

## ¿QUÉ ESTAMOS PAGANDO CUANDO SUBIMOS A UN ÓMNIBUS DEL STM?

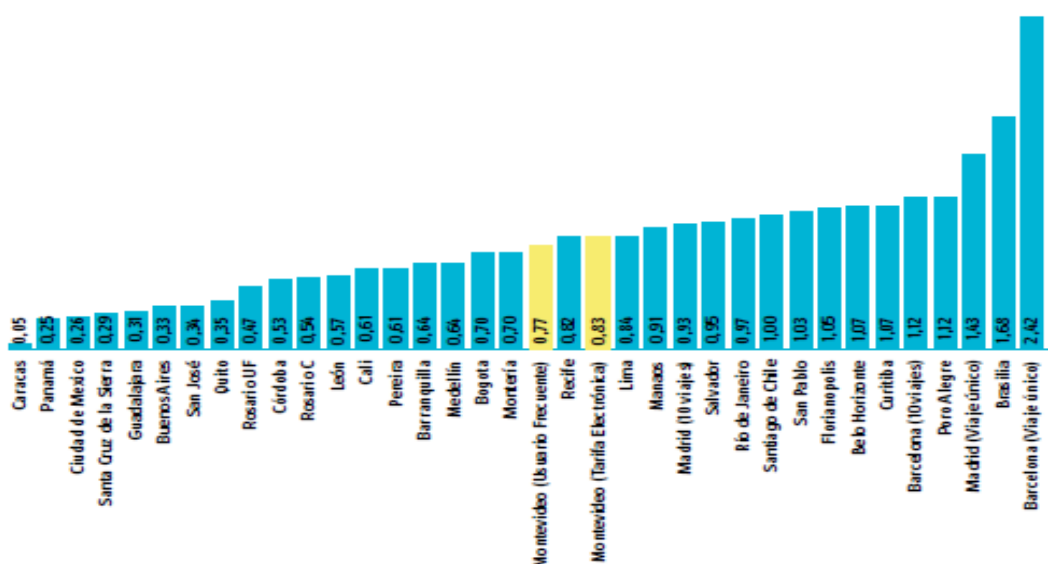
Paula Decia (\*)

Cada vez que sube el precio de boleto, es frecuente que el tema se ubique en el tope de la agenda pública y sea motivo de análisis y comentarios en los medios de comunicación. En general, en dichas circunstancias se aprovecha para discutir si es adecuada la relación precio-calidad del sistema de transporte público de pasajeros, siendo recurrente que se formulen afirmaciones alarmistas del tipo “Montevideo tiene el boleto más caro del mundo”.

¿Tiene Montevideo el boleto más caro del mundo? La respuesta a esta pregunta debe ser contundente: claro que no.

Como se puede apreciar en el Gráfico 1, Montevideo se ubica en la región en una posición intermedia, teniendo una tarifa menor a las ciudades brasileñas y chilenas, similar a las colombianas y peruanas y superior a las ciudades argentinas o venezolanas.

**Gráfico 1:**  
**Comparación tarifaria internacional - noviembre 2019 (en USD)**



Fuente: Informe sobre tarifa técnica y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo.

Claro que cuando se realizan este tipo de comparaciones entre tarifas de los sistemas de transporte público se suelen omitir consideraciones que resultan relevantes a la hora de entender similitudes y diferencias de otras realidades con respecto a la situación que existe en la capital de nuestro país. En particular, en las comparaciones no se hace referencia al otro gran componente que define el costo monetario de bolsillo del boleto: los subsidios. Corresponde subrayar, por cierto, que en la mayor parte de las ciudades de la región, en que el precio del boleto es inferior al vigente en Montevideo, los subsidios alcanzan niveles muy elevados, que en algunos casos se encuentran entre los más altos del mundo. (1)

## ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN MONTEVIDEO

Para evaluar de manera rigurosa lo que está pagando un pasajero cuando sube al ómnibus es necesario entender, por un lado, la composición de la estructura tarifaria y, por otro lado, la forma en que se financia el sistema. Para aportar claridad sobre estas cuestiones es necesario desarrollar 3 conceptos: **tarifa al público, tarifa técnica y subsidios**.

### Tarifa al Público (precio del boleto)

La tarifa al público es el precio que pagan los pasajeros cuando utilizan el sistema de transporte público, la que no necesariamente refleja los costos reales del traslado (tarifa técnica). La tarifa al público es, en esencia, una definición política acerca de una preferencia, que refleja cuál es la parte del financiamiento del sistema que es asumida en forma directa por los usuarios. Vale decir que, es usual que los sistemas de transporte público no sean completamente financiados por la recaudación tarifaria. El porcentaje de cobertura de los costos reales por la tarifa varía de acuerdo a las definiciones políticas y a los recursos presupuestales con que cuentan los gobiernos competentes en la materia.

### Tarifa Técnica

La tarifa técnica refleja la estructura de costos del sistema de transporte y, por lo mencionado, difiere del valor de la tarifa al público, siendo mayor a lo que paga un pasajero cuando sube al ómnibus.

En el caso de Montevideo, la tarifa técnica comienza a implementarse en la década de los 90. A partir del año 2012 ésta fue reformulada, estableciendo la diferenciación entre costos fijos y variables del sistema, considerando un desglose por grandes rubros que se presenta de manera sintética en el Cuadro 1.

**Cuadro 1.**  
**Estructura de la tarifa técnica (2)**

Diciembre 2019			
Conceptos	Costo (\$/KM)	Costo (\$/pasajero)	Porcentaje
<b>Costo Fijo</b>	<b>\$ 74,69</b>	<b>\$ 32,09</b>	<b>93%</b>
Gastos Administrativos	\$ 6,59	\$ 2,83	8%
Gasto en personal	\$ 58,00	\$ 24,92	73%
Gasto en repuestos y reparaciones	\$ 4,16	\$ 1,79	5%
Gasto en amortización de ómnibus	\$ 2,80	\$ 1,20	3%
Beneficio empresarial	\$ 1,63	\$ 0,70	2%
Costo financiamiento	\$ 1,00	\$ 0,43	1%
Costo reestructura personal	\$ 0,51	\$ 0,22	1%
<b>Costo Variable</b>	<b>\$ 5,21</b>	<b>\$ 2,24</b>	<b>7%</b>
Gasto en Combustible	\$ 3,69	\$ 1,59	5%
Gasto en lubricantes	\$ 0,51	\$ 0,22	1%
Gasto rodamiento	\$ 1,01	\$ 0,43	1%
<b>Costo Total</b>	<b>\$ 79,90</b>	<b>\$ 34,33</b>	<b>100%</b>

*Fuente: Informe sobre tarifa técnica y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo.*

Del análisis de la estructura de la tarifa técnica surge, claramente, que el componente más relevante de los costos corresponde a los costos fijos, que representan el 93% del costo total del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo. Puede apreciarse, asimismo, que entre los costos fijos el que tiene un peso relativo más relevante es el correspondiente a los gastos en personal. Los costos variables, por su parte, representan apenas el 7% de la tarifa técnica. Uno de los elementos que, seguramente, llama la atención en esta estructura de costos es el escaso peso que tiene el gasto en combustible.

**¿Por qué tiene el gasto en combustible un impacto relativamente bajo, siendo éste un insumo fundamental en la operación de un sistema, que continúa prestándose fundamentalmente en base a ómnibus a combustión?**

Este bajo peso relativo del gasto en combustible es atribuible a la existencia del denominado “Fideicomiso del Boleto”, también conocido como “Fideicomiso del Gasoil”, que es un subsidio nacional al consumo de gasoil de las unidades de transporte público de pasajeros. (3) Este subsidio hace que el impacto real del precio del combustible sobre los costos operativos no se vea reflejado en su mayor parte en la tarifa técnica, provocando, además, que el peso relativo del gasto del personal sea aún mayor. Gracias a este mecanismo de subsidio, las variaciones al alza del precio del gasoil no tienen un impacto sobre el precio del boleto que pagan los usuarios del sistema.

Se podría decir, por ende, que la tarifa técnica surge de una elaboración objetiva, a través de la cual se cuantifican los costos promedio de transportar un pasajero:

$$\text{Tarifa técnica por km} = \text{Costo Total por km} / \text{Índice de Pasajero por km (IPK)}.$$

La tarifa técnica representa una herramienta de política pública que permite controlar y monitorear los costos del sistema, al tiempo que emite las señales necesarias para poder establecer parámetros de eficiencia que sirven de referencia para las empresas prestadoras de los servicios.

En este contexto, cada vez que se incrementen los costos totales del sistema por km, o cuando se reduzca el IPK (el cual resulta del cociente entre el total de boletos vendidos y los kilómetros recorridos), la tarifa técnica aumentará y, por lo tanto, ocurrirá un incremento de la tarifa al público o, en su defecto, si se pretende mantener incambiado el precio del boleto, tendrá que producirse un aumento del subsidio. (4) Otra alternativa podría consistir en que, ante un aumento de la tarifa técnica, se trabaje sobre la optimización de los costos, si ello fuera posible, sin que se vean afectados de forma significativa los atributos de calidad de los servicios. Por lo tanto, monitorear y trabajar tomando como referencia la tarifa técnica resulta fundamental a la hora de asegurar la sustentabilidad del sistema y mantener saneada la situación económica y financiera de las empresas que tienen a su cargo la prestación de los servicios.

### Subsidios

Como se muestra en el Cuadro 2, el Sistema de Transporte de Montevideo tiene un costo total anual, expresado en pesos constantes del año 2019, de aproximadamente \$ 11.000 millones, de los cuales el 65% tiene como fuente de financiamiento la recaudación por concepto de venta de boletos (tarifa al público) y el restante 35% proviene de subsidios.

**Cuadro 2.**  
**Fuentes de Financiamiento del Sistema de Transporte de Pasajeros de Montevideo (2019)**  
**En pesos corrientes (U\$) y en porcentajes**

Categoría	\$U (corrientes 2019)	%
Recaudación	6.857	65%
Subsidios	3.761	35%
Intendencia	1.387	13%
Gov. Nacional	1.190	11%
Fideicomiso Gasoil	1.184	11%
<b>Total</b>	<b>10.618</b>	<b>100%</b>

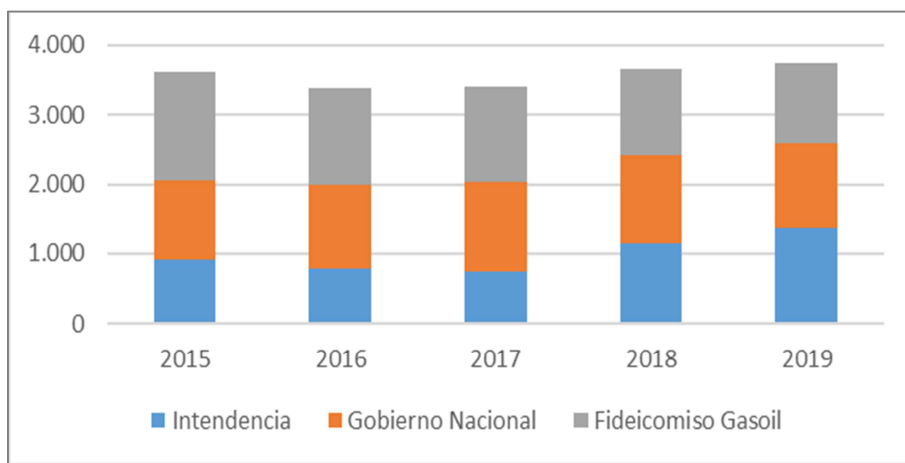
*Fuente: Elaboración propia en base al Informe sobre tarifas y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo.*

Entre los años 2017 y 2019, el componente de subsidios se mantuvo relativamente estable, aunque con una tendencia al crecimiento. (5). Es probable, no obstante, que este componente se haya incrementado a partir del año 2020, debido al impacto que tuvo el Covid-19 sobre la forma de financiamiento del sistema de transporte público en Montevideo.

Lo que sí ha ocurrido entre los años 2015 y 2019 es que las fuentes de financiamiento de los distintos esquemas de subsidio, provenientes de la Intendencia de Montevideo, del Gobierno Nacional y del Fideicomiso de Gasoil, han ido variando en el tiempo, cobrando mayor relevancia las fuentes de origen departamental.

En el Gráfico 2 puede observarse que la Intendencia de Montevideo ha implementado distintas innovaciones en la política tarifaria, que fueron introducidas a efectos de impactar a la baja en el precio real del boleto, como ser la diferenciación entre el pago con dinero efectivo y dinero electrónico, y el beneficio de usuario frecuente.

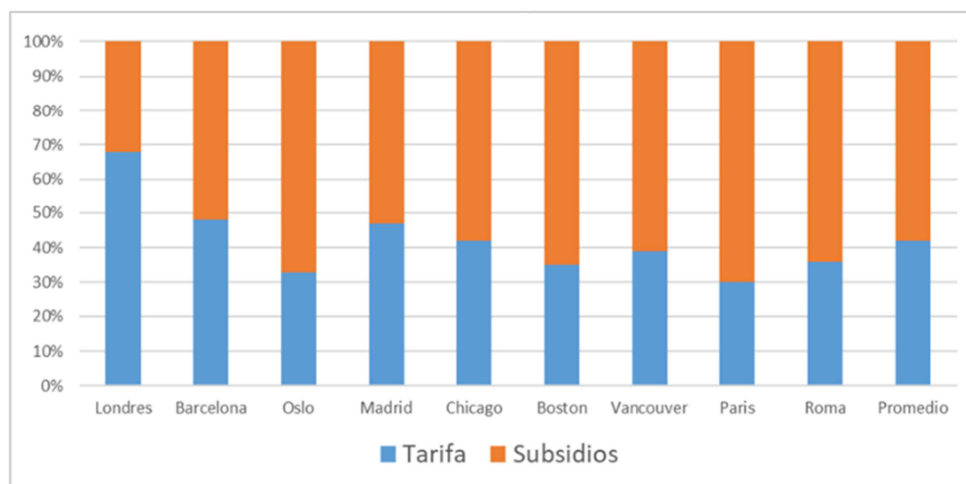
**Gráfico 2.**  
**Subsidios del Sistema de Transporte de Pasajeros de Montevideo (2015-2019)**  
En millones de pesos constantes de 2019



*Fuente: Informe sobre tarifa técnica y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo*

A nivel internacional, existe una amplia discusión sobre la existencia de subsidios en el transporte público y sobre la magnitud de recursos públicos aplicados a la subvención del precio del boleto. Como se ilustra en el Gráfico 3, la realidad indica que, en general, los sistemas de transporte de alta calidad cuentan con subsidios que representan más de la mitad de los costos operativos. (6) Cuando se incluyen en las estimaciones las inversiones relacionadas a la infraestructura, este porcentaje, incluso, aumenta.

**Gráfico 3.**  
**Composición de los ingresos de los servicios de transporte público en ciudades europeas y norteamericanas (2016)**  
**En porcentajes**



*Fuente: Informe sobre tarifa técnica y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo.*

Los fundamentos de estas mayores cuantías de fondos públicos destinados al financiamiento de sistemas de transporte de alta calidad, o sea de subsidios significativos, se basan en la relevancia que tiene el transporte público en tres aspectos: económico, ambiental y social. Económico, al disminuir los costos privados y sociales de vida en los centros urbanos; ambiental, dada la disminución de las externalidades negativas que implica la movilidad individual (contaminación, congestión, ruido, etc.); y social, al reducir las barreras de acceso a las actividades productivas, de ocio, salud, entre otras, lo que mejora la calidad de vida, contribuyendo a la equidad. (7)

En el caso de Montevideo, históricamente, se generaron una gran variedad de subsidios que benefician a los usuarios de los servicios de transporte público. Algunos favorecen a grupos específicos de la población, mientras que otros benefician a todos los usuarios, repercutiendo de manera directa en la baja de la tarifa técnica.

En la actualidad, los subsidios del sistema de transporte público de pasajeros en Montevideo son los siguientes:

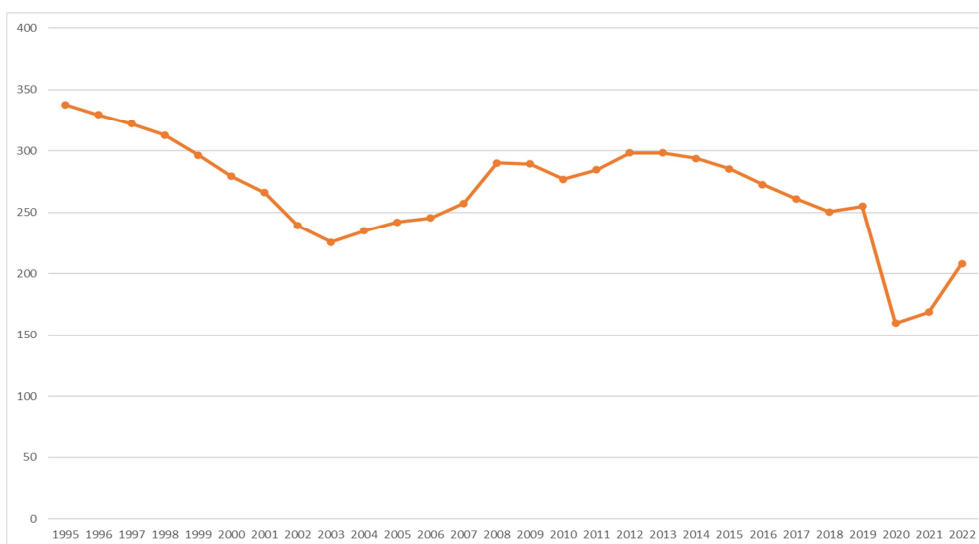
- Jubilados y pensionistas. Implica una tarifa al público reducida para aquellos jubilados y pensionistas que tengan ingresos menores a un monto establecido (financiado por la Intendencia de Montevideo). (8)
- Estudiantes. Implica una tarifa al público reducida según su categoría de estudiante (gratuitos, A o B) (financiado por el Gobierno Nacional e Intendencia de Montevideo).

- **Tarifa.** Corresponde a la diferencia entre la tarifa al público (de los tipos de viajes que no reciban otros subsidios) y la tarifa técnica (financiado por la Intendencia de Montevideo).
- **Usuario Frecuente.** A los usuarios de transporte público que realicen más de 40 viajes en el mes se les devuelve un importe de lo pagado a mes vencido. Hoy este importe está en \$ 3 por viaje realizado (financiado por la Intendencia de Montevideo). (9)
- **Fideicomiso del Gasoil.** Implica una devolución por litro de gasoil consumido por las empresas de transporte de pasajeros financiado a través de un fideicomiso que se nutre de un sobre precio al gasoil que hoy se encuentra en \$4,984, de modo tal que el precio del gasoil para las empresas de transporte público montevideanas se ubica en \$ 13,13/litro. (10)

## TENDENCIAS Y EVOLUCIÓN RECIENTE

Desde la última década del siglo pasado, la venta de boletos del transporte público de pasajeros en Montevideo ha venido cayendo. Este fenómeno ha estado presionando al alza sobre la tarifa técnica y sobre el precio del boleto.

**Gráfico 4.**  
**Evolución de la venta de boletos 1995 - 2022**  
**(en millones)**

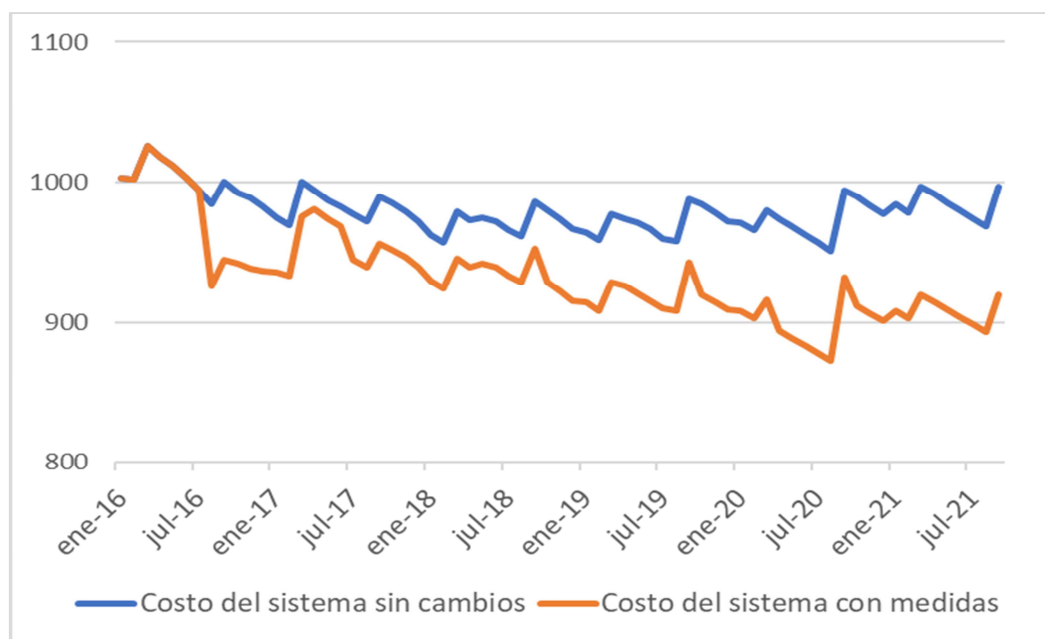


*Fuente: elaboración propia a partir de información de Informe sobre tarifa técnica y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo y catálogo de datos abiertos*

En este contexto, en los últimos 20 años, se han ido introduciendo distintos instrumentos bajo la forma de subsidios, con el objetivo de impactar sobre el precio del boleto. Así, a partir del año 2007, se instrumentó el subsidio al gasoil y, desde 2012, se implementó el subsidio a la tarifa.

Más recientemente, entre los años 2016 y 2021 comenzaron a aplicarse una serie de medidas orientadas a compensar la merma de ingresos atribuible a la disminución de la demanda, que se expresa en la reducción del número de pasajeros transportados. Entre estas acciones es importante destacar el proceso de reducción de costos del sistema, que se produce con el propósito expreso de las autoridades de la Intendencia de Montevideo de mitigar el traslado del incremento de la tarifa técnica al precio del boleto. Como se muestra en el Gráfico 5, entre enero de 2016 y diciembre de 2021, el abatimiento de los costos reales, expresado a precios constantes de 2019, alcanzó al 8,5%.

Gráfico 5.  
Estimaciones del costo mensual del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo (2016-2019)  
(en millones de pesos constantes de 2019)



Fuente: Informe sobre tarifa técnica y subsidios a usuarios del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo.

Esta disminución de los costos implicó un ahorro de \$ 2.800 millones en el período comprendido entre 2016 y 2021, resultante, entre otras, de las siguientes medidas:

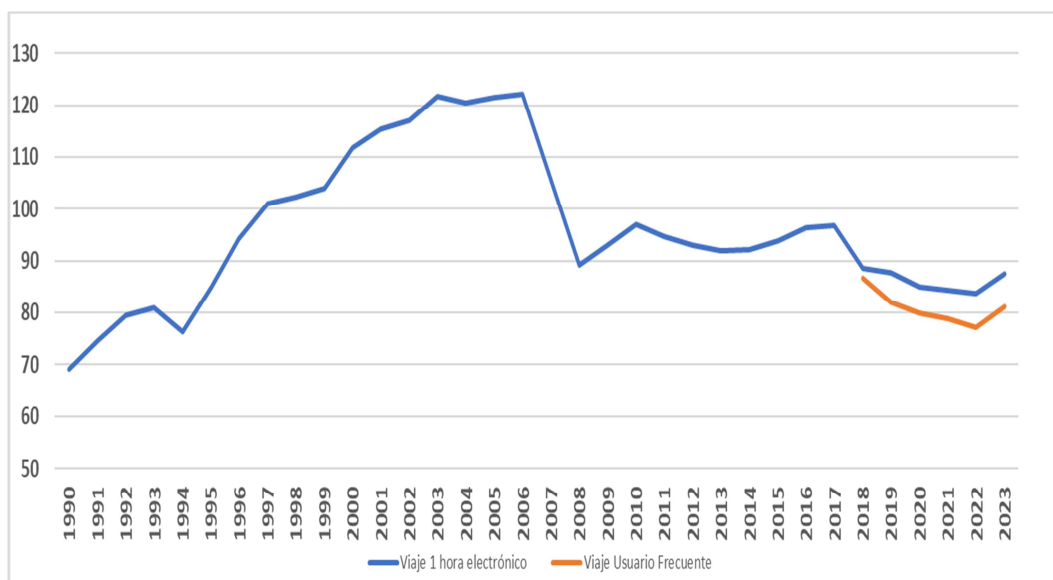


- Cambios en la forma de cómputo del costo salarial por categoría, utilizando como base el valor hora del jornal acordado en los Consejos de Salarios, que implicó reducciones de los costos salariales de entre el 5,7% y el 7,5%. (11)
- Cambios en la cantidad de personal por categoría, implementándose un plan de reducción gradual y acordada en 7 años de algunas categorías laborales (guardas, inspectores y administrativos), en el marco de proceso de implementación de nuevas tecnologías a bordo de las unidades.
- Cambios en el componente de costos referido a la ganancia empresarial, incorporando a la tarifa técnica un mecanismo por el cual la ganancia empresarial quedó vinculada, según ciertas reglas, a la evolución de la demanda del sistema en su conjunto.

**El efecto acumulado de toda esta batería de medidas, ha generado un abaratamiento en términos reales, del precio del boleto.**

La información aportada en el Gráfico 6 muestra que desde 2007 se ha registrado una tendencia descendente que ubica en la actualidad el precio real del boleto en valores similares a los vigentes a mediados de la década de los 90 del siglo pasado. (12) Cabe precisar, asimismo, que el precio real del boleto en junio de 2023 se situaba 32% por debajo del nivel previo a la introducción del Subsidio del Gasoil.

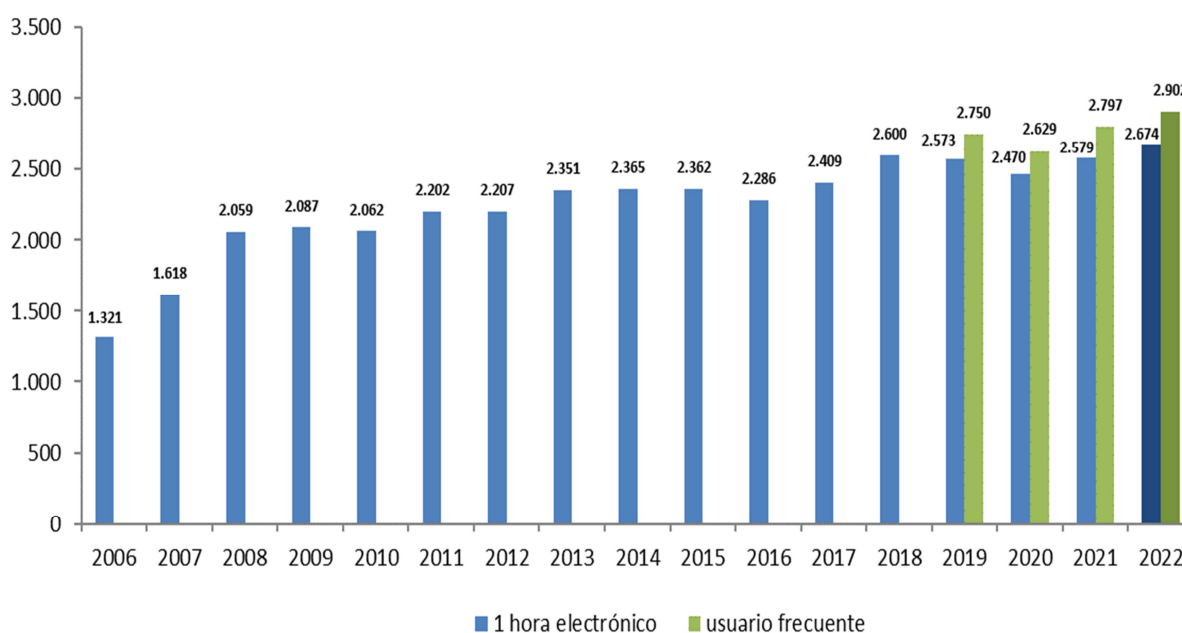
**Gráfico 6**  
**Evolución del precio real del boleto 1 hora y del usuario/a frecuente 1990 - 06/2023.**  
 (Base 100 = febrero de 2010)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del STM y del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Otra forma de visualizar los impactos que han tenido las políticas aplicadas sobre el precio del boleto surge de considerar la información sobre el abaratamiento en relación a los ingresos del hogar que tiene el gasto en transporte público para los usuarios. En el Gráfico 7 puede apreciarse que en el año 2022 con el nivel de ingreso promedio de un hogar de Montevideo se podían adquirir por mes más del doble de los boletos (electrónico y usuario frecuente) respecto a la situación imperante en 2006.

**Gráfico 7.**  
**Boletos mensuales de ómnibus que puede adquirir en promedio un hogar montevideano (2006-2022)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del STM y del Instituto Nacional de Estadística (INE).*

## CONSIDERACIONES FINALES

A partir de la pregunta inicial acerca de ¿qué estamos pagando cuando subimos a un ómnibus del STM?, en este informe se han definido los conceptos que tienen que ser considerados al analizar la estructura y la evolución de los costos del sistema de transporte público de pasajeros de Montevideo y se han explicitado los principales factores que han impactado sobre el precio del boleto durante los últimos años.

El análisis realizado ha pretendido ofrecer una visión sintética acerca de los elementos que han intervenido en el comportamiento de los costos y de los ingresos del sistema, en un contexto en que las autoridades competentes han puesto el acento en la mayor accesibilidad y eficiencia del mismo.

El conjunto de medidas adoptadas durante los últimos años ha actuado sobre el precio real del boleto, así como sobre múltiples componentes de la estructura de costos. En simultáneo, han incorporado desestímulos explícitos a la utilización de dinero en efectivo por parte de los usuarios, mediante la disminución del precio del boleto cuando éste se abona con instrumentos de pago electrónico (tarjeta STM), contribuyendo a mejorar la seguridad del sistema y los tiempos de viaje.

En un contexto de decrecimiento de la venta de boletos, que se intensificó a partir de 2014, las medidas adoptadas a partir de 2016 lograron frenar la caída de la demanda en 2019, antes de la irrupción de la pandemia del COVID-19.

Durante la emergencia sanitaria, la demanda se redujo de manera drástica, llegando a representar en el momento más crítico, prácticamente, la quinta parte de la demanda pre-pandemia. En estas circunstancias, la tarifa técnica, utilizada como instrumento de política, permitió gestionar e implementar acciones consensuadas con las empresas que prestan los servicios en Montevideo, a partir de información confiable y transparente sobre los costos operativos del sistema.

Téngase en cuenta que durante la emergencia sanitaria se mantuvo una oferta de servicios muy superior a la demanda y que el financiamiento del sistema fue posible gracias al establecimiento de acuerdos entre actores públicos y privados, los que implicaron abatimientos de costos administrativos, resignación de horas trabajadas, envío de trabajadores al seguro de paro, disminuciones de la remuneración al capital y mayores subsidios nacionales y departamentales.

Más allá de los esfuerzos realizados y de su repercusión en la reducción real del precio del boleto, la realidad indica que persiste el proceso de declive en la utilización del sistema de transporte público de pasajeros. (13) El análisis de la información disponible indica, asimismo, que la tendencia al mayor uso de vehículos particulares (autos y motos, principalmente), difícilmente se logre revertir actuando, únicamente, sobre el precio del boleto.

El camino a recorrer para revertir el proceso de persistente disminución de la demanda de los servicios de transporte público en Montevideo implica asumir que es necesario dar un salto de calidad, el cual implicará necesariamente la disponibilidad de recursos adicionales que deberán aplicarse al sistema.

Si se analiza la situación de los sistemas de transporte de alta calidad, como los existentes en varios países europeos, donde se cuenta con modos de transporte masivos ampliamente utilizados por la población perteneciente a distintos estratos socio-económicos, como el metro o el tranvía, se puede afirmar que la parte medular de las diferencias observadas respecto a la situación en Montevideo se encuentra en los montos de inversión aplicados. A modo de ejemplo, en el caso de la ciudad francesa de Lyon, teniendo similares características de población y territorio, la inversión en el transporte público es tres veces superior a la que se realiza en Montevideo (14).

La necesidad de disponer de mayores recursos para mejorar la calidad operativa y la infraestructura es una condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo del transporte público. Para asegurar que la utilización de esos recursos tenga los resultados esperados y para que con ellos se obtengan los mejores retornos económicos y sociales, las iniciativas de transformación deberán venir acompañadas de un nuevo esquema de gobernanza y de cambios regulatorios que permitan asumir los desafíos planteados.

La recuperación de la preferencia de los usuarios por el transporte público es posible, pero el logro de este objetivo depende, crucialmente, de que las autoridades competentes en la materia eleven el tema entre sus prioridades políticas, aportando soluciones que permitan aumentar los niveles de inversión y fortalecer las actuales capacidades institucionales.

- (1) Estupiñán, N., Scordia, H., Navas, C., Zegras, C., Rodríguez, D., Vergel - Tovar, E., ... Vasconcellos, E. (2018, May). Transporte y Desarrollo en América Latina. Vol. 1;No. 1, Caracas: CAF. Retrieved from <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1186>
- (2) Para profundizar en la metodología de cálculo de la tarifa técnica se puede consultar el "Informe sobre tarifas y subsidios a usuarios del sistema de transporte de Montevideo" <https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/imsubsidiosaltransportedigital.pdf>
- (3) [https://fb.cnd.org.uy/index.php?option=com\\_content&task=view&id=3&Itemid=7](https://fb.cnd.org.uy/index.php?option=com_content&task=view&id=3&Itemid=7)
- (4) El impacto de una baja en el IPK (una disminución en la venta de boletos) es al alza en los precios dado el alto porcentaje de costos fijos que tienen las estructuras de los sistemas de transporte lo que no permite tener ajustes de corto plazo.
- (5) No se cuenta con información pública posterior a 2019.
- (6) Estupiñán, N., Scordia, H., Navas, C., Zegras, C., Rodríguez, D., Vergel - Tovar, E., ... Vasconcellos, E. (2018, May). Transporte y Desarrollo en América Latina. Vol. 1;No. 1, Caracas: CAF. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1186>
- (7) Flavia Rovira. Estudio N°1, Relevancia económica y social del transporte público. Disponible en <https://cinve.org.uy/relevancia-economica-y-social-del-transporte-publico/>
- (8) Este monto al 1/2023 estaba en \$ 19.810 <https://www.bps.gub.uy/3477/boletos-para-pasivos.html>
- (9) <https://montevideo.gub.uy/areas-tematicas/sistema-de-transporte-metropolitano/tarjetas-stm/programa-de-beneficios-stm>
- (10) Decreto 441/22.  
Disponible: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/decretos/12/miem\\_352.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2022/decretos/12/miem_352.pdf)  
Actualmente, se está trabajando en una reformulación del Fideicomiso del Gasoil de modo que sirva como herramienta para la transformación del sistema hacia uno basado en energías más limpias. Un avance en este camino se está transitando mediante la aprobación de la Ley N° 17.703 de rendición de cuenta donde se establece la creación de un "Fideicomiso para la Movilidad Sostenible".

- 
- (11) Tener en cuenta que, en la estructura de costos el gasto de personal es el de mayor importancia relativa, por lo que las economías que se producen en este componente tienen impactos significativos sobre la tarifa técnica.
  - (12) Se considera el boleto de 1 hora electrónico por ser el más utilizado en el sistema, en particular, por parte de los usuarios frecuentes.
  - (13) La última encuesta de movilidad realizada en el 2016 muestra que, entre los modos motorizados de viaje, los autos representaban el 32% y las motos el 4 %. Por su parte, el transporte colectivo de pasajeros alcanzaba el 25%.
  - (14) Ver “Informe sobre tarifas y subsidios a usuarios del sistema de transporte de Montevideo”, cap. 4. Disponible:  
<https://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/imsubsidiosaltransportedigital.pdf>

---

(\*) Economista egresada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Universidad de la República. Master en Planificación, economía y operación del transporte urbano y metropolitano de la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.