

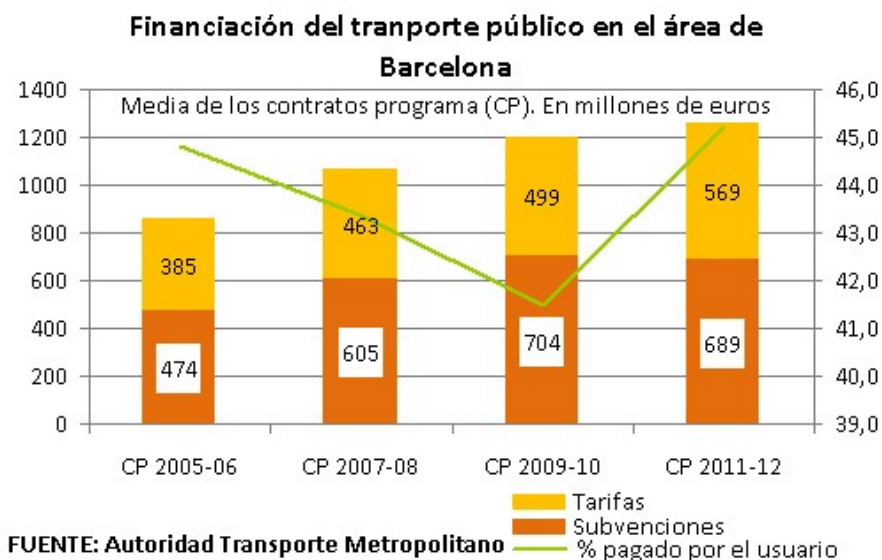
Financiando el transporte público: alternativas a la dualidad contribuyente-usuario

El mes anterior, en esta misma Movinews, un artículo de fondo nos ponía de manifiesto la notable caída del uso del transporte público en España, en particular en las dos grandes ciudades, Barcelona y Madrid. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística, en el año 2013 el número de viajeros en transporte público había caído un 2%, elevando el descenso acumulado desde el principio de la crisis hasta el 10%.

Las causas que se apuntaban para justificar este descenso eran varias. Sin embargo, con toda certeza la propia crisis económica explicaba buena parte de la bajada del número de pasajeros por la caída de la movilidad ocupacional derivada de la destrucción de puestos de trabajo. También otros factores, como las fuertes alzas del precio del transporte público, parecían haber coadyuvado a este retroceso. En efecto, una muestra de precios de distintas ciudades españolas ponía de manifiesto que en los últimos tres años el aumento medio de las tarifas había sido de un 30%, lo que podía haber actuado de elemento disuasorio de la utilización del transporte público en algunos casos.

Este aumento de tarifas tan importante, sin embargo, refleja una situación compleja. En España, el precio pagado por el usuario no cubre ni mucho menos el coste total del transporte y el modelo de financiación se basa, en términos generales, en la distribución de la carga del coste entre el usuario, que paga por el uso según el sistema tarifario, y el contribuyente, que financia el resto a través de subvenciones con cargo a los presupuestos generales de los distintos niveles de administración. Este modelo, que ha funcionado regularmente en los últimos años, está mostrando síntomas de agotamiento principalmente porque el fuerte deterioro de las cuentas públicas con la crisis ha representado, en general, recortes notables de las aportaciones de algunas administraciones a la financiación del sistema. Por otra parte, la necesidad de mantener el equilibrio financiero ha repercutido normalmente sobre el

bolsillo de un usuario con poca predisposición a asumir cotas crecientes del coste del servicio.

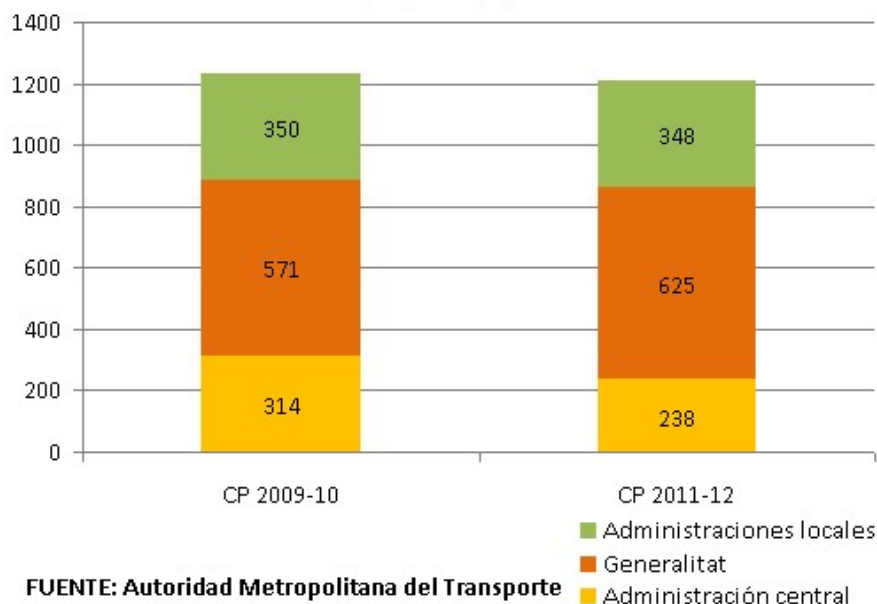


Las cifras de la financiación del sistema de transporte público en el área de Barcelona constituyen un buen ejemplo de lo que sucede a una escala más general. Según cifras de la Autoridad Metropolitana del Transporte, se constatan ambos fenómenos. Por un lado, crece la proporción del coste que ha de satisfacer el usuario; por otro, caen las aportaciones conjuntas de las administraciones.

Así, y de media de los últimos cuatro contratos programa, los ingresos por tarifa han llegado a situarse en el 45,1% del coste del servicio, aumentando sensiblemente respecto a los dos contratos programa anteriores, y por otro lado las aportaciones directas de las administraciones al sistema han caído ligeramente en el Contrato Programa 2011-12 respecto al anterior debido, sobre todo, a las menores subvenciones procedentes de la Administración General del Estado, que retrocedieron en un 24,2% en los períodos de referencia.

Aportaciones públicas al sistema de transporte en el área de Barcelona

Contratos programa (CP) en millones de euros



Los hechos, pues, son claros. Hay que encontrar el equilibrio financiero para el sistema de transporte público sin depender exclusivamente de una estrategia de cargar una proporción creciente del coste al usuario. Las alternativas existen y así se aplican en distintos entornos urbanos en los cinco continentes. A continuación daremos un repaso a alguna de estas variantes.

La financiación del transporte público en distintas ciudades del mundo

El Foro Internacional del Transporte (ITF), organismo intergubernamental vinculado a la OCDE, ha publicado recientemente un estudio sobre la financiación del transporte público en algunas ciudades del mundo queriendo poner de manifiesto las diferentes alternativas que han adoptado para dar viabilidad a sus sistemas de transporte público. El conjunto de áreas urbanas estudiado es muy variado pero siempre se aborda la cuestión en grandes aglomeraciones urbanas. Beijing, Shenzhen, Tokio y Seúl en el continente asiático; Portland y Chicago en los Estados Unidos; y Londres, París, Oslo y Madrid en Europa, son los modelos que este informe ha querido repasar. Las conclusiones, aunque muy generales, pueden aportar alguna idea de cómo mejorar el sistema de financiación del transporte público para hacerlo más eficiente y equitativo.

De entrada, cada ciudad presenta unas características propias que la hacen singular respecto al resto. La estructura urbana, el grado de desarrollo económico, la cultura de la movilidad en cuanto a la utilización del transporte público o privado, el reparto modal e incluso el modelo de gestión son elementos que tienen particularidades en cada una de las ciudades analizadas. No es un tópico sino un hecho la poca importancia relativa del transporte público en las ciudades americanas o la fuerte dependencia del ciudadano japonés del transporte colectivo. Del mismo modo, los sistemas de gestión varían también notablemente desde modelos con predominio del sector público hasta ciudades donde el protagonismo corresponde al sector privado.

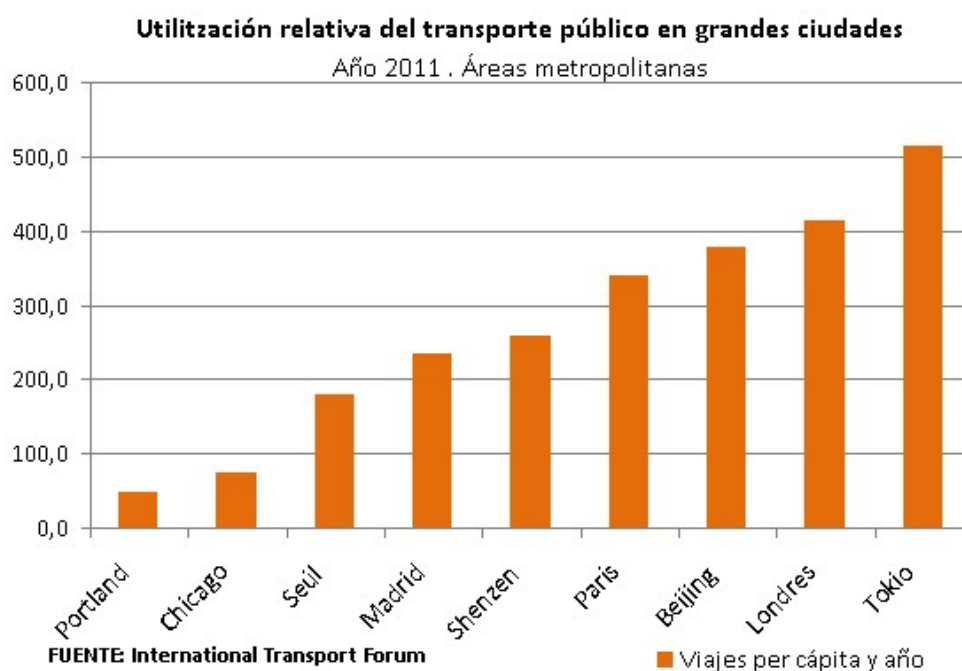
TRANSPORTE PÚBLICO EN GRANDES ÁREAS URBANAS DEL MUNDO						
	Población	PIB regional	Kilómetros red		Millones de viajes	
			Tren y metro	Autobús	Tren	Bus
Beijing	20.180	262.892	519	19.547	2.462	5.150
Chicago	8.608	452.241	970	9.156	342	298
Londres (*)	11.112	557.912	1.258	700	2.260	2.340
Madrid (*)	6.400	234.026	707	691	836	658
París	11.867	573.406	1.769	24.661	2.691	1.332
Portland	2.218	98.531	119	1.340	41	65
Seúl	22.326	564.449	327	13.096	2.349	1.677
Shenzen	10.470	186.000	178	18.530	460	2.240
Tokio	30.277	1.261.362	2.426	15.376	13.997	1.592
NOTA: Los datos de bus corresponden a número de líneas, no de kilómetros.						
FUENTE: International Transport Forum						

En cualquier caso, lo que constituye un reto común es el logro del equilibrio económico en la gestión del sistema, equilibrio que según las distintas experiencias internacionales no se logra sólo repartiendo cargas entre contribuyente y usuario, sino también con otros instrumentos que afectan a terceros que se benefician indirectamente de la existencia y el funcionamiento de la red de transporte público.

Un caso paradigmático es el de la ciudad de Tokio. En principio se trata de un área metropolitana en que el uso del transporte público es el más elevado de todas las ciudades consideradas. En promedio un ciudadano realiza más de 500 viajes al año en uno u otro medio de transporte público, lo que, dada la densidad de población, garantiza un nivel de demanda muy elevado. Este elevado nivel de demanda ha

permitido dar vida a un sistema de gestión del transporte mixto donde el sector público y el privado compiten en la provisión del servicio y en el que, según la ITF, las subvenciones públicas no juegan ningún papel si no es apoyar a grandes operaciones de inversión o bien a la financiación de ciertas obras realizadas para eliminar barreras a la movilidad. De hecho, el sistema de transporte presenta beneficios en su actividad y no depende de las subvenciones.

Por lo tanto, el sistema japonés, por lo menos en el área de Tokio, no representa un coste para el contribuyente. Esto no significa, sin embargo, que el coste del sistema se recupere exclusivamente a partir del sistema tarifario y por lo tanto por el servicio de transporte pagado por el usuario. En efecto, la ITF estima que únicamente alrededor del 30% de los ingresos del sistema de transporte provienen de las tarifas, y el resto corresponde a la explotación de activos de naturaleza varia asociados a la movilidad, fundamentalmente ingresos por comercio, hostelería y servicios de naturaleza muy diversa prestados no sólo dentro de las instalaciones del sistema de transporte, sino también alrededor de las estaciones, donde en los últimos años se ha observado un aumento muy importante de los intereses comerciales y de propiedad inmobiliaria de los operadores del transporte público.



Más allá del caso de Tokio, singular por excelencia, existen también modelos donde el reparto de la carga del coste del transporte público no recae únicamente en el usuario

o el contribuyente, sino que aparece un tercer actor que, según en que casos, representa un papel más o menos relevante. Se trata del beneficiario indirecto del transporte público. Los casos más significativos son los de Chicago, Londres, Oslo, París y Portland.

En el caso de Chicago, la financiación del transporte público proviene no sólo de los ingresos directos del servicio o de las subvenciones de las administraciones, sino también de unas aportaciones finalistas que salen de una tasa incremental sobre dos figuras impositivas, concretamente impuesto regional sobre las ventas minoristas y, por otra parte, un recargo sobre los impuestos que afectan a determinadas transacciones inmobiliarias en algunas zonas determinadas. De alguna manera, pues, el sistema de financiación tiene en cuenta los beneficios que el transporte público reporta a la actividad económica y comercial y también a los efectos que, en determinadas extensiones de líneas, pueden producirse sobre la propiedad inmobiliaria.

Así, en el caso del Gran Chicago el 34,3% de los ingresos del sistema provienen directamente de los billetes de transporte y alrededor de un 4% de ingresos varios generados por las tres operadoras de transporte de la región. El resto son recursos provenientes de las distintas administraciones, teniendo en cuenta que gran parte de estos ingresos derivan de la recaudación de las figuras impositivas mencionadas previamente. La mayor parte de la financiación pública proviene de las administraciones locales y del estado de Illinois y el resto, de la administración federal (un 9% del total). En cualquier caso, en el financiamiento de la administración local y del estado hay que tener en cuenta que una parte de los recursos proviene de la afectación de dichos impuestos.

En el caso de Londres, y más allá de la financiación aportada por las tarifas del usuario y por el contribuyente a base de aportaciones principalmente del gobierno central, cabe mencionar especialmente la financiación a través de los recursos con los que contribuyen, por un lado, la tasa de congestión urbana y por otro, la afectación de una parte de los recursos provenientes de un impuesto sobre las empresas que operan en el territorio. Lógicamente este esquema incorpora el beneficiario como financiador en la medida en que, por una parte, quien acaba pagando el transporte público es el automovilista privado que goza de unas mejores condiciones de

movilidad gracias al transporte público (y también, lógicamente, gracias a la menor congestión derivada del peaje urbano). Por otro lado, la afectación de parte del impuesto sobre las empresas reconoce el beneficio indirecto que éstas obtienen de un acceso fácil al centro de trabajo por algunos de sus trabajadores.

En el caso de Oslo, más de un tercio de la financiación del coste del transporte proviene, como en el caso de Londres, de una parte de la recaudación obtenida con la tasa de congestión que pagan los vehículos privados para acceder a la ciudad (Oslopakke). De hecho, alrededor del 60% de la recaudación por esta tasa de congestión está dedicada a la financiación del transporte público. En el año 2011, el importe proveniente de esta vía ascendió a 372 millones de euros, cifra prácticamente equivalente a la recaudación por tickets (380 millones) y claramente superior a las aportaciones de las autoridades locales, únicamente 236 millones.

En el caso de París, la financiación se establece también sobre la base de compartir esfuerzos entre usuario, contribuyente y beneficiario. Según los datos de la ITF, el 40% de los ingresos del sistema de transporte público en la región de París proviene del pago por el usuario; el otro 40%, de la afectación de parte de la recaudación de un impuesto sobre las empresas, cuya base es la masa salarial pagada a los trabajadores.

Finalmente, el 20% restante proviene de las aportaciones directas de distintas administraciones, algunas de ellas especialmente delimitadas, como ayudas específicas a colectivos determinados, como, por ejemplo, el de personas vulnerables o de líneas especialmente deficitarias.

Finalmente, el caso de Portland muestra también la importancia relativa de las empresas en la financiación del transporte público, en base a una contribución cercana al siete por mil de la masa salarial bruta de los trabajadores de las empresas de la región. Esta aportación es decisiva en la financiación del sistema en la medida en que los ingresos por tickets sólo cubren el 25% de los gastos operativos y la financiación pública directa, poco más del 14% del coste total.

En definitiva, pues, financiar el transporte público no es sólo fijar el grado de cobertura de los costes con recursos provenientes del contribuyente, sino también, a la vista de

las experiencias internacionales, el recurso a otros medios financieros aportados por los beneficiarios externos del servicio de transporte. De la misma manera que el transporte presenta externalidades negativas, también tiene algunas de positivas, sobre todo en la medida en que hace más sencilla la movilidad, favoreciendo el acceso de los ciudadanos a los núcleos más densos de las ciudades donde acaece una parte importante de la actividad económica y comercial. Y en este sentido, tiene toda la lógica que el beneficiario de estas externalidades contribuya al factor multiplicador de su éxito.

El siglo XXI es el siglo de las ciudades en la medida que la población se irá concentrando en los entornos urbanos en busca de un mejor y más directo acceso a las ideas, las personas y las oportunidades personales, tanto de tipo laboral como de otra naturaleza. El papel del transporte público es crucial para garantizar el buen funcionamiento de las estructuras urbanas, pero la demanda creciente por la concentración poblacional también repercutirá sobre los costes, por lo que crear un sistema equilibrado financieramente será uno de los retos claves del futuro.

Investigar modelos financieros más allá de la dualidad usuario-contribuyente parece una tarea prioritaria a emprender el momento actual. No de otra manera podrán superarse los obstáculos que surgen de un panorama de las finanzas públicas poco consistente o de la cada día mayor resistencia a pagar por parte del usuario del servicio. En cualquier caso, una vía de progreso en este ámbito deberá tener como condición previa necesaria la garantía de minimización de costes de prestación del servicio por parte de los operadores, lo que no resulta, normalmente, un dato del sistema.