

# RELACIONES CONTRACTUALES ENTRE LOS PODERES PUBLICOS Y LAS EMPRESAS PRIVADAS DE AUTOBUSES URBANOS EN BRASIL

## ***I. INTRODUCCION***

**E**n Brasil, los años ochenta están marcados por una profunda crisis económica, política y social. En este contexto verificamos una tendencia de parte del Estado Federal al descomprometerse de la organización y del financiamiento de los transportes urbanos, lo que se expresa a través de la desaparición de la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos (EBTU). Paralelamente, notamos un refuerzo del papel de las empresas privadas, que crean la Asociación Nacional de Empresas de Transporte Urbano (NTU). ¿Cómo se expresan estas tendencias localmente, en función de las diferentes estrategias puestas en práctica por los actores locales? Actualmente, ¿qué desafíos se presentan a los sectores público y privado en la gestión de los transportes colectivos?

Para responder a estas preguntas, necesitamos adoptar un enfoque histórico que nos permita reconstituir los grandes momentos de la intervención de los poderes públicos en la organización de los transportes colectivos de las ciudades brasileñas. Las redefiniciones sucesivas de las relaciones entre los sectores público y privado son analizadas en sus tres dimensiones: las características de la oferta de transporte, la repartición

de competencias entre las autoridades de tutela, y los contratos que unen a las dos partes.

## ***II. FIN DEL SIGLO XIX- AÑOS 50: LA HEGEMONIA DE LOS TRANVIAS EN LAS CIUDADES***

A finales del siglo XIX, las ciudades brasileñas conocieron un proceso de urbanización acelerado. La instalación y operación de equipamientos urbanos estaba a cargo de las empresas privadas extranjeras, que obtenían de los poderes públicos concesiones para construir y operar los servicios de agua, de electricidad, de teléfonos y telégrafos, y de los transportes urbanos.

Este modelo aparece claramente en los transportes urbanos cuando, a principios del siglo XX, las empresas extranjeras de tranvías se instalan en las ciudades. Ellas aportan recursos financieros, nuevas tecnologías y métodos administrativos que permiten la absorción de bienes capitales producidos en los países de origen (Ref. 1). Entre las innovaciones tecnoló-

\* Profesor de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Federal de Pernambuco, Recife.

gicas, la más importante fue la introducción de la tracción eléctrica, que representa un gran progreso en relación a los medios de tracción animal o de vapor: altas velocidades comerciales y capacidad de responder a una demanda creciente.

De aquí en adelante, las empresas privadas de tranvía ejercerán tanto el monopolio de los transportes como de otros servicios urbanos. Así, en Río de Janeiro, la "Botanical Garden Rail Road Co.", de origen norteamericano, es creada en 1866, cediendo enseguida su monopolio de los servicios a la "Río de Janeiro Tramway Light and Power Co.", de origen canadiense, creada en 1904. En Recife se crea en 1910 la "Pernambuco Tramways and Power Company Limited", responsable también del abastecimiento de energía eléctrica, gas e iluminación pública. Su socia, "The Telephone Company of Pernambuco", se encargaba de los servicios de teléfono en la ciudad.

¿Cuáles eran las relaciones entre los poderes públicos y estas empresas? De acuerdo con la Constitución, la tutela de los transportes era de competencia de los Presidentes de Provincia, que, después de la proclamación de la República en 1889, asumieron con el título de gobernadores de cada uno de los 22 Estados de la Federación. Estas autoridades no tenían ninguna responsabilidad en cuanto al financiamiento de las infraestructuras y la operación de los tranvías. El cálculo de las tarifas y la elección de los itinerarios eran decisiones privativas de las propias empresas, que deberían operar los servicios por un largo período a fin de obtener el retorno de los capitales invertidos (Ref. 2).

Por esta razón, la concesión fue la forma de contrato utilizada entre el sector público y las compañías de tranvías. Obsérvese que el derecho administrativo brasileño define la concesión como un acto bilateral, que exige un contrato entre las dos partes, siendo el plazo fijado en general largo. Para ponerlo en práctica, el poder público necesita de la aprobación de la "Cámara de Vereadores" (corresponde al concejo municipal; N. del T.), siendo obligatoria una licitación (Ref. 6). Este modelo de organización institucional de los transportes urbanos entra en crisis entre los años 30 y 50, bajo el impacto de las transformaciones económicas, urbanas y políticas ocurridas en el país.

### **III. 1955-1964: LA REGIONALIZACION DE LOS TRANSPORTES COLECTIVOS**

#### **A. De las compañías de tranvía a los transportadores artesanales**

Los años 30 a 50 son caracterizados por el pasaje progresivo de la tecnología ferroviaria (tranvías) a la tecnología rodoviaria (autobús). Sin embargo, es solamente en los años 50 que los tranvías desaparecen de las ciudades. ¿Por qué ocurre esto? En primer lugar, las compañías de tranvías se desinteresan del servicio, tanto por las dificultades de importación de piezas y de equipamientos, motivadas por la guerra, como por el bloqueo de las tarifas impuesto por los poderes públicos, lo que acarreará un servicio deficitario. En segundo lugar, en estos años ocurre un crecimiento urbano acelerado, principalmente en los barrios periféricos, provocando el surgimiento de nuevos hábitos y de una demanda que exige un servicio de transporte rápido y eficaz.

En este contexto, dada su mayor flexibilidad y rapidez, los vehículos a motor (gasolina y diesel) se adaptan más fácilmente al proceso de urbanización y sustituyen de forma progresiva los tranvías. ¿Cuáles son las características de esta oferta? Los vehículos presentan los más variados tamaños: autobuses (12 a 40 asientos), microbuses (12 asientos), combis, camionetas, pick-ups, furgonetas (6 a 8 asientos). La operación es extremadamente artesanal. Cada propietario conduce su propio vehículo y asegura su mantención sin mayores preocupaciones en cuanto a la recaptalización.

Estos transportistas son de origen modesto y ejercen otras actividades que tienen cierta relación con los transportes. Son, en general, mecánicos, conductores de vehículos intermunicipales, policiales, etc. Una parte de ellos es de origen extranjero, encontrándose italianos en Curitiba, portugueses en Recife y Río de Janeiro, españoles en Salvador. A medida que las ciudades crecen, ellos compran nuevos vehículos, de mayor capacidad (autobuses). En síntesis, se pasa de una oferta basada en los tranvías, operada en régimen

de monopolio por compañías privadas extranjeras, a una oferta basada en vehículos de pequeña capacidad y enseguida al autobús, operado en régimen de competencia por numerosos propietarios.

### ***B. La tutela: de los Estados de la Federación a los municipios***

A partir de 1955, los alcaldes de cada municipio asumen la responsabilidad de la organización de los transportes colectivos, hasta entonces a cargo de los gobernadores de cada estado del Brasil. ¿Por qué ocurre esto?

Primero, la política nacional de transportes se subordinaba al proceso de industrialización consustanciado en el famoso "Plan de metas de Juscelino Kubitschek". En las ciudades se priorizaba la construcción de la red vial para facilitar la circulación de automóviles. En ese momento, los transportes colectivos ocupaban un lugar secundario en las preocupaciones del Estado Federal.

El segundo motivo es de orden político e institucional. En 1955 ocurren las primeras elecciones municipales en las capitales. La reorganización de los transportes colectivos está presente en las plataformas electorales de los candidatos. Además de ello, a partir de la constitución de 1946, que establece la "autonomía municipal", los transportes colectivos son considerados como un "servicio de interés común", y puestos bajo la responsabilidad de los alcaldes de cada municipio. En ese contexto se establecen nuevas relaciones entre los poderes públicos y el sector privado, que ya no son más las compañías de tranvías, sino los transportistas artesanales operando los vehículos de pequeña capacidad, y enseguida los autobuses.

### ***C. Los contratos: de la concesión al permiso a título precario***

El primer tipo de contrato era simple. Los alcaldes daban a los propietarios individuales un permiso a título precario, por línea de autobús, para que ellas operasen el servicio. El derecho administrativo brasileño de-

fine el permiso como un acto unilateral de la municipalidad que concede un permiso a un particular a través de un simple decreto. El alcalde no necesita de autorización de la "Cámara de Vereadores", ni realizar una licitación. Sin embargo, el permiso puede ser retirado en cualquier momento sin indemnización al permisionario.

Este tipo de contrato se adecuaba perfectamente a la realidad política e institucional de la época. Por un lado, porque las municipalidades no poseían los medios financieros ni materiales suficientes como para imponer a los operadores normas más rígidas y eficaces. Por otro lado, porque estos contratos se basaban la mayoría de las veces en criterios de naturaleza política, en función de amistades, de parentescos o de simples favores electorales. Su carácter flexible permitía así a los poderes públicos realizar un intento de adecuar la oferta de transporte colectivo a las variaciones de la demanda.

Ya en esta época, el rápido crecimiento de las ciudades mostraba los límites de una oferta basada en una multitud de propietarios que operaban diversos tipos de vehículos. Varias medidas, apuntando la reorganización de los transportes, son puestas en práctica. En Curitiba, el alcalde Ney Braga lanza un decreto que establece: un plazo para que los propietarios de combis se reagrupen, creando las primeras empresas de transporte de autobuses; la división de la ciudad en sectores, operados por una empresa o por un consorcio de empresas; parámetros de cálculo de las tarifas, definición de itinerarios, parada y frecuencia de los servicios de autobuses.

En Recife, en 1954, el alcalde José Maciel publica un decreto que establece: la eliminación de los vehículos de tamaño pequeño en un plazo de tres años; un mínimo de 40 asientos por autobús; una homogenización de los vehículos (tipos de neumáticos, posición del motor, potencia mínima). Los alcaldes siguientes, Pelopidas Silveira (1955-58) y Miguel Arraes (1959-62), implantan los trolebuses y crean la empresa pública (Compañía de Transportes Urbanos- CTU). Se pasa así, en todas las ciudades, de contratos de tipo concesión —firmados con las compañías de tranvías, a los permisos a título precario— firmados con los propietarios de autobuses.

#### **IV. 1964-1976: LA CRISIS DE LOS TRANSPORTES COLECTIVOS EN LAS CIUDADES**

La política nacional de transportes del período prioriza la construcción de la red vial, para hacer frente a la creciente motorización del país. En la medida en que el automóvil necesita de un espacio vial para circular, los poderes públicos imponen medidas restrictivas a la circulación de los transportes colectivos.

En 1964, en Río de Janeiro, circula el último tranvía eléctrico, cuando transportaba todavía 30,6% de la demanda (quedando apenas el famoso "bodinho de Santa Teresa", que hasta hoy subsiste heroicamente). En los años 70, en Recife, los transportes colectivos se deterioran y los trolebuses son prohibidos temporalmente, acusados de "perjudicar el tráfico". En São Paulo, la empresa pública Compañía Municipal de Transporte Colectivo (CMTC) alcanza los más bajos índices en la repartición de la demanda de transportes colectivos (88,8% en 1948, 43,8% en 1960 y 14,3% en 1975).

La tutela sobre el sistema permanece bajo la responsabilidad de los municipios que no disponen de medios materiales y financieros para organizar los transportes. La forma de contrato continúa basada en los permisos por línea, cedidos según criterios políticos a las pequeñas empresas privadas (que poseían generalmente entre uno y tres autobuses), operando el servicio en forma artesanal. Es en este contexto que se afirma, por primera vez, una política nacional de transportes urbanos, que redefinirá una vez más las relaciones entre los sectores público y privado.

#### **V. 1976-1983: EL MODELO PROPUESTO POR EL GOBIERNO FEDERAL**

En 1976, en un contexto marcado por la "crisis del petróleo", por la urbanización rápida de las ciudades y por las protestas de los usuarios contra las condiciones de los transportes, el Estado Federal pone en práctica instrumentos institucionales y financieros, con

miras a la reorganización de los transportes colectivos. Son creadas la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos (EBTU) y el Fondo de Desarrollo de los Transportes Urbanos (FDTU). A nivel local, esta política se traduce en los hechos que se describen abajo.

##### **A. Del modelo concurrencial al monopolio por sector de operación**

En la segunda mitad de los años 70 los costos de operación de las empresas privadas de autobuses aumentan rápidamente, provocando crecientes déficit. Esto se debe a las deficiencias de la red vial (vías estrechas y sin pavimentar, ausencia de pistas exclusivas), a las deficiencias en la operación del sistema (superposición de líneas, envejecimiento de la flota), así como al modo de gestión de las empresas (ausencia de control de costos y de mantención de los vehículos). La política del Estado Federal tendrá como objetivo incitar a las empresas privadas a que se reorganicen. Son propuestos:

- a) la racionalización de los itinerarios, de las paradas y de los terminales;
- b) una política de subsidios para la renovación de la flota;
- c) la formación de un cuerpo de técnicos a fin de obtener una mayor eficacia en la gestión de los sistemas de transportes;
- d) el reagrupamiento de los propietarios individuales en empresas de transporte. Para esto se propone la división de las ciudades en sectores, para ser operados por una empresa o por un consorcio de empresas. Se exige también que cada empresa posea un número mínimo de vehículos.

##### **B. La tutela: de los municipios a los Estados de la Federación**

La organización institucional existente mostraba también sus límites. Por un lado, los desplazamientos sobrepasaban los límites de las capitales, agudizando

los conflictos entre los diversos organismos de tutela. Por otro lado, para poner en práctica la reorganización de las empresas, era necesario un poder público fuerte y capaz. Surge así la idea de creación de las Empresas Metropolitanas de Transportes Urbanos (EMTU), que tendrían como objetivo asegurar la coordinación de los modos de transportes, no sólo en la capital, sino también a nivel de la región metropolitana. Las EMTUs se subordinaban a los gobernadores de los Estados de la Federación, los mismos que eran designados por el Presidente de la República.

Se trataba así de un proceso de centralización, tanto de la toma de decisiones como de las inversiones, en el cual los transportes colectivos dejarían de constituir un "problema local" y pasarían a ser tutelados directamente por el Estado Federal. Este modelo de organización institucional era compatible con una centralización de recursos en manos del Estado Federal, ocurrida después de la reforma fiscal de 1967.

### ***C. Los contratos: del permiso a título precario al permiso condicional***

Las medidas mencionadas arriba exigían una redefinición de los contratos entre los poderes públicos y las empresas, basados en las líneas de autobuses, sustituyéndolos por otros, basados en los sectores de operación. Se propone así el pasaje de un sistema fundado en la competencia hacia otro caracterizado por el monopolio al interior de cada sector. El nuevo contrato, llamado permiso condicional, presenta diferencias en relación al anterior. Se establece un plazo para la operación del servicio (de cinco a diez años), pudiendo o no ser renovado. Son definidos también criterios para la operación del sistema por parte de las empresas (número mínimo de vehículos).

Otra proposición del Estado Federal apuntaba a aumentar la participación de las empresas públicas de autobuses en la oferta de transportes. Esto porque en los años anteriores estas empresas habían pasado por un proceso de deterioro progresivo. Se buscaba de esta forma transformarlas en empresas "modelo" a ser utilizadas como referencia para el control de los costos operacionales de las empresas privadas.

Se propone también una redefinición de la política tarifaria, estableciéndose el principio de "la verdad de los precios". O sea, se buscaba, por un lado, mejorar el nivel de rentabilidad de las empresas, y por otro, se trataba de definir tarifas compatibles con los niveles de renta de los usuarios.

El "modelo" propuesto se puso en práctica en forma diferenciada de una ciudad a otra. Esto resulta de los diferentes contextos económicos, políticos y sociales de las ciudades, como de los conflictos entre los actores locales en cuanto a la elaboración y aplicación de una política de transportes (Ref. 2). En 1977, en São Paulo, la municipalidad reparte la ciudad en 23 sectores de operación. Después de una negociación entre las 66 empresas existentes, éstas se asocian reduciéndose a 38, repartidas en los 23 sectores (7 empresas, más 16 asociaciones de dos empresas) (Ref. 9).

En Recife se crea la EMTU, que pone en práctica un reglamento que define las condiciones de operación del sistema por parte de las empresas privadas. La región metropolitana es repartida en 16 sectores operados por una empresa o un consorcio de empresas. Tomándose como referencia los años 1980 y 1981, anteriores y posteriores a la creación de los sectores, observamos una racionalización efectiva de los transportes colectivos: el número de empresas disminuye de 37 a 23; se aumenta el número de líneas en un 28%, en función de la creación de líneas interbarrios; ocurre una renovación de la flota de vehículos (3%), disminuyendo su vida útil de 3,9 a 3,5 años; se aumenta el índice de pasajeros por kilómetro en un 6% (Ref. 2).

En Recife, la reorganización de los transportes acarrea también una redefinición del papel de la empresa pública (Compañía de Transportes Urbanos-CTU). Antes, la CTU operaba en forma indiscriminada y sin criterios técnicos líneas de autobuses diesel en los diversos barrios de la ciudad. Ahora, ella pasa a operar una única área, poseyendo además el monopolio de la operación de los trolebuses en dos corredores de alta demanda. Sin embargo, su participación en la oferta de transporte es relativamente modesta. Entre 1981 y 1987 la participación de la CTU es del 9% del total de vehículos en circulación, de 18% del total de las líneas y de 12% del total de la demanda (Ref. 2).

En Brasil, el año de 1979 marca el fin del "milagro económico" y el inicio de la crisis económica. Durante los siguientes años varios factores, tales como el segundo shock petrolero, los déficit de la balanza de pago y la inflación, irán a influenciar la política de los transportes urbanos. Es en este contexto de crisis que ocurrirá el debilitamiento de la EBTU y el fortalecimiento de las empresas privadas de autobuses como veremos a continuación.

## **VI. 1983-1990: REDUCCION DEL PAPEL DEL ESTADO FEDERAL VERSUS REFUERZO DEL SECTOR PRIVADO**

En la segunda mitad de los años 80, en un contexto de aguda crisis económica, se esboza con fuerza una tendencia al desprendimiento del Estado Federal de la organización y financiamiento de los transportes colectivos. La imagen más evidente ha sido la extinción de la EBTU en 1989. ¿Por qué fue suprimida la EBTU?

Un primer factor se debe a la desestructuración del sistema de financiamiento del sector, el que se basaba hasta el inicio de los años 80 en el FDTU. La extinción de este fondo obligó a la EBTU a depender más y más de recursos provenientes del extranjero, lo que la redujo a la condición de órgano burocrático de traspaso de recursos a las ciudades. El agravamiento de la crisis económica y la escasez de recursos para el sector la debilitarán aún más.

Otro factor reside en los conflictos institucionales entre los organismos existentes. En 1982, sin mayores motivos, se crea la Secretaría de Transportes Urbanos, ligada al Ministerio de Transportes. En 1984 es creada la Compañía Brasileña de Trens Urbanos —CBTU—, que ejercerá la tutela sobre los transportes ferroviarios. Esta multiplicación de organismos debilitará a la EBTU, concebida en sus inicios para ejercer la coordinación nacional de los transportes urbanos.

La extinción de la EBTU trae consecuencias negativas para la organización de los transportes urbanos en el Brasil. Primero, se desarticula todo un cuerpo técnico que había acumulado a lo largo de los 14 años de existencia de la empresa, un "savoir-faire" en el domi-

nio del planeamiento de transportes. Segundo, esta decisión tiende a acentuar todavía más las diferencias entre las ciudades, cada una buscando resolver según sus propios medios sus problemas de transportes.

Hoy la mantención de un foro nacional de discusión y elaboración de propuestas de parte de los órganos públicos ha sido posible gracias a la existencia de la Asociación Nacional de Transportes Públicos (ANTP). Creada en 1977, la ANTP reúne un centenar de organismos públicos y privados, adquiriendo una gran representación, tanto en el país como en el exterior.

La segunda tendencia concierne el fortalecimiento de las empresas privadas de autobuses. El ejemplo más evidente es el nacimiento de la Asociación Nacional de Empresas de Transporte (NTU). Desde su inicio, la NTU orienta sus esfuerzos en dos direcciones: primero, crea un cuerpo técnico (abogados, ingenieros y economistas) teniendo por misión el orientar los sindicatos de empresas locales en las negociaciones con los poderes públicos acerca de los aumentos tarifarios; segundo, ocupa un lugar cada vez más importante a nivel nacional, participando en seminarios, o promoviendo "ciclos de estudios" y congresos.

### **A. Innovaciones Importantes en la organización de las empresas de autobuses**

Una de las características principales del funcionamiento actual de las empresas privadas de autobuses en Brasil consiste en la introducción de cambios organizacionales en la gestión de los transportes. Esos cambios tienen las siguientes características:

- a nivel de los recursos humanos, se contratan especialistas en diversos dominios, tales como psicología, estadística, ingeniería de tráfico. Estos técnicos sustituyen a los propietarios de las empresas en las negociaciones con los poderes públicos y en las discusiones tarifarias. Observamos así una apertura del mercado de trabajo, tanto para los jóvenes diplomados como para los técnicos del sector público. Estos últimos se dirigen cada vez más al sector privado, motivados por los mejores salarios y por la oportunidad de ejercer mejor su profe-

sión, toda vez que el sector público, en crisis permanente, les crea un clima de inseguridad también permanente;

- a nivel de los recursos materiales, se apela de forma creciente a la informática, se contratan firmas de consultoría para orientar técnicamente a las empresas en su gestión diaria;
- las empresas de autobuses diversifican sus actividades, dedicándose a la reventa de vehículos nuevos y usados, adquiriendo supermercados, compañías inmobiliarias y firmas de construcción civil,
- se observa un cambio en la dirección de las empresas, que pasa de una generación a otra. La primera generación de empresarios, que surgió en los años 50, da lugar a una segunda generación, compuesta por sus hijos que poseen una formación universitaria y buscan introducir en las empresas los cambios organizacionales que mencionamos anteriormente;
- se observan también casos en que son contratados técnicos con experiencia acumulada en otros sectores de la economía, como por ejemplo, funciones de administración en empresas multinacionales, para ejercer cargos de gerente de operación. Estos técnicos, sin tener un contacto mayor con las familias propietarias de las empresas y con los métodos tradicionales de gestión, buscan dar un sello empresarial y modernista al funcionamiento de las empresas.

Estos cambios afectan, sin embargo, todavía a una pequeña parte de las empresas. Lo que observamos en la práctica es la coexistencia de grandes empresas, conscientes de la necesidad de introducción de innovaciones organizacionales en su gestión interna, con aquellas "familiares", que funcionan aún con métodos artesanales y arcaicos heredados de los años 50. La tendencia al reforzamiento de la importancia de las grandes empresas y a un proceso de lenta desaparición de las pequeñas, constituye un tema a seguir atentamente en los próximos años en Brasil.

En este aspecto, el Brasil presenta una especificidad con respecto a los otros países de América Latina, donde las empresas privadas se caracterizan por la gran diversidad de la flota, de los más variados tamaños, operadas por numerosos propietarios. Con

relación a la organización de los operadores predominan las "cooperativas", "asociaciones" o "sindicatos" (Ref. 5).

### **B. La tutela: de vuelta a las municipalidades**

Vimos que uno de los puntos principales de la política de transportes propuesta por el gobierno federal en 1976 fue la idea de creación de las EMTUs. Sin embargo, en la mayoría de las regiones metropolitanas las EMTUs no se constituyeron. Hoy ellas existen en Recife y Belén. ¿Qué factores explican el fracaso (relativo) de las EMTUs?

- primero, las deficiencias en la legislación. Originalmente, a las EMTUs les competían las tareas de coordinación de los modos de transporte, incluyendo los transportes ferroviarios (metros, trenes suburbanos y metropolitanos). Sin embargo, esto nunca se realizó. La tutela sobre los transportes ferroviarios continuó a cargo del Gobierno Federal. Esto generó localmente conflictos institucionales y luchas de poder entre los órganos locales, en torno de la integración de los transportes;
- segundo, la Constitución definía que la tutela sobre los transportes estaba a cargo de los alcaldes. La creación de una EMTU sólo sería posible si ella concordase en transferir la tutela al Estado de la Federación (como ocurrió en Recife, en 1979). En la mayoría de las ciudades esto no sucedió, sea por rivalidades entre las ciudades, o por cuestiones partidarias;
- tercero, los problemas relacionados con el financiamiento de la infraestructura. Toda vez que las autoridades locales no disponían de recursos, ellas debían ejercer presiones ante el Gobierno Federal para obtener financiamiento. Esto explica en gran parte la extinción de la EMTU/São Paulo (creada en 1979 y extinta en 1980), cuando cada organismo gestionaba sus presupuestos de forma independiente, rechazando cualquier intervención de la EMTU.

Hoy, la tutela sobre los transportes colectivos retorna al control de las municipalidades. Esto se debe por un lado a la Constitución de 1987, que afirma claramente

a los transportes como un problema local a ser gestionado por el municipio, dejando extremadamente vaga la idea de región metropolitana. Por otro lado, con el retorno a las elecciones directas de alcalde en las capitales (1985), los transportes readquieren un lugar destacado en las plataformas municipales (tal como en los años 50), y los alcaldes tienden a no abdicar del ejercicio de tutela sobre un servicio esencial para la población.

### **C. Los contratos: de la concesión a la prestación del servicio**

Al final de los años 80, Curitiba pone en práctica un tipo de contrato original en Brasil: la recaudación del sistema es controlada por el poder público, las empresas son remuneradas según el número de kilómetros recorridos, los sectores de operación desaparecen y la municipalidad pasa a ser la propietaria de una parte de la flota de omnibús (la llamada "flota pública"). En seguida otras ciudades adoptan este tipo de contrato, con algunas variaciones: Recife (remuneración por kilómetro), São Paulo y Brasilia (recaudación pública, remuneración por kilómetro, contrato con las empresas en función del número de vehículos).

Las principales diferencias entre el contrato de concesión (en la época de los tranvías) y el nuevo tipo de contrato inaugurado en Curitiba son las siguientes:

- Definición del servicio. Antes, las autoridades se limitaban a aprobar propuestas de las compañías privadas de tranvías que definían los itinerarios, las frecuencias y paradas. Hoy, esta tarifa es de la competencia del poder público local; las empresas de autobuses están obligadas a respetar los parámetros definidos;
- Cálculo de la tarifa y modelo de remuneración. Antes, los poderes públicos se limitaban a aprobar o rechazar las proposiciones de aumentos tarifarios propuestos por las compañías de tranvías, las que asumían con los riesgos de la operación del servicio. Hoy, el cálculo de la tarifa es de competencia de las autoridades locales, que controlan la recaudación del sistema, asumiendo los riesgos de la

operación. Las empresas de autobuses son remuneradas en función del kilometraje recorrido, siendo inmediatamente resarcidas en el caso de aumento de uno de los dos componentes de la planilla tarifaria;

- Restricción especial. En la época de los contratos de concesión las compañías de tranvías poseían el monopolio sobre el conjunto de la red. Hoy, los nuevos contratos no establecen ninguna ligazón entre la prestación del servicio y la propiedad de las líneas o el monopolio de un sector de operación.
- Modo de gestión. En la época de los tranvías la operación del sistema estaba a cargo únicamente del sector privado. Hoy existe un sistema mixto: si en algunas ciudades el servicio continúa a cargo del sector privado (Curitiba, Fortaleza, Belo Horizonte) en otras las empresas públicas de autobuses tienen una participación en la demanda (Recife, São Paulo, Río de Janeiro y Brasilia).

El nuevo tipo de contrato en vigor, al que llamamos de prestación del servicio, pone algunos desafíos a los sectores público y privado. En primer lugar, la apropiación de la recaudación del sistema permite un mejor control del poder público sobre el funcionamiento de las empresas de autobuses. Sin embargo, para que esto ocurra, las autoridades locales necesitan disponer de cuadros técnicos competentes, a fin de obligar a las empresas a respetar los parámetros fijados. Siendo remuneradas por los kilómetros recorridos, las empresas pierden interés en transportar un mayor número de pasajeros, aumentando la velocidad de los vehículos, sin parar en los lugares previstos.

En segundo lugar, persiste una falta de transparencia en cuanto a los criterios de elección de las empresas que operan el servicio. En todas las ciudades las empresas de autobuses nacieron en los años 50, habiéndose sometido a un proceso de fusión, de asociación y de reagrupamiento. No hay un proceso de licitación en la elección de las empresas, lo que habrá permitido que se fijaran parámetros claros relativos a su modo de funcionamiento.

En tercer lugar, debemos tener en cuenta los aspectos políticos que presiden las decisiones adoptadas por los alcaldes de las ciudades. Es siempre posible que

determinadas características del nuevo tipo de contrato (como la recaudación o la flota pública) sean revocadas en función de una decisión política del alcalde.

Finalmente, persiste el problema del financiamiento de la operación del sistema. Al asumir la totalidad de los riesgos de la operación, las autoridades locales asumen también los riesgos de conflictos con los usuarios en torno de los aumentos tarifados. En este contexto es que debemos comprender el esfuerzo actual de hacer participar de los costos de los transportes a otros beneficiarios, aparte de los usuarios.

#### ***D. Un problema central: el financiamiento de la infraestructura y de la operación del sector***

Para hacer frente a los aumentos crecientes de las tarifas, superiores a los aumentos salariales, el Gobierno Federal pone en práctica en 1987, con carácter obligatorio, el "Vale-Transporte", que se inspira en la experiencia francesa del Versement Transport (Ref. 10). Se trata de un mecanismo en el cual los empleadores participan de los gastos de los viajes domicilio-trabajo de sus empleados. Cada empleado sólo gasta 6% de su salario mensual en transporte colectivo; el excedente debe ser pagado por el empleador, que le entrega, bajo la forma de un "ticket o "ficha", el equivalente a 50 viajes mensuales. A final de mes, el empleador descuenta del salario de cada empleado el 6% determinado por la ley.

Es verdad que la implantación del "Vale-Transporte" presenta aspectos positivos, tales como la participación de algunos beneficiarios indirectos (los empleadores) en los costos de operación del sistema. Sin embargo, esta medida presenta algunos límites, pues los beneficiarios del "Vale-Transporte" son todavía limitados:

- únicamente los asalariados tienen acceso al Vale; los trabajadores "informales" no tienen acceso;
- únicamente los viajes domicilio-trabajo son tomados en cuenta en el cálculo del número de vales a ser recibidos por un asalariado;

- únicamente los viajes "regulares" hechos por empresas de transporte que tienen un contrato con el poder público son considerados. Los viajes realizados en los transportes artesanales —vehículos de pequeño tamaño, combis, camionetas— presentes en las áreas periféricas son excluidos.

Uno de los principales conflictos entre los poderes públicos locales y las empresas operadoras gira en torno a la administración del "Vale-Transporte". En seis de las nueve regiones metropolitanas esa gestión queda a cargo de los sindicatos de las empresas privadas. Únicamente en São Paulo, Recife y Curitiba las autoridades locales administran los recursos provenientes del Vale.

¿Qué relaciones existen entonces entre la instauración del "Vale-Transporte" y la tendencia actual de descompromiso de parte del Estado Federal respecto de los transportes, y que se asocia al reforzamiento del sector privado en la gestión y operación de los transportes por autobús?

En el contexto actual, la administración de los recursos del "Vale-Transporte" por parte de las empresas privadas las refuerza en su conflicto casi permanente con los poderes públicos. Esto se debe a que:

- como se trata de una recaudación que se recibe de manera anticipada, ésta puede ser colocada en el mercado de capitales;
- la coordinación de los recursos exige una estructuración por parte de los sindicatos de empresas, que compran equipos informáticos y contratan técnicos especializados, aumentando así su grado de organización interna.

Asistimos así, actualmente, a la consolidación de un proceso importante: por un lado, el Estado Federal no asume más que la orientación de la política nacional de los transportes urbanos; por otro lado, el sector privado se fortalece, pasando a ocupar los espacios libres dejados por el sector público, principalmente después de la extinción de la EBTU. Sin embargo, es preciso analizar con profundidad cómo esas tendencias se manifiestan localmente, en función de los intereses y conflictos que aparecen de forma diferenciada de una ciudad a otra.

## VII. CONCLUSIONES

El análisis histórico nos permitió mostrar que, a lo largo del tiempo, se redefinieron las relaciones entre los poderes públicos locales y las empresas privadas de autobuses urbanos.

Desde el punto de vista del sector privado, observamos el paso de una oferta basada en las compañías extranjeras que ejercen el monopolio de los servicios de tranvías al surgimiento de los primeros propietarios individuales, que operan vehículos de pequeña capacidad. Estos propietarios están en el origen de las empresas privadas de autobuses en Brasil, que pasaron a lo largo del tiempo por un proceso de fusión, de reagrupamiento y de asociación. Hoy, observamos en las grandes ciudades una coexistencia entre las grandes empresas, conscientes de la necesidad de introducción de innovaciones organizacionales en la gestión del sistema y aquellas "familiares", que utilizan métodos de gestión artesanales, heredados de los años 50.

Actualmente el sector privado, a través de la Asociación Nacional de Empresas de Transporte (NTU), busca ampliar sus espacios de actuación, procurando influir y proporcionar directrices para la política nacional de transportes (Ref. 8). Proponen así la prioridad al autobús en relación al automóvil, a través de la creación de pistas exclusivas, la creación de un "Código Nacional de Transportes", la creación de un "Fondo de inversiones en infraestructura vial", así como la creación de una tasa que grave la circulación del automóvil y que se destine al transporte por autobús.

Desde el punto de vista de los poderes públicos, notamos redefiniciones sucesivas en cuanto a las atribuciones de su competencia. Originalmente, la tutela sobre los transportes colectivos era de la incumbencia de los Gobernadores de los Estados de la Federación. En los años 50 esta tutela pasa a cargo de las municipalidades. Esto porque el Gobierno Federal no incluía la necesidad de atender los desplazamientos urbanos como una de sus prioridades. La política de transportes en este momento servía como aliciente al proceso de industrialización en curso. Se priorizaba la construcción de la red vial para facilitar la circulación del auto-

móvil y el transporte de mercaderías por el sector rodoviario.

Se comprende así por qué la tutela sobre determinados servicios indispensables a la industrialización, tales como agua, energía, telecomunicaciones, permanecen bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales. Para dotar al país de estas infraestructuras, son creadas compañías estatales de saneamiento, de agua, de electricidad y de teléfono. En el sector de los transportes urbanos este modelo sólo será puesto en práctica en los años 70.

En los años 70 el Estado Federal propone una política nacional de transportes urbanos a través de la creación de las EMTUs. Esta decisión se inserta en un contexto marcado por la crisis energética, por las movilizaciones de los usuarios contra las precarias condiciones de los transportes y por la urbanización acelerada de las ciudades. Para esto se propone el paso de la tutela de las municipalidades a los Estados de la Federación, a través de la constitución de las EMTUs, que se subordinaban a los gobernadores de cada Estado de la Federación; éstos a su vez nombrados por el Gobierno Federal. Tratábase así de un proceso de concentración de los recursos y de las decisiones en las manos del Estado Federal.

A partir de la segunda mitad de los años 80 la crisis económica y social se acelera. En este contexto las propuestas liberales ganan espacio y se preconiza la salida para la crisis a través del desprendimiento del Estado Federal de las actividades económicas. Paralelamente, las tendencias descentralizadoras de la Constituyente de 1988 colocan a los servicios urbanos, entre ellos los transportes colectivos, bajo la tutela de las municipalidades.

A partir de 1990 el Gobierno Federal inicia la política de privatización de órganos públicos, alcanzando sectores básicos de la economía, tales como la siderurgia, la petroquímica y las telecomunicaciones. ¿Cómo se manifiesta esta política de privatización en los transportes? Para responder a esta cuestión hay que distinguir inicialmente los diversos modos y sectores de los transportes (Ref. 7).

Con relación al transporte ferroviario urbano, se propone la transferencia de los sistemas ferroviarios subur-

banos y de los trenes metropolitanos de Recife, Porto Alegre y Belo Horizonte del Gobierno Federal (que ejerce hoy la tutela a través de la CBTU) a los gobiernos estaduais. Las reacciones a esta proposición han sido grandes, comenzando por el cuerpo técnico, que se preocupa de las posibles pérdidas salariales y del propio empleo. Además, esta propuesta no resuelve los problemas de financiamiento necesarios para la mantención y la ampliación de la red ferroviaria urbana. Vale resaltar que los Gobiernos estaduais no disponen de suficientes recursos para mantener este servicio en las condiciones deseables de funcionamiento.

El transporte rodoviario de pasajeros (líneas interurbanas e intermunicipales) está actualmente bajo la tutela de los Departamentos de Vialidad estaduais, siendo operados por la iniciativa privada, a través de contratos de concesión entre los Gobiernos estaduais y las empresas de autobuses. Las proposiciones actuales del Gobierno se orientan a la desreglamentación del sector a través del estímulo a la competencia entre las empresas y a la disminución de las normas y del control a la entrada de nuevas empresas en el mercado,

Vale recalcar que se trata de un sector muy poco estudiado en el Brasil, mereciendo análisis más profundos, principalmente por sus ramificaciones y relaciones con el sector ligado a los transportes urbanos.

En cuanto a los transportes urbanos, el análisis de la evolución de las relaciones contractuales entre los dos sectores nos permite concluir que hoy el problema de las relaciones entre el sector público y las empresas privadas de autobuses no concierne en esencia al hecho que la operación del sistema es ejecutada por el sector público o privado (esta operación es ejercida de forma mayoritaria por el sector privado).

Los problemas residen sobre todo en las dificultades de establecer una reglamentación clara y durable, definiendo las tareas respectivas de las autoridades de tutela y de los operadores privados. En este sentido, los contratos puestos en práctica recientemente en Curitiba, Recife, São Paulo, y Santo André, indican a los poderes públicos el camino a seguir a fin de poder ejercer eficazmente el control sobre una oferta operada de forma mayoritaria por el sector privado.

## R E F E R E N C I A S

- (1) **Barat, Joset** (1986). Questao institucional e financiamento dos transportes urbanos no Brasil: o caso da região metropolitana de São Paulo, en *Cadernos Fundap*, Sao Paulo, Año 6, N° 12, pp. 10 á 27.
- (2) **Brasileiro, Anisio** (1991). Développement urbain et transports collectifs au Brésil: les enseignements de l'expérience de Recife et Curitiba. Thèse de Doctorat á l'École Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 423 p.
- (3) **Domenach, Olivier** (1987). Metamorphose des rapports contractuels dans les transports publics urbains, en *Transports*, N° 326, Nov./Dic.
- (4) **Figuroa, O. Ibarra, V.; Jaramillo, S.; Leme, M. & Pacheco, R.** (1991). Analyse historique du rôle des tramways dans les transports urbains d'Amérique latine, Quatre études de cas, REDES-CODATU, Avril.
- (5) **Figuroa, Oscar & Henry, Etienne** (1987). Les enjeux des transports dans les villes latinoaméricaines, synthèse INRETS N° 6, Arcueil.
- (6) **Meirelles, Hely L.** (1985). Direito municipal brasileiro, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo.
- (7) **Ministerio da Infra-Estrutura, Secretaria Nacional de Transportes** (1991). Política Nacional de Transportes, Rio Janeiro.
- (8) **NTU- Revista "Transporte Urbano"** (1990). Año II, N° 4; julio-agosto.
- (9) **Pacheco, Regina** (1985). L'offre et utilisation des transports collectifs à la périphérie de São Paulo, thèse de doctorat de III Cycle, Université de Paris XII, 511 p.
- (10) **Telles H. R. D., Sonia** (1990). Versement Transport et financement des transports collectifs urbains - Étude de cas francais dans une perspective d'application aux villes brésiliennes, Thèse de doctorat de l'Université de Paris XII, 438 p.

TRADUCCION DEL PORTUGUES DE MARTIN FIGUEROA