM cortó temporalmente el pago de subsidios a los operadores RAPT y SNCF en julio de 2020²³ y el Gobierno del Reino Unido utilizó los fondos de emergencia como medio para forzar una revisión financiera destinada a “identificar eficiencias” en TfL, junto con otra serie de condiciones (véase la página 16).²⁴

En el caso de Gran Bretaña (incluida Escocia, Gales e Inglaterra aparte de Londres), donde una gran parte de los servicios de autobuses son explotados por empresas privadas y, además, están completamente desregulados (en lugar de ser contratados mediante licitación pública o procesos de adjudicación directa), los operadores de autobuses reciben fondos directamente, por lo general sobre la base del kilometraje por los servicios operados en años normales (sin pandemia). En estas zonas, donde el inveterado descontento con el sistema desregulado se exacerbó durante la pandemia debido a los recortes de los servicios de transporte ordenados unilateralmente por los operadores de autobuses, los sindicatos y las organizaciones sociales han discrepado con la cantidad de dinero que se destina a los operadores privados.²⁵

Hay casos en los que se ha excluido de las ayudas a ciertos operadores privados. Esto ha ocurrido con los autobuses escolares en algunas ciudades de los Estados Unidos²⁶, así como con los servicios de autocares interurbanos en Canadá²⁷ y España²⁸, que no tienen contratos públicos. Los autocares alemanes, por otra parte, han recibido ayudas a través de un plan separado según el que las subvenciones del Gobierno se intercambian

22 https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_758222/lang-en/index.htm

23 <https://www.humanite.fr/ratp-scnf-valerie-pecresse-cesse-le-finance-ment-691421>; <https://www.railjournal.com/financial/french-government-and-ile-de-france-mobility-agree-covid-19-subsidy/>

24 Equipo Directivo de TfL, “Finance Update – TFL Funding Agreement and Emergency Budget” [Actualización sobre las finanzas: Acuerdo de concesión de fondos a TfL y presupuesto de emergencia], 2 de junio de 2020; [Carta sobre la concesión de fondos a Transport for London](#), 21 de octubre. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/955254/TfL-settlement-letter-with-annexes.pdf

25 <https://weownit.org.uk/blog/why-you-should-organise-better-buses-day-action>

26 Entrevista de la autora con John Lyons.

27 Entrevista de la autora con John Di Niro, ATU Canadá, 29 de octubre de 2020.

28 Correspondencia de la autora con José Antonio Naranjo Burcio, 23-28 de octubre de 2020.

por retribuciones en forma de acciones.²⁹

4.

¿CÓMO SE CALCULAN Y DISTRIBUYEN LOS FONDOS DE EMERGENCIA?

Las fórmulas para calcular las cantidades concedidas y los medios técnicos de distribución difieren según los países (para más detalles, véase las páginas 31-36 del Apéndice, cuadro 4: Selección de Paquetes Nacionales de Fondos de Emergencia para el Transporte Público Local). Parece que, una vez acordados los fondos de ayuda, la mayoría de los países procuran que estos estén disponibles a la mayor celeridad y con las menores complicaciones posibles. El Decreto de Relanzamiento de Italia proporcionó el adelanto de fondos para cubrir los costos operativos ordinarios desde el Fondo Nacional para el Transporte Público Local (Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, Fondo TPL), así como fondos de emergencia basados en el 55 % de los ingresos obtenidos en 2018, poco después de que se anunciara en mayo. Los cálculos finales de las necesidades y la conciliación de las cantidades se llevarán a cabo después de que los operadores presenten los datos sobre sus ingresos al Observatorio del TPL, antes del 31 de julio de 2021.³⁰ Sin embargo, debido a cuestiones administrativas, y en concreto a la necesidad de canalizar ayudas a muchos sectores de la economía, dichos fondos no se entregaron de hecho hasta agosto.³¹

Otros países de Europa también están permitiendo la distribución de los fondos de ayuda en función de los niveles de servicio estimados, para después conciliar los montos una vez finalizado el período de la subvención, aunque algunos fondos están retenidos debido a la necesidad de obtener la aprobación de la UE.³² En cambio, los Estados Unidos exigen la presentación de recibos para la liberación de los fondos, aunque los criterios sobre las proyecciones presupuestarias y de uso se han relajado

29 <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2020/030-scheuer-busbranche-kann-hilfsgelder-abrufen.html>

30 Decreto interministerial, 11 de agosto de 2020

31 Entrevista de la autora con Domenico D'Ercole, CGIL-FILT, 16 de noviembre de 2020.

32 https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html. Las normas de competencia de la UE imponen restricciones al ejercicio del derecho de huelga como condición para las ayudas que conceden los Gobiernos nacionales a las empresas. Si bien la UE ha relajado estas normas desde el comienzo de la pandemia, los Gobiernos aún necesitan obtener la aprobación de las ayudas a los OTP a través de un proceso acelerado.

mucho en comparación con las subvenciones federales ordinarias.³³

También se han producido demoras en la recepción de los fondos debido a que los Gobiernos regionales no han solicitado ayudas, en los casos en que esto era un requisito para su concesión. Esto ha sucedido repetidas veces en Canadá, que exige a los Gobiernos provinciales y territoriales que ofrezcan subvenciones de contrapartida a los municipios y a las ATP para poder acceder a las ayudas del Gobierno nacional en el marco del Acuerdo de Reinicio Seguro (julio de 2020). En provincias como Terranova y Labrador y Nueva Brunswick, las ATP no han recibido fondos hasta hace poco y, en algunos casos, solo una parte de la cantidad que se les asignó oficialmente.³⁴

5.

¿PARA QUÉ SE ESTÁN UTILIZANDO LOS FONDOS DE EMERGENCIA?

Por definición, los fondos de emergencia se están proporcionando para cubrir los costos operativos, ya sean los déficits presupuestarios derivados de una pérdida de ingresos o el aumento de los costos debido a las mayores medidas higiénicas. Como principio general, los costos laborales representan la mayor parte de los gastos operativos. Además, proteger a los trabajadores y trabajadoras del transporte público contra las infecciones suministrándoles los EPP adecuados o dándoles tiempo libre en caso de exposición o tareas de cuidado, entre otras medidas de seguridad, es un factor esencial para poder prestar unos servicios de TPL seguros durante la pandemia. Por consiguiente, los fondos de emergencia deberían utilizarse en gran medida para proteger el empleo, las condiciones laborales y la salud y la seguridad de los trabajadores y trabajadoras.

En su mayor parte, los sindicatos entrevistados para este documento consideraron que los fondos de emergencia se estaban utilizando en interés de los trabajadores y las trabajadoras. Por ejemplo, tras recibir fondos de emergencia, la Comisión de Transporte Público de Toronto (TTC), la ATP de esta ciudad, reintegró a los 450 trabajadores que había suspendido de empleo temporalmente en

33 Asociación de Transporte Público de Nueva York, "Highlights of FTA Cares Act Funding for Transit" [Resumen de la concesión de fondos al transporte urbano de la Ley CARES de la Administración Federal del Transporte], 3 de abril de 2020; Comisión Regional de Transporte, "Informe federal", 17 de abril de 2020.

34 <https://www.atucanada.ca/press-releases>

abril.³⁵ Una investigación encargada por la Asociación Americana de Transporte Público (APTA) (una asociación empresarial estadounidense) reveló que los fondos de emergencia proporcionados a través de la Ley CARES (marzo de 2020) ayudaron a limitar las suspensiones temporales de empleo a un 16 % de todas las ATP.³⁶

Los despidos temporales y permanentes han sido poco frecuentes en Europa, donde la mayoría países tienen acceso a ayudas económicas específicas para apoyar los salarios en caso de reducción de jornada laboral o suspensión temporal de empleo. En Italia, un decreto nacional, prorrogado varias veces, ha prohibido los despidos hasta enero de 2021 y las ayudas de emergencia al TPL se están utilizando en concreto para implementar medidas de salud y seguridad que protejan a los/as trabajadores/as y los/as pasajeros/as. Se destinaron 300 millones de euros de un total de 900 millones de euros específicamente al aumento de los servicios, para permitir el distanciamiento social.³⁷

Hay algunos casos en los que ha sido necesaria la presión de los sindicatos para lograr que los intereses de los trabajadores y trabajadoras se satisfagan después de recibir los fondos. En los Estados Unidos, la Unión de Trabajadores del Transporte de América (TWU) y el Sindicato Unificado del Transporte Público (ATU) se unieron poco después de la aprobación de la Ley CARES para anunciar su plan de llevar a cabo “movilizaciones contundentes” si no se garantizaban equipos de protección personal y otras medidas de protección y seguridad adecuadas para los trabajadores del TPL de los Estados Unidos que se han enfrentado a tasas de infección inusualmente altas.³⁸ En un ejemplo local, los sindicatos y las asociaciones que participaban en el equipo técnico de alto nivel establecido por la Comisión de Transporte Metropolitano de la Zona de la Bahía de California (MTC) para dirigir la asignación de los fondos

de ayuda en la zona utilizaron una combinación de negociaciones en el seno del grupo técnico y una campaña de envío de cartas y de llamadas telefónicas, para evitar que las autoridades suprimieran el distanciamiento social de seis pies al utilizar los servicios de TPL.³⁹

6. ¿QUÉ CONDICIONES SOCIALES SE HAN ESTABLECIDO PARA ACCEDER A LOS FONDOS DE EMERGENCIA?

La experiencia de “la socialización de las pérdidas y la privatización de los beneficios” vivida con el rescate del sector financiero durante la crisis financiera de 2007-8 ha llevado a los sindicatos a exigir que se impongan condiciones sociales a las ayudas de emergencia concedidas a las empresas afectadas por la pandemia. Así ha ocurrido en algunos casos. Por lo general, los Gobiernos han impuesto condiciones de retención de empleo a las ayudas concedidas o, en los casos en los que se ha concedido apoyo financiero, han exigido que se suspenda el pago de dividendos y la recompra de acciones (como por ejemplo, en Francia, Italia, Brasil, Dinamarca, los Estados Unidos, España y Portugal).⁴⁰ Sin embargo, por regla general, se han impuesto muy pocas condiciones de carácter social.

Así ha sucedido también en el caso de los fondos destinados al TPL. En muchos casos solo se ha impuesto como condición el mantenimiento de un determinado nivel de servicios de transporte. Los mecanismos de supervisión se han simplificado por la necesidad de una ejecución rápida y confiando en que los fondos se utilizarán correctamente. Ello puede deberse en parte a que muchas de las entidades que reciben las ayudas son de propiedad pública y, por lo tanto, se espera que actúen de manera más responsable. Existen algunas excepciones notables.

³⁵ https://www.thestar.com/opinion/contributors/2020/08/25/building-back-better-starts-with-public-transit.html?fbclid=IwAROE41YnSmiMiNOxufcswJrLcQFeKi0_vh5u-Jcy4-Y4nzirnj-Z3K7rEtw; <https://www.thestar.com/news/gta/2020/05/12/ttc-faces-520-million-shortfall-by-labour-day-due-to-pandemic.html>; <https://www.masstransitmag.com/management/press-release/21154897/toronto-transit-commission-ttc-ttc-recalls-132-more-unionized-employees-to-plan-for-potential-ridership-increase>

³⁶ APTA, “COVID-19 Pandemic Threatens Public Transit Jobs and Services” [La pandemia de COVID-19 amenaza los puestos de trabajo y los servicios del transporte público], septiembre de 2020.

³⁷ Entrevista de la autora con Domenico D’Ercole; <https://www.allenoverly.com/en-gb/global/news-and-insights/publications/covid-19-coronavirus-the-ristori-decree-extension-of-the-measures-about-dismissals-and-furlough-plans-in-italy>.

³⁸ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-13/as-transit-workers-get-sick-unions-mull-shutdowns>; Entrevista de la autora con Curtis Tate y Brendan Danaher, TWU, 19 de octubre de 2020.

³⁹ Entrevista de la autora con James Lindsay, ATU, 15 de octubre de 2020.

⁴⁰ TUAC, “¿Sin contrapartida? Una lectura sindical de las conclusiones de la OCDE sobre las medidas de apoyo público por el COVID-19 a las empresas privadas”, 15 de octubre de 2020, 11

CUADRO 1:

Condiciones para los fondos de emergencia concedidos al TPL en determinados países

País	Contenido
CONDICIONES	
Estados Unidos	Aunque no se trata de condiciones técnicamente nuevas, los fondos concedidos al TPL en el marco de la Ley CARES de los Estados Unidos se abordan en el artículo 13(c) de la Ley Federal de Transporte Público, que dispone fuertes protecciones laborales (preservación de beneficios, condiciones y derechos) para el personal de las ATP y los OTP que reciben subvenciones normales del Gobierno, a través de los programas de subvenciones concedidas por la Administración Federal de Transporte Público. ⁴¹
Países Bajos	Los 2240 millones de euros que se proporcionaron a la compañía ferroviaria nacional (NS), a los servicios de transbordadores de las Islas Frisias y a los operadores locales y regionales concesionarios de servicios de transporte público conllevan como condición la no distribución de dividendos a los accionistas y que no se paguen bonificaciones o indemnizaciones a los directivos. ⁴²
Gran Bretaña (Escocia, Gales e Inglaterra aparte de Londres)	Se exige a los operadores de autobuses de los sistemas desregulados que reciben ayudas el compromiso de no aumentar las tarifas y de colaborar más estrechamente con las ATP en la planificación de las rutas y los servicios. El Gobierno escocés exige a las empresas de autobuses que firmen contratos de servicios públicos —que las comprometen a respetar dichas condiciones— y que incluyan disposiciones sobre protección de datos y la prohibición de discriminación o de crear listas negras. ⁴³ El Gobierno galés ha expresado su voluntad de utilizar estas ayudas económicas de emergencia como punto de partida para un nuevo sistema de subvenciones que conlleve una reglamentación más estricta del sistema de autobuses. ⁴⁴ Sin embargo, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil han criticado los planes de ayudas económicas concedidas al sector de autobuses, porque garantizan los beneficios a los operadores privados de autobuses y les permite mermar las condiciones laborales del personal. ⁴⁵

41 Entre los acuerdos de protección dispuestos en el artículo 13(c) de la Ley Federal de Transporte Público de los Estados Unidos encontramos las disposiciones necesarias para: (1) la preservación de los derechos, privilegios y prestaciones (incluida la continuidad de los derechos y prestaciones de pensión) en virtud de los convenios colectivos de trabajo vigentes o de otro tipo; (2) la continuidad de los derechos de negociación colectiva; (3) la protección de los empleados individualmente contra el empeoramiento de su posición laboral; (4) las garantías de empleo a los empleados de las empresas de transporte colectivo adquiridas y la prioridad de reintegro de los empleados despedidos o en suspensión temporal; y (5) programas de capacitación o reconversión laboral remunerados. Transit Cooperative Research Program, Legal Research Digest [Resumen de la investigación jurídica del programa cooperativo de investigación sobre transporte], junio de 1995, núm. 4.

42 <https://nos.nl/artikel/2336334-1-5-miljard-euro-coronacompensatie-voor-ov-bedrijven.html>

43 <https://www.transport.gov.scot/media/48094/baat-covid-19-public-service-contract-csg-r-all-operators.pdf>

44 <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/101595/bus-operators-across-wales-to-benefit-from-bus-emergency-scheme/>; <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/108520/welsh-bus-services-to-receive-further-84-6m-to-meet-challenges-of-covid-19/>

45 <https://www.lrdpublications.org.uk/publications.php?pub=L&iss=2049&id=idm140081334334352>

CUADRO 2:

Estructuras de supervisión de los fondos de emergencia concedidos al TPL en determinados países

País	Contenido
MECANISMOS DE SUPERVISIÓN	
Estados Unidos, Zona de la Bahía de California	La Comisión de Transporte Metropolitano (MTC), un organismo gubernamental que coordina las 27 ATP de la región, estableció un equipo técnico de alto nivel, que supervisó la distribución de la segunda fase de los fondos previstos por la Ley CARES y fue encomendada la tarea de elaborar una estrategia de recuperación y mejora de los servicios de TPL en la región. Entre los 32 miembros que componen el Equipo Técnico se encuentran funcionarios municipales elegidos, defensores de las personas con discapacidades, representantes del Senado y la Asamblea del estado, la Agencia de Transporte del Estado de California, operadores de transporte público, grupos empresariales, defensores del transporte y de la justicia social y dos representantes sindicales (uno de Teamsters y otro de ATU). ⁴⁶ Aunque su número es reducido, los representantes sindicales han podido colaborar con miembros de la sociedad civil e influir sobre ciertas decisiones. ⁴⁷
Escocia	Los fondos concedidos en Escocia para ayudar al TPL se enmarcan en el Plan de Transición del Transporte (TTP), que tiene por objeto apoyar el alivio de las restricciones y la recuperación económica en el sector del transporte y la economía en general. El TTP hace referencia a la estrategia nacional de transporte del país, cuyos objetivos consisten en reducir las desigualdades, adoptar medidas frente al cambio climático, contribuir a materializar un desarrollo económico inclusivo y mejorar la salud y el bienestar. El proceso de evaluación, revisión y aplicación del plan de transición entraña la evaluación de las repercusiones para los diferentes grupos de usuarios desfavorecidos y para el medioambiente (aunque no para los trabajadores y trabajadoras) e incluye un proceso de participación de múltiples partes interesadas (aunque, de nuevo, sin participación sindical). ⁴⁸ El proceso de participación de las partes interesadas se activó al decidir la concesión de fondos de emergencia para los operadores de TPL de Edimburgo y Glasgow.

Fuentes: Véanse notas a pie de página.

⁴⁶ <https://mtc.ca.gov/our-work/fund-invest/investment-strategies-commitments/blue-ribbon-transit-recovery-task-force>; Entrevista con James Lindsay, ATU.

⁴⁷ Entrevista con James Lindsey, ATU.

⁴⁸ <https://www.transport.gov.scot/publication/transport-transition-eqia-interim-update-september-2020/>

Dado el carácter generalizado de la crisis, los Gobiernos, en su afán de evitar una cadena de quiebras, han dado prioridad en sus intervenciones a la rapidez frente a lo selectivo. Pero a medida que la crisis se prolonga, los Gobiernos podrían tratar de alinear más estrechamente las ayudas estatales con los objetivos políticos.

Hasta ahora, las reivindicaciones de los sindicatos se han centrado en que las ayudas concedidas incluyan condiciones relativas al empleo. La AFL-CIO de los Estados Unidos, por ejemplo, exigió que todas las empresas que reciben asistencia mantengan los niveles actuales de mano de obra, los salarios y las prestaciones. La Confederación Europea de Sindicatos se opuso a que se concedieran ayudas estatales públicas a las empresas que despidieran a sus trabajadores y trabajadoras. Algunos sindicatos, como la Asociación de Sindicatos Británicos (TUC) y el DGB (Alemania), han añadido a sus reivindicaciones que el personal afectado por una reducción de su jornada laboral tenga oportunidades de capacitación y perfeccionamiento profesional.⁴⁹ En el futuro, ampliar las reivindicaciones en cuanto a condicionalidad y supervisión puede abrir una vía a los sindicatos para impulsar una transición económica encaminada a lograr la justicia social, siempre que dichas reivindicaciones se combinen con la necesidad permanente de intervenciones eficientes y amplias.

Sobre la base de las prácticas existentes en materia de ayudas estatales y las reivindicaciones de los sindicatos de los Estados miembros de la OCDE, la Comisión Sindical Consultiva (TUAC) de la OCDE ha propuesto que las siguientes condiciones y estructuras de supervisión acompañen a las ayudas económicas de emergencia concedidas a las empresas privadas.⁵⁰

- Protección del empleo y las condiciones;
- Suspensión del pago de dividendos y de la recompra de acciones, e introducción de topes a los salarios de los ejecutivos;
- Demostración de una conducta empresarial responsable, incluido cumplir efectivamente su deber de vigilancia. Desarrollar los planes de vigilancia debida contando con la participación de los sindicatos (las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales proporcionan un marco);

- Condiciones apropiadas para el sector que faciliten la transición a una economía con bajas emisiones de carbono;
- Publicación de las prácticas fiscales corporativas;
- Respeto de la negociación colectiva. En concreto, los planes de reestructuración deben negociarse con los sindicatos/representantes de los trabajadores y trabajadoras (la negociación a nivel de empresa debe ir acompañada de procesos de negociación a nivel sectorial/nacional y de una comunicación directa entre los Gobiernos y los representantes de los trabajadores); y
- Sujeción a estructuras democráticas de control y rendición de cuentas, como la supervisión por parte de una junta independiente que incluya la representación sindical.

Si bien estas reivindicaciones están dirigidas específicamente a las empresas privadas, podrían adaptarse a contextos en los que el TPL es gestionado y operado por entidades públicas y podrían servir como punto de partida para un TPL sostenible y socialmente justo en la era COVID.

7. ¿ESTÁN PROPICIANDO LOS FONDOS DE EMERGENCIA UNA REESTRUCTURACIÓN?

Son muchos los Gobiernos que están utilizando la financiación como una vía para proceder a una reducción de los sistemas de TPL. El Gobierno del Reino Unido, por ejemplo, ha exigido a TfL y al alcalde de Londres (en su calidad de presidente de la junta directiva de TfL) que aumenten las tarifas, suspendan las tarifas con descuento y someta a la compañía a un examen financiero independiente con el objetivo de identificar nuevas medidas de ahorro de costos. Los fondos concedidos a IDFM en Francia y al TPL en los Países Bajos cubren explícitamente solo una proporción de las pérdidas, lo que obligará a estas entidades a reducir sus presupuestos en el futuro. En particular, en los Países Bajos se exige a los OTP que colaboren con el Gobierno en un plan de transición que pretende lograr un ahorro de costos del 10 % al 15 %. En Ontario (Canadá), el Gobierno provincial ha considerado la posibilidad de utilizar contratos privados de microtránsito (servicios a demanda) para sustituir las rutas de autobús con escaso volumen de pasajeros, como condición para obtener fondos de ayuda.⁵¹

49 TUAC

50 TUAC

51 <https://dailyhive.com/toronto/ontario-cities-replace-public-transit-private-car-companies>

Esto se debe bien a que el apoyo del Gobierno presupone que se harán recortes o a que ya se están agotando los fondos ([para más detalles, véase las páginas 31-36 del Apéndice, cuadro 4: Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países](#)) El acuerdo de financiación de Transport for London, por ejemplo, se basa en un presupuesto de emergencia que incluye la suspensión temporal de empleo de 7000 empleados y empleadas (el 25 % de la fuerza laboral).⁵² Si bien, hasta ahora, los trabajadores y trabajadoras del TPL alemán han evitado prácticamente reducir las jornadas laborales o los despidos temporales, las ayudas del Gobierno del país exigen que los operadores “adopten todas las medidas razonables para minimizar en la medida de lo posible el daño sufrido”, entre las que se incluyen el uso de planes de subsidios por trabajar jornadas más cortas o el retraso de las inversiones en infraestructura. Los costos reducidos se descuentan de las asignaciones de subvenciones, de conformidad con las normas de la UE, que protegen de manera estricta contra la sobrecompensación.⁵³ Las ayudas a IDFM en Francia y a los operadores de TPL en los Países Bajos se calculan de manera que cubran solo un porcentaje de las pérdidas (el 90 % de las pérdidas previstas del impuesto sobre la movilidad y del 75 al 90 % de los ingresos por tarifas para IDFM y el 93 % de las pérdidas para los operadores en los Países Bajos⁵⁴), por lo que será casi imposible evitar futuros recortes.

En los Estados Unidos, el dinero de la Ley CARES se está agotando, en particular para las grandes ATP de las áreas metropolitanas, que han registrado las mayores pérdidas. Según una encuesta de la APTA publicada en septiembre, el 61 % de las ATP (el 80 % de las grandes ATP) están considerando recortes en los servicios para compensar los déficits, si no reciben más apoyo federal; el 80 % también están considerando demorar, aplazar o cancelar proyectos de infraestructura; y el 31 % se plantea el despido de personal con contrato indefinido.⁵⁵ Una encuesta de los miembros de empresas del sector privado de la APTA también reveló que el 86 % había visto una reducción en su negocio, un tercio ya había suspendido temporalmente de empleo a los trabajadores y trabajadoras y el 60 % había reducido la contratación y el 42 % había aplazado las inversiones previstas. Sin más fondos federales, el 47 % planeaba despedir permanentemente a trabajadores y trabajadoras.⁵⁶

52 TfL, “Finance Report and Revised Budget” [Informe financiero y presupuesto revisado], 29 de julio de 2020, 24.

53 <https://www.lagazettedescommunes.com/702054/transports-publiques-le-gouvernement-accepte-daider-toutes-les-collectivites/>

54 <https://nos.nl/artikel/2336334-1-5-miljard-euro-coronacompensatie-voor-ov-bedrijven.html>; <https://www.ovpro.nl/corona/2020/09/15/kabinet-trekt-op-nieuw-miljoenen-uit-voor-ov-sector/>; <https://www.nd.nl/nieuws/varia/992415/extra-steun-voor-openbaar-vervoer-in-2021>

55 <https://www.apta.com/wp-content/uploads/AATP-Brief-Agency-Survey-Sept-2020.pdf>

56 <https://www.apta.com/wp-content/uploads/AATP-Brief-Business-Survey-Sept-2020.pdf>

CUADRO 3:

Fondos de emergencia a las principales ATP y recortes previstos (Unidad: USD)

Ciudad	ATP	Fondos a través de la Ley CARES	Pérdidas proyectadas por ATP	Recortes proyectados por ATP
Seattle	Metro del Condado de King	244 millones	615 millones hasta 2022	Recorte de servicios en un 15 % en otoño de 2020
Filadelfia	SEPTA	643 millones	300 millones hasta junio de 2021	El plan de reducción de servicios a 10 años prevé convertir las rutas de trolebuses en servicios de autobuses, eliminar o reducir los servicios de las líneas ferroviarias regionales, cerrar más de 100 estaciones, reducir los servicios de metro y detener o retrasar 25 millones de proyectos de infraestructura
Los Ángeles	Metro	735 millones (Condado de Los Ángeles 1068 millones)	1800 millones para mediados de 2021	Retrasos en proyectos de infraestructura ferroviaria y de carreteras, congelación de la contratación, congelación "voluntaria" de los salarios de los consultores, reducción de los costos de los proyectos en curso
Chicago	CTA	817 millones	551 millones en 2020	Ningún recorte en 2021 basado en la recepción de más financiación federal
Ciudad de Nueva York	MTA	3900 millones	16 400 millones hasta 2024	El proyecto de presupuesto para 2021 prevé una reducción de los servicios de autobús y metro en un 40 % durante los días laborables, una disminución de los servicios de cercanías de un 50 %, el recorte de más de 8000 puestos de trabajo, un aumento de las tarifas y los peajes en un 4 %, el retraso de las mejoras en los sistemas de señalización y la congelación de los proyectos de infraestructura
Washington D.C.	WMATA	877 millones	500 millones en 2021	El presupuesto de 2021 pide la eliminación de los servicios de fin de semana, la reducción de los servicios de autobús y metro, el cierre de 19 estaciones y la eliminación de 2400 puestos de trabajo adicionales, que se suman a los 1400 de 2020.

Fuentes: Recortes de noticias locales y documentos presupuestarios de cada ciudad y ATP

V. DE LA EMERGENCIA A LA FINANCIACIÓN SOSTENIBLE

1. CRISIS ECONÓMICA, DESIGUALDAD Y JUSTICIA SOCIAL

Los Gobiernos, las ATP y los OTP, los sindicatos y los grupos de la sociedad civil han hablado de utilizar la pandemia como una oportunidad para “reconstruir mejor” y crear los sistemas de transporte público sostenibles y ecológicos del futuro. Sin embargo, como demuestra el análisis anterior, en la mayoría de los casos los Gobiernos (y, en muchos casos, los empleadores y los sindicatos) han tenido que centrarse en medidas a corto plazo destinadas a evitar los peores escenarios. En muchas ciudades se vislumbra, en un futuro próximo, una reducción de servicios y la pérdida de empleos.

Estas proyecciones se producen en el contexto de una recuperación económica que probablemente se prolongará, inestable y desigual. Las Perspectivas económicas de la OCDE predicen que a finales de 2021 la producción en la mayoría de los países no habrá vuelto aún a los niveles de 2019, incluso si las vacunas están disponibles para toda la ciudadanía en el segundo semestre del año.⁵⁷ Además, se prevé que la recuperación tardará mucho más tiempo, si es que llega, para los países en desarrollo, determinados sectores económicos y los grupos de bajos ingresos. Muchos se refieren a este fenómeno como una recuperación en forma de K.

En el contexto de una crisis económica de larga duración, que está golpeando con más fuerza a los grupos desfavorecidos, las reivindicaciones sindicales a favor de ayudas económicas de emergencia tendrán que evolucionar hacia propuestas de estructuras de financiación sostenible que promuevan los sistemas de transporte público y, al mismo tiempo, garantizar que sirvan a las personas que más los necesitan. Para ello es necesario abordar las cuestiones de la presupuestación y los flujos de concesión de fondos desde una perspectiva de equidad y de solidaridad social. En otras palabras, un enfoque basado en la justicia social requiere que nuestras campañas se fundamenten en el reconocimiento de las desigualdades entre países, trabajadores y usuarios, y que se adopte un enfoque redistributivo de los fondos y de la organización del TPL.

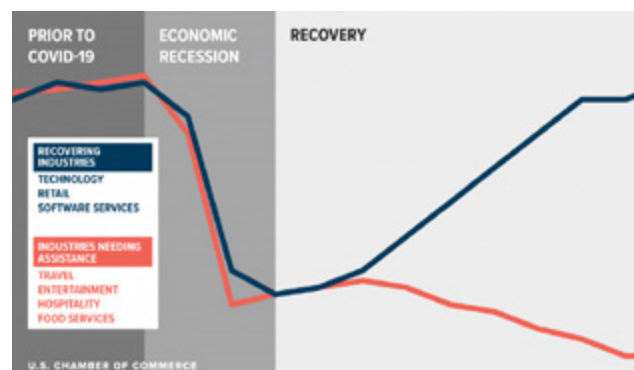


Figura 2: Recuperación en forma de K I
Fuente: Cámara de Comercio de EE. UU.



Figura 3: Recuperación en forma de K II
Accrue Financial Advisory Services

2. FONDOS CONCEDIDOS POR LOS GOBIERNOS NACIONALES, DEUDA Y SOLIDARIDAD INTERNACIONAL

El aumento de las ayudas de los Gobiernos nacionales

El grado y los medios a través de los cuales los Gobiernos nacionales apoyan el TPL en tiempos normales varían considerablemente de un país a otro. Sin embargo, es común que las subvenciones nacionales sean mínimas y/o se utilicen principalmente para compensar los costos de capital y, a veces, las tarifas con descuento, en lugar de ofrecer apoyo general a las operaciones. Italia es una excepción a esta regla: allí, el fondo nacional de TPL cubre el 55 % de los costos operativos. (Para más detalles, véase la página 38 del Apéndice, cuadro 5: Estructura de la concesión de fondos al TPL en determinados países).

Dado que otras fuentes de ingresos —como las bases impositivas y las tarifas locales— se ven afectadas negativamente durante las recesiones en general y durante la crisis actual en particular, y dado que los Gobiernos están ahora asumiendo activamente unas políticas fiscales expansivas, muchos sindicatos de los países desarrollados están en estos momentos inmersos en

la importante labor de conseguir la inclusión de las operaciones de transporte público entre las prioridades de ayuda de los Gobiernos nacionales.

Las propuestas sindicales tendrán que tener en cuenta el hecho de que los impuestos sobre los combustibles, que por lo general son una importante fuente de ingresos para las inversiones en infraestructura nacional, se ven afectados negativamente tanto por la pandemia como por las respuestas políticas al cambio climático.⁵⁸ El cuadro 5: Fuentes de ayudas económicas nacionales al TPL del Apéndice resume el abanico de fuentes de fondos concedidos por los Gobiernos nacionales que se están utilizando en los diferentes países y las formas en que es probable que se vean afectadas por la pandemia. Las dos propuestas principales para aumentar los fondos gubernamentales que están presentando los sindicatos, los grupos ecologistas y los defensores del transporte público son la reasignación de fondos que estaban destinados a la construcción de carreteras y el aumento de la deuda nacional. Los sindicatos y los grupos de la sociedad civil también podrían considerar la posibilidad de vincular sus reivindicaciones a favor de aumentar los fondos para ayudar al TPL a las reivindicaciones a favor de la justicia fiscal, lo que sería una forma de intensificar su carácter redistributivo.

Resulta difícil calcular con exactitud qué nivel de deuda soberana es sostenible dado que, en última instancia, depende de la confianza de los acreedores en la capacidad de pago de un Gobierno. Sin embargo, el hecho de que los niveles de deuda sí repercuten en la salud de las economías nacionales obliga a los sindicatos enmarcar las ayudas económicas al TPL dentro de una perspectiva macroeconómica y así tomar en consideración las necesidades de otros sectores (por ejemplo, la atención sanitaria) y la forma en que los diferentes sectores interactúan entre sí (por ejemplo, el impacto del TP en los empleos de la industria del automóvil). Una perspectiva macroeconómica también debería tener en cuenta el valor social del transporte público sostenible (como por ejemplo, cómo contribuye a tener ciudades habitables, sus repercusiones positivas para la salud, la mejora de la accesibilidad, el impacto climático positivo y el hecho de que es un multiplicador del empleo) y otros servicios públicos, que a menudo son

difíciles de poner en términos monetarios y, por lo tanto, no suelen incluirse en los análisis de costo-beneficio.⁵⁹ El programa económico y de inversión del sindicato de servicios alemán ver.di, “Wachstum - Beschäftigung - Zusammenhalt” [Crecimiento - Empleo - Cohesión], y el documento de política de la central nacional italiana CGIL, “Dall'emergenza al nuovo modello di sviluppo” [De la emergencia a un nuevo modelo de desarrollo], comienzan a adoptar este enfoque.

Las desigualdades de la deuda soberana

La capacidad de recurrir a la deuda nacional para financiar el TPL y la recuperación económica en general no es en absoluto igual. Muchos países de Europa meridional y de todo el mundo en desarrollo entraron ya en la pandemia con un riesgo grave de sobreendeudamiento, riesgo que ha aumentado considerablemente.⁶⁰ En la última década, los bajos tipos de interés en los países desarrollados han llevado a los inversores especulativos a buscar oportunidades a tipos de interés más altos en las economías en desarrollo. Al mismo tiempo, la disminución de la disponibilidad de financiamiento multilateral para apoyar el presupuesto central ha llevado a los países en desarrollo a contraer préstamos de alto riesgo en los mercados financieros internacionales. Los resultados para los países en desarrollo, independientemente del estado anterior de sus economías, han sido un aumento de la deuda de los sectores público y privado, un mayor porcentaje de la deuda en manos de acreedores privados en lugar de oficiales y mayores requisitos para el servicio de la deuda. Además, la dependencia de las divisas para pagar las importaciones y cumplir las obligaciones de la deuda impide a los bancos centrales de los países en desarrollo conceder préstamos a los Gobiernos de la misma manera que lo hacen en los países desarrollados, donde se utilizan las principales monedas de cambio sin arriesgarse a que se deprecien sus monedas locales, a que aumente el valor de su deuda denominada en divisas y a presiones inflacionistas destructivas.

Esta situación deja a los países en desarrollo con mucho menos espacio presupuestario para poder invertir en el transporte público (o en cualquier otro sector de sus economías) y al mismo tiempo los coloca en una posición muy vulnerable en el caso de una crisis financiera total.

58 WSP, “Public Transportation and COVID-19, Funding and Finance Resiliency: Considerations when planning in an unprecedented realm of unknowns” [Transporte público y COVID-19, concesión de fondos y resiliencia financiera: consideraciones para la planificación en un contexto de incertidumbre sin precedentes], mayo de 2020, 5; <https://www.smartcitiesdive.com/news/the-gas-tax-was-already-broken-the-pandemic-could-end-it/587653/>

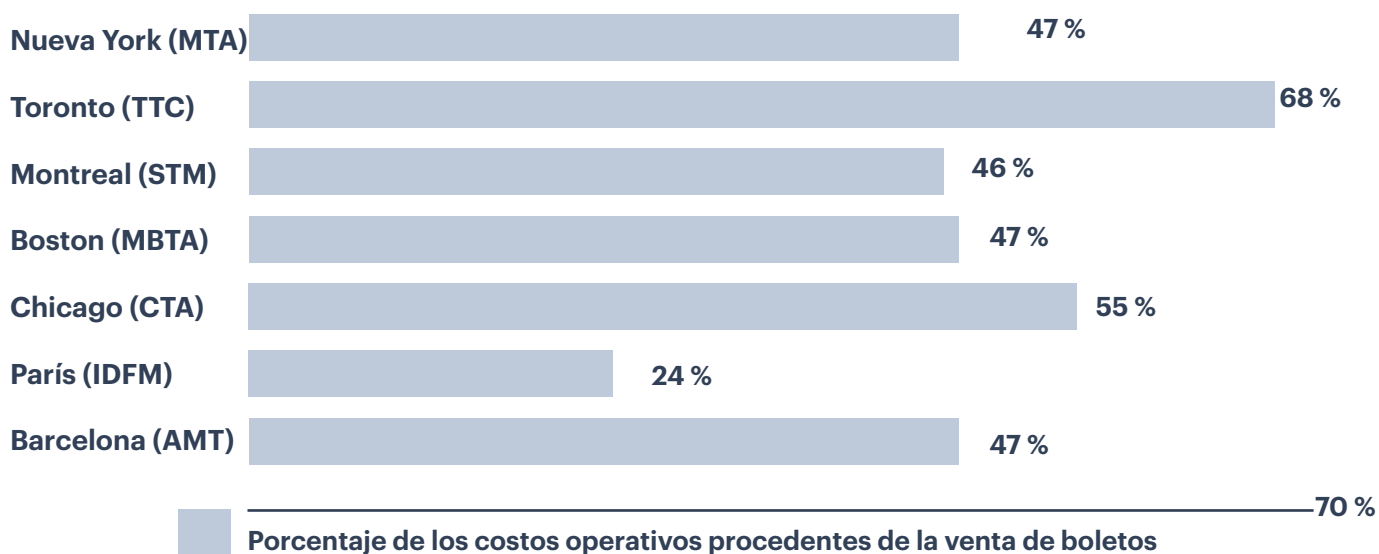
59 S. Werland y F. Rudolph, “Funding and Financing of Sustainable Urban Mobility Measures” [Concesión de fondos y financiamiento de medidas para una movilidad urbana sostenible], Plataforma Europea de Planes de Movilidad Urbana Sostenible, 2019, 6.

60 <https://www.un.org/development/desa/dpad/publication/un-desapolicy-brief-72-covid-19-and-sovereign-debt/>

El limitado espacio presupuestario obliga a los Gobiernos a recurrir a más préstamos, incluso del FMI, el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo, y a las asociaciones público-privadas que estas instituciones promueven. En última instancia, esto exacerbará las vulnerabilidades económicas de los países, a menos que se reformen las condiciones en que se otorgan esos préstamos para que den prioridad al desarrollo sostenible.

En resumen, las políticas monetarias y fiscales que están aplicando los países desarrollados, y que los movimientos obreros de estos países están reclamando, no solo no están disponibles en los países en desarrollo sino que los bajos tipos de interés y la flexibilización cuantitativa agravan de hecho las vulnerabilidades del mundo en desarrollo, como se ha descrito anteriormente.⁶¹ Esto significa que lograr una estabilidad económica y financiera en los países en desarrollo mediante una mayor emisión de derechos especiales de giro por parte del FMI, el financiamiento de los servicios públicos por parte de los bancos de desarrollo sin imponer requisitos de austeridad y la condonación de la deuda es, en última instancia, un requisito previo para que la financiación del TPL sea sostenible a nivel mundial. Estos objetivos deberían ser el principal foco de atención de la solidaridad internacional.⁶²

Figura 4:
Porcentajes del coste operativo cubierto por la venta de boletos en determinadas ATP



3. ESTRUCTURAS DE FINANCIACIÓN SOSTENIBLES, REDISTRIBUCIÓN Y JUSTICIA SOCIAL

Tarifas, porcentaje del coste operativo cubierto por la venta de boletos y sostenibilidad

A pesar de que las ATP y los OTP han padecido en todo el mundo un desplome de sus ingresos, algunos son ahora mucho más vulnerables que otros y es más probable que sufran recortes en un futuro próximo. Los sindicatos se han centrado en los problemas que atraviesan los sistemas con porcentajes elevados de costos operativos que sufragar con la recaudación procedente de la venta de boletos. Sostienen que exigir a los sistemas de TPL que cubran una parte excesiva de sus propios costos socava su capacidad de actuar como servicio público en tiempos normales y aumenta su vulnerabilidad durante la pandemia.

Si bien la proporción de costos operativos cubiertos por la venta de boletos son un factor de peso, la situación no es tan sencilla. Las diferencias en los requisitos para el servicio de la deuda y la disponibilidad de reservas también influirán en la capacidad del TPL para soportar la crisis. Por ejemplo, si bien el porcentaje de costos operativos cubiertos por los ingresos procedentes de la venta de boletos en el MTA de Nueva York es relativamente bajo (47 % en 2016), su proyecto de presupuesto para el ejercicio económico 2021 incluye reducciones generalizadas de servicios y

61 <https://www.ituc-csi.org/IMF-Special-Drawing-Rights>

62 Agrupación Global Unions, "Apoyar la recuperación a través de la inversión pública en empleos de calidad y no en una austeridad más perjudicial", octubre de 2020.

Fuentes: ITF-OCDE (2018); Documentos presupuestarios de NYMTA, TTC, STM, CTA, TfL; Perfil de la agencia de la FTA para MBTA. Las cifras son estimaciones de 2018 para París y Boston y de 2016 para Nueva York, Toronto, Barcelona, Chicago y Montreal.

la eliminación de más de 8000 puestos de trabajo. Los costos del servicio de la deuda de NYMTA representaban el 16,1 % de sus ingresos antes de la pandemia, pero se prevé que ese porcentaje aumente al 25,7 % el próximo año, por lo que el presupuesto para el mantenimiento del sistema será menor. La composición de los fondos recibidos por NYMTA incluye bonos respaldados por ingresos operativos, cuyo valor han rebajado las agencias de calificación crediticia dos veces desde el comienzo de la crisis. Esto conlleva un aumento de los tipos de interés.⁶³

En cambio, para Strathclyde Partnership for Transport (SPT), en Escocia, donde el porcentaje de costos operativos cubiertos por la venta de boletos asciende aproximadamente al 30 %, consigue una buena parte de su presupuesto a través de subsidios concedidos por los ayuntamientos locales participantes y posee sustanciosas reservas (además de haber recibido varios millones de libras en ayudas de emergencia del Gobierno de Escocia). Por ello no se ha visto obligada a ejercer la capacidad que se le otorgó de pedir préstamos.⁶⁴ SPT es propietaria del metro de Glasgow y es también quien lo opera.

El nivel de las tarifas también es un componente importante de este debate. Es probable que el descenso del número de pasajeros lleve a algunos Gobiernos nacionales y locales a aumentar las tarifas. En el Reino Unido, por ejemplo, el Gobierno central ha presionado a Transport for London para que aumente las tarifas un 1 % por encima de la inflación, después de haber estado congeladas durante cuatro años. El presupuesto de NYMTA para el año 2021 incluye aumentos de tarifas, además de los amplios recortes descritos en la página 9. En Corea del Sur, donde no se han proporcionado ayudas de emergencia y los niveles de subvención son en general bajos, el Gobierno de Seúl está presionando para que se aumenten las tarifas, así como para que se adopten medidas de reducción de costos y políticas para aumentar el volumen de pasajeros, como el medio más realista de lograr la sostenibilidad del presupuesto.⁶⁵ Los investigadores gubernamentales señalan a las tarifas relativamente más altas en lugares como Londres y Nueva York. Si bien puede ser necesario algún ajuste en los sistemas tarifarios, existe

el riesgo de que los aumentos de precios acaben trasladando la carga de los costos del TPL a los colectivos de bajos ingresos y desfavorecidos, lo que daría lugar a una mayor reducción del número de pasajeros.

Transporte gratuito

El reconocimiento del TPL como una forma de ayuda a las rentas —así como la necesidad de preservar el distanciamiento social— ha llevado a muchos municipios a avanzar en la dirección opuesta, es decir, hacia la gratuidad parcial o total de los servicios de TPL. Tras el comienzo de la crisis, muchas ciudades y pueblos ofrecieron transporte gratuito al personal sanitario y a otros trabajadores esenciales o suspendieron por completo el cobro de los boletos para reducir el contacto físico.⁶⁶ La mayoría de estas medidas son temporales. Sin embargo, mientras que algunos Gobiernos locales y ATP se ven obligados a aumentar las tarifas (sobre todo en Londres), otros están comenzando a estudiar medidas permanentes que eximan a algunos o a todos los pasajeros del pago de los boletos.

En septiembre, el transporte público de París pasó a ser gratuito para los menores de 18 años. Esta medida es el último paso en un esfuerzo por hacer más asequible y accesible el transporte en la ciudad, que comenzó en 2018 cuando la RATP introdujo los viajes gratuitos para los pasajeros mayores de 65 años. Si bien la alcaldesa de París, Anne Hidalgo, no ha llegado a apoyar la eliminación total de las tarifas, el responsable de transporte de París, David Belliard, califica la medida como “un paso muy importante hacia la gratuidad”.⁶⁷

También en Los Ángeles está en marcha el movimiento hacia la gratuidad de los transportes públicos. En agosto, el CEO de la Autoridad de Transporte Metropolitano del Condado de Los Ángeles (LACMTA), Phil Washington, estableció un grupo operativo destinado a buscar opciones para lograr el transporte gratuito —debido a la necesidad de proporcionar apoyo a los ingresos de los pasajeros de la LACMTA, en su mayoría negros y latinos—. Este avance puede atribuirse en parte a la labor de la Bus Riders Union (Asociación de Viajeros de Autobús), una organización compuesta por unas 500 personas de bajos

63 Oficina del Contralor del Estado de Nueva York, “Financial Outlook for the Metropolitan Transportation Authority: Report 5-2021” [Perspectivas financieras para la Autoridad de Transporte Metropolitano: Informe 5-2021], 2020.

64 Cuentas anuales de Strathclyde Partnership for Transport para el año que termina el 31 de marzo de 2020.

65 Sinhae Lee, “Seoul City’s Plan for Promoting Sustainable Public Transport” [Plan de Seúl para promover el transporte público sostenible], The Seoul Institute, 2020.

66 <https://socialistproject.ca/2020/09/experiments-in-free-transit/#more>; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-19/some-transit-agencies-cut-fares-as-ridership-drops>; <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/transport-support-health-system-covid-19.pdf>

67 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-03/why-paris-dropped-transit-fares-for-young-riders>



ingresos, la mayoría de ellas viajeros de color, que lleva años reclamando reducciones de las tarifas y mejoras en el sistema de buses de Los Ángeles. El grupo operativo está investigando opciones alternativas de financiación, que presentará a la junta directiva de la LACMTA a finales de 2020.⁶⁸

Por último, el 19 de septiembre se lanzó en Glasgow una nueva coalición llamada “Free Our City” (Libera nuestra ciudad). Esta coalición, que reúne varias campañas comunitarias previas, sindicatos y jóvenes comprometidos con el movimiento contra el cambio climático, tiene por objetivo lograr un transporte público gratuito totalmente integrado y de propiedad pública para todos en el área metropolitana de Glasgow. La coalición argumenta que el transporte público gratuito contribuirá a mejorar el medio ambiente y estimular la economía al proporcionar empleos y subvencionar el transporte, “reduciendo así el aislamiento social y sacando a la gente de la pobreza”. El año pasado, el Ayuntamiento de Glasgow declaró la emergencia climática en la ciudad y estableció un Grupo de Trabajo de Emergencia Climática, cuyas recomendaciones incluyen una “evaluación oficial de la posibilidad de pasar a un sistema de transporte público de uso gratuito”.⁶⁹ La coalición pretende aprovechar la oportunidad que ofrece dicha evaluación.⁷⁰

En las tres ciudades se observa con inquietud la posible pérdida de ingresos tarifarios. No obstante, la dependencia relativamente baja de los ingresos tarifarios en cada una de ellas permite considerar la posibilidad de un transporte público gratuito. El nivel de costo operativo de IDFM, la LACMTA y la agrupación Strathclyde Partnership for Transport (SPT) cubierto por la venta de boletos es de aproximadamente el 24 %, el 13 % y el 30 %, respectivamente.⁷¹ El TPL está fuertemente subvencionado por el impuesto de movilidad en París, por las contribuciones municipales en Glasgow y por varios impuestos sobre las ventas específicos en Los Ángeles, aunque los ingresos de todas estas fuentes se han visto afectados en cierta medida por la pandemia. La gratuidad del transporte público, en particular para los

grupos desfavorecidos, es una forma contundente de materializar el potencial redistributivo del TPL, aunque su viabilidad varía claramente en función del volumen de usuarios, la organización del sistema y la estructura de las ayudas económicas.

Fuentes de financiación locales alternativas

Hay una amplia gama de fuentes locales que pueden sopesarse en la elaboración de modelos de financiación sostenibles. El cuadro 7 del Apéndice, Fuentes de financiación locales del TPL, organiza las fuentes locales utilizadas a nivel mundial en función de quién contribuye, quién se beneficia y el probable impacto en los flujos de ingresos causado por la pandemia. La combinación adecuada de fuentes de financiación diferirá según la ciudad y los expertos sugieren que los Gobiernos y las ATP recurran a una variedad de fuentes para garantizar que los ingresos totales no se vean excesivamente afectados por las fluctuaciones que puedan sufrir los ingresos de cualquiera de los instrumentos.⁷² Las reivindicaciones de los sindicatos en materia de financiación para el TPL deberían por principio tener como objetivo la redistribución de los beneficios desde los grupos y comunidades de altos ingresos y alta movilidad hacia los grupos y comunidades de bajos ingresos y baja movilidad, así como apoyar el uso del TPL al tiempo que se exige a los conductores de automóviles que asuman los costos sociales derivados de la utilización de estos (externalidades negativas como la congestión, las emisiones de CO₂ y los accidentes). En otras palabras, las nuevas fuentes de financiación deberían basarse en las contribuciones de los grupos relativamente menos afectados por la pandemia y la crisis económica, como los grandes propietarios de bienes inmuebles y otros grupos de altos ingresos. De las numerosas fuentes consideradas en el cuadro 6, los mecanismos de captación de valor, como los impuestos sobre la propiedad y las tasas a los promotores que se benefician del TPL, cumplen estos principios siempre que se estructuren de manera que se evite expulsar a los propietarios de pequeñas empresas o de viviendas con bajos ingresos de las zonas cercanas al transporte público. Estas fuentes de financiación son también relativamente estables y tienen menos probabilidades que otras de sufrir una contracción significativa durante la pandemia. También se puede sopesar los impuestos a las grandes empresas. El cobro de tasas a los usuarios de las carreteras y de vehículos

68 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-01/l-a-s-metro-flirts-with-fare-free-public-transit?srnd=citylab>

69 <https://www.heraldscotland.com/news/18700207.bid-launched-make-public-transport-glasgow-free-help-economic-recovery/>

70 [Manifiesto de “Free Our City”](#)

71 Foro Internacional de Transporte, “Policy Directions for Establishing a Metropolitan Transport Authority for Korea’s Capital Region” [Orientaciones políticas para el establecimiento de una autoridad de transporte metropolitano en la región capitalina de Corea], 2018, pág. 76; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-01/l-a-s-metro-flirts-with-fare-free-public-transit?srnd=citylab>; cuentas anuales de Strathclyde Partnership for Transport para el año que termina el 31 de marzo de 2020.

72 Todd Litman, [Local Funding Options for Public Transportation](#) [Opciones de financiamiento local para el transporte público], Victoria Transport Policy Institute, 2020, 36.



individuales puede propiciar el uso del TPL, pero deberían evaluarse detenidamente las repercusiones negativas que dichas tasas pudieran tener para los colectivos de bajos ingresos.

Curiosamente, las instancias políticas normativas del TPL y los votantes estadounidenses parecen haber corroborado estos principios a través de los referendos sobre el TPL realizados en 2020. De las 52 proposiciones sometidas a referendo, 47 (es decir, el 92 %) fueron aprobadas y proporcionarán un total de más de 38 000 millones de dólares en nuevos fondos para la construcción, renovación y explotación de servicios de TPL a nivel nacional.⁷³ (Un referendo está pendiente de recuento). En comparación con las 20 proposiciones de este tipo debatidas en 2019, de las cuales 16 (el 80 %) fueron aprobadas, el número de instrumentos de captación de plusvalías votados en 2020 fue significativamente mayor (36 de 52, todos aprobados),⁷⁴ mientras que las iniciativas basadas en impuestos sobre las ventas fueron más comunes en 2019 (seis de 20, cuatro de ellas aprobadas). En 2019 solo se sometieron a votación dos impuestos sobre la propiedad para el TPL, uno de los cuales no fue aprobado.⁷⁵ Por lo general, las proposiciones que resultaron aprobadas en 2020 abogaban por destinar costos operativos o de capital al aumento de la frecuencia de los servicios y la accesibilidad.⁷⁶ Estos resultados parecen sugerir que, a pesar de la pandemia (o tal vez debido a ella), los votantes estadounidenses apoyan la concesión de fondos para mejorar el funcionamiento del TPL, en particular cuando la carga recae en los propietarios inmobiliarios y no en los consumidores y usuarios habituales.

Costo de la mano de obra y solidaridad entre los trabajadores

Un último elemento en las consideraciones de la financiación sostenible es el costo de la mano de obra, que constituye la mayor parte del costo operativo en la mayoría de los sistemas y que, en última instancia, es pagado por el público (ya sea a través de tarifas o impuestos). Dadas las presiones financieras que afrontan los Gobiernos, los sistemas TPL y sus usuarios, es probable que aumente la presión sobre los trabajadores del TPL para que acepten la congelación de sus salarios o

el empeoramiento de sus condiciones durante la pandemia.

El personal directamente contratado por las empresas de TPL, en particular los empleados del sector público, tienden a percibir salarios muy por encima de la media nacional en los países desarrollados. Sin embargo, los salarios tienden a ser significativamente más bajos en los municipios más pequeños y en el sector privado, especialmente cuando los trabajadores están empleados por empresas subcontratadas o con contratos temporales. Las mujeres, los inmigrantes y los trabajadores de color suelen estar sobrerrepresentados en estos empleos precarios y mal pagados.

Todos los empleos del TPL deberían ser buenos empleos. Esto requiere —además de modelos de financiación sostenibles y esfuerzos a favor de la internalización de los servicios subcontratados— de la solidaridad entre los trabajadores de los sectores público y privado, así como entre los que tienen un salario relativamente alto y un empleo estable y quienes tienen un empleo precario y mal remunerado. Junto con las reivindicaciones a favor de que se concedan fondos para ayudar a cubrir el costo operativo, los sindicatos del TPL pueden sopesar incorporar reivindicaciones y estrategias de negociación que tengan por objeto igualar y elevar el nivel de todos los trabajadores y trabajadoras, en lugar de dar prioridad a los salarios y condiciones de los empleados directos, que son generalmente el núcleo de la afiliación sindical.

La labor de ver.di en Alemania es un ejemplo de cómo se podría abordar esta cuestión. En los últimos años, la negociación colectiva ha tenido lugar de manera diferente según la región, constatándose asimismo diferencias entre el sector público y el privado. Esto se ha producido en un contexto de presiones generalizadas a la baja sobre los salarios y las condiciones debido a la externalización y la licitación competitiva. Para superar esta situación, ver.di lanzó una campaña por un acuerdo a nivel nacional que iguale y mejore las condiciones en todo el sector. La campaña, que se lleva a cabo en solidaridad con el movimiento ecologista, incluye reivindicaciones a favor de aumentar las ayudas federales y las contribuciones beneficiarias (de las empresas).⁷⁷

73 <https://www.apta.com/news-publications/press-releases/releases/voters-across-the-country-support-public-transportation-in-record-numbers/>

74 <https://cftc.org/initiatives/campaigns/?campaignyear=2020&startdate=1577854800&enddate=1609477200>

75 <https://cftc.org/initiatives/campaigns/?campaignyear=2019&startdate=1546268400&enddate=1577804400>

76 <https://transitcenter.org/good-transit-policy-was-good-politics-this-election-day/>

77 <http://oepnvbrauchtzukunft.de/>

VI.

OTRAS CONSIDERACIONES PARA LA JUSTICIA SOCIAL Y LA SOSTENIBILIDAD

1.

PROTECCIÓN DE LOS MÁS VULNERABLES: APOYO AL SECTOR PRIVADO VS. REMUNICIPALIZACIÓN

En general, es probable que los operadores privados tengan menos acceso a créditos con tipos de interés bajos, sean menos capaces de soportar altos niveles de deuda y estén más sometidos a los imperativos del lucro. Como ya se ha mencionado, en algunos casos también se los deja fuera de las ayudas de emergencia. Esto hace que los empleados que trabajan para operadores privados, y en particular para subcontratistas, corran un mayor riesgo de ver empeoradas sus condiciones o ser despedidos, especialmente cuando la relación laboral es ya precaria. En esta categoría entran muchos trabajadores que prestan servicios a grupos de usuarios vulnerables, como los que trabajan en servicios subcontratados de autobuses escolares y transporte público.

Para adoptar una perspectiva de justicia social, los sindicatos deben prestar especial atención a la protección de estos trabajadores particularmente vulnerables, independientemente de que estén o no afiliados. Esto podría implicar colaborar con los operadores privados para exigir ayudas al Gobierno. En Norteamérica y en Europa, los operadores privados han tratado de renegociar sus contratos de servicios con el fin de modificar el sistema de pago, que normalmente se basa en los kilómetros de servicio, para así poder recibir fondos.⁷⁸ Esto parece haberse hecho en su mayor parte con el objetivo de mantener las operaciones a flote y no despedir a los trabajadores, a veces con apoyo sindical.⁷⁹

Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y algunos sindicatos han criticado que se destine dinero público a empresas privadas y, en vez de ello, reclaman la remunicipalización de estos servicios. El Banco Mundial, que reconoce la vulnerabilidad durante la pandemia de las asociaciones públicoprivadas que defiende y ha pedido “medidas proactivas por parte de los Gobiernos, los socios privados y los financistas”

⁷⁸ Véase, por ejemplo, “Transdev Group: An Overview of Global Operations” [Grupo Transdev: Panorama de operaciones a nivel mundial], ITF, 2020.

⁷⁹ Entrevista de la autora con John Lyons, ATU, 21 de octubre de 2020.

para apoyarlas, advierte también que “[l]as rescisiones y recompras de contratos iniciadas por cualquiera de las partes se podrían hacer realidad si los Gobiernos eligen o se ven obligados a operar y mantener proyectos en dificultades”.⁸⁰

No está claro si esta crisis supondrá una oportunidad para que los servicios privados de TPL pasen a ser de propiedad pública. En el transporte ferroviario de larga distancia, las presiones financieras han llevado en algunos casos a una reestructuración fundamental de los contratos de servicios (Inglaterra) e incluso a iniciativas tendentes a la renacionalización (Gales). Por el contrario, hasta ahora no hemos encontrado casos de quiebra o cancelación de contratos en el TPL. De cara al futuro, los sindicatos podrían verse ante la disyuntiva de reclamar más apoyo gubernamental para los operadores privados, como medio de proteger a los trabajadores vulnerables, o presionar en pos de la remunicipalización.

Como indican los casos de reestructuración de ATP mencionados anteriormente, la propiedad pública per se no inmuniza a los sistemas de TPL frente a los recortes de puestos de trabajo y servicios, pero puede ofrecer la posibilidad de una mayor supervisión pública, ahorro de costos y protección del empleo a largo plazo. Para alcanzar estos objetivos, la Política Popular de Transporte Público de la ITF propone un modelo social de transporte público basado en la propiedad pública.⁸¹ Cualquier llamado a la remunicipalización durante la crisis deberá incluir propuestas claras sobre la transferencia de puestos de trabajo y las condiciones, así como modelos de financiación sostenibles.⁸²

⁸⁰ <https://blogs.worldbank.org/ppps/how-world-bank-looking-covid-19-and-public-private-partnerships-right-now-and-post-crisis>; <https://blogs.worldbank.org/transport/protecting-public-transport-coronavirus-and-financial-collapse>; Banco Mundial, “Best Practice in City Public Transport Authorities’ Responses to Covid-19” [Buenas prácticas en la respuesta de las autoridades de transporte público urbano frente al COVID-19], 5 de mayo de 2020.

⁸¹ <https://www.itfglobal.org/es/sector/urban-transport/pol%C3%ADtica-popular-de-transporte-p%C3%BAblico>

⁸² Para un análisis de las complejidades que entraña el mantenimiento del empleo y las condiciones laborales en el proceso de remunicipalización, véase Daria Cibrario, “The Labour Dimension of Remunicipalisation: Public Service Workers and Trade Unions in Transition” [La dimensión laboral de la remunicipalización: La transición desde el punto de vista de los trabajadores de los servicios públicos y sus sindicatos] en *The Future is Public: Toward Democratic Ownership of Public Services* [El futuro es público: Hacia una propiedad democrática de los servicios públicos], Transnational Institute, 2020.

2. PRESIONES A FAVOR DE LA PRIVATIZACIÓN

Otra posibilidad es que la crisis dé lugar a más presiones a favor de la privatización. Dicha presión ya está aumentando en Norteamérica, donde las ATP que gestionan y operan los servicios de TPL se enfrentan no solo a pérdidas de ingresos, sino también a una deuda de larga duración. Allí, las multinacionales First Transit, Keolis, MV, National Express, RATP Dev y Transdev han formado la North American Transit Alliance (Alianza de Transporte Público de Norteamérica) y se presentan a las instancias que formulan las políticas, a los legisladores y a las ATP como la solución especializada, tecnológica y eficiente para acabar con las dificultades que afrontan los sistemas de TPL debido a la pandemia.⁸³

Las experiencias de los ayuntamientos y los trabajadores de todo el mundo demuestran que la subcontratación de los servicios de TPL al sector privado suele acarrear servicios de menor calidad, más inseguridad y peores condiciones salariales y laborales, y no supone un ahorro de costos significativo a largo plazo para los Gobiernos locales.⁸⁴ Los sindicatos tienen que prepararse para vincular sus luchas en defensa de la propiedad pública de los servicios con sus ofensivas a favor de unos modelos de financiación sostenibles y, si surge la oportunidad, por la remunicipalización de los servicios ya privatizados.

3. EL TRANSPORTE RESPETUOSO CON EL MEDIOAMBIENTE Y LA DIGITALIZACIÓN

Los argumentos a favor de estimular el uso del transporte público se apoyan en el objetivo de una transición verde para la industria del transporte. Está sobradamente demostrado que la expansión de la capacidad y el uso del transporte público —junto con la reducción del uso de vehículos privados y la transición a la producción de combustible y energía limpios— es el medio más eficaz de reducir las emisiones de CO₂ relacionadas

con el transporte.⁸⁵ La OIT y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas estiman que fomentar el uso del transporte público —duplicando las inversiones en el sector y haciéndolo gratuito— crearía cinco millones de puestos de trabajo netos en todo el mundo, teniendo en cuenta la destrucción de empleos en los sectores con elevados niveles de emisiones relacionados con el transporte (como la producción de combustibles fósiles o la fabricación de automóviles).⁸⁶ Una investigación independiente de la Agencia Internacional de la Energía estima que el multiplicador del empleo (puestos de trabajo por unidad de inversión) en el sector del automóvil es inferior al de la inversión en vías peatonales, carriles bici e instalaciones de recarga de vehículos eléctricos.⁸⁷

No hay duda de que la pandemia ha venido acompañada de un creciente interés en las infraestructuras que favorecen los desplazamientos a pie y en bicicleta, entre otras formas de micro- y electromovilidad. Esto se debe a que, además de no emitir CO₂, estas formas de transporte conllevan un riesgo muy bajo o nulo de infección. Tras la decisión inicial en ciudades y países de todo el mundo de establecer carriles bici y vías peatonales temporales, se están realizando esfuerzos para que estos cambios se vuelvan permanentes.⁸⁸

La micromovilidad puede complementar e incluso estimular el uso del TPL, pero, sin una planificación y coordinación adecuadas, también puede convertirse en un competidor. Esta realidad pone de relieve la importancia de que se conceda a las ATP autoridad y control sobre la micromovilidad y su integración con los sistemas de TPL. Sin embargo, los proveedores privados de movilidad y otras empresas tecnológicas que proporcionan transporte individualizado de pasajeros y movilidad como servicio (MaaS) ven la pandemia como una oportunidad para ampliar su participación en el sector. Prevén una reestructuración de la función de las ATP, que pasarían de ser una

83 <https://ntransitalliance.org/>

84 Daniel Pulido, "Manual para el desarrollo de ferrocarriles urbanos", Grupo del Banco Mundial, 2018; Julian Dehornoy, "PPPS in the Rail Sector – A Review of 27 Projects" [Las asociaciones público-privadas en el sector ferroviario: Análisis de 27 proyectos], SNCF French National Railways, 2012; Asian Development Bank, "Hazards Analysis On Public-Private Partnership Projects in Developing Asia" [Nota orientativa sobre el COVID19 y el transporte en Asia y el Pacífico], julio de 2018; John Quiggan, "Franchising and privatisation of public transport: A History of Failure" [El sistema de franquicias y la privatización del transporte público: un historial de fracasos], RTBU, 2019; David Hall, "Why Public-Private Partnerships Don't Work" [Por qué no funcionan las asociaciones público-privadas], PSIRU, 2012. (Incluye estudios de caso en un documento aparte).
Kate Bayliss y Elisa Van Waeyenberge, "Unpacking the Public-Private Partnership Revival" [Análisis del resurgimiento de las asociaciones público-privadas], The Journal of Development Studies, 54.4, 2018.

85 Sea Sweeny y John Treat, "The Road Less Travelled: Reclaiming Public Transport for Climate-Ready Mobility" [El camino menos transitado: Reivindicación del transporte público en pos de una movilidad que tenga en cuenta el cambio climático], Trade Unions for Energy Democracy, 2019.

86 OIT y CEPE, "Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift" [Empleo en el sector del transporte verde y saludable: Fomentar la transformación ecológica], 2020.

87 Agencia Internacional de la Energía, "World Energy Outlook Special Report: A Sustainable Recovery" [Informe especial de World Energy Outlook: Una recuperación sostenible], 2020.

88 <https://www.ft.com/content/5559f016-1f9f-4fab-9020-71e69c6debc3>; <https://www.theverge.com/2020/5/13/21257307/electric-scooter-bikeshare-covid-19-bird-li-me-uber-subsidies>; <https://www.wsj.com/articles/coronavirus-accelerates-plans-to-put-urban-commuters-on-bicycles-11596208490>; Foro Internacional de Transporte, Covid-19 Transport Brief: Re-spacing Our Cities for Resilience [Nota informativa de transporte sobre el COVID-19: Redistribuir el espacio en nuestras ciudades para garantizar la resiliencia], 2020.

“autoridad” a ser una entidad “integradora” que mantendría una relación horizontal de asociación público-privada con los proveedores de movilidad.⁸⁹ Los sindicatos necesitan vigilar esta evolución para poder responder a las amenazas al papel del TPL y a la probable expansión de la participación privada en el sector —con la excusa de abordar las crisis sanitaria y climática a través de la digitalización—.

4. CREACIÓN DE EMPLEO

A pesar de que a veces se presentan como medidas de estímulo, los fondos de emergencia concedidos al TPL durante la pandemia han pretendido, hasta ahora, prestar apoyo más que estimular la economía. En adelante, sin embargo, los Gobiernos pasarán de este apoyo urgente a un estímulo centrado en el crecimiento económico y el empleo. Suele asociarse “estímulo” con la inversión en infraestructuras de transporte (normalmente la construcción y expansión de la red de carreteras). Los Gobiernos de todo el mundo ya están presentando proyectos de desarrollo de infraestructura financiados por el Estado como parte de sus esfuerzos de recuperación, aunque no está claro que la inversión en infraestructura haya aumentado realmente con respecto a los años anteriores.⁹⁰

Sin embargo, hay al menos algunas investigaciones que sugieren que la inversión en el transporte público —en particular en sus operaciones y mantenimiento— puede en realidad ser más beneficiosa para la economía que la financiación de proyectos de infraestructuras inmediatas. Uno de esos estudios, realizado por Smart Growth America y Transportation for America, examina la relación entre el uso de los fondos concedidos en el marco de la Ley de Reinversión y Recuperación de Estados Unidos (ARRA) y el empleo a raíz de la crisis económica de 2008-2009. Esta ley concedió a los estados 26 000 millones de USD para gastar de forma flexible en proyectos de infraestructura del transporte de superficie y 8400 millones de USD para proyectos de infraestructura en el transporte público. El estudio revela que los fondos gastados en el transporte público generaron un 70 % más

de horas de trabajo que el dinero invertido en autopistas. Concluye asimismo que las ayudas para cubrir los costos operativos suelen generar la mayor cantidad de empleos (debido a que estos costos son, en su mayor parte, costos de mano de obra). Además, el requisito impuesto por la ley a las ATP de dedicar el dinero solo a los costos de capital “retrasó la recuperación y generó costos adicionales, lo que llevó a resultados extraños, como que las ATP tuvieran dinero para comprar nuevos autobuses, pero no pudieran permitirse tenerlos en funcionamiento”.⁹¹ El estudio recomienda que los futuros paquetes de estímulo eviten el enfoque tradicional de reservar las ayudas a las inversiones en infraestructuras viarias inmediatas y, en su lugar, se centren en crear la mayor cantidad posible de empleo invirtiendo en las operaciones del transporte público, así como en su expansión, mejora y mantenimiento.⁹²

De aquí en adelante, los sindicatos tendrán que hacer una evaluación concreta del impacto global sobre el empleo de las diferentes formas de inversión en el TPL.

5. PARTICIPACIÓN Y SUPERVISIÓN

El grado en que los sindicatos y los usuarios han participado en la planificación y la supervisión de los servicios y los fondos concedidos al TPL desde el comienzo de la pandemia varía según la ciudad y el país. En Italia, donde el diálogo tripartito está bien establecido, los sindicatos han participado de forma periódica en debates con el Gobierno central y los empleadores sobre los niveles de servicio y las prioridades de financiación. Pero esto es infrecuente en muchos países, sobre todo fuera de Europa occidental, aunque en la Sección IV-6 (véase página 13) examinamos algunos casos en los que sí se ha consultado a los sindicatos o grupos de la sociedad civil a la hora de conceder ayudas de emergencia locales. El TransitCenter señala que la falta de consultas suficientes con los pasajeros y los trabajadores en los Estados Unidos al comienzo de la pandemia hizo que los recortes generales de los servicios terminaran perjudicando desproporcionadamente a los trabajadores esenciales y a las comunidades de color.⁹³

89 <https://www.intelligenttransport.com/transport-news/97958/maas-providers-must-engage-now-to-plan-for-post-pandemic-growth-says-report>/Audenhove, F. et al., “The future of mobility post-COVID: Turning the crisis into an opportunity to accelerate towards more sustainable, resilient and human-centric urban mobility systems” [El futuro de la movilidad pos-COVID: Cómo aprovechar la crisis para acelerar la transición hacia sistemas de movilidad urbana más sostenibles, resilientes y centrados en las personas], 2020.

90 <https://www.transit.dot.gov/newsroom/press-releases>; <https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html#industry>; <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/about-invest-appropos-eng.html>; <https://www.transport.gov.scot/news/17-million-in-cycling-friendly-funding-available-in-2020/>; <https://www.transport.gov.scot/news/17-million-in-cycling-friendly-funding-available-in-2020/>

91 Smart Growth America y Transportation for America, “Learning from the 2009 Recovery Act: Lessons and recommendations for future infrastructure stimulus” [Qué aprender de la Ley de Recuperación de 2009: Lecciones y recomendaciones de cara a futuros paquetes de estímulo para las infraestructuras], 3.

92 Smart Growth America y Transportation for America, “Learning from the 2009 Recovery Act” [Qué aprender de la Ley de Recuperación de 2009], 2020.

93 <https://transitcenter.org/what-transit-agencies-get-wrong-about-equity-and-how-to-get-it-right/>



En el futuro, los sindicatos tendrán que luchar por el derecho de los trabajadores y los grupos de usuarios más dependientes del transporte público a participar en los debates sobre la financiación de los sistemas de TPL, su planificación y la supervisión de sus operaciones. Esto implica instar a las ATP y a los Gobiernos a que no se limiten a hacer nombramientos simbólicos de unos pocos representantes de la sociedad civil en los órganos de gobernanza y pongan en marcha procesos consultivos continuados que recaben la opinión de los trabajadores de primera línea y las personas que usan a diario el transporte público.⁹⁴ También requiere la introducción de estructuras que incluyan a los sindicatos en la toma de decisiones económicas a todos los niveles, desde los lugares de trabajo hasta las instancias responsables de formular políticas.

Sin embargo, para que los sindicatos puedan reivindicar tales procedimientos y estructuras, debemos tener claro qué vamos a poner sobre la mesa antes de sentarnos a ella. El presente informe pretende estimular el debate dentro de los sindicatos y entre ellos, de modo que puedan formular propuestas para una financiación y unos sistemas de TPL sostenibles y socialmente justos. Sus principales recomendaciones se resumen en el apartado final.

VII. RECOMENDACIONES PARA UNA FINANCIACIÓN DEL TPL SOSTENIBLE Y SOCIALMENTE JUSTA

- 1. Fondos de emergencia oportunos, justos y suficientes para los servicios de TPL.** Los fondos de emergencia para el TPL ya se están agotando. Los Gobiernos deberían comprometerse a seguir aportando fondos para ayudar a los sistemas de TPL a superar una recuperación prolongada e incierta, sin exigir recortes generalizados en los puestos de trabajo y los servicios.
- 2. Fondos de emergencia para todas las ATP y los OTP.** Tanto los operadores del sector público como los del privado deberían recibir los fondos de emergencia necesarios para mantener los niveles de servicios adecuados y conservar los puestos de trabajo, incluidos los subcontratados.
- 3. Condiciones y supervisión para garantizar que los fondos de emergencia se utilizan para proteger a los trabajadores y los usuarios.** Se debería exigir a las ATP y los OTP que reciben ayudas económicas que protejan el empleo (recurriendo a los planes existentes de apoyo al empleo, la reducción de la jornada laboral y los programas suspensión temporal de empleo cuando estén disponibles) y que se sometan a las instancias de supervisión democrática con participación sindical. Se debería exigir a los operadores privados que suspendan el pago de dividendos y la recompra de acciones, que limiten el salario de sus ejecutivos y que se sometan a un control más estricto por parte de las autoridades locales. Los fondos de emergencia deberían utilizarse para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores y los usuarios, así como para mantener los empleos y garantizar que los servicios sigan en funcionamiento.

94 Pueden verse ejemplos de estos procesos en TransitCenter, "What Transit Agencies Get Wrong about Equity, and How to Get it Right" [En qué se equivocan las agencias de transporte público con respecto a la equidad y cómo acertar], 2020.

4. Resistencia a la privatización; consideración de la remunicipalización y de modelos de financiación sostenibles y protección de los empleos de los trabajadores en la transición:

La subcontratación y la privatización no deberían ser una condición para recibir fondos de emergencia, ni ser malinterpretadas como una forma de salir de las dificultades financieras causadas por la pandemia. En el caso de que los operadores privados no puedan cumplir las obligaciones contractuales o violen las condiciones vinculadas a las ayudas de emergencia, se debería considerar la cancelación de sus contratos y la remunicipalización, junto con una clara protección de los empleos durante la transición y modelos de financiación sostenibles para evitar que se transfieran al sector público las presiones de recortar servicios y puestos de trabajo resultantes de la pandemia.

5. Concesión sostenida de fondos por parte del Gobierno nacional para los costos operativos, como modo de apoyar al TPL y al empleo.

El aumento de los fondos gubernamentales para las operaciones del TPL (no solo los costos de capital) debería formar parte de los planes de estímulo de la economía y de creación de empleo de los Gobiernos nacionales. Se debería considerar seriamente la reasignación de fondos destinados a infraestructuras de carreteras hacia el TPL y la aplicación de políticas fiscales redistributivas. En el cuadro 5 del Apéndice se ofrece un panorama general de las posibles fuentes nacionales de financiación.

6. Desarrollo de modelos de financiación sostenibles y minimización de los recortes en los servicios y los empleos, en particular para los más vulnerables.

Los modelos de financiación sostenible para el TPL deben desarrollarse teniendo en cuenta unos niveles de endeudamiento sostenibles, las tarifas, los niveles salariales y el impacto social del TPL.

Las fuentes locales de financiación deberían redistribuir los beneficios desde los grupos y comunidades de altos ingresos y alta movilidad hacia los grupos y comunidades de bajos ingresos y baja movilidad, y apoyar el uso del TPL al tiempo que se exige a los usuarios de automóviles que paguen los costos sociales del uso de los mismos. El cuadro 6 del Apéndice resume las posibles fuentes de financiación local disponibles. Si bien una crisis económica prolongada puede hacer inevitables algunos recortes, estos no deberían suponer una carga para los trabajadores y los usuarios, que son los más perjudicados por la pandemia.

7. Mantenimiento de las tarifas a niveles que promuevan el uso del TPL y apoyen a los grupos desfavorecidos.

Las tarifas no deberían aumentar durante la crisis. A largo plazo, las tarifas deberían fijarse racionalmente en niveles que no desalienten el uso del TPL ni penalicen a los usuarios de bajos ingresos que más dependen del TPL. Además de unas estructuras de financiación sólidas, los municipios deberían considerar la posibilidad de ofrecer servicios gratuitos a los grupos desfavorecidos, como un medio de redistribución y de apoyar la justicia climática.

8. Priorización de la protección de los más vulnerables y equiparación y mejora de las condiciones laborales.

Una gran parte de los costos operativos del TPL son los costos laborales, que, en última instancia, paga el público. Especialmente durante la crisis, los recursos disponibles deberían utilizarse para proteger a los trabajadores y las trabajadoras más vulnerables, es decir, a quienes tienen empleos de bajos ingresos y precarios. A largo plazo, las prácticas presupuestarias (y de negociación colectiva) deberían buscar una mayor igualdad y mejores condiciones para todo el personal de los sectores público y privado, independientemente de su forma de empleo.



9. Solidaridad para ofrecer apoyo monetario y alivio de la deuda a los países en desarrollo.

Para que sea verdaderamente sostenible, las subvenciones al TPL, que se ven favorecidas por la capacidad de endeudamiento del país que las concede y por los bajos tipos de interés, no deberían realizarse a expensas de los trabajadores y usuarios de TPL de los países en desarrollo, que deben acatar unas elevadas exigencias para el servicio de su deuda, en parte como consecuencia de las políticas monetarias y fiscales del mundo desarrollado. Los Gobiernos, las empresas y la mano de obra de los países desarrollados deberían apoyar el aumento de los derechos especiales de giro del FMI, la financiación a los servicios públicos por parte de los bancos de desarrollo sin imponer requisitos de austeridad, y la condonación de la deuda de los países en desarrollo para ayudar a eliminar las disparidades en materia de incentivos fiscales.

10. Participación democrática en las decisiones económicas y en la planificación del TPL.

Deberían elaborarse y aplicarse modelos de financiación sostenibles como parte de procesos más amplios de planificación del TPL, que incluyan activamente la participación de los trabajadores y los usuarios. Deberían introducirse sistemas de consulta continuada y la inclusión de los sindicatos en la adopción de decisiones económicas.

VIII. APÉNDICE CUADRO 4:

Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países (a noviembre de 2020)

PAÍS	PAQUETE	CANTIDAD*	RECEPTORES	CALENDARIO	CONDICIONES	ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	OTROS
Estados Unidos	Ley CARES (abril)	25 000 millones de dólares	Asignados a agencias de tránsito** a nivel nacional, que a su vez los distribuyen a los operadores subcontratados	No se ha fijado ningún plazo, pero se prevé que se prolongará entre 5,4 y 8,3 meses para las grandes agencias de transporte y entre 12,6 y 20,8 meses para las agencias pequeñas.	Fondos sujetos a las condiciones normales de la financiación del transporte público federal (aunque con requisitos de presentación de informes menos estrictos); en particular, no se pueden eliminar los salarios establecidos para proyectos de construcción, modificación y reparación con financiación federal ni las protecciones laborales del artículo 13 (c)' de la Ley Federal de Transporte (Federal Transit Act) (es decir, se aplican)	Asignados en base a fórmulas para programas de subvenciones federales ordinarias, que cubren hasta el 100% de los costos operativos; distribuidos a "destinatarios designados" en áreas urbanizadas definidas por el censo (agencias de transporte o Departamentos de Transporte del Estado) y luego reasignados a agencias y operadores contratados en el área	
Canadá	Acuerdo de Reanudación Segura (julio)	2300 millones de CAD para el transporte público 2000 millones de CAD para los municipios, que también pueden utilizarse para el transporte	Asignados a agencias de tránsito a nivel nacional, que a su vez los distribuyen a los operadores subcontratados	Se espera que los fondos municipales cubran de 6 a 8 meses de déficit; las asignaciones para el transporte en algunas provincias se prolongarán hasta 2021	Las provincias deben proporcionar una subvención de contrapartida para poder acceder a los fondos federales; Ontario ha condicionado la ronda de financiación 2021 a una evaluación de las rutas de autobuses de "bajo rendimiento" para su posible sustitución por el microtransporte (furgonetas privadas a demanda o minibuses)	Se asignan en función del volumen de pasajeros; las provincias y los territorios deben presentar una carta en la que se esbozen los planes para las subvenciones de contrapartida y expliquen cómo utilizarán los fondos; los fondos se transfieren a los municipios (y a las agencias de transporte) a través de las provincias	

1 Entre los acuerdos de protección dispuestos en el artículo 13(c) de la Ley Federal de Transporte Público de los Estados Unidos encontramos las disposiciones necesarias para: (1) la preservación de los derechos, privilegios y prestaciones (incluida la continuidad de los derechos y prestaciones de pensión) en virtud de los convenios colectivos de trabajo vigentes o de otro tipo; (2) la continuidad de los derechos de negociación colectiva; (3) la protección de los empleados individualmente contra el empeoramiento de su posición laboral; (4) las garantías de empleo a los empleados de las empresas de transporte colectivo adquiridas y la prioridad de reintegro de los empleados despedidos o en suspensión temporal; y (5) programas de capacitación o reconversión laboral remunerados. Transit Cooperative Research Program, Legal Research Digest [Resumen de la investigación jurídica del programa cooperativo de investigación sobre transporte], junio de 1995, núm. 4.

CUADRO 4 (continuación): Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países (a noviembre de 2020)

PAÍS	PAQUETE	CANTIDAD*	RECEPTORES	CALENDARIO	CONDICIONES	ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	OTROS
Reino Unido Inglaterra	Londres	<p>Acuerdo de ayudas de emergencia a TfL (R1*** mayo, R2 nov.)</p> <p>R1: 1 095 000 millones de GBP de subvenciones, Préstamos por valor de 505 millones GBP (pueden aumentarse en 3 millones de GBP);</p> <p>R2: 1800 millones de GBP (subvenciones por valor de 905 millones de GBP, préstamos por valor de 95 millones de GBP)</p>	Transport for London (ATP de Londres)	<p>R1: del 17 de abril al 17 de octubre, prolongado 2 semanas;</p> <p>R2: del 18 de octubre al 31 de marzo de 2021</p>	<p>El acuerdo para la R1 entre el Gobierno central y TfL/Alcaldía de Londres exigía el pleno restablecimiento de los servicios lo antes posible, el cobro de los boletos a bordo de los buses garantizando la seguridad del conductor del bus, la suspensión temporal de la gratuidad para los viajeros mayores de 60 años en las horas punta de la mañana y durante todo el día para los menores de 18 años, el aumento de las tarifas en un 1% por encima de la inflación en 2021 (poniendo fin a la congelación de las tarifas desde hacía cuatro años), el aumento del impuesto londinense por congestión a 15 GBP, la notificación del nivel de absentismo laboral, una revisión a largo plazo de las finanzas de TfL (con el objetivo de identificar las eficiencias) y la representación del Departamento de Transportes en la Junta de TfL. El acuerdo para la R2 requiere que TfL y/o el alcalde realicen más recortes presupuestarios, colaboren con el Gobierno para revisar la posible implementación de trenes sin conductor y recauden dinero para mantener en el futuro las tarifas con descuento, reservando dinero para infraestructuras temporales para ir a pie o en bicicleta. El segundo acuerdo también establece un Grupo de Supervisión a nivel oficial</p>	<p>Subvenciones para ambos periodos pagadas a plazos durante periodos fijos; la Junta de Préstamos a los Trabajadores Públicos es quien concede los préstamos a TfL; el segundo período de ayudas presupone una demanda de pasajeros del 65% de los niveles anteriores a la pandemia.</p>	
	Aparte de Londres	<p>R1: Subsidio COVID-19 de apoyo al servicio de autobuses (CBSSG) (marzo),</p> <p>R2: Reinicio del CBSSG (CBSSG-R) (mayo),</p> <p>R3: Ayudas de emergencia para autobuses y sistemas de trenes ligeros (agosto)</p>	<p>700 millones de GBP en total, incluyendo 218,4 millones de GBP para autobuses, 37,4 millones de GBP para tranvías en R3</p>	<p>13 000 servicios de autobús local; Manchester Metrolink, Sheffield Supertram, Nottingham Express Transit, West Midlands Metro, Tyne y Wear Metro</p>	<p>La asignación de agosto se prolonga a lo largo de 12 semanas, antes de ser revisada para el tren ligero y hasta que ya no la necesiten los autobuses</p>	<p>Los operadores de autobuses deben acordar con las autoridades locales, al menos cada cuatro semanas, cuáles son los niveles de servicio necesarios y cumplir las solicitudes de modificación de los horarios razonables, sin aumentar las tarifas de los buses; se alienta a las autoridades locales a que efectúen los pagos de los contratos y los pagos que cubren las tarifas con descuento a los niveles anteriores al COVID-19</p>	<p>El cálculo de las ayudas a los operadores de autobuses se basa en una proporción de los kilómetros de servicios operados durante el mismo período de 2019 al principio (R2) y posteriormente se basa en los kilómetros realmente operados; las subvenciones tienen por objeto evitar tanto los beneficios como las pérdidas netas de los operadores</p>

CUADRO 4 (continuación): Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países (a noviembre de 2020)

PAÍS	PAQUETE	CANTIDAD*	RECEPTORES	CALENDARIO	CONDICIONES	ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	OTROS	
Escocia	Autobús	<p>R1: Subvención de Ayuda por COVID-19 (CSG) (marzo),</p> <p>R2: Reinicio (CSG-R) (junio),</p> <p>R3: extensión del CSG-R (agosto),</p> <p>R4 (octubre)</p>	<p>La CSG mantuvo los subsidios a las tarifas reducidas y las operaciones en los niveles previos al COVID-19;</p> <p>CSG-R: 162,7 millones de GBP</p> <p>(R2: 46,7 millones de GBP,</p> <p>R3: 63 millones de GBP,</p> <p>R4: 6 millones de GBP)</p>	<p>Los operadores de autobuses privados que aceptan las condiciones</p>	<p>Hasta el 17 de enero de 2021</p>	<p>CSG: seguir manteniendo los servicios en un 25-35% y colaborar con las autoridades locales y la junta de salud para determinar el nivel apropiado de servicios; CSG-R: los operadores deben concertar un contrato de servicio público con Transport Scotland en el que se establezcan las condiciones de la subvención –incluidos los servicios y los horarios, basados en los objetivos de la política, la prohibición de aumentos de tarifas durante el período de subvención y la utilización de otras ayudas existentes–</p>	<p>Transport Scotland se puso en contacto con todos los operadores elegibles antes del período de subvención; la CSG-R incluye un pago único para ayudar al reinicio, seguido de pagos cada 4 semanas basados en la previsión de kilómetros; se debe realizar una conciliación financiera detallada al menos cada 12 semanas</p>	
	Strathclyde y Edimburgo	<p>Apoyo de emergencia para el metro de Glasgow y los tranvías de Edimburgo (R1: de julio, R2: de octubre)</p>	<p>13 millones de GBP</p> <p>(R1: 5 millones de GBP para el metro de Glasgow, 4 millones de GBP para los tranvías de Edimburgo;</p> <p>R2: 4 millones de GBP en total)</p>	<p>Strathclyde Partnership for Transport (SPT, ATP para Strathclyde que opera el metro directamente) y Edinburgh Trams (filial de Transport for Edinburgh)</p>	<p>De julio a diciembre</p>	<p>No hay condiciones identificadas</p>	<p>Mantiene detalladas conversaciones con SPT y Edinburgh Trams, emprendidas de conformidad con el Marco COVID-19 para la Adopción de Decisiones y el Plan de Transición del Transporte. Las conversaciones pretenden aliviar las restricciones a la circulación, apoyar la recuperación económica y desarrollar el futuro del transporte en Escocia</p>	
Gales	<p>R1: Fondo para aliviar las dificultades de los autobuses (abril), Plan de emergencia para autobuses (R2: agosto, R3: septiembre)</p>	<p>Un total de más de 140 millones de GBP</p>	<p>Operadores de autobuses privados</p>	<p>Durante 2020</p>	<p>El fondo para aliviar las dificultades de los autobuses apoyó a los operadores que proporcionan transporte gratuito a los trabajadores y trabajadoras del servicio nacional de salud; el Plan de emergencia para autobuses exige colaborar con las autoridades locales y con Transport for Wales para adaptar la oferta y la demanda a la evolución de la situación; hacer esfuerzos razonables para cumplir las directrices del Gobierno de Gales sobre el uso seguro del transporte público; buscar apoyo financiero mediante todas las demás subvenciones disponibles; no aumentar las tarifas comerciales de los autobuses; proporcionar información para ayudar a mejorar los servicios para los pasajeros y pasajeras</p>	<p>La asignación se basa en las dificultades generales de los operadores, en vez de en el tamaño o la cantidad por kilómetro, como en otras partes del Reino Unido</p>	<p>Las declaraciones públicas del Gobierno sugieren su voluntad de utilizar las ayudas como punto de partida para una mayor regulación pública del sistema de autobuses</p>	

CUADRO 4 (continuación): Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países (a noviembre de 2020)

PAÍS	PAQUETE	CANTIDAD*	RECEPTORES	CALENDARIO	CONDICIONES	ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	OTROS	
Alemania	Transporte público local y regional	Parte del paquete de incentivos fiscales (junio)	2500 millones de EUR	Operadores de TPL públicos y privados, locales y regionales	Pagadero hasta el 31 de diciembre de 2020 para el período comprendido entre el 1 de marzo y el 31 de agosto	Basado en subvenciones de contrapartida de los estados federales, con la contribución de la mayoría de los estados; cumplimiento de las obligaciones contractuales y prohibición de doble pago de los costos cubiertos por otras medidas de apoyo; por lo demás, ninguna otra condición establecida	Los estados federales son responsables de la aplicación, revisión y pago de la ayuda basada en las regulaciones federales; las solicitudes pueden ser presentadas hasta el 30 de septiembre; hay algunas variaciones según el estado. Los beneficiarios proporcionarán pruebas de los daños reales antes de septiembre de 2021, después de lo cual se realizará una conciliación financiera	Actualmente se están debatiendo las ayudas de emergencia para 2021
	Autocares	Apoyo de emergencia para los operadores (julio)	170 millones de EUR	Operadores de autocares	Pagadero en 2020 para el período comprendido entre el 17 de marzo y el 30 de junio	Subvenciones no reembolsables a cambio de beneficios en acciones; prohibición de doble pago de los costos cubiertos por otras medidas de apoyo; el grado de emisiones debe ser de nivel Euro V o superior	Los operadores pueden solicitarlo a la Oficina Federal de Transporte de Mercancías (BAG) antes del 30 de septiembre; la subvención máxima es de 26 334 EUR por vehículo	
Francia		Apoyo de emergencia para Île-de-France Mobilités (sept.)	2600 millones de EUR de subsidio reembolsables en 3 años	Île-de-France Mobilités (IDFM, ATP de París y la región de Île-de-France)	Pagado en dos plazos, uno en septiembre y el segundo a más tardar a principios de 2021	No hay más condiciones establecidas que el mantenimiento de los servicios, aunque la ayuda se da en el contexto de un plan en curso para liberalizar los servicios. (Actualmente todos los contratos son adjudicados directamente a la RATP, la SNCF y los operadores privados de autobuses a través de la asociación OPTILE)	Las ayudas concedidas se calculan de forma que compensen el 90% de las pérdidas previstas en los ingresos procedentes del impuesto sobre la movilidad (versement transport) (50% de la estructura de financiación de la IFDM) y del 75 a 90% de las pérdidas previstas en los ingresos tarifarios (30% de la estructura de financiación)	El Gobierno y la IFDM acordaron reunirse de nuevo en 2021 y 2022 para medir el impacto de la pandemia y reevaluar el acuerdo. El 14 de octubre, el Gobierno anunció que planeaba conceder un paquete similar a las autoridades organizadoras de la movilidad (AOM) fuera de la región, pero se han decidido los detalles

CUADRO 4 (continuación): Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países (a noviembre de 2020)

PAÍS	PAQUETE	CANTIDAD*	RECEPTORES	CALENDARIO	CONDICIONES	ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	OTROS
Italia	Decreto de relanzamiento (mayo) 2º decreto de ayudas (agosto)	Un total de 900 millones de EUR (500 millones de EUR, 400 millones de EUR)	Operadores locales y regionales de TP sujetos a obligaciones de OSP	Hasta diciembre de 2020	No hay más condiciones que la continuidad de los servicios	La cantidad asignada a cada región se basa en el 55% de los ingresos del período comprendido entre el 23 de febrero y el 3 de mayo de 2018 y se transfiere a las regiones y provincias, que se encargan entonces de conceder los fondos a los operadores de transporte; los cálculos finales y la conciliación de los fondos se llevarán a cabo después de que los operadores presenten los datos sobre ingresos antes del 31 de julio de 2021	El Decreto de Relanzamiento también dispuso el adelanto del 80% de los fondos asignados por el Fondo federal ordinario de transporte público local a las regiones antes del 30 de junio, y el adelanto por parte de las autoridades locales de al menos el 80% de las tasas contractuales antes del 31 de abril a los operadores para asegurar la continuación de las operaciones. También se autorizó a redirigir el 5% de los recursos estatales destinados a la renovación de la flota para medidas de contención. Además, se establecieron fondos separados de 20 millones de EUR cada uno para apoyar a los operadores de transporte escolar y servicios de autobús no sujetos a obligaciones de servicio público
España	R1: Parte del fondo de ayuda a las regiones autónomas, ayudas de emergencia a los autobuses urbanos e interurbanos y a los metros (junio); R2: Préstamo extraordinario para apoyar los servicios de transporte público propiedad de entidades locales (agosto)	R1: 800 millones de EUR; R2: 275 - 400 millones de EUR de préstamo	R1: Consorcio Regional de Transportes de Madrid y Autoridad del Transporte Metropolitano de Barcelona (49%), líneas de autobuses interurbanos (34%), otros sistemas de autobuses y metro de competencia regional (13%), autobús interurbano de las Islas Canarias (4%) (junio); R2: operadores locales	R1: Distribución prevista en noviembre; R2: Período de solicitud del préstamo agosto-octubre	No se han identificado condiciones	Préstamos basados en el 33% de los ingresos tarifarios de 2018; los responsables de los órganos competentes de los municipios y concejos presentan a la Dirección General de Transporte Terrestre, antes del 5 de octubre, certificados que verifican el monto.	Desde julio el Gobierno ha permitido la renegociación de los contratos estatales de servicios de transporte público por carretera; los servicios discrecionales de autobús no considerados servicios esenciales solo han tenido acceso a despidos temporales y reducciones de jornada y se enfrentan a graves dificultades financieras

CUADRO 4 (continuación): Paquetes de fondos nacionales de emergencia para el transporte público local en determinados países (a noviembre de 2020)

PAÍS	PAQUETE	CANTIDAD*	RECEPTORES	CALENDARIO	CONDICIONES	ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	OTROS
Países Bajos	Apoyo de emergencia a los operadores de transporte público (R1: junio, R2 sept.)	2240 millones de EUR (R1: 1500 millones de EUR, R2: 740 millones de EUR)	Operadores de transporte público regionales y locales con descuentos, NS (ferrocarril nacional) y servicios de transbordadores de las Islas Frías	R1: Hasta diciembre de 2020 R2: hasta julio de 2021	Se prohíbe pagar dividendos, primas o indemnizaciones a los directivos; se llegó a un acuerdo para que los operadores trabajen en un plan de transición con el Gobierno, con el objetivo de reducir entre el 10 y el 15% de los costos.	Compensa a los transportistas hasta el 93% de las pérdidas; método exacto de concesión a los operadores aún no acordado	
Suecia	Apoyo de emergencia a las autoridades regionales de transporte (mayo)	3000 millones de SEK	Autoridades regionales de transporte	Parece ser una única ayuda	No se han identificado condiciones	Distribución basada en la cantidad de ingresos tarifarios en cada región	
Noruega	R1: Apoyo de emergencia para el transporte público local (marzo-abril), R2: Presupuesto nacional revisado (mayo), R3: paquete de crisis (mayo), R4: paquete de crisis (septiembre)	Total 4600 millones de NOK (R1: 1000 millones de NOK, R2: 1500 millones de NOK, R3: 600 millones de NOK, R4: 1500 millones de NOK)	Municipios responsables de los servicios de licitación; operadores privados de autobuses en pequeños municipios	Junio-agosto	No se han identificado condiciones nacionales; algunos municipios han pedido a los operadores de autobuses que reduzcan o cambien los servicios, lo cual afecta a las condiciones laborales	Distribución a los Gobiernos municipales en los grandes municipios; el Gobierno municipal tiene discreción sobre el uso; en los municipios más pequeños los fondos van directamente a los operadores de autobuses	Una presión significativa sobre los operadores más pequeños, en particular los de autobuses de aeropuertos y turísticos; estos últimos deben utilizar el dinero de un plan separado para "gastos fijos inevitables", lo que lleva a los operadores a aparcarse los autobuses y a despedir a los trabajadores y trabajadoras

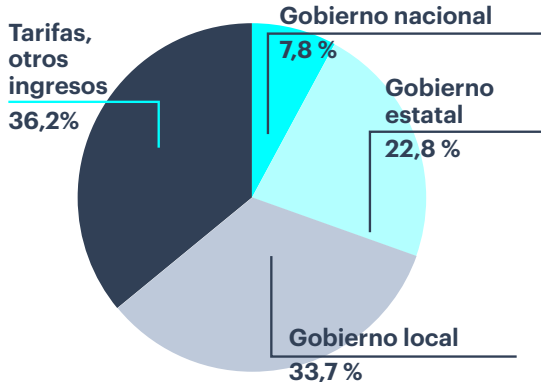
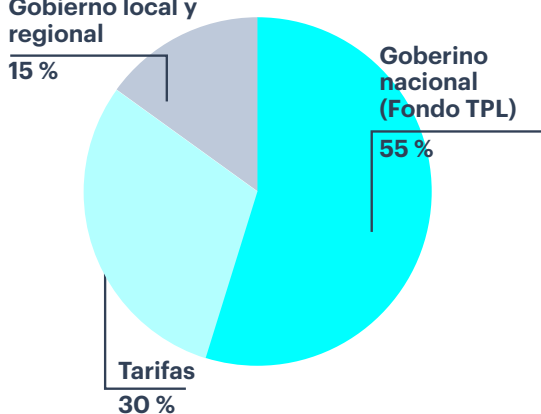
Fuentes: Sitios web del Gobierno central y del ministerio de transporte, documentos parlamentarios, artículos de prensa locales de cada país

* Los fondos de emergencia se conceden en forma de subvenciones, a menos que se especifique lo contrario.

** Los Estados Unidos y Canadá utilizan el término "tránsito" para referirse al transporte local y "agencias de tránsito" para referirse a las autoridades de transporte público (que generalmente explotan una parte de los servicios directamente). La Asociación Americana de Transporte Público define "agencia de tránsito" como "una entidad (pública o privada) responsable de administrar y gestionar las actividades y servicios de transporte. Las agencias de tránsito pueden operar directamente o subcontratar en parte o la totalidad del servicio de transporte prestado. Cuando la responsabilidad recae en una entidad pública, se trata de una "agencia de tránsito pública". Cuando se opera más de un medio de transporte, es una "agencia de transporte multimodal".¹²

** La R significa ronda de financiación (R1: 1.ª ronda, R2: 2.ª ronda, etc.).

CUADRO 5:
Estructura de la concesión de fondos al TPL en determinados países (media nacional)

PAÍS	FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO LOCAL*	DESGLOSE DE LOS FONDOS CONCEDIDOS AL TPL										
Estados Unidos	<p>La Ley estadounidense para la mejora del transporte de superficie (Ley FAST) (Ley Pública 114-94), aprobada el 4 de diciembre de 2015, proporciona fondos para programas federales de carreteras y transporte público hasta el 30 de septiembre de 2021 (que incluye una extensión de un año una vez pasada la fecha original de vencimiento del 30 de septiembre de 2020). La Ley FAST proporciona 12 000 millones de dólares anuales para el programa federal de transporte público. El 80% de estos fondos se distribuyen mediante la aplicación de una fórmula a las agencias locales de transporte público, en gran parte para sufragar los costos de capital. La mayor parte del 20% restante se destina al programa de subvenciones de inversión de capital (New Starts), que apoya la construcción de nuevos sistemas ferroviarios locales, buses de tránsito rápido y transbordadores, y la expansión de los sistemas existentes. Los fondos para la Ley FAST se recaudan a través de impuestos al combustible, camiones y neumáticos y una asignación de los presupuestos generales. Todos los estados, excepto tres, también proporcionan ayudas al transporte público local. Esta cantidad ascendió a un total de 14 200 millones de USD en 2012.¹</p> <p>De media, los ingresos generados directamente en 2018, incluyendo las tarifas de los pasajeros y pasajeras, representaron el 36,2% de los gastos operativos del TPL. Las fuentes locales y estatales financiaron el 33,7% y el 22,8% respectivamente. Las fuentes del Gobierno federal financiaron el 7,8% restante. Por el contrario, el 35% de todos los fondos de capital provenían de fuentes federales. Los fondos que generaron directamente las agencias de tránsito, incluidos los procedentes de la venta de boletos, representaron alrededor del 13,1%, y las fuentes de los Gobiernos locales y estatales, el 16,7 y el 15,2% respectivamente.²</p>	 <table border="1"> <caption>DESGLOSE DE LOS FONDOS CONCEDIDOS AL TPL - Estados Unidos</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Tarifas, otros ingresos</td> <td>36,2%</td> </tr> <tr> <td>Gobierno local</td> <td>33,7%</td> </tr> <tr> <td>Gobierno estatal</td> <td>22,8%</td> </tr> <tr> <td>Gobierno nacional</td> <td>7,8%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	Tarifas, otros ingresos	36,2%	Gobierno local	33,7%	Gobierno estatal	22,8%	Gobierno nacional	7,8%
Categoría	Porcentaje											
Tarifas, otros ingresos	36,2%											
Gobierno local	33,7%											
Gobierno estatal	22,8%											
Gobierno nacional	7,8%											
Italia	<p>El Gobierno central gestiona un fondo nacional para el transporte público local (Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale), que se financia con los ingresos de los impuestos especiales sobre la gasolina y el gasóleo y una asignación en los presupuestos generales. Este fondo proporciona ayudas del Gobierno central para los gastos operativos del transporte público local.</p> <p>La cantidad recibida por cada región se basa en una fórmula establecida en la legislación, que incluye un cálculo del costo unitario. Las regiones se encargan de transferir los fondos a las autoridades provinciales y municipales.</p> <p>Aproximadamente, el 55% de los fondos que se destinan a los transportes públicos locales proviene del fondo nacional para el transporte público local, el 30% de la venta de boletos (boletos simples, abonos mensuales, abonos anuales) y el 15% de otros ingresos de las autoridades locales (publicidad, alquileres, estacionamiento, etc.).</p> <p>Existe un fondo separado del Gobierno central para el desarrollo de la infraestructura, en particular la introducción de vehículos eléctricos y otras medidas de respuesta al cambio climático.</p>	 <table border="1"> <caption>DESGLOSE DE LOS FONDOS CONCEDIDOS AL TPL - Italia</caption> <thead> <tr> <th>Categoría</th> <th>Porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gobierno nacional (Fondo TPL)</td> <td>55%</td> </tr> <tr> <td>Tarifas</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>Gobierno local y regional</td> <td>15%</td> </tr> </tbody> </table>	Categoría	Porcentaje	Gobierno nacional (Fondo TPL)	55%	Tarifas	30%	Gobierno local y regional	15%		
Categoría	Porcentaje											
Gobierno nacional (Fondo TPL)	55%											
Tarifas	30%											
Gobierno local y regional	15%											

1 Pula, K., et al., "On Track: How States Fund and Support Public Transportation" [Por buen camino: La concesión de fondos y prestación de apoyo de los estados al transporte público], National Conference of State Legislatures, 2015, 13.

2 National Transit Database, "2018 National Transit Summaries and Trends" [Informes y tendencias del transporte público nacional para 2018], Office of Budget and Policy, 2019, 11.

CUADRO 5 (continuación):

Estructura de la concesión de fondos al TPL en determinados países (media nacional)

PAÍS	FONDOS DEL GOBIERNO CENTRAL Y ESTRUCTURA DE FINANCIACIÓN PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO LOCAL*	DESGLOSE DE LOS FONDOS CONCEDIDOS AL TPL
Alemania	<p>La financiación del Gobierno federal para el TPL se realiza a través de la Ley de Financiación del Transporte Municipal (GVFG). Esta ley tenía dos partes hasta 2019.</p> <p>1. La contribución del Gobierno nacional a todos los estados federales para la infraestructura de tráfico municipal (calles, puentes, carriles para bicicletas, senderos, estacionamientos, TPL, etc.) se proporcionó a través de la Ley de Desagregación hasta 2019. En total, ascendió a 1300 millones de EUR. En 2020 se reemplazó por una mayor contribución del impuesto sobre las ventas para los estados federales. Tras este cambio, ha surgido el problema de que algunos estados federales no utilizan la cantidad total para el sector del tráfico.</p> <p>2. Contribución directa del Gobierno nacional para la infraestructura del TPL. En 2019 estos recursos ascendieron a más de 332 millones de EUR. Hay un aumento previsto de 332 millones de EUR a 665 millones de EUR en 2020 y posteriormente a 1000 millones de EUR a partir de 2021 y a 2000 millones de EUR a partir de 2025. Se dispondrá de fondos para financiar las renovaciones, además de los nuevos proyectos de construcción y expansión. Los proyectos deben tener un valor superior a 30 millones de EUR (son posibles excepciones para los proyectos de más de 10 millones de EUR), pero el municipio debe cubrir el 25% de los costos y se requiere una evaluación de la eficiencia económica.</p> <p>Además, el Gobierno federal proporciona subsidios a los estados federales para operaciones de TPL llamadas “fondos de regionalización”, sobre todo para servicios ferroviarios locales y regionales. Esta cantidad fue de 8900 millones de EUR en 2019 y está previsto que aumente un 1,8% anual.</p> <p>Por último, el Gobierno federal proporciona subsidios para tarifas reducidas para las personas con discapacidad. El desglose de la financiación de los costos operativos, de promedio, para 2014 fue del 49,7% de la venta de boletos, el 21,1% de otros ingresos de las empresas (en su mayoría procedentes de contratos de publicidad), el 21,6% de las fuentes municipales y el 7,6% de las subvenciones nacionales para las tarifas concesionarias.</p>	

Fuentes: EE. UU.: [Federal Public Transportation Program In Brief](#) [Resumen del programa federal de transporte público] (2020); Congressional Research Service, [Highway and Public Transit Funding Issues](#) [Cuestiones de financiación de carreteras y transporte público], 2019; National Transit Database, [National Transit Summaries and Trends](#) [Informes y tendencias del transporte público nacional], 2018. Italia Sitio web del Parlamento de Italia; Entrevista de la autora con Domenico D'Ercole. Alemania: Sitio web del Ministerio Federal de Transporte e Infraestructura Digital, sitio web de Mobi Knowledge.

CUADRO 6: Fuentes nacionales de financiación del TPL

CATEGORÍA (CONTRIBUCIÓN)	FUENTE	DESCRIPCIÓN Y USO	EJEMPLOS	COMENTARIOS	COMENTARIOS
Contribución al presupuesto general	Ingresos fiscales generales	Puede utilizarse para transferencias a regiones o municipios o como subvenciones para cubrir los costos operativos y de capital y nuevas construcciones, o para apoyar las tarifas con descuento; existen muchos programas de subvenciones "verdes".	En los Estados Unidos, la asignación del presupuesto del Tesoro ha complementado los ingresos de los impuestos sobre el combustible, los neumáticos y los camiones en la financiación de las asignaciones de transporte público y las subvenciones para los costos de capital e infraestructura	En varios países de Europa existen asignaciones en los presupuestos generales	Los Gobiernos de todo el mundo están aplicando políticas fiscales expansivas, pero hay competencia con otros servicios públicos y necesidades de bienestar
Cobro a los usuarios individuales de las carreteras y de los vehículos privados	Precio del uso individual de carreteras y automóviles	Impuestos sobre el combustible, peajes, impuesto ecológico a vehículos privados, etc. Se utiliza en muchos casos para las infraestructuras de transporte (carreteras y transporte público), pero también puede utilizarse para los gastos operativos	EE. UU.: Highway Trust Fund; Italia: Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (para los gastos operativos)	Los sindicatos y los grupos de la sociedad civil de algunos países (Reino Unido, Corea del Sur) piden que los fondos asignados a la construcción de carreteras se transfieran a la infraestructura y las operaciones de transporte público	Es probable que los ingresos por impuestos sobre el combustible y los peajes disminuyan
	Sistemas de cobro para vehículos de transporte de mercancías pesadas	Impuesto ecológico para vehículos individuales que utilizan autopistas y carreteras principales; impuestos para vehículos de motor pesados basados en la distancia	El impuesto a los vehículos pesados en el Reino Unido se utiliza para la construcción y mantenimiento de carreteras, pero podría ser redirigido a la infraestructura de transporte público	Basado en el cálculo de los costos externos; los impuestos a los vehículos de motor pesados deben pagarlos los empleadores o los compradores de transporte por carretera, no los trabajadores	Restricciones en los viajes interestatales y de larga distancia; una posible disminución de los movimientos de carga; ingresos limitados
Deuda	Las garantías del Gobierno	Bonos del Tesoro vendidos a acreedores públicos y privados, separados o como parte de la financiación del presupuesto general	Los países de todo el mundo (en particular los de las economías desarrolladas) han aumentado la relación entre la deuda y el PIB desde la crisis financiera mundial de 2008-2009	La opción de aumentar la deuda soberana está disponible para los países desarrollados con bajos tipos de interés, en particular los que utilizan monedas clave, pero es difícil para los países en desarrollo con una mayor carga del servicio de la deuda	La crisis económica crea una competencia por el crédito, en la que los países con una deuda "menos sostenible" deben aumentar los tipos de interés para competir con economías más "estables", lo que crea un ciclo viscoso de inestabilidad de la deuda.

Fuentes: Schausberger, W. (2020); Rudolph, F. y Werland, S. (2019); Sloman, L. y Hopkinson, L. (2019).

CUADRO 7: Fuentes locales de financiación del TPL

CATEGORÍA (CONTRIBUCIÓN)	FUENTE	DESCRIPCIÓN Y USO	EJEMPLOS	COMENTARIOS	IMPACTO DE LA PANDEMIA
Cargos a los usuarios de los transportes públicos	Tarifas	Varían los sistemas de tarifas (por viaje, distancia o tiempo, por modo o integrado) para el transporte público, generalmente se usan para cubrir una parte de los gastos operativos		Existe un equilibrio entre los precios de las tarifas (proporción de los costos operativos cubiertos por los ingresos de la venta de boletos) y los objetivos sociales (subsidio a los ingresos, atractivo del transporte público)	Disminución drástica
Impuestos a vehículos individuales y usuarios de las carreteras	Precio del uso individual del automóvil y de las carreteras	Impuesto directo por el uso de infraestructuras, como el estacionamiento o el espacio vial: cobro diferenciado por el uso de las carreteras en las horas punta y fuera de las horas punta, tasas por congestión, tasa medioambiental, tasas por estacionamiento	Implementado en Londres, Durham, Estocolmo, Gotemburgo, Milán, Singapur	Basado en el principio de que los usuarios (contaminadores) pagan el costo externo; posible aumento de la demanda de transporte público, pero puede ser impopular	Puede aumentar en las zonas locales con bajos niveles de distanciamiento social
	Sistemas de cobro a los vehículos de carga pesados	En su mayoría a nivel nacional; sin embargo, también podrían incluirse las carreteras municipales mediante mecanismos de distribución de los ingresos	Sistema suizo de peaje para vehículos pesados, que cubre todo tipo de carreteras	Basado en el cálculo de los costos externos; los impuestos a los vehículos de motor pesados deben pagarlos los empleadores o los compradores de transporte por carretera, no los trabajadores	Es probable que disminuya
	Gestión de aparcamiento	Normalmente se dirige al estacionamiento de los visitantes; disposiciones adecuadas para los residentes (por ejemplo, permisos anuales a un precio razonable en combinación con una menor presión de estacionamiento) aumentan la aceptación de la ciudadanía	Se utiliza ampliamente	Importante herramienta para reducir el uso de automóviles individuales y fomentar el cambio modal. La disponibilidad de espacio de estacionamiento barato puede hacer que la inversión en TPL sea ineficaz	

CUADRO 7 (continuación):
Fuentes locales de financiación del TPL

CATEGORÍA (CONTRIBUCIÓN)	FUENTE	DESCRIPCIÓN Y USO	EJEMPLOS	COMENTARIOS	IMPACTO DE LA PANDEMIA
Cargos a los empleadores y a los propietarios	Contribuciones de los empleadores	Impuestos específicos a los empleadores públicos y privados destinados a la expansión y el mantenimiento del transporte público	El <i>versement transport</i> de Francia; el <i>Dienstgeberabgabe</i> de Viena; la tasa de estacionamiento en el lugar de trabajo de Nottingham	Generalmente se considera una forma “sostenible” de contribuciones de los beneficiarios	Es probable que disminuya más para los pequeños empleadores que para los grandes
	Instrumentos de captación de plusvalías	Contribuciones acordadas o impuestos sobre terrenos y propiedad, tasas de urbanización y otros mecanismos que tratan de captar al menos una parte del valor adicional generado por el transporte público a los propietarios y promotores inmobiliarios. Puede incluir acuerdos voluntarios entre promotores o propietarios para sufragar el costo de los proyectos de infraestructura del TPL	Existen impuestos sobre la propiedad en varias ciudades norteamericanas, Osaka, Mumbai y Barcelona; Impuesto sobre el arrendamiento o adquisición del suelo (Reino Unido, desde 2003); impuesto de mejoras locales del distrito a los propietarios de bienes raíces para financiar el tranvía de South Lake Union en Seattle; obligaciones de planificación y gravámenes sobre la infraestructura de la comunidad para los promotores inmobiliarios en Inglaterra y Gales	Vincula el aumento del valor de la tierra y la propiedad con la prestación de servicios de transporte público	Impacto potencialmente neutro o menos negativo que otras fuentes de financiación
Cargos al público en general	Asignaciones de los presupuestos generales de la ciudad y del municipio	Los ingresos procedentes de los impuestos generales y las transferencias de los niveles superiores del Gobierno	Se trata de una forma tradicional de destinar fondos al transporte público, pero el tamaño de la asignación varía sustancialmente entre los municipios		Es probable que los ingresos fiscales generales disminuyan, lo que requerirá un apoyo cada vez mayor de los niveles superiores de Gobierno
	Impuestos locales sobre las venta (LOST)	Se aprueban por referéndum. Las ATP de EE. UU. imponen un recargo a los impuestos sobre las ventas, que se destina a subvencionar proyectos y operaciones de transporte	Los impuestos sobre las ventas locales de Los Ángeles se aprobaron mediante sucesivos referendos	Necesidad de sopesar el impacto para los consumidores de bajos ingresos	Es probable que disminuya

CUADRO 7 (continuación): Fuentes locales de financiación del TPL

CATEGORÍA (CONTRIBUCIÓN)	FUENTE	DESCRIPCIÓN Y USO	EJEMPLOS	COMENTARIOS	IMPACTO DE LA PANDEMIA
Subvenciones cruzadas	Subvenciones cruzadas	Los beneficios de otros servicios públicos se reinvierten en servicios de TPL no rentables para mantener su función social; gravamen sobre el uso de los servicios públicos o transferencia de ingresos entre departamentos	El transporte público en Pullman, Washington, se paga mediante el 2% del impuesto a los servicios públicos de teléfono, agua y alcantarillado, electricidad, gas y basura; el impuesto sobre energía hidroeléctrica de Vancouver subvenciona el sistema Skytrain; en Munich (Alemania) la empresa de servicios públicos (SWM), de la cual el operador de transporte público (MVG) es una filial, financia cruzadamente el TPL con su excedente de electricidad	Ingresos vinculados a las tarifas y al uso de los servicios públicos; la liberalización en Europa puede amenazar la capacidad de subvención cruzada entre departamentos	Dependerá del servicio, pero potencialmente más estable que otras fuentes
Deuda	Bonos municipales o de la ciudad, ATP o deuda de operadores públicos	Bonos municipales o de la ciudad con un tipo de interés anual fijo y un plazo de reembolso, para financiar la infraestructura o los servicios de transporte. Bonos municipales ecológicos comprometidos con el uso del capital para proyectos de movilidad medioambientalmente sostenible, por ejemplo, la adquisición de autobuses eléctricos o la ampliación de la red de tranvías	Bono de Fairfax County Virginia para financiar la construcción y la mejora del metro de DC; deuda emitida por las autoridades de transporte público (TfL, SPT) o los operadores públicos (Metro de Seúl) para costear las operaciones	Los instrumentos de deuda para desbloquear capital de inversión para los gastos que producen capital inmediato para el emisor, mientras que los reembolsos pueden extenderse a lo largo de un periodo de tiempo de aproximadamente 20 a 30 años.	El costo del financiamiento de la deuda puede ser bajo en las economías desarrolladas, pero mucho más alto en las economías en desarrollo
Participación privada	Asociaciones público-privadas (PPP)	Los socios privados son reembolsados por medio de reembolsos contractuales o tienen derecho a cargos o tarifas que abonan los usuarios en virtud de un acuerdo de concesión a largo plazo. El activo se devuelve a la autoridad pública después de la expiración del contrato de concesión	Cada vez más proyectos de BRT en el mundo en desarrollo, los ferrocarriles ligeros y las líneas de metro en Asia se construyen y operan a través de PPP	Medio de aumentar los fondos privados para la financiación inicial de proyectos de infraestructura de gran volumen de capital, con la mayoría de los costos incurridos durante la fase de construcción y la generación de ingresos solo después de la puesta en marcha	A menudo conllevan costos ocultos, pero son particularmente arriesgados durante la pandemia debido a la incertidumbre de los ingresos futuros y a la menor capacidad de los operadores privados para hacer frente a los déficits

Fuentes: Schausberger, W. (2020); Rudolph, F. y Werland, S. (2019); Sloman, L. y Hopkinson, L. (2019); Ubbels, B. et. al. (2001).



**NUESTRO
TRANSPORTE
PÚBLICO**

Programa “Nuestro transporte público”
de la ITF

www.OurPublicTransport.org
#OurPublicTransport
opt@itf.org.uk

Política popular de
transporte público

www.OPTpolicy.org

**POLÍTICA POPULAR DE
TRANSPORTE PÚBLICO**