



**NUESTRO
TRANSPORTE
PÚBLICO**

**POLÍTICA POPULAR DE
TRANSPORTE PÚBLICO**

MANIFIESTO SOBRE INVERSIÓN, FINANCIACIÓN Y TARIFAS PARA UN TRANSPORTE PÚBLICO SOSTENIBLE



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.

Junio de 2023

INTRODUCCIÓN

El personal del transporte público y nuestros sindicatos se encuentran hoy en una encrucijada. Por un lado, la pandemia de COVID-19 ha causado enormes dificultades financieras para los sistemas de transporte público, que en muchos lugares aún no han recuperado el número de usuarios previo a la pandemia. Los sindicatos de muchos países y ciudades están librando hoy batallas defensivas para frenar los recortes en los empleos, los salarios, las condiciones y los servicios.

Por otra parte, la pandemia puso de manifiesto el papel vital que desempeña el sector a la hora de mantener en funcionamiento las economías locales y satisfacer el derecho a la movilidad, sobre todo de los colectivos desfavorecidos y con bajos ingresos. Para millones de personas en todo el mundo, el transporte público es la única opción que existe para acceder a los servicios públicos básicos que propician los derechos humanos y una vida digna. La pandemia también subrayó el papel esencial que debe desempeñar el transporte público en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y la creación de empleos de calidad. Si se gestiona de manera sostenible y en aras del bien común, el transporte público puede ser una piedra angular de la equidad y un elemento fundamental para lograr la transición ecológica que con tanta urgencia necesitamos, incluido el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París de la ONU.

Sin embargo, los sistemas de transporte público 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 transporte público pueden recrudecer las desigualdades o contribuir a superarlas.

La sostenibilidad de la inversión, la financiación y las tarifas resulta clave para determinar si nuestros sistemas de transporte público caerán en un lento declive y aumentarán las desigualdades o si veremos mejoras, crecimiento y justicia social y climática.

Del mismo modo, la financiación del transporte público no puede abordarse al margen de las cuestiones de propiedad, gobernanza y estructura operacional, que determinan cómo y para qué se utilizan las inversiones y la financiación.

Como sindicatos representantes de los trabajadores y las trabajadoras del transporte público, nos concierne y nos incumbe trazar un camino para nuestros sistemas de transporte público que propicie la sostenibilidad, la igualdad y el ejercicio de los derechos humanos de todos y todas. En cuanto actores en la configuración de nuestros sistemas de transporte público, debemos desempeñar un papel proactivo en el establecimiento de políticas en materia de inversión, financiación y tarifas, y hacer campaña para lograrlas. Estas campañas deben estar ligadas a una visión global que abogue por unos sistemas de transporte público socialmente justos, que funcionen y se rijan en interés del conjunto de la sociedad y del planeta.

La Política Popular de Transporte Público de la ITF reivindica que los servicios de transporte público sean de propiedad y gestión públicas y que se garantice la rendición de cuentas democrática en la planificación, el desarrollo y el futuro del transporte público. También reivindicamos que se antepongan las inversiones en transporte público a aquellas que fomentan el uso de vehículos particulares, que se destinen inversiones y fondos sustanciosos a mantener, formalizar e integrar los servicios de transporte informales, y que los fondos públicos apoyen la propiedad y la explotación públicas de los servicios.

PRINCIPIO 1:**LA INVERSIÓN SOSTENIBLE
EN LA EXPANSIÓN Y LA
MEJORA DE LOS SISTEMAS
DE TRANSPORTE PÚBLICO
ES UNA INVERSIÓN
EN NUESTRO FUTURO
COLECTIVO**

- A.** El rendimiento de las inversiones en los sistemas de transporte público debe entenderse desde una perspectiva social amplia y, por lo tanto, debe medirse atendiendo a los beneficios que estas reportan al conjunto del sistema y de la sociedad, no en términos de la rentabilidad que obtienen los operadores individualmente. Para ello es preciso analizar los beneficios sociales y medioambientales, incluidos: la creación de puestos de trabajo directos, indirectos e inducidos; el aumento de la actividad económica local y regional; el aumento del acceso, la igualdad y la calidad de vida; la disminución de la congestión y el incremento de la seguridad en las calles; el aumento de la calidad del aire; y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los parámetros para medir los beneficios sociales y medioambientales pueden incluir, entre otros, la disminución de los tiempos de espera, el descenso de las aglomeraciones, el aumento de la rapidez de los desplazamientos, la reducción de los costos para los viajeros, el cumplimiento de los protocolos sanitarios, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la mejora del acceso para las personas con discapacidad, la sensibilidad de género, la reducción de los transbordos y el aumento de la seguridad en los desplazamientos.
- B.** Los claros beneficios sociales que generan unos sistemas de transporte público bien planificados e integrados, unidos a la urgente necesidad de lograr un cambio modal desde el uso de vehículos particulares hacia el transporte colectivo, justifican holgadamente un aumento de las inversiones dirigidas a la expansión y la mejora de los sistemas de transporte en los presupuestos nacionales, regionales y locales. Estas justificaciones son también extensibles a los presupuestos asignados a la acción climática y a la transición justa, además de a los presupuestos de medioambiente y sanidad, así como a una reorientación global de las inversiones desde la movilidad de los automóviles hacia la movilidad de las personas.
- C.** Los fondos para cubrir las mejoras y los costos de explotación deben seguir el ritmo de las inversiones destinadas a la expansión. Una rápida expansión de los sistemas que no vaya acompañada de una financiación sostenible de las operaciones podría debilitar el efecto de creación de empleo de las inversiones, dar lugar a sistemas ineficaces y aumentar las presiones privatizadoras. Para funcionar con seguridad y eficacia, los sistemas de transporte público necesitan una dotación adecuada de trabajadores y trabajadoras bien capacitados. Se trata de un componente imprescindible de cualquier sistema eficaz, en lugar de un costo que deba minimizarse con el tiempo.
- D.** Los planes de inversión deben incluir: medidas para hacer frente a las carencias de personal, que se agudizarán con la expansión de los sistemas; capacitación para el personal, en concreto para el manejo de vehículos eléctricos y otras nuevas tecnologías; mejora de los salarios y las condiciones, cuando sea necesario para atraer y mantener a una mano de obra cualificada; y creación de entornos laborales seguros y con igualdad de género. Esto incluye inversiones dirigidas a la erradicación del trabajo precario, la formalización de empresas y empleos informales, la oferta de prestaciones sociales y sanitarias, y la incorporación de los servicios informales a sistemas integrados de transporte público. Dado que las empresas y la fuerza laboral de la economía formal pagan más impuestos, la formalización puede contribuir a la base de financiación del transporte público.
- E.** Las inversiones deben propiciar sistemas integrados que sean de propiedad pública y estén controlados democráticamente. Las investigaciones demuestran que recurrir a asociaciones público-privadas (APP) para financiar las inversiones en infraestructuras de transporte público ha generado pingües beneficios a los inversores privados, a menudo a expensas de los salarios y las condiciones de los trabajadores, de los organismos gubernamentales y, por extensión, del público, que es el financiador

y beneficiario último del transporte público. No hay pruebas de que las APP construyan infraestructuras con mayor rapidez, de forma más innovadora o garantizando una mejor calidad¹. Además de las asignaciones presupuestarias de carácter general y del uso de fondos para la acción climática, los instrumentos de captación de valor se basan en el principio de que el Gobierno tiene derecho a captar una parte razonable del valor económico e inmobiliario añadido que generan las nuevas infraestructuras de transporte público con el fin de financiarlas. Esto proporciona una alternativa a las APP que contribuye a mantener el transporte público en manos públicas.

F. Es importante tener en cuenta dónde y cómo se amplían los sistemas de transporte público. La expansión y la integración de los sistemas deben abordar de forma planificada y cuantificable las desigualdades en la movilidad y la crisis climática. Esto incluye la erradicación de la desigualdad en el acceso al transporte público entre las zonas rurales y urbanas o entre las comunidades de bajos y altos ingresos, así como el apoyo al derecho de movilidad de las personas con bajos ingresos, con discapacidades, mujeres, de género no binario, migrantes, de minorías étnicas, raciales y sexuales, jóvenes y mayores. Las inversiones deben impulsar una planificación urbana sostenible que incluya la conectividad del transporte público, la reducción de la congestión y el cambio modal.



¹ Véanse, por ejemplo: Quiggin (2019). *Franchising and Privatisation of Public Transport: A History of Failure* (El sistema de franquicias y la privatización del transporte público: un historial de fracasos); ADB (2018). *Hazard Analysis On Public-Private Partnership Projects in Developing Asia* (Análisis de riesgos sobre los proyectos de las asociaciones público-privadas en los países en vías de desarrollo de Asia); OIT (2021). *The Impact of Decentralization and Privatization on Municipal Services* (Impacto de la descentralización y la privatización en los servicios municipales); Alston *et al.* (2022). *Public Transport, Private Profit: The Human Cost of Privatizing Buses in the United Kingdom* (Transporte público, lucro privado: el costo humano de la privatización de autobuses en el Reino Unido); Pina (2011). *Analysis of the Efficiency of Local Government Services Delivery: An Application to Urban Public Transport* (Análisis de la eficiencia de la prestación de servicios municipales: un estudio del transporte público urbano); Stanley (2017). *Competitive Tendering Hasn't Delivered for Public Transport, So Why Reward Poor Performance* (La licitación competitiva no ha beneficiado al transporte público: ¿por qué recompensar los malos resultados?). Véase también el capítulo 2 ("Financiación pública") de la Política Popular de Transporte Público de la ITF.

PRINCIPIO 2

URGEN MODELOS DE FINANCIACIÓN SOSTENIBLE ADAPTADOS A LAS CIRCUNSTANCIAS ESPECÍFICAS DE LOS DISTINTOS SISTEMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO

- A.** La pandemia demostró que una dependencia excesiva de los ingresos tarifarios — en comparación con otras fuentes de ingresos— es insostenible y pone en peligro los sistemas de transporte público, así como a sus trabajadores y usuarios, especialmente los más vulnerables. Los Gobiernos centrales, regionales y locales deben cooperar para desarrollar modelos de financiación sostenibles, en los que los Gobiernos centrales asuman una mayor responsabilidad a la hora de cubrir los costos operacionales y de capital. Esto incluye implantar un salario garantizado para los trabajadores y las trabajadoras del transporte, independientemente de la cantidad de pasajeros, y subvencionar los servicios informales de transporte público, que son el principal medio de transporte para el residente medio en muchos contextos, especialmente en el Sur Global.
- B.** Las necesidades de los sistemas de transporte público y las condiciones en las que se financian son muy diversas dentro de los países y entre ellos. Los modelos de financiación deben ajustarse a las circunstancias en las que se emplean, teniendo en cuenta la cuota modal del transporte público, la capacidad de financiación y de emisión de deuda de los Gobiernos locales, la combinación modal y otros factores. Reconocemos que la capacidad de movilizar recursos nacionales es mucho más limitada en contextos de bajos ingresos y economías en desarrollo y que para lograr una financiación sostenible habrá que abordar las grandes desigualdades del sistema financiero internacional².
- C.** Los modelos de financiación deben incluir una diversidad de fuentes, incluidas las destinadas a fines específicos, para evitar déficits en el caso de que haya pérdidas inesperadas de ingresos. Es importante encontrar desde ya fuentes alternativas para reemplazar los ingresos procedentes de los impuestos sobre el combustible, ya que esta fuente tradicional de financiación del transporte público está hoy disminuyendo debido a las reducciones de impuestos para contrarrestar el aumento de los precios del combustible y el costo de la transición a los vehículos eléctricos.



² <https://www.itfglobal.org/es/sector/urban-transport/documentos-de-politica-adicionales>

- D.** En consonancia con la concepción del transporte público como medio de lucha contra la desigualdad, los modelos de financiación deben ser redistributivos. Las fuentes redistributivas incluyen los impuestos sobre la propiedad, los gravámenes sobre el aumento del valor de la propiedad (mecanismos de captación del valor del suelo), las tasas a la urbanización y los impuestos a las nóminas de los empresarios.
- E.** Los gravámenes al uso de vehículos particulares pueden generar ingresos para financiar el transporte público y, paralelamente, apoyar el cambio modal. Estas fuentes incluyen los impuestos sobre la compra y la matriculación de vehículos, los impuestos sobre el combustible, los peajes y las tasas por congestión, las tasas de aparcamiento y las multas por infracciones de tráfico. Sin embargo, el uso de estos gravámenes debe coordinarse con otras políticas que promuevan la disminución del uso de vehículos particulares. Además, una dependencia excesiva puede provocar déficits de financiación, ya que la consecución de los objetivos políticos reducirá los ingresos.
- F.** La mano de obra representa entre el 50 % y el 80 % de los costos de explotación del transporte público, que en última instancia pagan los contribuyentes³. La financiación de las operaciones debe priorizar la mejora de las condiciones de los trabajadores y las trabajadoras más vulnerables —es decir, quienes desempeñan empleos precarios y reciben bajos ingresos, a menudo mujeres, migrantes y minorías étnicas y raciales—, así como el mantenimiento y el aumento de los servicios para usuarios de bajos ingresos y otros usuarios marginados. Las prácticas de contratación, presupuestación y negociación colectiva deberían buscar una mayor igualdad de salarios y de condiciones para el conjunto de los trabajadores y trabajadoras de los sistemas integrados.



³ OIT (2021). Informe de la reunión técnica de la OIT sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano, págs. 16 y 17

PRINCIPIO 3

JUNTO CON UNA FINANCIACIÓN Y UNA INVERSIÓN SOSTENIBLES, LAS ESTRUCTURAS TARIFARIAS DEBEN APOYAR A LOS PASAJEROS MARGINADOS Y FACILITAR UN RÁPIDO AUMENTO DEL NÚMERO DE USUARIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO

- A.** La pandemia mostró la necesidad de que los sindicatos se movilicen a favor de unos niveles y sistemas de tarifas que apoyen la recuperación y el aumento del número de pasajeros y la solidaridad con los usuarios de bajos ingresos y otros usuarios marginados, al tiempo que se cumplen los objetivos de mantener y mejorar las condiciones laborales, cubrir la escasez de mano de obra y mantener y ampliar unos sistemas de transporte público bien integrados y que funcionen correctamente. Podemos evitar la falsa dicotomía entre unas tarifas bajas y unas buenas condiciones laborales si consideramos las tarifas como parte integral de una estructura de financiación sostenible y redistributiva.
- B.** Los niveles y las estructuras tarifarios deben abordar la desigualdad y fomentar un aumento masivo del uso del transporte público. Para ello, los costos del transporte público deben mantenerse por debajo del 15 % de la renta familiar de los usuarios con bajos ingresos. Deben evitarse los sistemas tarifarios basados en la distancia, que perjudican a los viajeros de zonas periféricas con menores ingresos⁴.
- C.** Los sistemas tarifarios deben estar integrados a nivel regional o nacional para mejorar la experiencia del usuario y contribuir a la integración de las redes de transporte. Las estructuras tarifarias deben ser transparentes y equitativas y deben infundir en los usuarios y otros residentes la confianza de estar pagando el importe correcto por el trayecto correcto

(tanto en términos de tarifas directas como de impuestos). La mejor manera de lograrlo es mediante un sistema integrado de titularidad plenamente pública.

- D.** No deben introducirse sistemas de tarifas reducidas o gratuitas sin cumplir los prerequisites que garanticen que tanto el personal como los sistemas puedan gestionar la pérdida de ingresos y el aumento del número de usuarios. Entre estos prerequisites cabe destacar:
1. la disponibilidad de fuentes de financiación adicionales para compensar la pérdida de ingresos;
 2. unas infraestructuras, un material rodante y una frecuencia de servicios adecuados para dar respuesta al aumento de pasajeros;
 3. un personal suficiente con capacitación adecuada y condiciones equitativas para evitar el exceso de horas extraordinarias y la fatiga;
 4. una seguridad adecuada para minimizar la exposición de trabajadores y pasajeros a la violencia y el acoso.
- E.** El sistema tarifario adecuado para cada sistema de transporte público variará en función de la composición de los usuarios, la geografía, el volumen de pasajeros y la combinación de fuentes de financiación disponibles. Sin embargo, los nuevos sistemas de tarifas deben ser siempre el resultado de negociaciones con el personal y los sindicatos. Entre las políticas tarifarias dirigidas a abordar la desigualdad y fomentar el aumento del volumen de pasajeros que los sindicatos podrían respaldar están la introducción de tarifas solidarias, los sistemas de tarifas planas con descuento y la gratuidad del transporte público. Cada uno de estos sistemas tarifarios tiene ventajas e inconvenientes que deben considerarse en relación con las circunstancias locales.
- F.** Las tarifas solidarias son sistemas en los que el precio del transporte se fija en función del nivel de ingresos de los hogares. Pueden aplicarse proporcionando pases gratuitos o menos costosos a los grupos de bajos ingresos, reembolsando parte del costo del transporte público después de su uso o

⁴ https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Paris_handbook_good_practices_who%20pays%20for%20what.pdf

haciendo que los viajes desde los barrios de bajos ingresos sean gratuitos o menos caros. Estos sistemas son apropiados cuando la base de pasajeros se caracteriza por altos niveles de desigualdad. Muchos sindicatos apoyan este tipo de sistemas tarifarios porque abordan la desigualdad al tiempo que mantienen los ingresos por tarifas. Sin embargo, sus costos administrativos son más elevados que los de otros sistemas tarifarios.

- G.** Las tarifas planas con descuento permiten a los pasajeros utilizar —sin límite y por un precio fijo (bajo)— todos los medios de transporte público de la zona cubierta durante un periodo de tiempo específico. Estos sistemas son atractivos por su facilidad de uso y porque fomentan en gran medida que se utilice el transporte público, reduciendo la dependencia de vehículos particulares. Sin embargo, su introducción acelerada en algunos países, sin haber establecido los prerequisites pertinentes, ha supuesto una importante presión para el personal y los sistemas de transporte público, provocando estrés y retrasos. También pueden perjudicar a los usuarios de zonas que no disponen de servicios suficientes y dar lugar a una infrafinanciación si no se consiguen otros recursos.

- H.** Por gratuidad del transporte público se entiende la provisión de transporte público sin costo alguno en el punto de uso. Los sistemas gratuitos funcionan sin boletos o mediante la distribución de boletos de tarifa cero. Las ciudades que aplican la gratuidad tienden a ser pequeñas o medianas, y en ellas el porcentaje de los costos operacionales cubierto por los ingresos tarifarios suele ser bajo. La gratuidad simboliza la idea del transporte público como bien común o servicio público universal. También es ventajosa porque acelera el embarque, reduciendo así el tiempo de viaje, y disminuye los costos asociados al cobro y la inspección de boletos. Fomenta el uso del transporte público, aunque algunos estudios demuestran que la calidad del servicio reviste mayor importancia para los usuarios y algunos sistemas gratuitos se han suprimido tras el declive de la calidad del servicio. Al igual que las tarifas planas con descuento, la introducción de sistemas gratuitos antes de que se cumplan los prerequisites puede dar lugar a una infrafinanciación y a presiones sobre los sistemas y la fuerza laboral.



PRINCIPIO 4

LAS POLÍTICAS SOSTENIBLES DE INVERSIÓN, FINANCIACIÓN Y TARIFAS DEBEN APOYAR SISTEMAS DE TRANSPORTE INTEGRADOS, DE PROPIEDAD PÚBLICA Y CONTROLADOS DEMOCRÁTICAMENTE, QUE CUMPLAN OBJETIVOS UNIVERSALES

- A.** Para satisfacer las necesidades de la fuerza laboral, los usuarios, las comunidades locales y el planeta, los sistemas de transporte público deben estar bien integrados en múltiples niveles. Entre ellos se incluyen:
1. la racionalización y la integración de rutas;
 2. la integración de las tarifas y los sistemas de información, que puede lograrse mediante la emisión digital de boletos y tarjetas inteligentes;
 3. la integración de los servicios informales e inversiones dirigidas a la transición de un sistema informal a otro formalizado y eficiente;
 4. la integración de horarios y medios de transporte para facilitar los transbordos;
 5. la integración de operaciones, la planificación y gestión de infraestructuras y la planificación de sistemas;
 6. la integración de la estructura de gobernanza en todas las redes; y
 7. la integración de la planificación del transporte público con la planificación urbana y la planificación de los servicios públicos para satisfacer las necesidades sociales y medioambientales.
- B.** La propiedad pública de todo el sistema respalda la integración y el funcionamiento eficiente del sistema de transporte público hacia la consecución de objetivos sociales y climáticos, al tiempo que crea la base para una gobernanza democrática. Si la plena titularidad pública no es factible en un futuro cercano, la integración de operadores privados en los sistemas de transporte público debe caracterizarse por una contratación pública responsable.
- C.** A nivel de operadores, la propiedad cooperativa encabezada por los trabajadores y las trabajadoras, en cuanto forma de asociación público-comunitaria, puede apoyar la formalización y la integración en sistemas más amplios, así como la participación de la fuerza laboral en la gobernanza.
- D.** El transporte público debe regirse de forma democrática. Para ello hace falta que se establezcan claramente objetivos sociales y medioambientales universales y que la toma de decisiones esté a cargo de órganos de gobernanza democráticos, representativos y responsables, en los que participen todos los niveles de gobierno, los representantes locales electivos y los representantes de los trabajadores, los usuarios (especialmente los de grupos marginados) y otras partes interesadas.
- E.** La gobernanza democrática también requiere que las autoridades de transporte público pongan en marcha procesos de consulta reales, significativos y continuos con las partes interesadas, dirigidos a los grupos más afectados por las decisiones sobre las políticas que conciernen al transporte público.
- F.** La gobernanza democrática exige un entorno laboral democrático. Esto implica que los trabajadores y las trabajadoras tengan voz en el trabajo y en las políticas sobre el transporte público a través de sus sindicatos, y que la negociación colectiva se produzca de forma integrada en el conjunto del sistema y tenga como objetivo la equiparación y la mejora colectiva de las condiciones.



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**