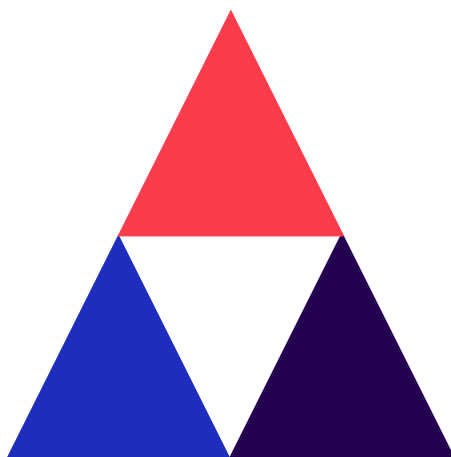




► Informe de la reunión

Reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano
(Ginebra, 30 de agosto – 3 de septiembre de 2021)



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2021

Primera edición 2021

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Informe de la reunión, Reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano (Ginebra, 30 de agosto – 3 de septiembre de 2021), Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas Sectoriales, Ginebra, OIT, 2021.

ISBN: 978-92-2-034302-9 (impreso)

ISBN: 978-92-2-034303-6 (web pdf)

Publicado también en francés: *Rapport de réunion*, Réunion technique sur l'avenir du travail décent et durable dans les services de transport urbain (Genève, 30 août-3 septembre 2021), ISBN 978-92-2-034304-3 (impreso), ISBN 978-92-2-034305-0 (pdf Web), Ginebra, 2021; y en inglés: *Meeting report*, Technical meeting on the future of decent and sustainable work in urban transport services (Geneva, 30 August-3 September 2021), ISBN 978-92-2-034292-3 (impreso), ISBN 978-92-2-034293-0 (pdf Web), Ginebra, 2021.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns

Índice

	Página
Abreviaciones.....	5
Introducción.....	7
1. Servicios de transporte urbano de pasajeros.....	9
1.1. Aspectos internacionales pertinentes.....	9
1.2. Tipos de servicios y distribución modal.....	11
1.3. Estructura.....	12
1.4. Financiación y condiciones económicas.....	14
1.5. Empleo mundial en el sector.....	16
2. Factores que generan cambios transformadores en el mundo del trabajo.....	19
2.1. Innovación tecnológica.....	19
2.1.1. Digitalización.....	19
2.1.2. Automatización.....	23
2.2. Cambios demográficos, urbanización e inclusión.....	24
2.3. Cambio climático.....	27
2.4. Globalización.....	29
3. Trabajo decente y sostenible.....	31
3.1. Empleo.....	32
3.1.1. Creación de entornos propicios sostenibles.....	32
3.1.2. Creación, transformación y pérdida de puestos de trabajo.....	36
3.1.3. Acceso a oportunidades de empleo y de medios de vida.....	38
3.2. Protección social y condiciones de trabajo.....	42
3.2.1. Protección social (seguridad social).....	42
3.2.2. Diversas formas de modalidades de trabajo y condiciones de trabajo.....	44
3.2.3. Inspección del trabajo.....	45
3.2.4. Seguridad y salud en el trabajo.....	45
3.2.5. Ordenación del tiempo de trabajo.....	48
3.2.6. Salarios e ingresos.....	48
3.3. Diálogo social y tripartismo.....	49
3.4. Las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.....	51

Anexos

I. Porcentajes de los principales medios de transporte utilizados para cubrir las necesidades de movilidad individual en ciudades seleccionadas	53
II. Distribución modal de la demanda total de transporte público en ciudades seleccionadas	55
III. Léxico (no exhaustivo) del transporte urbano de pasajeros de pequeña escala	56
IV. Empleo en los sistemas de metro de ciudades seleccionadas.....	57
V. Nota informativa sectorial de la OIT. La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros	59

► Abreviaciones

ATU	Sindicato Unido del Transporte Público
ETF	Federación Europea de los Trabajadores del Transporte
GLI	Global Labour Institute
OIT	Organización Internacional del Trabajo
CIIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas
ITF	Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte
ITU	International Telecommunication Union
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
FIT-OCDE	Foro Internacional del Transporte de la OCDE
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
UITP	Unión Internacional de Transportes Públicos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ONU-Hábitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos

► Introducción

En su 335.^a reunión (marzo de 2019), el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo aprobó la propuesta de programa de reuniones sectoriales mundiales para 2020-2021, en consonancia con la recomendación de los órganos consultivos sectoriales, en la que figuraba una reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano ¹. En su 337.^a reunión (octubre-noviembre de 2019), el Consejo de Administración aprobó la propuesta relativa a la finalidad de dicha reunión ², a saber, «discutir[án] las dificultades existentes y las posibles soluciones relativas al futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios y operaciones urbanos de transporte de pasajeros, con miras a la adopción de conclusiones, en particular de recomendaciones relativas a actividades futuras» ³. También aprobó la propuesta relativa a la composición de la reunión, en la que participarán todos los gobiernos, ocho representantes de los empleadores y ocho representantes de los trabajadores, designados sobre la base de los nombramientos realizados por los grupos respectivos del Consejo de Administración, consejeros técnicos y observadores de organizaciones internacionales oficiales y de organizaciones internacionales no gubernamentales.

Este informe se publica bajo la dirección de la Oficina Internacional del Trabajo. Ha sido elaborado para su utilización como base de las discusiones que tendrán lugar en la reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano, cuya celebración está prevista en Ginebra del 30 de agosto al 3 de septiembre de 2021. Su contenido se centra, en particular, en los trabajadores del «transporte público» ⁴, los trabajadores «móviles» y los trabajadores del «transporte informal» ⁵ en lo que se refiere al transporte urbano de pasajeros. Conforme al objetivo de la reunión, no se incluye el estudio de las condiciones laborales de los trabajadores de los servicios de transporte urbano de mercancías.

En la primera parte se examinan la naturaleza, la estructura y las condiciones económicas de los servicios de transporte urbano de pasajeros y se presentan datos sobre el empleo mundial en este sector. Se ponen de relieve los aspectos internacionales pertinentes para el transporte urbano de pasajeros, que desempeña un papel fundamental para superar la exclusión social, empoderar a las mujeres mediante el acceso al empleo y mejorar la vida de las poblaciones vulnerables. En la segunda parte se aporta información acerca de los factores que generan

¹ GB.335/PV, párr. 725, g).

² GB.337/PV, párr. 627, d).

³ GB.337/POL/2, 5.

⁴ Según el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *SDG Indicators Metadata Repository – Target 11.2*, 2016, 3, «el transporte público se define como un servicio colectivo de transporte de pasajeros disponible para toda la población. Comprende automóviles, autobuses, trolebuses, tranvías, trenes, metros y transbordadores que son compartidos por personas que no se conocen, sin previo acuerdo. No incluye, sin embargo, los taxis, el uso compartido de vehículos y los autobuses de alquiler, que no son compartidos por personas que no se conocen sin previo acuerdo. Tampoco incluye los modos de transporte informales y no regulados (transporte paralelo), los mototaxis, los vehículos de tres ruedas, etc. El concepto de transporte público hace referencia a un servicio público, considerado como un bien público, en el que se disponen convenientemente 'paradas' a fin de que los pasajeros puedan embarcar y desembarcar de forma segura, y 'rutas' delimitadas que son reconocidas oficialmente y/o formalmente».

⁵ Según la definición formulada por Robert Cervero, *Informal Transport in the Developing World* (ONU-Hábitat, 2000), 1-3, «los servicios de pequeña escala prestados por operadores privados reciben distintas denominaciones, como 'transporte paralelo', 'transporte de bajo costo' y 'transporte informal'». Incluyen servicios de vehículos motorizados o no motorizados bajo demanda y hacen referencia principalmente al «contexto en el que opera este sector, informal e ilícito, un tanto en segundo plano y fuera del sector de transporte público autorizado oficialmente».

cambios transformadores, dado que para analizar el futuro del trabajo en este sector es preciso comprender las megatendencias en relación con los avances tecnológicos, los cambios demográficos y la urbanización, el cambio climático y la globalización. Así, pues, en las dos primeras partes se presenta el panorama de fondo y se plantea el contexto de la tercera parte, en la que se examinan los aspectos laborales de los servicios de transporte urbano de pasajeros, siguiendo una estructura que gira en torno a los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

► 1. Servicios de transporte urbano de pasajeros

1. El transporte es a la vez un elemento impulsor y un indicador de desarrollo; en efecto, el transporte puede capacitar a las personas y a las comunidades para salir de la pobreza y superar la exclusión social ⁶. Las ciudades y las aglomeraciones urbanas desempeñan una función clave en varios aspectos relacionados con la eficacia y la sostenibilidad de la movilidad y de los servicios de transporte urbano de pasajeros. El acceso a la movilidad urbana puede ayudar a combatir la desigualdad y a promover la justicia ambiental, así como la salud, la justicia social y la igualdad de género en las ciudades. La movilidad sostenible en las ciudades será cada vez más importante, habida cuenta del compromiso central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de no dejar a nadie atrás. Los servicios de transporte urbano de pasajeros pueden facilitar el logro de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030. La movilidad que permite el transporte urbano de pasajeros es una de las bases del funcionamiento y el desarrollo inclusivo de las ciudades y los territorios.

1.1. Aspectos internacionales pertinentes

Servicios básicos, igualdad de acceso y prestación de servicios públicos

2. Los servicios de transporte urbano de pasajeros tienen un efecto catalizador y habilitador de otros derechos, como el derecho al desarrollo económico, social y cultural. Según el Programa de Hábitat, los servicios e infraestructuras de transporte constituyen un servicio básico al que todas las personas deberían poder acceder en condiciones de igualdad. Las autoridades locales y de los estados o provincias son las responsables de prestar tales servicios, con el apoyo del Gobierno central; los Gobiernos tienen la responsabilidad de descentralizar las competencias y los recursos a las autoridades locales que corresponda. Muchos otros actores, entre ellos el sector privado y las organizaciones comunitarias y no gubernamentales, pueden suministrar servicios de transporte bajo la coordinación de los Gobiernos ⁷. De hecho, en algunos países, a veces sucede que los servicios informales de transporte urbano de pasajeros están más extendidos que el transporte público formal. En el anexo I se proporciona una visión general del porcentaje de utilización de los principales medios de transporte para satisfacer las necesidades de movilidad individual en ciudades seleccionadas.
3. La titularidad y/o la gestión de los servicios de transporte urbano de pasajeros puede ser de carácter público o privado. «Los datos de que se dispone muestran que no hay correlación necesaria entre eficiencia y calidad de los servicios públicos, por una parte, y, por otra, la descentralización y la privatización. En algunos casos se han conseguido mejoras en la calidad y eficiencia de los servicios públicos. Los casos en que las reformas han arrojado resultados positivos son aquellos en que se ha recurrido a un amplio diálogo social, transparencia, marcos de control adecuados, contratos abiertos y medidas para proteger a los trabajadores. En otros casos, estas reformas han conducido a la rebaja de la

⁶ Naciones Unidas, *Mobilizing Sustainable Transport for Development: Analysis and Policy Recommendations from the Naciones Unidas Secretary-General's High-Level Advisory Group on Sustainable Transport*, 2016, 9.

⁷ Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), A/CONF.165/14, 1996, párr. 84.

calidad de los servicios públicos e incluso a un aumento de los costos»⁸. En los últimos años, en algunos países se ha recuperado el control y la gestión públicos de una serie de servicios de transporte público que antes estaban privatizados (remunicipalización)⁹.

Ciudades sostenibles

4. Para lograr que las ciudades y las comunidades sean sostenibles es imprescindible que existan sistemas sostenibles de transporte urbano de pasajeros¹⁰. En 2015, esta cuestión se integró en el ODS 11 —Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles—, en el que figura como meta específica, según se muestra en el cuadro 1.1.

Cuadro 1.1. Meta 11.2 e indicador 11.2.1 de los ODS

Meta 11.2	Indicador 11.2.1
De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	Proporción de la población que tiene fácil acceso al transporte público, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad

5. La Nueva Agenda Urbana fue aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. En esta agenda se reconoce el vínculo entre la urbanización racional y el desarrollo, así como el papel central que desempeñan la movilidad y el transporte sostenibles y accesibles, basados en una planificación innovadora e inclusiva, la formalización, la justicia ambiental, la integración territorial, la acción climática, la salud pública y la seguridad.

Seguridad vial

6. Más de 1,35 millones de personas mueren cada año como consecuencia de accidentes de tránsito, más del 90 por ciento de los cuales tienen lugar en países de ingresos bajos y medianos¹¹. Los objetivos actuales relativos a la seguridad vial en el mundo se exponen en el cuadro 1.2.

⁸ OIT, «Conclusiones sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales», en *Nota sobre las labores: Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*, JMMS/2001/10, 2001, 33-38, párr. 4.

⁹ Satoko Kishimoto, Olivier Petitjean y Lavinia Steinfert, *Remunicipalización: Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos*, Transnational Institute, 2017, 6. Véase también Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/73/396, 2018, párr. 12.

¹⁰ Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP), *Mobility and the SDGs: A Safe, Affordable, Accessible and Sustainable Transport System for All*, mayo de 2019, 2.

¹¹ Organización Mundial de la Salud, «Accidentes de tránsito», Nota descriptiva, 2018.

Cuadro 1.2. Meta 3.6 e indicador 3.6.1 de los ODS

Meta 3.6	Indicador 3.6.1
De aquí a 2020*, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	Tasa de mortalidad por lesiones debidas a accidentes de tráfico
*Plazo prorrogado a 2030 en virtud de la Resolución 74/299 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, <i>Mejoramiento de la seguridad vial en el mundo</i> , A/RES/74/299 (2020), párr. 3.	

7. Disponer de servicios de transporte urbano de pasajeros seguros contribuye a crear condiciones generales de trabajo seguras y saludables, en la medida en que dichos servicios influyen de manera positiva en la seguridad vial vinculada a la actividad laboral y reducen la incidencia de los accidentes en el trayecto de ida y vuelta al lugar de trabajo ¹².

Igualdad de género

8. El cumplimiento del ODS 5, que apunta a lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas, es un requisito necesario para alcanzar los demás ODS; la ampliación y la mejora de los servicios de transporte urbano de pasajeros pueden ayudar a hacer realidad estos objetivos ¹³. En los países de ingresos bajos y medianos, en particular, las mujeres dependen en gran medida del transporte público, pero los obstáculos o incluso la imposibilidad de recurrir a estos servicios, ya sea por el hacinamiento en los autobuses o por la falta de aceras adecuadas, dificulta el acceso a la atención de salud, la educación y el lugar de trabajo, entre otras necesidades ¹⁴. Por el contrario, la disponibilidad de servicios de transporte seguros y fiables favorece el acceso a oportunidades sociales y económicas.

1.2. Tipos de servicios y distribución modal

9. La mayoría de las ciudades disponen de diversos sistemas de transporte formal y/o informal, de carácter heterogéneo ¹⁵. La variedad de modos de transporte, su funcionamiento y sus servicios dependen del nivel de urbanización, de la densidad urbana y de las redes de transporte, así como de factores culturales ¹⁶. Existen notables diferencias entre los países e incluso entre las ciudades; en efecto, cada país o ciudad posee un ecosistema propio en el que se combinan servicios diferentes, desde el transporte público colectivo a sistemas secundarios y servicios especializados o de pequeña escala. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) describe el transporte público como un bien público y lo define como un servicio de transporte colectivo de pasajeros disponible para toda la población que comprende automóviles, autobuses, trolebuses, tranvías, trenes, metros y transbordadores que son compartidos por personas que no se

¹² Según se define en el [Protocolo de 2002 relativo al Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981](#), art. 1.

¹³ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), [Spotlight on Sustainable Development Goal 5: Achieve gender equality and empower all women and girls](#), 2017.

¹⁴ Naciones Unidas, «[Gender Equality and Sustainable Urbanisation: Fact Sheet](#)», Women Watch, s. f. Véase también John Riverson *et al.*, «The Challenges in Addressing Gender Dimensions of Transport in Developing Countries: Lessons from World Bank Projects», *Journal of the Transportation Research Board* 1956, No.1 (2006): 149-156, 154.

¹⁵ Robert B. Potter y Sally Lloyd-Evans, *The City in the Developing World* (Londres: Routledge, 1998), 119.

¹⁶ Anne Aguilera y Jean Grébert, «[Passenger Transport Mode Share in Cities: Exploration of Actual and Future Trends with a Worldwide Survey](#)», *International Journal of Automotive Technology and Management* 14, Nos 3/4 (2014): 203-216, 205-206.

conocen, sin previo acuerdo ¹⁷. Los servicios de transporte público representan en promedio alrededor del 16 por ciento de todos los desplazamientos que se realizan diariamente en el planeta ¹⁸.

10. En las grandes ciudades, los proyectos de infraestructura para el transporte público colectivo (especialmente el ferrocarril o el metro) son costosos y políticamente complejos, y su planificación, financiación y ejecución suelen llevar muchos años ¹⁹. En general, son los operadores de transporte público o privado formales y, en ciertos casos, las grandes empresas, quienes ofertan los distintos tipos de transporte público colectivo. En el anexo II se aporta información sobre la distribución modal de la demanda total de transporte público en ciudades seleccionadas.
11. En algunas ciudades, los operadores de pequeña escala prestan más de la mitad o incluso la totalidad de los servicios de transporte urbano de pasajeros (véase el anexo I) ²⁰. Las operaciones de transporte de pequeña escala (o transporte urbano artesanal), ya sean formales o informales, están muy extendidas en los países de ingresos bajos y medianos. Los vehículos que se utilizan suelen ser autobuses, microbuses, camionetas convertibles, automóviles, vehículos de tres ruedas y motocicletas. En algunos países, la regulación de estas actividades es escasa o inexistente, y estas pueden ser preponderantemente informales ²¹. Los itinerarios y los horarios pueden ser fijos, semifijos o variables ²². En el anexo III se incluye un léxico no exhaustivo a este respecto.

1.3. Estructura

12. La organización de los servicios de transporte urbano de pasajeros varía considerablemente de un país a otro, e incluso de una ciudad a otra ²³. Pueden entrar en juego diversos aspectos, como el modo en que las autoridades nacionales y locales se reparten los poderes reguladores, la forma en que está organizada la financiación del transporte público, la titularidad y la estructura de los operadores de transporte, el carácter de la relación entre las autoridades y los operadores de transporte y la manera en que se establece tal relación, y la posible utilización de mecanismos competitivos en el marco de un régimen regulatorio ²⁴. Los procesos rápidos de urbanización pueden agravar la falta de capacidad institucional de las autoridades encargadas del transporte público para responder a la creciente demanda de estos servicios en las ciudades ²⁵.

¹⁷ ONU-Hábitat, *SDG Indicators Metadata Repository*, 3.

¹⁸ Aguilera y Grébert, «Passenger Transport Mode Share in Cities», 206.

¹⁹ C40 Cities Climate Leadership Group, «[Implementation Guides: How to Make Public Transport an Attractive Option in Your City](#)», marzo de 2019.

²⁰ Robert Cervero y Aaron Golub, «Informal Public Transport: A Global Perspective», en Harry T. Dimitriou y Ralph Gakenheimer, eds. *Urban Transport in the Developing World: A Handbook of Policy and Practice* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2012): 488-518, 446-447.

²¹ C40 Cities Climate Leadership Group, «How to Make Public Transport an Attractive Option».

²² Cervero y Golub, «Informal Public Transport», 446.

²³ Didier Van de Velde et al., *Contracting in Urban Public Transport* (Comisión Europea, 2008), 4.

²⁴ Van de Velde et al., *Contracting in Urban Public Transport*.

²⁵ Slobodan Mitrič, *A Framework for Urban Transport Projects: Operational Guidance for World Bank Staff*, Transport Paper 15, Banco Mundial, 2008, 3.

13. El grado en que el sector privado debería participar en la prestación de los servicios de transporte urbano de pasajeros es una cuestión crucial de política pública ²⁶. El sector privado puede intervenir de diversas formas, entre ellas mediante el establecimiento de alianzas público-privadas, la subcontratación, la externalización y la franquicia. La demanda de movilidad en las ciudades que experimentan un rápido proceso de urbanización, junto con las reducciones en el gasto público y los déficits crecientes, han llevado a las autoridades públicas a recurrir más a menudo al sector privado para prestar estos servicios ²⁷. Conviene que las autoridades públicas ejerzan una supervisión eficaz para reafirmar el control sobre estos procesos, en la perspectiva de prestar servicios de transporte público de calidad ²⁸. Sin embargo, esto puede comportar dificultades para algunas autoridades que no tienen la capacidad de ejercer la supervisión necesaria debido a la falta de recursos o a la inviabilidad de vigilar a proveedores privados muy dispares ²⁹.
14. Existe un amplio abanico de regímenes de prestación de servicios de transporte público, como el suministro de servicios a nivel interno, las licitaciones y los contratos privados ³⁰. En el gráfico 1 se exponen las formas de organización y los marcos regulatorios más habituales en el transporte público. En algunos casos, las funciones de adquisición de equipos de transporte y de contratación de la prestación de servicios pueden estar estrechamente relacionadas ³¹. Los sistemas de gobernanza de las adquisiciones, las licitaciones y la contratación articulan las preferencias de desarrollo de los países ³² y pueden determinar el impacto laboral, social y ambiental del sector. A veces comprenden cláusulas laborales, criterios sociales o la obligación de utilizar tecnologías más ecológicas o innovadoras (por ejemplo, autobuses eléctricos).

²⁶ Banco Mundial, *Formulating an Urban Transport Policy: Choosing Between Options*, 2014, 14.

²⁷ OIT, *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales: Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*, JMMS/2001, 10.

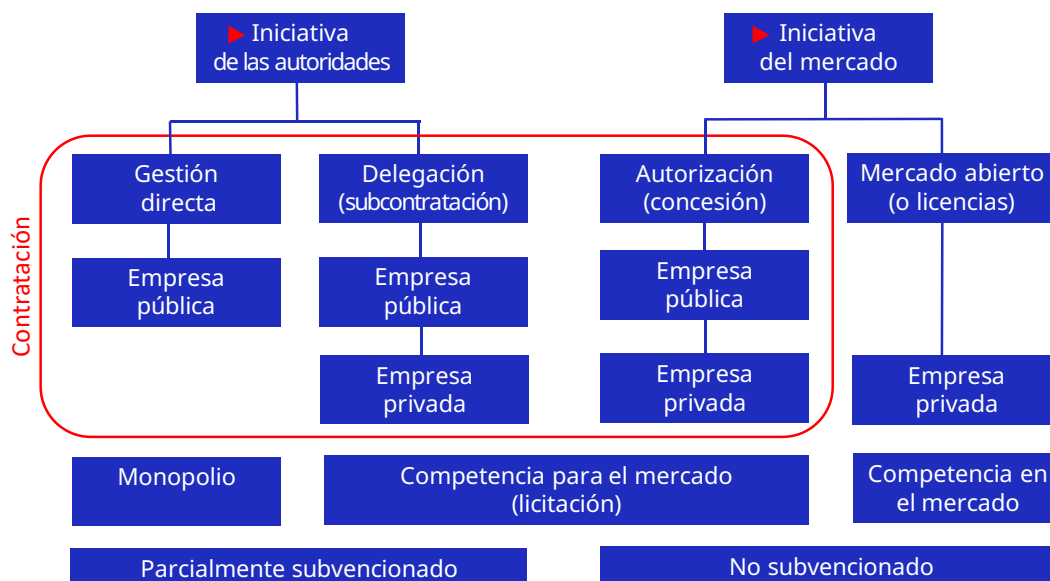
²⁸ Paul Barter, «Public Planning with Business Delivery of Excellent Urban Public Transport», *Policy and Society*, 27, No. 2 (2008): 103-114.

²⁹ Naciones Unidas, A/73/396, 2018, párr. 85.

³⁰ David Hensher e Ian Wallis «Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport: The Bus Experience», *Journal of Transport Economics and Policy*, 39, No. 3 (2005): 295-322.

³¹ Eric Trel, «Public Transport Regulation and Contracting», diaporama para el taller de formación de la UITP organizado en Johannesburgo, Sudáfrica, 10-14 de octubre de 2014.

³² Kamala Dawar y Seung Chul Oh, «The Role of Public Procurement Policy in Driving Industrial Development», Department of Policy, Research and Statistics Working Paper 8/2017 (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, 2017).

► **Gráfico 1. Formas de organización en el transporte público**

Fuente: Eric Trel, «Public Transport Regulation and Contracting», diaporama para el taller de formación de la Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP) organizado en Johannesburgo, Sudáfrica, 10-14 de octubre de 2014.

15. Las autoridades de transporte han tenido que hacer frente a la disminución creciente de la calidad y la adecuación de los servicios de transporte urbano de pasajeros ³³. Tienen la tarea de crear entornos propicios que fomenten el espíritu empresarial de los operadores, garanticen el cumplimiento de la dimensión social y de servicio público del transporte urbano de pasajeros y ofrezcan servicios de calidad ³⁴. Sin embargo, al mismo tiempo, transfieren los riesgos (relacionados con los costos, los ingresos y el mercado) a los operadores a quienes contratan ³⁵. En los países de ingresos bajos o medianos, en particular, puede ser muy complicado buscar el equilibrio entre la seguridad pública y las expectativas de la población, a la vez que se transfieren los riesgos ³⁶. Cada vez más, los contratos de prestación de servicios de transporte en autobús incluyen cláusulas que protegen a los operadores de ciertos riesgos, inclusive en lo que respecta a los ingresos tarifarios, de forma que este importante riesgo es transmitido a las autoridades responsables del transporte o a las ciudades ³⁷.

1.4. Financiación y condiciones económicas

Financiación mediante créditos

16. Gracias a la financiación mediante créditos, las ciudades pueden llevar a cabo proyectos de gran envergadura con un capital limitado. La infraestructura de transporte público precisa

³³ OIT, *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*, JMMS/2001, 10.

³⁴ Trel, «Public Transport Regulation».

³⁵ Trel, «Public Transport Regulation».

³⁶ Jaspal Singh, «Outsourcing Bus Operations: How to Make it Financially Sustainable», diaporama para el taller Talking Transit organizado por la oficina de la UITP en la India, en Gurugram, India, 2 y 3 de julio de 2015. Véase también Trel, «Public Transport Regulation».

³⁷ Véase, por ejemplo, Gobierno de la India, Ministerio de Desarrollo Urbano, *Guidelines for Participation by Private Operators in the Provision of City Bus Transport Services*, mayo de 2016.

de una inversión inicial considerable, mientras que los beneficios sociales y el posible rendimiento financiero se acumulan por lo general lentamente en el curso de un largo periodo. Este tipo de inversión suele financiarse en gran medida con créditos a largo plazo, de manera que el costo de la infraestructura pueda reembolsarse mediante la acumulación progresiva de los beneficios obtenidos ³⁸. Algunas ciudades cuentan además con modelos públicos de financiación estructurados que han producido buenos resultados.

17. La financiación mediante créditos es especialmente importante para los países de ingresos bajos y medianos, que disponen de un capital limitado, pero cuyas necesidades de desarrollo son considerables. Sin embargo, en muchos países, este tipo de financiación e inversión suele estar limitado por la dificultad o el costo del acceso al crédito (debido a la baja calificación crediticia), los altos tipos de interés, la escasa capacidad para llegar a acuerdos de financiación, la corrupción o una legislación que limita los niveles de endeudamiento de las ciudades y los estados ³⁹.

Subvenciones

18. Durante mucho tiempo, las subvenciones al transporte público metropolitano han suscitado controversia ⁴⁰. Sin embargo, la mayoría de las subvenciones al transporte público pueden justificarse por motivos sociales o de igualdad ⁴¹. Para ser sostenible, la movilidad urbana precisará de subvenciones (de capital y/o de funcionamiento), en la medida en que la mayor parte de los sistemas de transporte público colectivo de todo el mundo no consiguen cubrir los gastos de funcionamiento, y mucho menos los gastos de capital, únicamente mediante los ingresos tarifarios ⁴². Por ejemplo, se estima que en 2015, en Francia, los usuarios tan solo sufragaban un 12 por ciento del costo de la prestación de servicios de transporte urbano en las redes sin tranvía o metro, un 20 por ciento en grandes redes provinciales que disponen de metro o tranvía, y un 38 por ciento en la región de París ⁴³. En muchos países, las tarifas de transporte de pasajeros se mantienen a un precio bajo por motivos políticos, y, cuando no existen subvenciones públicas, los sistemas urbanos de transporte deben asumir esos costos, lo cual deriva en déficits de inversión.

Mecanismos de financiación

19. A medida que crecen los problemas financieros, las ciudades pueden experimentar una disminución de los ingresos o limitaciones de presupuesto. Entre las fuentes tradicionales de ingresos están los recursos tributarios, como el impuesto de bienes inmuebles o los impuestos a las empresas, así como los ingresos procedentes de multas de tráfico y de aparcamiento. Algunos gobiernos locales y regionales recurren a los ingresos asignados a fines específicos procedentes de determinados impuestos (por ejemplo, el impuesto sobre

³⁸ Walter Hook y Colin Hughes, *Best Practice in National Support for Urban Transportation, Part 2: Growing Rapid Transit Infrastructure – Funding, Financing, and Capacity* (Nueva York: Institute for Transportation and Development Policy, 2015), 38.

³⁹ Hook y Hughes, *Best Practice in National Support for Urban Transportation*, 38.

⁴⁰ John Pucher, Anders Markstedt e Ira Hirschman, «Impacts of Subsidies on the Costs of Urban Public Transport», *Journal of Transport Economics and Policy*, 17, N.º 2 (1983), 155-176.

⁴¹ Gobierno de Francia, Ministerio de Transición Ecológica y Solidaria, Comisariado General de Desarrollo Sostenible, *Transport collectif urbain: malgré la croissance des coûts d'exploitation, la participation financière des usagers diminue*, Datalab essentiel N.º 150, 2018, 1.

⁴² Daniel Pulido e Irene Portabales, «Boosting Mass Transit through Entrepreneurship: Going Beyond Subsidies to Reduce the Public Transport Funding Gap», *Connections*, World Bank Knowledge Note N.º. 6, 2015.

⁴³ Pulido y Portabales, «Boosting Mass Transit».

la gasolina) para asegurar la financiación regular del transporte público. Las autoridades están buscando mecanismos de financiación alternativos, ya sea mediante la mejora de los modelos empresariales, la recuperación de las plusvalías de las inversiones en transporte ⁴⁴ o los ingresos procedentes de actividades comerciales vinculadas con sus operaciones ⁴⁵.

Aumento de la demanda y del número de usuarios

20. Entre 2005 y 2025, el número de trayectos diarios en las zonas urbanas podría aumentar un 50 por ciento debido al aumento previsto de la población urbana y al incremento del número de trayectos diarios por residente urbano ⁴⁶. En los Estados Unidos de América, entre 1995 y 2018, el número de usuarios del transporte público aumentó un 27 por ciento ⁴⁷. Dicho aumento puede atribuirse principalmente a la rápida urbanización y al aumento de la población, a la inversión pública en el desarrollo de infraestructura y a factores que desincentivan la tenencia en propiedad de vehículos privados. Sin embargo, el aumento del número de usuarios y sus consecuencias para el empleo dependerán probablemente de la introducción de nuevas tecnologías ⁴⁸.

Competencia

21. En África, Asia y el Pacífico y América Latina, las operaciones de transporte de pequeña escala e informales siguen constituyendo una parte importante de los servicios, lo cual puede acentuar los problemas de competencia desleal y generar un círculo vicioso de baja productividad y bajo nivel de ingresos en el sector. En el contexto de los servicios de transporte público formales, la existencia de lagunas normativas o de actividades informales podría entrañar el solapamiento de servicios o la aparición de servicios paralelos, lo cual podría, a su vez, ocasionar un aumento de la competencia desleal ⁴⁹.

1.5. Empleo mundial en el sector

22. Como ocurre en otras ramas del sector de los servicios, los servicios de transporte urbano de pasajeros son intensivos en mano de obra. En muchas ciudades, los sistemas de transporte público colectivo son el pilar de la movilidad urbana y de la creación de empleo ⁵⁰. Mientras que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) los costos de mano de obra constituyen entre un 60 y un 80 por ciento

⁴⁴ Véase Francesca Medda, «Land Value Capture Finance for Transport Accessibility: A Review», *Journal of Transport Geography*, 25 (2012), 154-161. «La financiación mediante la recuperación de plusvalías urbanísticas se considera con frecuencia un método alternativo de generación de ingresos para los sistemas de transporte urbano. Se parte del supuesto de que es posible recuperar el gasto de capital de la inversión en transporte capturando una parte o la totalidad de las plusvalías urbanísticas resultantes de una mayor accesibilidad. De esa forma, se incorpora la accesibilidad en un marco financiero de valor del suelo en el que se vinculan los beneficios de la inversión en transporte con sus costos», 155.

⁴⁵ Pulido y Portabales, «Boosting Mass Transit».

⁴⁶ En 2005, los trayectos diarios realizados en transporte público constituían aproximadamente el 19 por ciento del total de desplazamientos. Véase *Sustainable Mobility for All initiative, Global Mobility Report 2017*, Banco Mundial, 52-53.

⁴⁷ American Public Transportation Association, *Americans Took 9.9 Billion Trips on Public Transportation in 2018: Public Transit Ridership Growth Exceeds Population Growth*, 2019.

⁴⁸ William J. Mallett, «Trends in Public Transportation Ridership: Implications for Federal Policy», Congressional Research Service, Report R45144, 2018, 1.

⁴⁹ ONU-Hábitat, *Informal Transport*, 8, 34 y 134.

⁵⁰ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 3: City Economies Grow Dynamic with Public Transport*, 2013, 7 y 9.

de los costos totales de una empresa de transporte público, en Asia el costo estimado de mano de obra constituye un 50 por ciento del costo de funcionamiento total ⁵¹.

Clasificación

23. Con arreglo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), los servicios de transporte urbano de pasajeros se clasifican bajo la sección 49: Transporte por vía terrestre y transporte por tuberías, grupo 492: Otras actividades de transporte por vía terrestre, clase 4921: Transporte urbano y suburbano de pasajeros por vía terrestre, y clase 4922: Otras actividades de transporte por vía terrestre, respectivamente ⁵².

Servicios formales

24. Las estimaciones mundiales más recientes en materia de empleo en el sector han sido elaboradas por el Observatorio del Empleo de la UITP, sobre la base de estudios realizados en 2009, 2011 y 2013, que son las únicas fuentes sustanciales de datos al respecto. En 2009, las empresas (operadores) formales de servicios de transporte urbano de pasajeros empleaban a 7,3 millones de trabajadores, y las autoridades encargadas del transporte público empleaban a unos 300 000 trabajadores ⁵³. La proporción media del número de conductores con respecto al número total de empleados es similar en las empresas que solo prestan servicios de metro o ferrocarril: en torno a un 20 por ciento en Europa y un 21 por ciento en Asia ⁵⁴. En las empresas europeas que ofrecen solo un medio de transporte (autobús o tranvía), la mayoría del personal se compone de conductores, que constituyen entre el 61 por ciento y el 74 por ciento del número total de empleados ⁵⁵.
25. En muchas grandes ciudades, los sistemas de transporte público colectivo son un importante empleador. Por ejemplo, aunque los sistemas de autobús son los sistemas de transporte público colectivo más generalizado, 182 ciudades de 56 países disponen de metro; en 2017, unos 54 000 millones de pasajeros utilizaron este medio de transporte ⁵⁶. En el anexo IV se ofrecen datos sobre el empleo en sistemas de metro seleccionados.

Servicios de transporte de pequeña escala e informales

26. En algunos países, los servicios de transporte urbano de pasajeros han pasado a formar parte de la economía formal (por ejemplo, mediante la implantación de sistemas de transporte rápido en autobús), mientras que en otros siguen operando mayoritariamente en la economía informal. En África y América Latina, los trabajos de la economía informal pueden constituir entre un 30 y un 40 por ciento del número total de puestos de trabajo en

⁵¹ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 3*, 2013, 7.

⁵² Naciones Unidas, «Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, Revisión 4», Serie M: Informes estadísticos, No. 4, Rev. 4, Nueva York, 2009, 54. La CIIU es una clasificación acordada de las actividades económicas que permite clasificar a las entidades con arreglo a la actividad que desempeñan. La CIIU es de uso generalizado, a escala tanto nacional como internacional, para clasificar los datos según el tipo de actividad económica en diversos ámbitos estadísticos, como los referidos al producto interno bruto, el empleo, la producción y otros aspectos.

⁵³ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 1: Employment in public transport: 13 million people worldwide!*, 2011, 2.

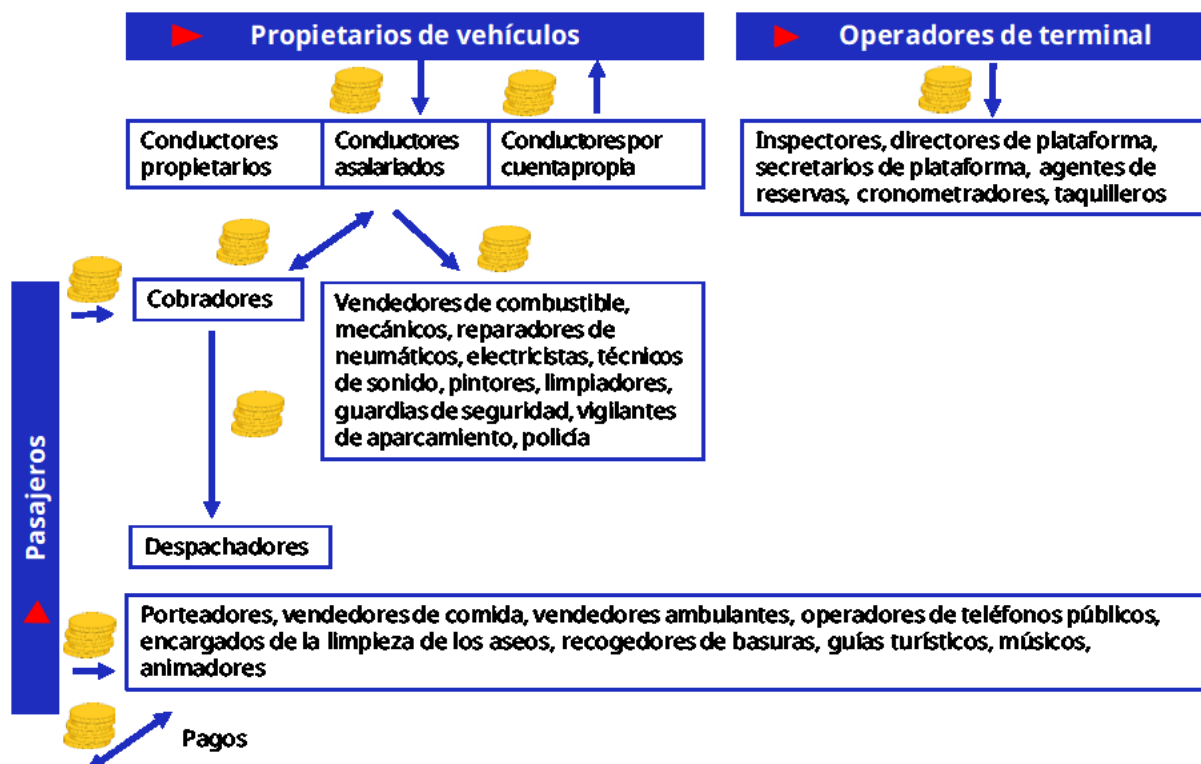
⁵⁴ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 2: City Economies Grow Dynamic with Public Transport*, 2012, 7.

⁵⁵ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 3*, 2013, 9.

⁵⁶ UITP, «World Metro Figures 2018», Statistics Brief.

el transporte urbano de pasajeros ⁵⁷. La fuerza de trabajo del transporte urbano de pasajeros de la economía informal está integrada por un ecosistema de conductores, cobradores, operadores y/o propietarios, vigilantes de estacionamiento, porteadores, cargadores, despachadores, operadores de teléfonos públicos, agentes de reservas, mecánicos, reparadores de neumáticos y agentes de limpieza, entre otras ocupaciones ⁵⁸. En el gráfico 2 se resumen las diferentes relaciones que se establecen en el marco de la economía informal del transporte.

► **Gráfico 2. Relaciones en el marco de la economía informal del transporte**



Fuente: ITF, *El poder de los trabajadores informales del transporte*, 13.

Consideraciones de género

27. El transporte es un sector en el que tradicionalmente predominan los hombres ⁵⁹ y en el que la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo es baja. En 2016, las mujeres representaban un 14 por ciento de la fuerza de trabajo del transporte público y un 8 por ciento eran conductoras ⁶⁰. Hay pocos datos sobre la participación de la mujer en los servicios informales de transporte urbano de pasajeros. Sin embargo, el proyecto sobre los

⁵⁷ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 2*, 2012, 5.

⁵⁸ Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), *El poder de los trabajadores informales del transporte. Folleto informativo de la ITF*, 2017, 12.

⁵⁹ Naciones Unidas, *Report to the United Nations Economic Commission for Europe Executive Committee on the Implementation of the Priorities of the UNECE Reform for Strengthening some Activities of the Committee: The Inland Transport Committee and Gender Issues in Transport*, ECE/TRANS/2009/7, 2008.

⁶⁰ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 3*, 2013, 11, citando el informe del proyecto conjunto de la UITP y la Federación Europea de los Trabajadores del Transporte (ETF), *Women's Employment and Gender Policy in Urban Public Transport Companies in Europe – WISE II*, Europäische Akademie für umweltorientierten Verkehr (EVA), 2016.

trabajadores informales del transporte de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) estableció, en 2016, que las mujeres trabajadoras de la economía informal son objeto de segregación ocupacional «vertical»⁶¹, es decir, que tienen menos seguridad en el empleo y ocupan puestos de trabajo peor remunerados⁶². En 2019, la ITF llevó a cabo un estudio mundial completo sobre las consecuencias del futuro del trabajo para las mujeres en el ámbito del transporte urbano, que demuestra la existencia de segregación ocupacional por motivos de género en los servicios de transporte urbano de pasajeros, ya sean formales o informales⁶³.

► 2. Factores que generan cambios transformadores en el mundo del trabajo

28. Las megatendencias mundiales, como las innovaciones tecnológicas, las consecuencias de los cambios demográficos y la urbanización, el cambio climático y la globalización, están transformando la forma en que se prestan y organizan los servicios de transporte urbano de pasajeros. Si se aprovechan bien las tecnologías transformadoras, las oportunidades demográficas, la globalización y la economía verde, los servicios de transporte urbano de pasajeros pueden convertirse en un potente motor de igualdad y sostenibilidad para las generaciones presentes y futuras⁶⁴.
29. La innovación podría facilitar el camino hacia un resurgimiento del transporte urbano de pasajeros⁶⁵. El diálogo social, las alianzas, la integración y los marcos de gobernanza serán esenciales para transformar la función del sector de una forma que favorezca por igual a usuarios, operadores, trabajadores y autoridades. Al mismo tiempo, la innovación producirá cambios significativos en el empleo, las condiciones de trabajo, los mercados laborales y las competencias⁶⁶.

2.1. Innovación tecnológica

2.1.1. Digitalización

Integración: la movilidad como servicio

30. Las actuales pautas en materia de movilidad están orientándose hacia un mayor desarrollo de la «movilidad como servicio», esto es, una ventanilla única y un mercado integrados para cubrir todas las necesidades de movilidad⁶⁷. La movilidad como servicio puede definirse como «la integración de varias formas de servicios de transporte en un único servicio de

⁶¹ Tessa Wright, *Gender and Sexuality in Male-Dominated Occupations: Women Workers in Construction and Transport* (London: Palgrave Macmillan, 2016), 18.

⁶² ITF, *El poder de los trabajadores informales del transporte*, 3.

⁶³ Tessa Wright, *The Impact of the Future of Work for Women in Public Transport* (ITF, 2019).

⁶⁴ OIT, *Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, 2019, 24.

⁶⁵ Paul Skoutelas, «American Public Transportation Association: The Renaissance of Public Transportation in the New Mobility Era», *The Future of Public Transportation*, ed. Paul Comfort (2020): 161-179, 177-178.

⁶⁶ Simone Pettigrew, Lin Fritschi y Richard Norman, «The Potential Implications of Autonomous Vehicles in and around the Workplace», *International Journal of Environmental Research and Public Health* 15, No. 9 (2018), 6.

⁶⁷ Paul Nyberg, «What are the forces behind the Mobility as a Service (MaaS) revolution?», LinkedIn, 2018.

movilidad accesible bajo demanda» (como los medios de transporte público, las aplicaciones de *e-hailing*, el préstamo de automóviles o bicicletas, el taxi o el alquiler de automóviles de corta o larga duración, o una combinación de estas posibilidades); este concepto de movilidad pretende suplir todas las necesidades de transporte mediante la utilización de una única aplicación y en un solo pago ⁶⁸. La movilidad como servicio puede tender un puente entre los nuevos modelos de negocio y los operadores de transporte tradicionales, facilitando el vínculo que faltaba entre los medios de transporte de primera y última milla. En el futuro podría ser necesario dar respuestas de política a las preocupaciones que puede suscitar la movilidad como servicio debido a sus consecuencias para el empleo, la protección de datos y la inclusión social ⁶⁹.

Nuevos modelos de negocio para las autoridades de transporte

31. La digitalización podría estar transformando la función de las autoridades de transporte en cuanto que contratistas, así como la forma en que gestionan los contratos, de manera que su función pase a ser la de integrar y agregar otros servicios y, finalmente, la de «proveedores de soluciones de movilidad total», como se muestra en el gráfico 3.

► Gráfico 3. Ejemplo del modelo de negocio de «proveedor de soluciones de movilidad total»



Fuente: Arthur D. Little y UITP, *The Future of Urban Mobility 2.0*, 2014, 23.

⁶⁸ MaaS Alliance, *What is MaaS?*, s.f.

⁶⁹ Kate Pangbourne *et al.*, «Questioning Mobility as a Service: Unanticipated Implications for Society and Governance», *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 131 (2020), 35-49.

Nuevos modelos de negocio para los servicios bajo demanda

32. El primer servicio de *e-hailing* utilizando una aplicación en línea lo suministró Curb (anteriormente Taxi Magic), conectando a los usuarios con proveedores de servicios tradicionales de taxi ⁷⁰. Otros servicios, como Karhoo, MyTaxi (anteriormente Hailo), Taxi Deutschland y Taxify, facilitan una opción de reserva en línea para los pasajeros que prefieren la seguridad y previsibilidad del precio de los taxis tradicionales ⁷¹. Sin embargo, los servicios de plataformas globales basadas en aplicaciones, como Didi, Gett, Grab, Lyft, Ola ⁷² y Uber, han perturbado profundamente el sector. Este tipo de proveedores alternativos de servicios de taxi apareció como consecuencia de la insatisfacción del consumidor con el mercado tradicional del taxi. Estas aplicaciones poseen diversas funciones que atienden a preocupaciones específicas de los consumidores, como los mecanismos de reparación, los riesgos de violencia y el establecimiento de precios de referencia. A su vez, la tarificación dinámica, así como el riesgo de manipulación que conlleva este sistema, ha supuesto una nueva preocupación para los consumidores, a la que algunos desarrolladores ya han dado respuesta ⁷³.
33. Aunque estén todavía en sus primeras etapas de desarrollo y tengan que superar diversos obstáculos jurídicos, financieros y organizativos interrelacionados, las cooperativas de plataforma del sector del taxi atraen el interés hacia este modelo. Inspirándose en el legado de las cooperativas «tradicionales», las cooperativas de plataforma emulan los modelos de prestación de servicios de otras empresas de plataforma, pero están diseñadas por los trabajadores o conjuntamente con estos ⁷⁴. Por ejemplo, hay cada vez más cooperativas de taxistas que crean sus propias aplicaciones en línea para evitar la intermediación de empresas de *e-hailing*, que privan a los conductores de derechos y prestaciones ⁷⁵.
34. El transporte público bajo demanda se ha organizado para que el servicio se preste de puerta a puerta o mediante puntos de embarque y desembarque previamente establecidos, a fin de reducir los niveles de servicio existentes, en particular en las zonas con baja densidad de población ⁷⁶. Este servicio se ha originado en respuesta al aumento de los gastos de explotación de los servicios de autobús y a las limitaciones de financiación pública, que han minado la capacidad de las autoridades locales de subvencionar el transporte público para mantener los niveles de servicio previos ⁷⁷.

⁷⁰ OIT, *Cuestiones prioritarias de seguridad y salud en el sector del transporte por carretera*, Informe para la discusión en la Reunión sectorial tripartita sobre la seguridad y la salud en el sector del transporte por carretera (Ginebra, 12-16 de octubre de 2015), Departamento de Políticas Sectoriales, 2015.

⁷¹ Véase OIT, *Cuestiones prioritarias de seguridad y salud en el sector del transporte por carretera*, y Michel A. J. Kompier, «Bus Drivers: Occupational Stress and Stress Prevention», ILO Working Paper, 1996, 21.

⁷² La empresa Ola suministra servicios mixtos, es decir, servicios de taxi tradicional y servicios de *e-hailing* a través de una plataforma.

⁷³ OCDE, «Taxi, Ride-sourcing and Ride-sharing Services – Note by Consumers International», documento presentado en la 65.ª reunión del Grupo de Trabajo No. 2 sobre Competencia y Regulación el 4 de junio de 2018, 3.

⁷⁴ Hannah Johnston y Chris Land-Kazlauskas, *Representación, voz y negociación colectiva: la sindicalización en la economía del trabajo esporádico y por encargo*, OIT, Serie Condiciones de Trabajo y Empleo N° 94, 2019, 23.

⁷⁵ OIT, *La cooperación en un mundo del trabajo en transformación: Hacia un futuro cooperativo*, La Iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, Nota informativa 6, 2019, 5.

⁷⁶ FIT-OCDE, *International Experiences on Public Transport Provision in Rural Areas*, 2015, 11.

⁷⁷ FIT-OCDE, *International Experiences*, 9.

Inteligencia artificial

35. Todavía no hay un consenso claro sobre la definición de «inteligencia artificial»⁷⁸. En el caso de los servicios de transporte público, la inteligencia artificial puede aplicarse a la toma de decisiones importantes en materia de contratación, eficiencia operativa, gestión del mantenimiento y gestión de activos, gestión de la seguridad y servicio al cliente⁷⁹. No obstante, el campo en el que la inteligencia artificial se someterá a más pruebas y tendrá mayor aplicación será probablemente el de los vehículos autónomos.
36. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) opina que la innovación en inteligencia artificial será fundamental para la consecución de los ODS siempre que se utilice para el bien⁸⁰, por ejemplo, para solucionar problemas relacionados con la transparencia, la confianza y la seguridad, las preocupaciones sobre el sesgo algorítmico⁸¹, las competencias, la supresión de puestos de trabajo y la intensificación de las desigualdades⁸². Sin embargo, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha advertido de que la utilización de la inteligencia artificial «puede entrañar graves riesgos para el derecho a la privacidad, en particular cuando se emplea para la identificación, el rastreo, el establecimiento de perfiles, el reconocimiento facial, la predicción de la conducta o la calificación de las personas»⁸³.
37. La digitalización y la inteligencia artificial están transformando la forma de funcionar de los servicios públicos tanto para los usuarios como para los funcionarios públicos. Será necesario establecer una reglamentación y estructuras de gobernanza para mitigar los posibles efectos negativos y asegurar que la digitalización y la inteligencia artificial aplicados a los servicios públicos contribuyan a la calidad del servicio, la accesibilidad, la rendición de cuentas y el trabajo decente⁸⁴. La forma en que los gobiernos gestionen dichos procesos tecnológicos incidirá en esa transformación.

Tecnología de vigilancia

38. En algunos países se han generalizado las prácticas de vigilancia en el transporte público, en particular, en los servicios de transporte público colectivo. Las autoridades y los operadores pueden utilizar tecnologías de vigilancia para controlar el tráfico, los delitos y los actos de

⁷⁸ Shailendra Hajela, «[Policy Considerations for AI Governance](#)», comunicación presentada en el taller de la Comisión de Estudio 3 del Sector de Normalización de las Telecomunicaciones de la UIT sobre políticas relativas al impacto de la inteligencia artificial en los servicios de TIC (Ginebra, 10 de abril de 2018). «La IA [inteligencia artificial] se entiende principalmente como un conjunto de técnicas encaminadas a reproducir algún aspecto de la cognición humana o animal mediante máquinas. La IA hace referencia a la capacidad de una computadora o un sistema robótico asistido por computadora de procesar información y producir resultados de una forma similar al proceso de pensamiento del ser humano en el aprendizaje, la toma de decisiones o la resolución de problemas. De alguna forma, el objetivo de los sistemas de IA es desarrollar sistemas capaces de resolver problemas complejos de manera similar a la lógica y el razonamiento humanos».

⁷⁹ UITP Asia-Pacific Centre for Transport Excellence, *Artificial Intelligence in Public Transport*, 2019, 41.

⁸⁰ UIT, «[Artificial intelligence](#)», AI for Good Global Summit 2020: Accelerating the United Nations Sustainable Development Goals.

⁸¹ Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme, *Algorithmic Bias and the Weaponization of Increasingly Autonomous Technologies: A Primer*, No. 9, 2018.

⁸² UIT, «[Artificial intelligence](#)».

⁸³ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 42/15, El derecho a la privacidad en la era digital, [A/HRC/RES/42/15](#) (2019), 3.

⁸⁴ Internacional de Servicios Públicos, *Digitalization and Public Services: A Labour Perspective*, 2019, 39 y 40. Véase también Comisión Europea, *Libro Blanco sobre la inteligencia artificial: un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza*, 2020, y Parlamento Europeo, *Artificial Intelligence Ante Puertas: Legal and Ethical Reflections*, Briefing paper, marzo de 2019.

terrorismo, o para investigar accidentes o asistir a los usuarios ⁸⁵. También se utiliza para vigilar a los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados ⁸⁶, en ocasiones, con cámaras orientadas hacia el interior. La situación y el entorno jurídicos en lo que respecta a la videovigilancia y la legislación relativa a la protección de la privacidad varían de un país a otro.

2.1.2. Automatización

Control de acceso, sistemas de venta de billetes y venta de billetes electrónicos

39. Los sistemas de transporte urbano de pasajeros presentan distintos niveles de desarrollo; en algunos es habitual que existan redes desarrolladas y formales, así como sistemas de control de acceso y de venta de billetes, incluida la venta de billetes electrónicos. En cambio, en el caso de las redes de transporte urbano de pasajeros menos desarrolladas o en transición, la automatización de las taquillas y de los sistemas de control de acceso en los principales intercambiadores de transporte, o la introducción de sistemas de venta de billetes electrónicos sin contacto, constituye una tendencia futura o ya en curso que puede aumentar la eficiencia del sistema mediante su formalización o modernización, pero que tendrá consecuencias para el empleo y la igualdad de acceso de los pasajeros a los servicios.

Metros autónomos ⁸⁷

40. La tecnología del metro (subterráneo) de conducción automatizada es un ejemplo de automatización. Los metros operan en un entorno controlado en el que el material rodante está menos expuesto a las inclemencias atmosféricas o a la interacción con otras redes de usuarios que el transporte por carretera. La UITP ha clasificado el funcionamiento automatizado de los sistemas de metro, también denominado funcionamiento de trenes sin conductor, en cuatro grados distintos de automatización ⁸⁸. En noviembre de 2019 existían 69 líneas de metro automatizado que cubrían una red de 1 146 kilómetros en 44 ciudades del mundo ⁸⁹. El índice de crecimiento de las líneas automatizadas se ha duplicado en cada uno de los últimos decenios, y se prevé que en el próximo decenio se cuadruplicue.

Vehículos autónomos

41. Los vehículos autónomos pueden aportar grandes beneficios a la sociedad. No obstante, antes de que se desarrollen plenamente, deberán superar una serie de obstáculos sociales y reglamentarios. En el contexto de una movilidad más integrada, los vehículos autónomos podrían ser más eficientes e integrarse en las aplicaciones de transporte público bajo demanda, en las plataformas en línea y en la venta de billetes electrónicos. Si bien en algunos países ya se han emprendido proyectos piloto, no se prevé que los vehículos

⁸⁵ The National Academies of Sciences, Engineering and Medicine, *Legal Implications of Video Surveillance on Transit Systems* (Washington, DC: The National Academies Press, 2018), 3-5.

⁸⁶ The National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, *Legal Implications of Video Surveillance*, i.

⁸⁷ Este apartado se basa en un estudio no publicado sobre la automatización del metro elaborado por encargo de la Oficina Internacional del Trabajo: Youbin Kang, «Technological Change: Driver Automation and Social Dialogue in Urban Metro Services» (Archivos de la OIT).

⁸⁸ Véase UITP, *World Report on Metro Automation*, Statistics Brief, 2018, 8.

⁸⁹ UITP, «*Observatory of Automated Metros*».

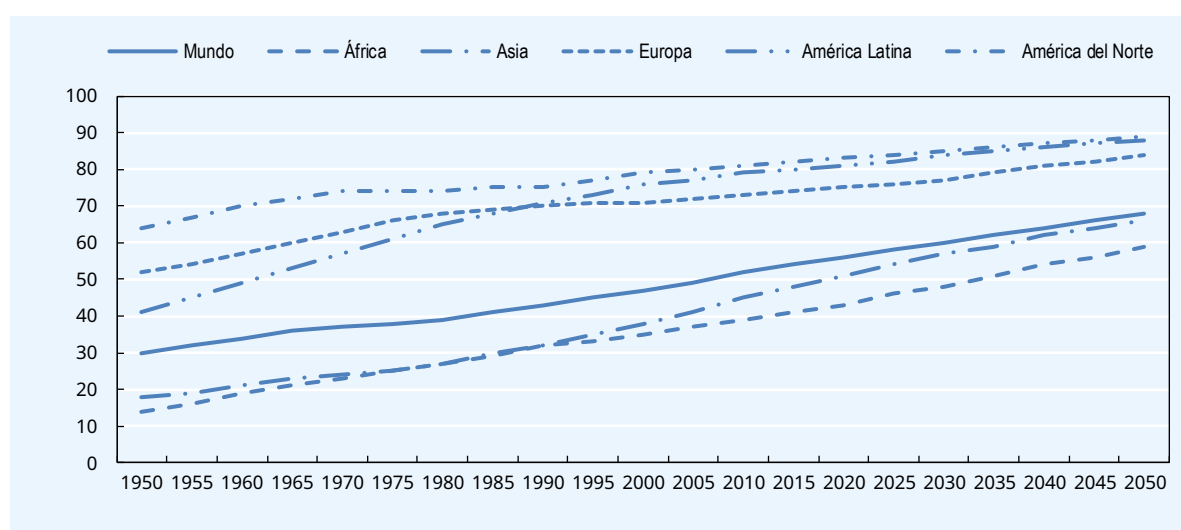
autónomos sustituyan a los conductores humanos a medio plazo; las estimaciones actuales indican que podrían implantarse entre 2060 y 2080 ⁹⁰.

2.2. Cambios demográficos, urbanización e inclusión

Gestión del crecimiento urbano y de las ciudades

42. Las Naciones Unidas prevén que la población mundial alcanzará la cifra de 8 500 millones de personas en 2030 y superará los 9 700 millones en 2050 ⁹¹. Como se observa en el gráfico 4, se prevé que en 2050 dos tercios de la población mundial vivirá en un entorno urbano. Las ciudades son parte de la respuesta a los retos particulares que ellas mismas han planteado, entre los que figuran cuestiones tales como las crecientes desigualdades, la pobreza y la discriminación, la degradación medioambiental, el uso insostenible del agua y la energía, y el riesgo creciente de desastres naturales y antropogénicos ⁹². Está previsto que el proceso de urbanización sea más rápido en los países de ingresos bajos y medianos-bajos, en los que el desarrollo inclusivo y sostenible depende cada vez más de la buena gestión del crecimiento urbano ⁹³.

► **Gráfico 4. Proporción de la población que reside en zonas urbanas, por regiones, 1950-2050 (porcentajes)**



Fuentes: FIT-OCDE, *ITF Transport Outlook 2019* (OECD Publishing, París, 2019), 74, con datos procedentes del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision, Online Edition*, File 2.

43. Se calcula que en 2030 habrá en el mundo 43 megaciudades con más de 10 millones de habitantes, en su mayoría localizadas en regiones en desarrollo. Sin embargo, algunas de las aglomeraciones urbanas de crecimiento más acelerado son ciudades con menos de un millón

⁹⁰ Todd Litman, *Autonomous Vehicle Implementation Predictions: Implications for Transport Planning* (Victoria Transport Policy Institute, 2020), 32.

⁹¹ Naciones Unidas, «Población».

⁹² Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *Smart Cities: Shaping the Society of 2030*, 2019, 13.

⁹³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, «Publications: 2018 Revision of World Urbanization Prospects», 16 de mayo de 2018.

de habitantes, muchas de ellas localizadas en Asia y África. Los países interesados van a tener muchas dificultades para satisfacer las necesidades de sus poblaciones urbanas en aumento, entre otras el transporte y la movilidad. Una de cada ocho personas vive en 33 megaciudades en todo el mundo, pero cerca de la mitad de los habitantes urbanos del mundo va a vivir en asentamientos más pequeños, con una población inferior a 500 000 habitantes ⁹⁴.

Incrementar la integración del transporte urbano de pasajeros, la vivienda y la forma y el tejido urbanos

44. Algunas ciudades y empresas de transporte público están colaborando para crear más calles sin tráfico y reducir de este modo las congestiones y dar prioridad al transporte público ⁹⁵. Por ejemplo, la creación de carriles especiales (como los carriles reservados a los autobuses) puede agilizar los recorridos, aumentar el número de usuarios y traducirse en ahorros y/o recursos adicionales para las autoridades ⁹⁶.
45. El bordillo de las aceras es un recurso fundamental del sector del transporte público ⁹⁷. Los derechos de propiedad y estacionamiento, así como las normas que rigen las zonas de subida y bajada de pasajeros, son un rasgo determinante de los mercados de transporte público ⁹⁸. Los derechos de utilización de este espacio —cuando no es de «propiedad común»— son una fuente de conflictos para todos los proveedores de servicios de transporte urbano de pasajeros, incluidos los proveedores informales de este tipo de servicios ⁹⁹. Las nuevas tendencias y la evolución de las tendencias en el sector han puesto de relieve esta cuestión últimamente, en particular con los nuevos modelos de negocio del servicio de taxi.
46. La vivienda asequible cerca de los intercambiadores de transporte atrae la inversión y propicia el crecimiento. Ahora bien, en algunos casos el problema de la falta de vivienda asequible podría requerir una mayor planificación y coordinación entre las autoridades locales, regionales y nacionales ¹⁰⁰. La vivienda asequible en los centros de las ciudades podría impedir la expansión urbana incontrolada y la baja densidad, que no solo plantean retos particulares a la prestación de servicios de transporte público sino que podrían aumentar las emisiones ¹⁰¹.

Envejecimiento

47. Las tendencias del envejecimiento van a aumentar la demanda de transporte público o de servicios adicionales de transporte paralelo en el futuro. Se estima que en 2050 al menos un cuarto de la población mundial, excepto en África, tendrá 60 años o más ¹⁰². Las personas de edad

⁹⁴ Naciones Unidas, «Publications: 2018 Revision of World Urbanization Prospects».

⁹⁵ Skoutelas, «American Public Transportation Association: The Renaissance of Public Transportation», 171.

⁹⁶ Skoutelas, «American Public Transportation Association: The Renaissance of Public Transportation», 174.

⁹⁷ Daniel Klein, Adrian Moore y Binyam Reja, «Curb Rights: Eliciting Competition and Entrepreneurship in Urban Transit», *The Independent Review: A Journal of Political Economy* 2, No. 1 (1997): 29-54, 37.

⁹⁸ Klein, Moore y Reja, «Curb Rights», 30.

⁹⁹ Antonio Estache y Andrés Gómez-Lobo, *The Limits to Competition in Urban Bus Services in Developing Countries*, World Bank Policy Research Working Paper 3207, 2004, 7-9.

¹⁰⁰ Skoutelas, «American Public Transportation Association: The Renaissance of Public Transportation», 174.

¹⁰¹ Alan Berger, «The Suburb of the Future, Almost Here», *The New York Times*, 15 de septiembre de 2017.

¹⁰² Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población, *World Population Ageing 2015*.

son un grupo demográfico en aumento que, sin alternativas de transporte, podría correr el riesgo de exclusión social. El transporte público ofrece movilidad a este segmento de la población y, aunque la aceptación de las tecnologías podría plantear dificultades, los nuevos servicios de transporte también podrían ser una solución para las personas de edad. Las partes interesadas públicas y privadas tendrán que pensar en las necesidades de las personas de edad y facilitar la utilización de las soluciones de transporte a fin de vender mejor sus servicios de movilidad.

Movilidad reducida, discapacidad y acceso equitativo

48. Las personas con discapacidad representan el 15 por ciento de la población mundial y se estima que en 2050 vivirán mil millones de personas con discapacidad en las ciudades y municipios urbanos. La falta de un sistema inclusivo de movilidad urbana es un factor que contribuye a privar a las personas en situaciones vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, de la posibilidad de acceder a escuelas o universidades, empleo decente, servicios de atención de salud y actividades de la vida pública ¹⁰³. Las ciudades ofrecen oportunidades para la creación de sistemas de transporte público accesibles y asequibles, pero la flexibilidad es fundamental para responder al desafío de la accesibilidad ya que el contexto y las necesidades van evolucionando. Algunos sistemas públicos ya son plenamente accesibles y muchos más están en vías de ofrecer transporte plenamente accesible ¹⁰⁴.

Personas jóvenes

49. La disminución del índice de propiedad de vehículos privados entre los mileniales (personas nacidas entre 1980 y 2000) es otra tendencia reciente que puede incidir positivamente en la demanda de servicios de transporte público ¹⁰⁵. En cuanto a las nuevas tecnologías y la aceptación de los vehículos autónomos, las encuestas preliminares muestran que los mileniales y centenarios (personas nacidas alrededor del nuevo siglo) aceptan más fácilmente los vehículos autónomos y semiautónomos ¹⁰⁶.

Migración

50. Las asimetrías del proceso de globalización pueden observarse desde la perspectiva de la migración: los migrantes se están concentrando en un grupo cada vez más reducido de países de destino ¹⁰⁷. En muchos países de destino los servicios de transporte público ofrecen oportunidades de empleo a las poblaciones vulnerables, en particular a las minorías y los inmigrantes. En los Países Bajos, por ejemplo, tras el éxito de un proyecto piloto en la ciudad de Arnhem, los refugiados que viven en Eindhoven y Nimega van a recibir formación para trabajar como conductores de autobús de la empresa de transporte público Connexxion ¹⁰⁸. Otros países tienen programas de migración que proporcionan visados a los trabajadores del sector del transporte.

¹⁰³ UITP y Handicap International, *Safe and Accessible Public Transport for All: Making SDG 11.2 a Reality*, 2019, 3.

¹⁰⁴ UITP, *Safe and Accessible Public Transport for All*, 4.

¹⁰⁵ Universidad de Pensilvania, Wharton School, «Demographic Shifts: Shaping the Future of Car Ownership», 21 de febrero de 2017.

¹⁰⁶ Vehicle Service Pros, «Millennials and Centennials are Driving Driverless Demand, Study Finds», 26 de mayo de 2017.

¹⁰⁷ Mathias Czaika y Hein de Haas, «The Globalization of Migration: Has the World Become More Migratory?», *International Migration Review* 48, No. 2 (2014), 283-323.

¹⁰⁸ Comisión Europea, Portal europeo sobre integración, «Refugees in the Netherlands to be Trained as Bus Drivers», 2019.

2.3. Cambio climático

51. Dado que el transporte es responsable del 25 por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas del consumo de energía a escala mundial, va a ser imposible abordar la cuestión del cambio climático sin promover el transporte sostenible ¹⁰⁹. En 2014, varios miembros de la comunidad del transporte se reunieron en la Cumbre sobre el Clima de las Naciones Unidas y plantearon algunas iniciativas de transporte para contribuir a la lucha contra el cambio climático; el objetivo de dichas iniciativas era incrementar el uso de vehículos eléctricos, aumentar la eficiencia del transporte ferroviario y el transporte aéreo y ofrecer alternativas sostenibles de transporte urbano de pasajeros en todo el mundo ¹¹⁰. Ahora bien, se estima que la transformación del sector del transporte (de pasajeros y de mercancías) requerirá una inversión acumulada de 32 billones de dólares de los Estados Unidos entre 2015 y 2050 ¹¹¹. Los incentivos económicos y el apoyo financiero a los servicios de transporte de pequeña escala van a ser indispensables para facilitar la transición hacia el transporte sostenible.
52. En 2015, la ITF y la UITP emitieron una declaración conjunta sobre liderazgo climático que aboga por la promoción del principio de «evitar, cambiar, mejorar» (evitar o reducir la circulación de bienes y personas, cambiar a modos de transporte de baja emisión de carbono, mejorar las tecnologías para la eficiencia energética), así como la formalización de los servicios de transporte informales y la ampliación de la infraestructura de transporte público para luchar contra el cambio climático ¹¹².

Motorización

53. El crecimiento simultáneo y fulgurante de la población, los ingresos y la adquisición de vehículos privados significa que las ciudades de todo el mundo en desarrollo corren el riesgo de enfrentar problemas graves de congestión, contaminación del aire, emisiones de gases de efecto invernadero y accidentes de tráfico. La proliferación de vehículos privados y la congestión han puesto a prueba los sistemas de transporte público como nunca antes. La congestión del tráfico pone en peligro la productividad y la competitividad de las ciudades y puede disminuir considerablemente la eficacia de los servicios de transporte público ¹¹³.

Cambio modal impulsado por las políticas

54. Los automóviles imponen costos significativos a la sociedad que pueden no correr por cuenta de los conductores. La preocupación por las repercusiones económicas y medioambientales de la congestión de tráfico es cada vez mayor en las ciudades de todo el mundo ¹¹⁴. Esto ha llevado a las autoridades locales y nacionales a tomar diversas medidas de política encaminadas a promover el cambio modal. Por ejemplo, la tarificación vial puede contribuir a la ampliación de las redes de transporte urbano de pasajeros; varias ciudades

¹⁰⁹ Agencia Internacional de Energía, *CO₂ Emissions from Fuel Combustion: Highlights*, 2019, 11. Datos de 2017.

¹¹⁰ Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, «A Summary Report of the UN Climate Summit 2014», *Climate Summit Bulletin* 172, No. 18, 26 de septiembre de 2014, 16-17.

¹¹¹ Naciones Unidas, *Mobilizing Sustainable Transport for Development: Analysis and Policy Recommendations from the United Nations Secretary-General's High-Level Advisory Group on Sustainable Transport*, 2016, 17.

¹¹² UITP e ITF, *Joint Declaration UITP-ITF on Climate Leadership*, 5 de agosto de 2015.

¹¹³ Banco Mundial, «Urban Transport», 6 de abril de 2015.

¹¹⁴ Elisabetta Cornago, Alexandros Dimitropoulos y Walid Oueslati, «Evaluating the Impact of Urban Road Pricing on the Use of Green Transport Modes: The Case of Milan», OECD Environment Working Paper No. 143, 2019, 3.

han puesto en práctica medidas o cambios modales impulsados por las políticas, por ejemplo el pago por el uso de infraestructuras, la tasa de congestión y algunos cambios en el uso del suelo, como promover la peatonalización de las ciudades.

Electrificación y descarbonización

55. La necesidad de reducir las emisiones procedentes del sector del transporte es cada vez más urgente. El transporte público puede desempeñar un papel importante en la transición a vehículos eléctricos o de bajas emisiones ¹¹⁵. El envejecimiento del parque móvil puede plantear problemas de seguridad, incidir en la fiabilidad de los servicios y aumentar las emisiones.
56. El transporte informal y las operaciones de pequeña escala suelen caracterizarse por bajos niveles de productividad y por la utilización de vehículos más antiguos debido a la presión de la competencia y a la oferta excesiva de vehículos ¹¹⁶. La fragmentación del sector hace que el acceso a financiación y a tipos de interés asequibles para operadores de transporte de pequeña escala sea de suma importancia para modernizar el parque móvil y mejorar las emisiones de los vehículos ¹¹⁷. La falta de capital debida a la escasa rentabilidad puede impedir el acceso a créditos de bancos comerciales. Sin embargo, los bancos nacionales de desarrollo podrían desempeñar un papel mucho mayor en el apoyo a los operadores de pequeña escala.
57. La transición a sistemas de transporte urbano de pasajeros de emisión cero también puede promoverse mediante innovaciones en el transporte en vehículos pequeños y en las operaciones informales de pequeña escala (como los vehículos eléctricos tipo *rickshaw*) ¹¹⁸. Ahora bien, los programas de modernización pueden tener un impacto negativo en los trabajadores informales y de bajos ingresos, pero la adopción de medidas especiales ayudaría a proteger sus medios de vida durante la transición.
58. La movilidad eléctrica se considera un aspecto inseparable de las estrategias de transporte urbano para cumplir compromisos medioambientales y hacer más habitables las ciudades ¹¹⁹. Varias ciudades en todo el mundo están estableciendo marcos para promover la introducción de autobuses eléctricos ¹²⁰, que representan cerca del 18 por ciento de los servicios de transporte en autobús ¹²¹. Por ejemplo, el operador del Servicio de Transporte Eléctrico de la Ciudad de México adquirió recientemente una flota de trolebuses de emisión cero que funcionan con baterías ¹²². Sin embargo, a escala mundial, más del 50 por ciento de las flotas de autobuses utilizan gasóleo y otro 22 por ciento utiliza gasóleo combinado con aditivos o biodiésel ¹²³.

¹¹⁵ Malin Aldenius, «Influence of Public Bus Transport Organisation on the Introduction of Renewable Fuel», *Research in Transportation Economics* 69 (2018): 106-115.

¹¹⁶ Kenneth Gwilliam, *Cities on the Move: A World Bank Urban Transport Strategy Review* (Banco Mundial, 2002), 104.

¹¹⁷ Experiencias internacionales presentadas en la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Transporte Urbano Sostenible: *Opciones de Política para Modernizar e Incrementar el Potencial Medioambiental de las Flotas de Taxis en Ciudades de América Latina*, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, 18-19 de mayo de 2011, 5 y 11.

¹¹⁸ Akshay Mani, Madhav Pai y Rishi Aggarwal, *Sustainable Urban Transport in India: Role of the Auto-rickshaw Sector* (Instituto de Recursos Mundiales y EMBARQ), 2012.

¹¹⁹ UITP, «The Impact of Electric Buses on Urban Life», Policy brief, 2019, 1.

¹²⁰ UITP, *Bus Tender Structure*, tercera edición, 2018, 15.

¹²¹ UITP, *Global Bus Survey*, Statistics brief, 2019, 2.

¹²² Chris Randall, «Mexico City Launches Electric Trolleybus Tender», *Electrify*, 25 de marzo de 2020.

¹²³ UITP, *Global Bus Survey*, 2.

2.4. Globalización

Hipermovilidad y turismo

59. La hipermovilidad puede definirse como la potenciación al máximo de los desplazamientos físicos ¹²⁴. Puede describir viajeros de gran movilidad por transporte aéreo y terrestre y comprender una variedad de desplazamientos temporales, incluidos los desplazamientos por motivos de ocio y relacionados con el trabajo. Se ha plasmado en la rápida expansión de los sistemas de transporte pero ha dado lugar a una congestión del tráfico que ha provocado una drástica disminución de la movilidad y la accesibilidad; esto último, a su vez, se ha traducido en una menor productividad de las empresas, un aumento del consumo de combustibles, un mayor nivel de contaminación y la pérdida de tiempo valioso para las personas ¹²⁵. Varios representantes del mundo académico han cuestionado la sostenibilidad de la hipermovilidad ¹²⁶.
60. El mercado mundial del turismo y de los viajes de negocios ha registrado un crecimiento continuo y una diversificación cada vez mayor ¹²⁷. Por ejemplo, los viajes de ocio en los países industrializados han sufrido un cambio radical en los últimos años. Ello ha aumentado la demanda y preparado el terreno para la aparición de nuevos modelos de negocio para los servicios de transporte urbano de pasajeros. Algunas ciudades implementan medidas para aumentar su atractivo para los turistas, como reducir las tarifas o eximir del pago de billetes a determinadas categorías de personas y ofrecer billetes con descuentos o billetes gratuitos. En el caso de los servicios de taxi, las molestias y el tiempo de espera de los usuarios se reducen al mínimo mediante aplicaciones que ponen a su alcance servicios de taxi fiables en cientos de ciudades de todo el mundo ¹²⁸.

Aplicaciones de e-hailing

61. La globalización ha fomentado la expansión de las aplicaciones bajo demanda a través de plataformas internacionales de diversas formas:
- permitiendo el registro en el extranjero de las empresas mediante la apertura de oficinas locales que se ocupan de cuestiones locales específicas;
 - facilitando la contratación de conductores y ofreciendo mayor flexibilidad a las empresas para tantear el mercado;
 - consolidando y aumentando la coherencia de los servicios mediante la utilización de indicadores clave del rendimiento;

¹²⁴ C. Jotin Khisty y Ulli Zeitler, «Is Hypermobility a Challenge for Transport Ethics and Systemicity?», *Systemic Practice and Action Research* 14 (2001), 597-613.

¹²⁵ Khisty y Zeitler, «Is Hypermobility a Challenge?».

¹²⁶ Véase John Adams, *The Social Consequences of Hypermobility*, RSA Lecture, 21 de noviembre de 2001; Khisty y Zeitler, «Is Hypermobility a Challenge?» y Stefan Gössling *et al.*, «[Hypermobility Travellers](#)» en Stefan Gössling y Paul Upham, eds, *Climate Change and Aviation: Issues, Challenges and Solutions* (London: Routledge, 2009).

¹²⁷ Organización Mundial del Turismo, *Tourism Towards 2030: Global Overview*, Madrid, 2011.

¹²⁸ Yazhe Wang, Baihua Zheng y Ee peng Lim, «[Understanding the Effects of Taxi Ride-sharing: A Case Study of Singapore](#)», *Computers, Environment and Urban Systems* 69 (2018): 124-132.

- estableciendo mecanismos de reclamación y reparación que permiten que las plataformas internacionales respondan a las expectativas y exigencias de los usuarios de forma rápida y a escala mundial, y
- consolidando su uso y ayudando a ganar la confianza de los usuarios de teléfonos móviles a nivel nacional e internacional en el servicio de transporte con el carácter más local.

Operadores multinacionales de servicios de transporte local

62. En la mayoría de los países, la prestación de servicios de transporte urbano de pasajeros es responsabilidad de los municipios o estados o provincias, que han adoptado diferentes modelos con distintos grados de externalización. La participación de las empresas del sector privado en los servicios de transporte urbano de pasajeros difiere de un país a otro; en muchas regiones se ha producido un incremento en las actividades de grandes operadores multinacionales para servicios de transporte local (conocidos informalmente como MOLTS, *multinational operators for local transport services*)¹²⁹. Estas empresas operan en varias ciudades y las más importantes emplean a más de 450 000 trabajadores (véase el cuadro 2.1). Muchas grandes empresas han creado empresas filiales, que suelen aplicar convenios colectivos diferentes¹³⁰. Debido a la escasez de datos disponibles, especialmente en formatos que permitan establecer comparaciones por países y regiones, es difícil realizar una estimación precisa del porcentaje de empleo que representan estas empresas.

► **Cuadro 2.1. Principales operadores multinacionales de servicios de transporte local que ofrecen servicios de transporte urbano de pasajeros**

Operadores multinacionales de servicios de transporte local	Número de empleados	Número de países en donde operan
Transdev (2018)	73 590	20
Keolis (2018)	65 664	16
Groupe RATP (Régie autonome des transports parisiens) (2018)	63 000	14
Arriva (2019)	46 000	14
National Express (2019)	51 000	8
ComfortDelGro (2018)	24 697	7
Go-Ahead Group (2018/2019)	29 000	6
Mass Transit Railway (MTR) (2018)	31 896	4
First Group (2018)	36 500	3

Nota: para First Group, la categoría «número de empleados» incluye First Transit, First Bus y First Rail y excluye Greyhound y First Student.

Fuentes: **Transdev**, *Transdev Group Financial Report 2018*, 6, 20 y 54; **Keolis**, *Groupe Keolis S.A.S. Financial Report 2018*, 18 y 33; **RATP Group**, *Activity and Sustainable Development Report 2018*, 10 y 15; **Arriva**, *Slavery and Human Trafficking Statement*, 2019, 1; **National Express**, *A Trusted Partner Driving a Cleaner Future: Annual Report 2019*, 72; **ComfortDelGro**, *Annual Report 2018*, 2-3; **Go-Ahead Group**, *Annual Report and Accounts for the year ended 29 June 2019: Taking care of every journey*, 4 y 25; **MTR**, *Connecting Communities: Annual Report 2018*, 102; **First Group**, *Annual Report and Accounts, 2018*, 14 y 18 (solo para First Bus y First Transit).

¹²⁹ Takeru Shibayama y Hitoshi Ieda, «MOLTS: Multinational Operators for Local Transport Services», *Asian Transport Studies* 1, No. 3 (2011): 234-249, 236.

¹³⁰ L. Hook, «Venture Capital Starts to Tune Out of On-demand Services», *Financial Times*, 24 de febrero de 2016.

Expansión de la deuda soberana, local y regional

63. La sostenibilidad de la deuda se ha deteriorado en varios países. En los últimos diez años la deuda externa de los países en desarrollo ha aumentado a una tasa media anual de 8,5 por ciento y en 2018 alcanzó los 7,6 billones de dólares de los Estados Unidos ¹³¹. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) ha advertido de la fragilidad de las economías en desarrollo y ha proporcionado orientaciones sobre cómo podrían mitigar la vulnerabilidad creciente frente al endeudamiento ¹³². Los países con mayor riesgo de sobreendeudamiento podrían tener dificultades para obtener financiación para proyectos de transporte urbano de pasajeros.

Propagación de enfermedades infecciosas

64. Una pandemia puede definirse como «una epidemia que se propaga por todo el mundo o en una zona muy amplia, traspasa las fronteras internacionales y afecta a un gran número de personas» ¹³³; en otras palabras, un brote mundial de una enfermedad contagiosa. Las pandemias conllevan muchos riesgos para los trabajadores, enfermedades, absentismo, modificación de los patrones del comercio e interrupción de las cadenas de suministro nacionales y mundiales ¹³⁴. También pueden obligar a los operadores y a las autoridades del sector del transporte a tomar decisiones difíciles sobre cómo proteger a los trabajadores contra la infección, evitar despidos o compensar los salarios en caso de que los trabajadores hagan uso de licencias durante la pandemia. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205) proporciona orientaciones para facilitar la recuperación y potenciar la resiliencia.
65. El brote de una nueva enfermedad por coronavirus en 2019 (COVID-19) obligó a imponer una serie de medidas en los servicios de transporte de pasajeros para impedir su propagación. Como se especifica en el anexo V, la COVID-19 ha tenido un impacto considerable en los sistemas, los operadores y la fuerza de trabajo del transporte urbano de pasajeros.

► 3. Trabajo decente y sostenible

66. La Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa promueve el trabajo decente mediante un enfoque coordinado para alcanzar cuatro objetivos estratégicos: empleo, protección social, diálogo social y normas internacionales del trabajo y principios y derechos fundamentales en el trabajo, con la igualdad de género y la no discriminación como ejes de política transversales. Las siguientes secciones también tratan las prioridades sectoriales en el contexto de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

¹³¹ UNCTAD, «Debt Sustainability in Developing Countries is Deteriorating Fast», 7 de noviembre de 2018.

¹³² UNCTAD, *Financing for Development: Debt and Debt Sustainability and Interrelated Systemic Issues*, TD/B/EFD/2/2, 2018.

¹³³ J.M. Last, ed., *A Dictionary of Epidemiology*, fourth edition (Nueva York: Oxford University Press, 2001) citado en Heath Kelly, «The Classical Definition of a Pandemic is not Elusive», *Bulletin of the World Health Organization* 89 (2011): 540-541.

¹³⁴ National Cooperative Highway Research Program, *Report 769: A Guide for Public Transportation Pandemic Planning and Response* (Washington, DC: Transportation Research Board, 2014), 8.

3.1. Empleo

3.1.1. Creación de entornos propicios sostenibles

Formalización ¹³⁵

67. El porcentaje de empleo correspondiente a la economía informal, que va desde menos del 5 por ciento en varios países de ingresos altos hasta más del 90 por ciento en varios países de ingresos bajos, tiene una correlación negativa con la renta per cápita ¹³⁶. Aunque la mayor parte del empleo en la economía informal corresponde a las microempresas y a los trabajadores por cuenta propia, también contribuyen a él las medianas y grandes empresas ¹³⁷. La economía informal está más extendida en Asia Meridional y África Subsahariana ¹³⁸. «La promoción de empresas sostenibles [...] debe poner particular énfasis en apoyar la transición de los operadores de la economía informal a la economía formal y garantizar que las leyes y reglamentaciones abarquen a todas las empresas y todos los trabajadores» ¹³⁹.
68. En muchas ciudades, particularmente en los países de ingresos medianos y bajos, el transporte urbano de pasajeros es predominantemente informal, su flota se compone de autobuses, microbuses, taxis, mototaxis y bicitaxis, y proporciona empleo a millones de personas. Obtener cifras completas y precisas es difícil, pero existen estimaciones recientes sobre Nairobi, por ejemplo, donde alrededor de 70 000 personas trabajan en la industria de microbuses *matatu* ¹⁴⁰; o Kampala, donde 250 000 personas trabajan solo en la industria de mototaxis *boda-boda* ¹⁴¹.
69. En su 104.ª reunión (2015), la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), aplicable a todos los sectores en los que hay trabajadores informales. La Recomendación reconoce la necesidad de que se adopten «medidas urgentes y adecuadas para facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal y asegurar al mismo tiempo la preservación y la mejora de sus medios de subsistencia durante la transición» y proporciona orientaciones a los Miembros para facilitar esta transición «respetando los derechos fundamentales de los trabajadores y garantizando oportunidades de seguridad de los ingresos, medios de sustento y capacidad empresarial» ¹⁴². En los principios rectores se establece que los Miembros deberían tener en cuenta «el logro del trabajo decente para todos mediante el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo en la legislación y en la práctica» y se reconoce además la importancia de «la preservación y el aumento, durante

¹³⁵ Este apartado está basado en Dave Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services: Policy Notes», Global Labour Institute (GLI) (no publicado), encargado por la OIT (Archivos de la OIT).

¹³⁶ OIT, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-employed, Micro-enterprises and SMEs*, 2019, 2 (resumen ejecutivo en español: *Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes*, 2019).

¹³⁷ OIT, *Small Matters*, 15.

¹³⁸ OIT, *Small Matters*, 16.

¹³⁹ OIT, *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96.ª reunión, 2007, párr. 9.

¹⁴⁰ GLI, *Nairobi Bus Rapid Transit: Labour Impact Assessment Research Report*, 2019, 60.

¹⁴¹ GLI, *Kampala Bus Rapid Transit: Understanding Kampala's Paratransit Market Structure*, 2020.

¹⁴² OIT, *Recomendación núm. 204*, párr. 1, a).

la transición a la economía formal, del potencial empresarial, la creatividad, el dinamismo, las competencias laborales y la capacidad de innovación de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal» ¹⁴³.

70. En las ciudades en las que el transporte está dominado por las operaciones informales, la planificación y ejecución de sistemas de transporte formalizado sostenibles puede verse dificultada por la debilidad de los marcos institucionales y la falta de un entorno propicio para el desarrollo empresarial sostenible. El principal problema es la identificación de estructuras organizativas apropiadas que puedan supervisar la transición del empleo informal al empleo formal sostenible, gestionar las operaciones de transporte de pasajeros, y registrar y regular las rutas, los vehículos, los propietarios y los trabajadores, ganándose la confianza de los propietarios de los parques de automóviles, la fuerza de trabajo y el público.
71. La economía de plataformas puede formar parte de fenómenos más amplios como la precarización de la fuerza de trabajo y la informalización de la economía formal ¹⁴⁴. La naturaleza descentralizada del trabajo en los nuevos modelos empresariales y la economía de plataformas pueden llevar a que algunos trabajadores del transporte urbano de pasajeros se vean privados de los beneficios y la protección laboral de una relación de trabajo por el mero hecho de tener un empleo informal ¹⁴⁵.

Transición justa ¹⁴⁶

72. El sector del transporte contribuye de manera significativa a las emisiones de gases de efecto invernadero y al cambio climático. Las operaciones de transporte informal pueden experimentar deficiencias de productividad y otras condiciones que pueden exacerbar las emisiones, la contaminación del aire y el ruido. Desde esta perspectiva, aunque la transición hacia una economía verde podría dar lugar a la creación de cierta cantidad de puestos de trabajo nuevos y de mejor calidad en el transporte urbano de pasajeros, esta pondría en peligro a un número mucho mayor de puestos de trabajo en servicios informales y de pequeña escala ambientalmente insostenibles.
73. En 2015, la OIT adoptó las *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, como marco de políticas encaminado a guiar la transición hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles. En las *Directrices* se pide que los Gobiernos, las organizaciones internacionales y las organizaciones de empleadores y de trabajadores colaboren para lograr una transición justa. Se establece además que las políticas coherentes «deben también constituir un marco de transición justa para todos con el fin de promover la creación de más empleos decentes e incluso, si procede, prever la repercusión en el empleo y favorecer una protección social adecuada y sostenible frente a la pérdida de empleos y los desplazamientos, así como el

¹⁴³ OIT, Recomendación núm. 204, párr. 7, f) y j).

¹⁴⁴ Valerio De Stefano, *The Rise of the «Just-in-time Workforce»: On-demand Work, Crowdswork and Labour Protection in the «Gig-economy»*, OIT, Conditions of Work and Employment Series No. 71, 2016, iii y 2.

¹⁴⁵ OIT, *Un futuro lleno de retos para las relaciones de trabajo: ¿Es momento de consolidar o de buscar alternativas?*, La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo, Nota informativa núm. 3, 2016, 6.

¹⁴⁶ Este apartado se basa en Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services».

desarrollo de competencias y el diálogo social, incluido el ejercicio efectivo del derecho de sindicación y de negociación colectiva»¹⁴⁷.

► **Recuadro 1. Asegurar una transición justa: evaluaciones del impacto en los trabajadores**

Tanto la Recomendación núm. 204 como las *Directrices* subrayan la importancia de consultar con todas las partes interesadas a las que afectan los esfuerzos de formalización o ecologización. Por lo tanto, será esencial tener en cuenta el costo que comporta el desarrollo de las competencias y la reconversión profesional de los trabajadores despedidos para ayudarlos a lograr la empleabilidad. Una posibilidad sería que los trabajadores solicitaran a los Gobiernos y/o a los principales prestamistas que llevaran a cabo una evaluación del impacto en los trabajadores para reunir información sobre la fuerza de trabajo del transporte informal (que incluyera cifras y características de los trabajadores y las ocupaciones, así como cuestiones como el género y la formalización de las mujeres trabajadoras del sector del transporte) y estimar el posible impacto de la formalización (por ejemplo, del sistema de transporte rápido por autobús) en los medios de vida. Aunque los criterios de préstamo de la mayoría de los bancos de desarrollo incluyen la obligación de realizar estudios sobre las repercusiones ambientales y sociales de los proyectos, no requieren estudios sobre su impacto en el empleo. A este respecto, el Global Labour Institute (GLI) ha llevado a cabo estudios de esta naturaleza en Nairobi y Dakar, a petición de la ITF y con el apoyo financiero del Gobierno de Suecia, y en Kampala, por encargo del Organismo Francés de Desarrollo.

Fuentes: ITF, *Bus Rapid Transit (BRT) and the Formalisation of Informal Public Transport: A Trade Union Negotiating Guide*, 2019, 8; GLI, *Nairobi Bus Rapid Transit: Labour Impact Assessment*, 2018; ITF y GLI, *Dakar Bus Rapid Transit: Labour Impact Assessment Research Report 2020*; y GLI, *Kampala Bus Rapid Transit: Understanding Kampala's Paratransit Market Structure*, 2020.

74. En las *Directrices* se propone que, para hacer frente a los desafíos a nivel microeconómico y sectorial, «[e]n consulta con los interlocutores sociales, los Gobiernos deberían [...] integrar el desarrollo sostenible y una transición justa en las políticas macroeconómicas y de crecimiento, del siguiente modo: i) desplegando esfuerzos conjuntos entre los gobiernos, las organizaciones internacionales, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de incorporar el marco de transición justa en las políticas macroeconómicas»¹⁴⁸.
75. En los grandes proyectos de infraestructura de transporte urbano de pasajeros financiados por los bancos internacionales de desarrollo se realizan evaluaciones del impacto ambiental y social¹⁴⁹. Con la excepción de unos pocos casos recientes, estas evaluaciones no analizan el impacto en el empleo en los servicios de transporte informales. En consecuencia, en los presupuestos de los grandes proyectos de infraestructura de transporte rara vez se prevén indemnizaciones para la fuerza de trabajo afectada.

Inversión, financiación sostenible

76. La inversión en el transporte urbano de pasajeros es fundamental para mejorar la calidad de vida y la vitalidad económica de las ciudades, ya que crea empleo, proporciona acceso a los puestos de trabajo y apoya el empleo en muchos otros sectores industriales, ayudando así a estimular el crecimiento económico. Una reglamentación de la deuda y unos marcos de planificación urbana adecuados pueden ayudar a los Gobiernos a cuestionar el interés

¹⁴⁷ OIT, *Directrices de política para una transición justa hacia economías y sociedades ambientalmente sostenibles para todos*, 2015, párr. 19, e).

¹⁴⁸ OIT, *Directrices de política para una transición justa*, párr. 25, a), i).

¹⁴⁹ Véase, por ejemplo, Chaogang Wang y Zeynep Darendeliler, «*Conducting Social Assessments in Urban Transport Projects*», World Bank Working Paper, Social Development How-To Note No. 81990, 2013.

de los proyectos y evaluar adecuadamente su viabilidad basándose en sus resultados económicos, financieros, sociales y en términos de creación de empleo. En algunos casos, los procesos de planificación urbana no existen o son deficientes en los países en desarrollo y emergentes. Algunas metas previstas en relación con el ODS 16 son pertinentes a este respecto, entre ellas las metas 16.5 (Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas), 16.6 (Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas) y 16.7 (Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades).

Contratación responsable

77. El Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94) y la Recomendación sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 84) tienen por objeto eliminar los salarios y las condiciones de trabajo de la competencia de precios inherente a las licitaciones públicas. Aunque en el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 94 se especifica que este se aplica a las «autoridades centrales», en el párrafo 1 de la Recomendación núm. 84 se amplía su ámbito de aplicación para incluir los servicios de utilidad pública subvencionados o autorizados. De ahí puede derivarse, por ejemplo, que los contratos de licencia con operadores privados para la explotación de servicios de autobuses deberían incluir cláusulas de trabajo «sustancialmente análogas» a las de los contratistas públicos. Las autoridades de transporte o los principales operadores también pueden establecer las condiciones sociales que se aplican a los subcontratistas y exigirles que ofrezcan las mismas garantías laborales.
78. En los últimos decenios, la función y la naturaleza de la contratación pública han cambiado considerablemente. Han aparecido nuevas formas de contratación pública, y la creciente importancia de las alianzas público-privadas, la subcontratación, la utilización de fuentes de abastecimiento globales y la complejidad de la gestión de las cadenas de suministro, así como la transferencia de competencias y la descentralización crecientes de las decisiones y la política de contratación pública, están haciendo que «un número sustancial de personas sujetas a contratos públicos» puedan «quedar fuera del alcance del Convenio»¹⁵⁰. En otros sectores del transporte se aplican principios relativos a la cadena de responsabilidades que exigen que cada una de las partes en una cadena de contratación cumpla con «sus responsabilidades, lo cual incrementaría la seguridad y reduciría el riesgo de accidentes para las personas que intervienen en la cadena de suministro y para el público en general»¹⁵¹.

Empresas sostenibles y conducta empresarial responsable

79. Las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles adoptadas en la 96.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2007) proporcionan «orientaciones detalladas sobre lo que constituye un entorno propicio para las empresas sostenibles, precisando que dicho entorno combina la búsqueda legítima de ganancias con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana, la sostenibilidad medioambiental y el trabajo decente»¹⁵². En el texto adoptado se destaca el papel de las

¹⁵⁰ OIT, *Estudio general relativo al Convenio (núm. 94) y a la Recomendación (núm. 84) sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949*, ILC.97/III(1B), 2008, xiv.

¹⁵¹ OIT, *Directrices sobre la promoción del trabajo decente y la seguridad vial en el sector del transporte*, 2020, párr. 178.

¹⁵² OIT, *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, v.

empresas sostenibles como generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente, así como el del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo. No hay datos macroeconómicos coherentes y comparables a escala internacional sobre el clima empresarial prevalente en el sector que permitan comprender mejor los resultados del mercado de trabajo.

80. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT y las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales proporcionan orientaciones para observar una conducta empresarial responsable, que incluye la debida diligencia en materia de derechos humanos.

3.1.2. Creación, transformación y pérdida de puestos de trabajo

Creación de empleo

81. No se dispone de datos o previsiones de empleo a nivel mundial para los servicios de transporte urbano de pasajeros. Sin embargo, en la Unión Europea, por ejemplo, las proyecciones realizadas en 2014 parecen indicar un crecimiento del empleo que se traduciría en un aumento del 12,1 por ciento en el número total de puestos de trabajo en este sector de aquí a 2030 ¹⁵³. Se prevé que el empleo pasará de 1,9 millones de trabajadores en 2010 a unos 2,1 millones en 2030 ¹⁵⁴. Se espera que la proporción de trabajadores móviles (conductores) se mantenga constante, en un 60,7 por ciento en 2010 y un 62,2 por ciento en 2030 ¹⁵⁵. Se prevé que la productividad del sector aumentará un 5,3 por ciento ¹⁵⁶. En los Estados Unidos, el empleo de los trabajadores del transporte público y del transporte terrestre de pasajeros aumentó un 32,1 por ciento entre 2000 y 2017 (de 372 100 a 491 500 trabajadores) ¹⁵⁷.

► Recuadro 2. La transición ecológica y el empleo en la región de la CEPE y fuera de ella

La OIT y la Comisión Económica para Europa (CEPE) de las Naciones Unidas han elaborado una serie de escenarios para estimar las consecuencias potenciales para el empleo en el conjunto de la economía de un cambio acelerado hacia un transporte terrestre más ecológico en la región de la CEPE, que está integrada por 56 Estados Miembros. En estos escenarios se examinan las repercusiones para el empleo de la ecologización del transporte, es decir, del aumento del transporte público y la electrificación de los vehículos de aquí a 2030.

Fuente: CEPE y OIT, *Jobs in Green and Healthy Transport: Making the Green Shift*, 2020.

Edad de la fuerza de trabajo

82. El sector de los servicios de transporte público depende de una fuerza de trabajo en proceso de envejecimiento en varios países, en particular en los países de ingresos altos. El envejecimiento de la fuerza de trabajo puede dar lugar a múltiples desafíos, entre los que

¹⁵³ P. Christidis et al., *Future Employment in Transport: Analysis of Labour Supply and Demand* (Centro Común de Investigación de la Comisión Europea, 2014), 94.

¹⁵⁴ Christidis et al., *Future Employment in Transport*, 94.

¹⁵⁵ Christidis et al., *Future Employment in Transport*, 97.

¹⁵⁶ Christidis et al., *Future Employment in Transport*, 94.

¹⁵⁷ United States Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics, National Transportation Statistics, Table 3-23.

se cuentan la escasez de mano de obra y las necesidades de reciclaje profesional y perfeccionamiento de las competencias. En la Unión Europea, la edad media de los conductores asalariados en el sector del transporte de pasajeros es de 52 años ¹⁵⁸. Según el Sindicato Unido del Transporte Público (ATU), en los Estados Unidos este sector tiene el porcentaje más alto de trabajadores de edad: el 35 por ciento de los conductores es mayor de 55 años ¹⁵⁹. Algunos operadores de autobuses del sector privado consideran que los trabajadores de edad son una parte importante de una fuerza de trabajo flexible y promueven los puestos de trabajo de conductor como opción de segunda carrera profesional ¹⁶⁰.

83. En algunos países de ingresos bajos y medianos donde hay un aumento de la población joven, es posible que los trabajadores jóvenes se concentren en la economía informal (incluido el mercado negro, las pequeñas empresas informales, el trabajo por cuenta propia y las empresas familiares) ¹⁶¹. En algunos casos, la falta de seguridad en el empleo, los bajos salarios y las escasas posibilidades de formación en el trabajo restringen la capacidad de los jóvenes de aprovechar esos puestos de trabajo para conseguir un trabajo mejor y más formal ¹⁶². Los jóvenes trabajan principalmente en los servicios de transporte urbano de pasajeros como conductores de *boda-boda*, cobradores en microbuses *daladala* y *wapigadebe* (trabajadores que llaman a los pasajeros para que suban al autobús). En Kenya, por ejemplo, el 73 por ciento de la fuerza de trabajo de los microbuses *matatu* es menor de 30 años y en la República Unida de Tanzania el 66 por ciento de los trabajadores del sector de los microbuses tiene entre 20 y 35 años ¹⁶³.

Transformación tecnológica

84. La organización y los perfiles de la fuerza de trabajo de los servicios de transporte urbano de pasajeros están cambiando rápidamente como resultado de los avances tecnológicos. Aunque la transformación tecnológica puede ofrecer posibilidades de creación de empleo, hay un debate abierto sobre si la adopción de ciertos sistemas automatizados se traducirá en una transformación de los puestos de trabajo o en pérdidas de empleo. Los jóvenes y las mujeres pueden encontrarse en la primera línea de la transformación tecnológica ¹⁶⁴. Los instrumentos de gobernanza, el diálogo social, la formación y las oportunidades de reciclaje profesional pueden ayudar a mitigar los efectos negativos de estos procesos de transformación.

Crisis y fragilidad

85. Las recesiones económicas, las guerras, los disturbios civiles, las crisis financieras, los atentados terroristas, la propagación de enfermedades infecciosas y cualquier otra

¹⁵⁸ Unión Internacional de Transportes por Carretera, «A Fifth of Driver Positions Unfilled in the European Road Transport Sector», 20 de marzo de 2019.

¹⁵⁹ ATU, «ATU Setting the Standard for Transit Apprenticeships», *In Transit*, septiembre/octubre 2018, 15.

¹⁶⁰ Stephen McNair, Matt Flynn y Nina Dutton, *Employer Responses to an Ageing Workforce: A Qualitative Study*, Research Report No. 455 (Leeds: Department for Work and Pensions, 2007), 152.

¹⁶¹ ITF, «Questionnaire on 'Women's Human Rights in the Changing World of Work'» (respuesta presentada al cuestionario para el informe temático del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos de la mujer en el cambiante mundo del trabajo: Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas*, A/HRC/44/51, 16 de abril de 2020), 7.

¹⁶² ITF, «Questionnaire on 'Women's Human Rights in a Changing World of Work'».

¹⁶³ GLI, *Nairobi Bus Rapid Transit*, 16 y 10.

¹⁶⁴ OIT, *Tendencias mundiales del empleo juvenil 2020: la tecnología y el futuro de los empleos*, 2020.

condición que aumente la fragilidad de los países plantean múltiples desafíos y riesgos a las autoridades, los operadores y los trabajadores. Las medidas de austeridad impuestas a raíz de las crisis económicas, por ejemplo, afectan de forma considerable a la fuerza de trabajo, que puede tardar en recuperarse ¹⁶⁵. Esta clase de medidas han hecho que las autoridades encargadas del transporte de todo el mundo se enfrenten al difícil desafío de encontrar un equilibrio entre las limitaciones financieras y la presión pública para que se mantengan los servicios con condiciones de trabajo decente ¹⁶⁶.

3.1.3. Acceso a oportunidades de empleo y de medios de vida

Contratación y retención en el empleo

86. Atraer, formar y retener a trabajadores con talento es la clave del éxito de los operadores de transporte urbano de pasajeros. La contratación está vinculada a la situación local del mercado de trabajo. En los entornos económicamente dinámicos, las empresas suelen tener dificultades para contratar, al menos durante los periodos con altas tasas de empleo, mientras que las empresas de entornos menos dinámicos pueden recibir un número considerable de solicitudes de empleo ¹⁶⁷. También hay diferencias en cuanto a las competencias profesionales, las calificaciones y los permisos que se requieren para los distintos medios de transporte; por ejemplo, los conductores de autobús necesitan un permiso de conducción, mientras que para ser conductor de metro o de tren se requiere un título de técnico ¹⁶⁸. En 2009, la rotación de la mano de obra entre los conductores fue similar en todos los medios de transporte público, en torno al 12 por ciento ¹⁶⁹. En el artículo 1 del Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140) se define este tipo de permiso como «una licencia concedida a los trabajadores, con fines educativos, por un periodo determinado, durante las horas de trabajo y con pago de prestaciones económicas adecuadas» mientras que en el artículo 2 se estipula que estas licencias pueden incluir «formación profesional a todos los niveles», «educación general, social o cívica» y «educación sindical».

Inadecuación de las competencias

87. Los cambios en los perfiles de competencias demandados o la percepción de que los puestos de trabajo ofertados no son atractivos podrían provocar o exacerbar desajustes del mercado de trabajo en el sector del transporte urbano de pasajeros en un futuro próximo ¹⁷⁰. La inadecuación de las competencias ¹⁷¹ se da en forma de déficits de competencias, escasez de competencias y obsolescencia de las competencias. La inadecuación de las competencias conlleva importantes costos sociales y económicos, como los malos resultados en materia de seguridad vial, la reducción de los servicios o de

¹⁶⁵ Christidis *et al.*, *Future Employment in Transport*, 18.

¹⁶⁶ OIT, *Cuestiones prioritarias de seguridad y salud en el sector del transporte por carretera*, 28.

¹⁶⁷ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 2*, 2012, 15.

¹⁶⁸ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 2*, 2012, 16.

¹⁶⁹ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 1*, 2011, 4.

¹⁷⁰ Christidis *et al.*, *Future Employment in Transport*, 18.

¹⁷¹ Seamus McGuinness, Konstantinos Pouliakas y Paul Redmond, *How Useful is the Concept of Skills Mismatch?* (OIT, 2017), 1: el término «inadecuación de las competencias» puede utilizarse para describir la «inadecuación vertical (que suele medirse en términos de sobreeducación, subeducación, sobrecalificación y subcalificación), los déficits de competencias, la escasez de competencias (que suele medirse en términos de vacantes no cubiertas y difíciles de cubrir), la inadecuación del campo de estudio (horizontal) y la obsolescencia de las competencias».

su frecuencia debido a la escasez de personal calificado y/o el aumento del desempleo en los casos de obsolescencia de las competencias.

Déficits de competencias

88. Los trabajadores de los servicios de transporte urbano de pasajeros necesitan tener tanto competencias técnicas como aptitudes interpersonales. Por ejemplo, la función del conductor de autobús ha cambiado drásticamente en los últimos años, pasando de simplemente conducir el vehículo a ser un embajador de la empresa y ofrecer un excelente servicio al cliente ¹⁷². Entre las competencias técnicas necesarias en las zonas urbanas se incluyen la navegación en situaciones de tráfico complejas ¹⁷³, el manejo de sistemas de transporte inteligentes, la adaptación a nuevas tecnologías (innovaciones en la venta de billetes, sistemas de ayuda a la conducción) o el control remoto o al volante del vehículo en el caso de los autobuses autónomos ¹⁷⁴. Ahora, los conductores que prestan servicios de transporte urbano de pasajeros también deben tener competencias de conducción ecológica para reducir el consumo de combustible y la emisión de gases contaminantes ¹⁷⁵.
89. Es posible que los conductores de las pequeñas empresas y del sector informal carezcan de formación reglada como conductores y, en algunos casos, tengan un bajo nivel educativo. Puede tratarse de personas que han llegado a las ciudades desde zonas rurales en busca de mejores oportunidades ¹⁷⁶. En muchas ciudades, el transporte urbano de pasajeros desempeña un valioso papel en la inclusión de los grupos desfavorecidos en la fuerza de trabajo ¹⁷⁷. Por ejemplo, los conductores de bicitaxis de muchas ciudades asiáticas se encuentran entre los trabajadores con los niveles más bajos de educación; se estima que más del 15 por ciento de la población depende de forma directa o indirecta del transporte informal para su subsistencia. Según las estimaciones, en Dhaka la proporción supera el 25 por ciento ¹⁷⁸.

Escasez de competencias

90. La escasez de competencias en un sector se debe a la incapacidad del mercado de trabajo de satisfacer la demanda de competencias de los empleadores, que da lugar a vacantes no cubiertas o difíciles de cubrir ¹⁷⁹. En el sector de los servicios de transporte urbano de pasajeros, esto se refleja en la escasez de conductores de autobús. Por ejemplo, en los Estados Unidos, organismos de transporte público de muchas ciudades, como Seattle y Minneapolis, se enfrentan a una escasez cada vez mayor de conductores de autobús, con la consiguiente reducción de los servicios de autobuses, el aumento de los tiempos de espera y recortes en las rutas ¹⁸⁰. De manera similar, en Nueva Zelanda, el Consejo Regional de Greater Wellington solicitó cinco veces la ayuda del Gobierno entre diciembre de 2018 y

¹⁷² Transportfocus, *Bus Driver Training – What Works? What Next?*, 2015, 3.

¹⁷³ Laura Bliss, «There's a Bus Driver Shortage. And No Wonder», *Bloomberg Citylab*, 28 de junio de 2018.

¹⁷⁴ Steve Polzin, *Implications to Public Transportation of Emerging Technologies*, National Center for Transit Research, 2016, 12.

¹⁷⁵ Felicitas Mensing et al., «Eco-driving: An Economic or Ecologic Driving Style?», *Transportation Research Part C: Emerging Technologies* 38 (2014): 110-121.

¹⁷⁶ Cervero, *Informal Transport in the Developing World*, 27.

¹⁷⁷ UITP y ETF, *Towards Sustainable Urban Mobility: Joint UITP/ETF Statement*, 2016, 3.

¹⁷⁸ Gwilliam, *Cities on the Move*, 102.

¹⁷⁹ McGuinness et al., *How Useful is the Concept of Skills Mismatch?*, 9.

¹⁸⁰ Véase Bliss, «There's a Bus Driver Shortage» y CBS New York, «New York Schools Concerned About Bus Driver Shortage», 8 de febrero de 2019.

julio de 2019 para hacer frente al problema de la falta de conductores de autobús ¹⁸¹. Las ciudades indias de Delhi, Mumbai y Bangalore también han registrado una grave escasez de conductores de autobús debido a los bajos sueldos, la gran carga de trabajo y las condiciones de trabajo sumamente estresantes ¹⁸².

Obsolescencia de las competencias

91. La obsolescencia de las competencias puede ser el resultado tanto de los cambios tecnológicos como de la formalización. Todas las innovaciones tecnológicas, como la automatización, los sistemas de transporte inteligentes, las aplicaciones para taxis y las plataformas basadas en aplicaciones tienen un papel evidente en la obsolescencia de las competencias de los proveedores de servicios de transporte urbano de pasajeros. Por ejemplo, la automatización de los sistemas de metro transforma la función del conductor de tren, que pasa de conducir un vehículo físicamente a manejarlo de forma remota a través de un centro de control ¹⁸³. Esto no solo hace que la destreza física de conducir un tren quede obsoleta, sino que también requiere que el conductor adquiera nuevas competencias, como la gestión del centro de control de las operaciones y el manejo de sistemas de consolas multifuncionales, así como de sistemas de localización automática de vehículos ¹⁸⁴. Se prevé que la automatización de los autobuses tendrá un efecto diferente.
92. El advenimiento de los servicios de movilidad basados en aplicaciones ha transformado el sector de la movilidad urbana ¹⁸⁵. Para utilizar estas plataformas, los conductores necesitan aprender a manejar la plataforma, así como adquirir competencias digitales, aptitudes interpersonales y conocimientos financieros ¹⁸⁶.

Formación, aprendizaje permanente y profesionalización

93. La formación inicial y los programas de aprendizaje permanente son factores clave para incrementar la productividad, la satisfacción y la empleabilidad de los trabajadores, así como para mejorar su potencial de desarrollo profesional. La Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), en su párrafo 4, *b*), prevé que «la consecución del aprendizaje permanente debería basarse en un compromiso explícito: por parte de los gobiernos, de invertir y crear las condiciones necesarias para mejorar la educación y la formación en todos los niveles; por parte de las empresas, de formar a sus trabajadores, y, por parte de las personas, de desarrollar sus competencias y trayectorias profesionales».
94. Los trabajadores adecuadamente formados, que realizan sus funciones con seguridad y de forma competente y se encuentran satisfechos con sus condiciones de trabajo contribuyen a impulsar la productividad, aumentar la satisfacción de los pasajeros y, en última instancia,

¹⁸¹ Georgina Campbell, «[Pleas to Government over Wellington's Bus Driver Shortage](#)», *NZ Herald*, 4 de septiembre de 2019.

¹⁸² Martand Jha, «[Do You Have to Wait Really Long for DTC Buses? This Might be the Reason](#)», *Youth Ki Awaaz*, 29 de diciembre de 2016; «[Maharashtra State Road Transport Corporation Face Shortage of Drivers and Conductors](#)», *The Times of India*, 23 de abril de 2017; Avinash Bhat, «[BMTC Drivers Work in Risky, High-stress Conditions](#)», *The Hindu*, 25 de noviembre de 2015.

¹⁸³ John Geddie, «[Automated Buses Dodge Peacocks, Tourists and Plants in Singapore Test](#)», *Reuters*, 27 de agosto de 2019.

¹⁸⁴ Banco Mundial, «[Toolkit on Intelligent Transport Systems for Urban Transport: Automatic Vehicle Monitoring](#)».

¹⁸⁵ ITF, *Regulating App-based Mobility Services: Summary and Conclusions*, ITF Roundtable Reports No. 175, 2019.

¹⁸⁶ Caribou Digital, «[Innovations in Upskilling: Uber has Partnered with Old Mutual to Equip Uber Driver-Partners with Financial Management Skills](#)», estudio de caso, enero de 2020.

mejorar el rendimiento de una empresa ¹⁸⁷. Esto se reconoció en la Directiva 2003/59/CE de la Unión Europea relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera, que exige la impartición de una formación continua obligatoria (35 horas en un periodo de cinco años) ¹⁸⁸. Esto ha llevado a la mayoría de los operadores de la Unión Europea a ofrecer formación adicional, principalmente en materia de relaciones con los clientes, actualización de las competencias de conducción, conducción ecológica y gestión del estrés ¹⁸⁹.

95. Los trabajadores de la economía informal se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a las oportunidades de capacitación y formación ¹⁹⁰. Una de las principales barreras para la formalización y la profesionalización de los trabajadores informales del transporte urbano de pasajeros sigue siendo la falta de capacidad institucional para proveer o controlar la provisión de las competencias adecuadas ¹⁹¹. La falta de estas competencias —incluidas competencias básicas como la lectura— genera problemas de seguridad vial. Es necesario seguir financiando y desarrollando las instituciones de formación profesional y capacitación. En el artículo 1 del Convenio sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975 (núm. 142) se establece que los «Miembros deberían adoptar y llevar a la práctica políticas y programas completos y coordinados en el campo de la orientación y formación profesionales, que guarden una relación estrecha con el empleo», mientras que en el artículo 4 se estipula que todo Miembro «deberá ampliar, adaptar y armonizar gradualmente sus sistemas de formación profesional en forma que cubran las necesidades de formación profesional permanente de los jóvenes y de los adultos en todos los sectores de la economía y ramas de actividad económica y a todos los niveles de calificación y de responsabilidad». En el artículo 5 se especifica que estas «políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse e implantarse en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores». Esto permitiría identificar las nuevas necesidades de competencias y diseñar nuevos programas de formación en consecuencia. Las instituciones de formación profesional pueden contribuir a reducir los déficits de competencias, la inadecuación de las competencias y, en última instancia, el desempleo.
96. En Addis Abeba y Accra, entre el 30 y el 50 por ciento de los vehículos de pasajeros son operados por conductores sin permiso de conducción ¹⁹². En algunas ciudades, los conductores no conocen la existencia de los manuales de mantenimiento y rara vez se realizan actividades de formación y reconversión profesional ¹⁹³. Sin embargo, la falta de formación y competencias adecuadas entre los conductores de autobuses no es una constante en todas las ciudades de los países de ingresos bajos y medianos. Tanto en Abiyán como en Kinshasa, por ejemplo, los conductores y los cobradores de los autobuses reciben formación profesional ¹⁹⁴.
97. Los sindicatos y las asociaciones de transporte del sector informal pueden impartir a sus miembros educación y formación, que podría incluir formación profesional. Por ejemplo, la

¹⁸⁷ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 2*, 2012, 16.

¹⁸⁸ Unión Europea, [Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2003](#).

¹⁸⁹ UITP Observatory of Employment in Public Transport, *Report 2*, 2012, 11.

¹⁹⁰ Robert Palmer, *Lifelong Learning in the Informal Economy: A Literature Review* (OIT, 2020).

¹⁹¹ Gwilliam, *Cities on the Move*, 166.

¹⁹² Ajay Kumar y Fanny Barrett, *Stuck in Traffic: Urban Transport in Africa* (Banco Mundial, 2008), 18.

¹⁹³ Kompier, «Bus Drivers», 16.

¹⁹⁴ Kumar y Barrett, *Stuck in Traffic*, 18.

Federación de Trabajadores del Transporte del Pakistán se asocia con las autoridades policiales y de gestión del tráfico para impartir periódicamente a sus miembros formación sobre las normas y reglamentos de tráfico ¹⁹⁵. La ATU también ha puesto en marcha programas piloto de aprendizaje y tutoría para operadores con el objeto de ayudar a los recién llegados a gestionar el estrés y adquirir las competencias interpersonales necesarias para el trabajo, en particular si anteriormente han trabajado como camioneros o repartidores ¹⁹⁶.

Diversidad y género

98. Los operadores de transporte público están empezando a considerar la diversidad y la inclusión como una fuente de ventaja competitiva, puesto que contar con una plantilla inclusiva mejora la prestación de servicios. El sector está trabajando para lograr una mayor inclusividad en su fuerza de trabajo ¹⁹⁷. Sin embargo, todavía existen importantes obstáculos a la entrada de las mujeres en el sector, inclusive la violencia contra la mujer ¹⁹⁸.
99. Es necesario acelerar el acceso de la mujer al empleo en el sector. Todavía perduran leyes y prácticas discriminatorias que promueven los puestos de conductor como «ocupaciones masculinas» ¹⁹⁹. Según un estudio del Banco Mundial, 16 países tienen leyes que prohíben que las mujeres trabajen en el sector del transporte ²⁰⁰. A nivel mundial, en 2019 la ITF y la UITP adoptaron una política positiva sobre el empleo de las mujeres destinada a las empresas en la que formulan recomendaciones conjuntas para fortalecer el empleo de las mujeres y la igualdad de oportunidades en el transporte público ²⁰¹.
100. Debería prestarse especial atención a los aspectos del trabajo decente relacionados con el género en la evaluación de las consecuencias de la privatización. La igualdad de género en la prestación de servicios públicos también puede verse afectada por la privatización y las reformas, que pueden causar una reducción del empleo y la remuneración de las mujeres y un aumento de las modalidades de trabajo ocasional ²⁰².

3.2. Protección social y condiciones de trabajo

3.2.1. Protección social (seguridad social)

101. La protección social universal es esencial para hacer efectivo el derecho humano a la seguridad social para todos, impulsar la justicia social y promover el crecimiento inclusivo,

¹⁹⁵ Mujeres en empleo informal: globalizando y organizando (WIEGO), «[Transport Workers](#)».

¹⁹⁶ ATU, «ATU Setting the Standard», 15.

¹⁹⁷ UITP, *How to Build a Diverse and Inclusive Sector, Action Point*, marzo de 2020.

¹⁹⁸ OIT, *Las mujeres en el sector del transporte: Promover el empleo mediante la prevención de la violencia contra las trabajadoras del sector del transporte*, Informe sobre la política de transportes, 2013.

¹⁹⁹ Katrin Schulz y Nato Kurshitashvili, «¿Las mujeres trabajan detrás del volante? No en todas partes ... aún», *Banco Mundial Blogs*, 12 de junio de 2018.

²⁰⁰ Grupo del Banco Mundial, *Mujer, Empresa y el Derecho 2020*, 10.

²⁰¹ ITF y UITP, *Política de empresa positiva sobre el empleo de las mujeres, elaborada conjuntamente por la ITF y la UITP: Recomendaciones conjuntas – Aumentar el empleo de las mujeres y la igualdad de oportunidades en el transporte público urbano*, 7 de marzo de 2019.

²⁰² OIT, «[Conclusiones sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales](#)», JMMS/2001/10, 31, párr. 4.

además de acelerar el progreso hacia la consecución de los ODS ²⁰³. En virtud de la meta 1.3 de los ODS, los países que participan en la Agenda 2030 aspiran a «implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos» para reducir y prevenir la pobreza. Este compromiso con la universalidad reafirma el acuerdo mundial sobre la ampliación de la seguridad social logrado mediante la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) ²⁰⁴. En la Recomendación núm. 202 se proporciona orientación a los Miembros para establecer sistemas integrales de seguridad social y extender la cobertura de la seguridad social dando prioridad al establecimiento de pisos de protección social nacionales que garanticen que todos aquellos que lo necesiten tengan acceso, como mínimo, a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso durante toda la vida, incluidos los trabajadores de la economía informal y sus familias. En la parte III, A, iii), de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo se insta a los Miembros «a seguir desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas mediante [...] [e] fortalecimiento de las capacidades de todas las personas para beneficiarse de las oportunidades de un mundo del trabajo en transición, a través de [...] el acceso universal a una protección social completa y sostenible [...]».

102. Un número considerable de operadores del transporte ofrece contratos a tiempo parcial, por lo que en muchos casos los trabajadores no tienen acceso a toda la serie de prestaciones que se establecen en el sistema nacional de protección social para los trabajadores a tiempo completo ²⁰⁵. No obstante, en el Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) y la Recomendación (núm. 182) que lo complementa se establece el principio de que los regímenes de seguridad social establecidos por ley deberían adaptarse de forma que los trabajadores a tiempo parcial gocen de condiciones equivalentes a las de los trabajadores a tiempo completo, de forma proporcional a la duración del tiempo de trabajo, las cotizaciones o los ingresos. La aplicación de la igualdad de trato se ha incorporado en los marcos jurídicos de los Estados miembros de la Unión Europea ²⁰⁶ y en la mayoría de los países de la OCDE. En esas jurisdicciones, los trabajadores a tiempo parcial tienen legalmente derecho, en forma proporcional, a la misma retribución contractual y las mismas condiciones de trabajo que los trabajadores a tiempo completo ²⁰⁷.
103. La digitalización seguirá teniendo una repercusión importante en los puestos de trabajo y en los trabajadores del sector de servicios de transporte urbano de pasajeros y en la forma en que se les aplica la protección social. La digitalización ha traído consigo una mayor flexibilidad en el empleo y en la organización del trabajo, inclusive para los trabajadores de las plataformas digitales, pero también mayor informalidad. Con la llegada de una nueva generación de trabajadores, los sistemas de seguridad social tendrán que atender estos aspectos y adaptarse para que las nuevas modalidades de empleo no generen lagunas sustanciales en la cobertura de protección social, sino que, por el contrario, favorezcan la creación de sistemas reforzados y adaptados que den una cobertura adecuada y exhaustiva

²⁰³ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible [Resumen ejecutivo]*, 2017, 1.

²⁰⁴ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social*, 1.

²⁰⁵ UITP *Observatory of Employment in Public Transport, Report 2*, 2012, 11.

²⁰⁶ Unión Europea, *Directiva 97/81/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997*.

²⁰⁷ Colette Fagan et al., *In Search of Good Quality Part-time Employment*, OIT, Conditions of Work and Employment Series No. 43, 2014, 20-21.

a todos los trabajadores, sea cual sea su relación de trabajo ²⁰⁸. Para ello, es necesario establecer medidas para evitar que las relaciones de trabajo se clasifiquen erróneamente y para ampliar la cobertura de la seguridad social a aquellos que todavía carecen de protección ²⁰⁹. La tecnología digital ofrece asimismo la posibilidad de garantizar la cobertura de la seguridad social a los trabajadores del sector del transporte urbano de pasajeros, por ejemplo, mediante aplicaciones que facilitan el pago de las cotizaciones a la seguridad social y los impuestos a los trabajadores del transporte de las plataformas digitales ²¹⁰.

- 104.** En las Recomendaciones núms. 202 y 204 se reconoce que la seguridad social es una herramienta importante para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal ²¹¹. Además, al tratar de colmar las lagunas de la protección mediante regímenes apropiados y coordinados eficazmente, dichas Recomendaciones pueden contribuir a formalizar la situación de los trabajadores que están excluidos de los sistemas de protección social o no participan en ellos, pero que contribuyen a las cooperativas de ahorro o a los fondos de bienestar en el lugar de trabajo ²¹². Por otra parte, la Recomendación núm. 202 podría ayudar a muchos trabajadores informales del transporte a obtener acceso a los regímenes de protección social, en la medida en que brinda orientación a las administraciones públicas sobre cómo rectificar las deficiencias de aplicación, o cómo concienciar a los trabajadores de su derecho a la protección social ²¹³.

3.2.2. Diversas formas de modalidades de trabajo y condiciones de trabajo

- 105.** La reforma y la privatización de los servicios municipales han incidido en las condiciones de trabajo en el sector de diferentes maneras, por ejemplo en lo que respecta a la intensidad del trabajo, los niveles de remuneración, los derechos de pensión, las prestaciones médicas o de otra naturaleza ²¹⁴, los resultados en materia de salud y de seguridad ²¹⁵ o la seguridad en el empleo ²¹⁶. En ocasiones, la externalización de los servicios de transporte urbano de

²⁰⁸ UITPy ETF, *Digital Transformation and Social Dialogue in Urban Public Transport in Europe: Final Report*, 2020, 29. Véase también Christina Behrendt y Quynh Anh Nguyen, *Innovative Approaches for Ensuring Universal Social Protection for the Future of Work* (OIT, 2018) y Christina Behrendt, Quynh Anh Nguyen y Uma Rani, «Social Protection Systems and the Future of Work: Ensuring Social Security for Digital Platform Workers», *International Social Security Review* 72, No. 3, 2019.

²⁰⁹ OIT, *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019, 87.

²¹⁰ Como las introducidas en el Uruguay. Véase Banco de Previsión Social (BPS), Uruguay, «Formalización de empresas y trabajadores de economías compartidas (transporte de pasajeros que brindan servicios mediante aplicaciones móviles: Uber, Cabify, EasyGo)», galardonado con el Premio de Buenas Prácticas de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (ISSA) para las Américas 2017. Véase también OIT, *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy*.

²¹¹ Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services», 9-10.

²¹² Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services», 10.

²¹³ Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services», 8 y 10.

²¹⁴ OIT, «Conclusiones sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales», JMMS/2001/10, 31, párr. 5.

²¹⁵ Michael Quinlan, *The Effects of Non-standard Forms of Employment on Worker Health and Safety*, OIT, Conditions of Work and Employment Series No. 67, 2015, 15-16; Peter F. Swan, «Neoliberal Rail Policies and Their Impacts on Public Safety», comunicación presentada en *Neoliberalism's Threat to Safety and Transport Workers' Response – An International Symposium*, Seúl, República de Corea, 28 de octubre de 2015, 180-208, en la que defiende que cuando las externalidades relativas a la seguridad se transfieren a la sociedad, esta paga el precio en términos de reducción de la seguridad e ineficiencia.

²¹⁶ OIT, La incidencia de la descentralización, JMMS/2001, 57 y 66.

pasajeros o la transferencia de los mismos al sector privado han incidido considerablemente en las condiciones de trabajo del personal y en los niveles de empleo ²¹⁷.

106. La digitalización y la automatización han facilitado la proliferación de formas de empleo nuevas y emergentes, como el trabajo en plataformas digitales, y en algunos países han dado lugar a un aumento del trabajo a pedido u otras formas de empleo temporal y a tiempo parcial, así como del trabajo por cuenta propia económicamente dependiente y el trabajo temporal a través de agencias. Aunque pueden contribuir a la adaptabilidad y al crecimiento de las empresas, en determinadas regiones del mundo las formas atípicas de empleo muestran una mayor incidencia de déficit de trabajo decente, lo cual no se contempla suficientemente en los marcos normativos y en los sistemas de inspección del trabajo y de control del cumplimiento de la legislación ²¹⁸.
107. En las ciudades en que son más frecuentes los servicios informales de transporte de pasajeros, existen formas múltiples y complejas de modalidades de empleo, por ejemplo, trabajadores ocupados en la economía informal (con carácter ocasional o más permanente) o trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes (por ejemplo, los que arriendan vehículos) ²¹⁹. Los propietarios de los vehículos pueden ser conductores-propietarios, o empleadores de la economía informal (con uno o varios vehículos arrendados a terceros, o conducidos por terceros) ²²⁰.

3.2.3. Inspección del trabajo

108. Con arreglo a los principios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), la existencia de un sistema de inspección del trabajo eficaz y dotado de recursos y personal suficientes incide en las condiciones de trabajo de las plantas industriales. En efecto, este sistema garantiza la tutela de los derechos, fomenta prácticas seguras y saludables y mejora la productividad, además de contribuir a la creación de una cultura de seguridad y salud en el lugar de trabajo.
109. Con arreglo a la Recomendación sobre la inspección del trabajo (minas y transporte), 1947 (núm. 82), los Miembros deberían aplicar a las empresas de transporte, tal como las defina la autoridad competente, «sistemas de inspección del trabajo apropiados, que garanticen el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y protejan a los trabajadores en el ejercicio de su profesión».

3.2.4. Seguridad y salud en el trabajo

Estrés y riesgos relacionados con el trabajo

110. Los trabajadores del transporte urbano y por carretera afrontan riesgos específicos para la salud relacionados con el trabajo, entre otros, estrés y problemas de salud mental, trastornos musculoesqueléticos, enfermedades no transmisibles relacionadas con el trabajo (por ejemplo, enfermedades cardiovasculares, trastornos gastrointestinales o metabólicos) y enfermedades transmisibles relacionadas con el trabajo, incluido un alto

²¹⁷ OIT, *La incidencia de la descentralización*, JMMS/2001, 62.

²¹⁸ OIT, [GB.323/POL/3](#), Anexo: Reunión tripartita de expertos sobre las formas atípicas de empleo (Ginebra, 16-19 de febrero de 2015), Conclusiones, 50-53, párrs. 2 y 6.

²¹⁹ WIEGO, «Transport workers».

²²⁰ ITF, *El poder de los trabajadores de la economía informal*, 13.

riesgo de infección ²²¹. En algunos estudios y documentos se establece una relación entre las formas atípicas de empleo y los resultados de salud y seguridad ²²².

111. Los trabajadores del transporte urbano de pasajeros sufren los efectos perniciosos del ruido, la contaminación del aire, la congestión y las multitudes, y pueden verse afectados negativamente por el empeoramiento de las condiciones climáticas, por ejemplo, el estrés térmico ²²³. Los retrasos debidos a la congestión del tráfico, las prácticas de programación de horarios y los niveles de dotación de personal pueden alentar a los conductores a acelerar la velocidad a fin de compensar los retrasos con respecto al horario establecido, poniendo en peligro a los pasajeros y demás usuarios de la carretera. La vigilancia, la digitalización y el seguimiento del desempeño a los que están sometidos los trabajadores incrementan la intensidad del trabajo y generan mayores niveles de estrés profesional, lesiones provocadas por la tensión y otros resultados adversos para la salud.
112. En el caso de los trabajadores informales del transporte, la congestión del tráfico plantea problemas específicos, ya que no solo constituye un factor generador de estrés, sino que también puede afectar directamente a sus ingresos y horas de trabajo. Otros grandes problemas que afrontan la mayoría de los trabajadores informales del transporte son, entre otros, la corrupción policial, la extorsión y el acoso, la discriminación social y la falta de respeto por parte de los pasajeros y de la sociedad en general, la falta de un liderazgo unido y eficaz, y la delincuencia.

Enfermedad, absentismo

113. En algunos estudios se ha analizado la interrelación entre la enfermedad, el absentismo, la rotación de personal y la tasa de discapacidad entre los trabajadores del transporte urbano de pasajeros, en particular, los conductores de autobús ²²⁴. En los últimos años, la enfermedad y el absentismo de los conductores se han convertido en un serio problema para los operadores del transporte público. Entre sus causas está la falta de autonomía, la irregularidad de los horarios de trabajo, las condiciones del tráfico, la presión por el cumplimiento de los horarios, las amenazas contra su seguridad o la violencia por parte de los pasajeros y las malas relaciones de trabajo en la organización. El hecho de que los conductores sean trabajadores móviles y que apenas se reúnan con sus superiores puede agravar el aislamiento y el sentimiento de falta de control. Una de las principales causas de enfermedad y absentismo de los conductores es el dolor en la zona lumbar, producido por la combinación de una postura forzada y un trabajo muy sedentario; otras causas podrían ser las malas condiciones de trabajo, la vibración del vehículo y una excesiva carga de

²²¹ OIT, *Living and Working Conditions of Persons Employed in Urban Transport Services*, informe elaborado para la Reunión de expertos sobre las condiciones de trabajo en los servicios de transporte urbano (Ginebra, 10-19 de mayo de 1965), 72. Véase también OIT, *Cuestiones prioritarias de seguridad y salud en el sector del transporte por carretera*, y Kompier, *Bus Drivers*, 3-4.

²²² Entre otros, Quinlan, «The Effects of Non-standard Forms of Employment on Worker Health and Safety»; OIT, *Cuestiones prioritarias de seguridad y salud en el sector del transporte por carretera*, párr. 120; OIT, «Conclusiones sobre la seguridad y la salud en el sector del transporte por carretera», TSMRTS/2015/13, adoptadas en la Reunión sectorial tripartita sobre la seguridad y la salud en el sector del transporte por carretera (Ginebra, 12-16 de octubre de 2015), párr. 8; Michael Quinlan, Claire Mayhew y Philip Bohle, «The Global Expansion of Precarious Employment, Work Disorganization, and Consequences for Occupational Health: A Review of Recent Research», *International Journal of Health Services*, 31, N. 2 (2001): 335-414.

²²³ Tord Kjellstrom et al., *Trabajar en un planeta más caliente: El impacto del estrés térmico en la productividad laboral y el trabajo decente* (OIT, 2019).

²²⁴ OIT, *Report of the Meeting of Experts on Working Conditions of Persons Employed in Urban Transport Services* (Ginebra, 10-19 de mayo de 1965).

trabajo ²²⁵. Las represalias en caso de ausencia por enfermedad o la aplicación de políticas de gestión del desempeño administradas de manera punitiva podría incitar a los conductores a trabajar estando enfermos, lo que agravaría sus problemas de salud.

Violencia y acoso

114. Los trabajadores del transporte urbano de pasajeros pueden sufrir situaciones de violencia y acoso, por ejemplo, ataques de ira de pasajeros perturbados o problemáticos. En ocasiones, los conductores son víctimas de robos o agresiones. En el sector informal, puede ser habitual que la policía de tráfico someta a los conductores a extorsión y acoso ²²⁶. Los conductores de autobús están expuestos al riesgo de lesiones físicas, especialmente en las grandes ciudades y en los turnos nocturnos. En ese contexto, la OIT adoptó recientemente el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190) y la Recomendación (núm. 206) que lo complementa.
115. En 2015, la ITF y la UITP formularon una declaración conjunta con recomendaciones para combatir la violencia y la inseguridad en el transporte público urbano, en la que se destaca la importancia de establecer programas de prevención que contemplen la organización del servicio, la tecnología y el diseño y los recursos humanos ²²⁷.
116. La violencia y el acoso contra la mujer en los servicios informales de transporte urbano de pasajeros son un problema generalizado (tanto para las trabajadoras como para las pasajeras). La ITF y la UITP han puesto de relieve que «el acoso sexual y la violencia [...] pueden limitar el atractivo que tienen los empleos del sector del transporte para las mujeres y hacer que abandonen el sector a aquellas que están empleadas, además de socavar un entorno laboral positivo para todos» ²²⁸.

Instalaciones de bienestar

117. En determinadas normas de la OIT sobre seguridad y salud en el trabajo, en particular, en la Recomendación sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 164), se destaca que las instalaciones sanitarias y de bienestar son una esfera de acción importante. Tales instalaciones cumplen una función esencial para asegurar el bienestar de los trabajadores del transporte, la salud pública y unas condiciones de trabajo dignas, y ofrecen, entre otras cosas, acceso a agua dulce y agua caliente, aseos, duchas y otras instalaciones sanitarias y zonas de aparcamiento y de descanso seguras y saludables. La falta de este tipo de instalaciones puede tener consecuencias negativas para todos los trabajadores del transporte, pero afecta especialmente a las mujeres trabajadoras. En 2019, la ITF publicó la *Carta por el derecho de los trabajadores y las trabajadoras del transporte al saneamiento*, en la que se establecen las mejoras que es preciso acometer con urgencia a este respecto y los beneficios consiguientes, así como los riesgos, los derechos y las obligaciones en la materia ²²⁹.

²²⁵ Friderika Kresal et al., «Lower Back Pain and Absenteeism Among Professional Public Transport Drivers», *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics* 21, N.º 2 (2015), 166-172.

²²⁶ GLI, *Kampala Bus Rapid Transit*; GLI, *Nairobi Bus Rapid Transit*; GLI, *Dakar Bus Rapid Transit*.

²²⁷ ITF y UITP, *Declaración conjunta UITP/ITF (Borrador final) Recomendaciones para combatir la violencia y la inseguridad en el transporte público urbano*, 27 de mayo de 2015, 4.

²²⁸ ITF y UITP, *Política de empresa positiva sobre el empleo de las mujeres*, 1.

²²⁹ ITF, *Carta por el derecho de los trabajadores y las trabajadoras del transporte al saneamiento*, 2019.

3.2.5. Ordenación del tiempo de trabajo

- 118.** En muchos países, los conductores de los medios de transporte urbano de pasajeros suelen estar exentos de la aplicación de las disposiciones relativas al tiempo de trabajo. Las pautas de ordenación del tiempo de trabajo varían ampliamente en el sector e inciden considerablemente en la fatiga de los conductores. Muchos conductores están empleados a tiempo parcial y/o trabajan por turnos. La variación entre las horas de inicio y de finalización de la jornada laboral puede incidir significativamente en los turnos rotativos. Algunos operadores del transporte comunican el calendario de trabajo con varios días de antelación, mientras que otros lo hacen solo algunas horas antes.
- 119.** La irregularidad de los horarios y los cambios de turno de última hora pueden afectar a la salud, la seguridad, el equilibrio entre el trabajo y la vida privada de los trabajadores y, en última instancia, a la seguridad vial ²³⁰. La ordenación irregular del tiempo de trabajo y el trabajo a tiempo parcial, en particular el trabajo por llamada o el trabajo a pedido, pueden reducir significativamente la capacidad de los trabajadores para gestionar y conciliar sus responsabilidades laborales y personales ²³¹. Además, pueden tener una incidencia diferente en los hombres y en las mujeres; en este contexto, el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) se ocupa de los problemas de igualdad de oportunidades que dichas diferencias podrían plantear.
- 120.** La OIT cuenta con algunos instrumentos y herramientas que podrían ayudar al sector a subsanar el problema de la fatiga, entre ellos, el Convenio sobre duración del trabajo y periodos de descanso (transportes por carretera), 1979 (núm. 153) y la Recomendación núm. 161 ²³² que lo complementa, que constituyen una norma de referencia específica para el sector del transporte por carretera que podría aplicarse a las operaciones de transporte urbano de pasajeros.

3.2.6. Salarios e ingresos

- 121.** En el sector, los salarios varían por nivel de actividad y tarea. No es fácil disponer de datos sobre los niveles salariales en el conjunto del sector. No se dispone de fuentes de datos relativos a los ingresos de los trabajadores informales del transporte urbano de pasajeros. La preocupación con respecto a los ingresos bajos o desiguales de los trabajadores de plataforma ha suscitado el interés de algunas jurisdicciones locales en emprender estudios o aprobar leyes sobre los ingresos de los conductores ²³³.
- 122.** En el transporte informal, los trabajadores pueden estar sujetos a un «sistema de cuotas», en el que los conductores deben pagar a los propietarios de los vehículos una «cuota» diaria (tasa de alquiler) ²³⁴. En este sistema, los trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes e informales empiezan a trabajar a pérdida, con la esperanza de que habrá pasajeros suficientes para poder pagar la cuota de alquiler, con frecuencia impuesta con carácter unilateral o arbitrario. Esa situación puede impulsarles a trabajar aun estando

²³⁰ Kompier, *Bus Drivers*, 11-14.

²³¹ Jon Messenger, *Working Time and the Future of Work*, ILO Future of Work Research Paper Series No. 6, 12, 13, 23-25.

²³² El Grupo de Trabajo sobre política de revisión de normas (1995-2002) consideró que el Convenio núm. 153 y la Recomendación núm. 161 deberían revisarse (GB.271/LILS/WP/PRS/2, párrs. 79-90; GB.271/LILS/5(Rev.1), párrs. 65-74; y GB.283/LILS/WP/PRS/1/2, párr. 43). Dichas normas serán examinadas por el Grupo de trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas con arreglo a su programa de trabajo inicial.

²³³ OIT, «The Future of Work in the Taxi Sector», 2018, informe no publicado (Archivos de la OIT).

²³⁴ ITF, *Bus Rapid Transit (BRT) and the Formalisation of Informal Public Transport: A Trade Union Negotiating Guide*, 2019, 30.

cansados y durante muchas horas, lo que les lleva, frecuentemente, a consumir drogas y alcohol mientras trabajan ²³⁵. En América Latina, los efectos del sistema de cuotas podrían agravarse por la «guerra del centavo»: en las rutas más lucrativas opera un número excesivo de conductores de pequeña escala que compiten entre ellos por cada pasajero, haciendo carreras para tomar pasajeros y recogiendo pasajeros en cualquier parada no oficial. Dicha competencia, además de fomentar conductas abusivas, prácticas de conducción inseguras y contaminantes y actos de violencia, incita a los operadores a desatender el mantenimiento de los vehículos y otras normas de seguridad, como los límites de velocidad ²³⁶.

3.3. Diálogo social y tripartismo

123. El diálogo social comprende todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes gubernamentales, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común. La información disponible y la práctica muestran que el diálogo social y la cooperación tripartita conducen a la mejora de las condiciones de trabajo. El diálogo social se basa en el respeto de la libertad sindical y de asociación y en el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva. Estos derechos, que se establecen en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) amparan a los trabajadores de todos los sectores, sea cual sea su relación de trabajo, también en el sector del transporte por carretera.
124. El diálogo social es fundamental para el desarrollo de empresas sostenibles. En las Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles (2007) se establece que «[e]l desarrollo de los recursos humanos en las empresas sostenibles debería basarse en el diálogo social y la participación de los trabajadores. Las empresas sostenibles consideran a los trabajadores calificados como una fuente importante de ventaja competitiva y a sus empleados como activos y agentes del cambio» ²³⁷. El diálogo social puede contribuir a conciliar los intereses de los operadores, los pasajeros y los trabajadores mediante procesos de formalización de esta naturaleza.

► Recuadro 3. El diálogo social sectorial en la Unión Europea

En la Unión Europea, el diálogo social sectorial de los servicios de transporte urbano se celebra formalmente cada dos años desde 2001, en el marco de un grupo de trabajo del Comité de diálogo social sectorial del transporte por carretera. Los interlocutores sociales son la ETF, que representa a los trabajadores, y la UITP, que representa a los empleadores. Mediante el diálogo social, los interlocutores sociales tratan de fomentar el empleo en el transporte público urbano y seguir avanzando en el compromiso de mejorar la calidad de las condiciones de trabajo, como base para ofrecer un servicio de calidad. Este proceso de diálogo ha dado lugar a la formulación de recomendaciones conjuntas, declaraciones políticas conjuntas y estudios, proyectos y conferencias conjuntos.

Fuente: UITP y ETF, *Social Dialogue in the Urban Public Transport Sector in Specific Central and Eastern European Countries*, 2019, 23.

²³⁵ ITF, *Bus Rapid Transit*.

²³⁶ Banco Mundial, *Implementation Completion and Results Report (IBRD-72310 IBRD-74570 IBRD-77390) on a Loan in the Amount of USD757 Million to the Republic Of Colombia for the Integrated Mass Transit Systems Project*, 2013, 81. Véase también Banco Mundial, *Lima Teleferico San Juan de Lurigancho (P170609) – Project Information Document*, 2019, 5. Véase también Marcelo Giugale, Olivier Lafourcade y Connie Luff, *Colombia: Fundamentos económicos de la paz* (Banco Mundial, 2002).

²³⁷ OIT, Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, párr. 13, 2).

- 125.** «El diálogo social es un requisito previo esencial para preparar, llevar a cabo y evaluar la descentralización y la privatización. El diálogo social no es un momento único sino un proceso continuado de consulta y/o negociación entre los empleadores, tanto públicos como privados, y los representantes de los trabajadores que solo termina cuando termina la reforma. Es un proceso que puede ser largo y requerir tiempo, pero se compensa con buenos resultados gracias a la participación de todas las partes interesadas en la toma de decisiones. Este proceso puede llevarse a cabo en diferentes etapas y debería fortalecerse con un diálogo externo entre el municipio en tanto que estructura estatal responsable y los ciudadanos y usuarios» ²³⁸. En algunos casos, el diálogo social y los derechos de negociación colectiva se han visto afectados por la descentralización, la privatización y la externalización de los servicios locales y municipales ²³⁹. Los marcos que regulan los procesos de licitación y contratación pueden ayudar a fomentar el diálogo social.
- 126.** La relación de negociación colectiva entre los sindicatos y la dirección, en particular, los convenios colectivos, pueden tener un efecto directo y mensurable en la eficacia organizativa de las operaciones de transporte público ²⁴⁰. Sin embargo, uno de los principales obstáculos para un diálogo social efectivo es la falta de un marco jurídico e institucional que promueva la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva ²⁴¹. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben poder representar a sus miembros sin que existan interferencias mutuas y sin injerencias de los Gobiernos ²⁴². Otro obstáculo a la aplicación de los convenios es la falta de mecanismos de control del cumplimiento de la legislación, como las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y los procedimientos de conciliación y mediación.
- 127.** En el sector del transporte informal es poco frecuente que las partes interesadas mantengan un diálogo social efectivo. En el transporte informal, la mayor parte de las organizaciones de trabajadores son asociaciones, cooperativas de ahorro y de crédito y otras formas de cooperativas y grupos informales de autoayuda, no reconocidos ni registrados como sindicatos y que raramente se incluyen en los procesos o las estructuras tripartitas formales ²⁴³.
- 128.** Las autoridades consideran que la mayoría de empleadores informales son «propietarios de los vehículos», u «operadores» de transporte, como ellos mismos se describen, y no empleadores. Análogamente, muchos trabajadores (en particular, los conductores de vehículos motorizados o vehículos de tracción humana) se autoidentifican como trabajadores por cuenta propia o empresarios, en lugar de trabajadores, aun cuando la mayoría mantenga una relación de trabajo informal. El término «operador» lo utilizan ampliamente las autoridades y los interlocutores sociales y puede incluir tanto al empleador

²³⁸ OIT, «Conclusiones sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales», JMMS/2001/10, 32, párr. 6.

²³⁹ Véase OIT, «Informe de la discusión», en Nota sobre las labores: Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales, JMMS/2001/10, 7-32, párrs. 39, 43, 58 y 61.

²⁴⁰ Herbert H. Oestreich y George L. Whaley, *Transit Labor Relations Guide* (Mineta Transportation Institute, San José State University, 2001).

²⁴¹ OIT, «Strengthening Social Dialogue for Inclusive and Sustainable Growth», nota informativa que complementa el informe del Director General a la 16.ª Reunión Regional de Asia y el Pacífico, *Building an Inclusive Future with Decent Work: Towards Sustainable Development in Asia and the Pacific* (Bali, 6-9 de diciembre de 2016).

²⁴² OIT, «Strengthening Social Dialogue».

²⁴³ Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services», 4.

como al trabajador. Muchas organizaciones del sector del transporte informal se componen tanto de empleadores como de trabajadores ²⁴⁴.

129. El fortalecimiento y la participación activa de los sindicatos y las asociaciones que representan a los trabajadores del transporte informal en el diálogo social es un paso importante hacia la formalización. Por ejemplo, la introducción de sistemas de transporte rápido por autobús en África Subsahariana ha producido mejoras sustanciales en la capacidad de las organizaciones de los trabajadores del transporte informal de participar en procesos de diálogo social en Kenia, Senegal y Uganda ²⁴⁵.
130. Una de las principales conclusiones del informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018* es que el diálogo social «es un valioso instrumento para avanzar hacia una transición justa. En el plano internacional, los temas «verdes», junto con las normas del trabajo, ya son objeto de diálogo social entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales mundiales en los acuerdos marco internacionales. En el ámbito nacional, el diálogo social ha contribuido a que la gobernanza ambiental sea más favorable a los trabajadores, por ejemplo, mediante los acuerdos colectivos» ²⁴⁶.

3.4. Las normas internacionales del trabajo y los principios y derechos fundamentales en el trabajo

131. Corresponde a los Gobiernos y a los interlocutores sociales velar por que la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios de la OIT pertinentes que han sido ratificados se apliquen a todos los trabajadores del transporte con arreglo a las condiciones que se establecen en cada Convenio. En este sentido, los Gobiernos se han comprometido a:
 - reconocer la importante función que los interlocutores sociales cumplen en el sector, teniendo en cuenta el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98);
 - respetar, promover y hacer realidad la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, sin discriminación de ningún tipo, teniendo en cuenta el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y la Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 90), así como el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y la Recomendación sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111);
 - adoptar medidas para prevenir y erradicar el trabajo infantil en los servicios de transporte urbano, teniendo en cuenta el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), así como el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182) y la Recomendación sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 190), y
 - aplicar políticas que prevengan y eliminen el recurso al trabajo obligatorio en los servicios de transporte urbano y proteger a las víctimas y ofrecer acceso a acciones jurídicas y de

²⁴⁴ Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services», 4.

²⁴⁵ Spooner, «The Future of Decent and Sustainable Work in Urban Passenger Transport Services», 5.

²⁴⁶ OIT, *Perspectivas sociales y el empleo en el mundo: Sostenibilidad medioambiental en el empleo*, 75.

reparación, con arreglo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y su Protocolo de 2014, y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

132. El concepto de servicios esenciales se basa en el artículo 3 del Convenio núm. 87, que establece el derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar su administración y sus actividades, y a formular sus programas de acción, sin injerencia de los poderes públicos. En algunos países, algunas categorías de servicios de transporte o de trabajadores del transporte se consideran «esenciales». El alcance del concepto de «servicios esenciales» varía de un país a otro, y depende en gran medida de las circunstancias particulares que prevalezcan en cada país ²⁴⁷. La mayor parte de Estados Miembros de la OIT ha adoptado diversas medidas para garantizar la continuidad de la prestación de servicios básicos declarándolos servicios esenciales o exigiendo unos niveles mínimos de servicios que la población debe recibir sin interrupción ²⁴⁸.
133. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha especificado que el transporte puede no ser considerado un servicio esencial en el sentido estricto del término ²⁴⁹. Al mismo tiempo, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que el «respeto de la obligación de mantener un servicio mínimo de las actividades del metro para satisfacer las necesidades mínimas de la colectividad local no es contrario a los principios de libertad sindical» ²⁵⁰. No obstante, de los 53 países que se recogen en un documento reciente de la OIT, 25 definen el transporte como un servicio esencial ²⁵¹.

²⁴⁷ Timo Knäbe y Carlos R. Carrión-Crespo, *The Scope of Essential Services: Laws, Regulations and Practices*, Working Paper No. 334 (OIT, 2019), 9.

²⁴⁸ Knäbe y Carrión-Crespo, *The Scope of Essential Services*, 9.

²⁴⁹ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.109/III(A), 2020, 45.

²⁵⁰ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición* (OIT, 2018), párr. 889. Véase también OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.105/III(1A), 2016, 76; «La Comisión recuerda, además, que el servicio mínimo debe ser real y exclusivamente un servicio mínimo, es decir, un servicio limitado a las actividades estrictamente necesarias para cubrir las necesidades básicas de la población o satisfacer las exigencias mínimas del servicio, sin menoscabar la eficacia de los medios de presión; y que, en el pasado, la Comisión ha considerado que un requisito del 50 por ciento del volumen de transporte puede limitar considerablemente el derecho de los trabajadores del transporte a realizar acciones colectivas».

²⁵¹ Knäbe y Carrión-Crespo, *The Scope of Essential Services*.

► Anexo I

► Porcentajes de los principales medios de transporte utilizados para cubrir las necesidades de movilidad individual en ciudades seleccionadas

	Movilidad con transporte urbano de pasajeros		Movilidad personal	Movilidad blanda
	Formal	Informal	Vehículos privados	
Bangladesh (Dhaka) [2017]	29	47	5	19*
Estado Plurinacional de Bolivia (La Paz y El Alto) [2015]	7	68	6	19*
Estado Plurinacional de Bolivia (Cochabamba) [2015]	0	53	21	26
Brasil (Río de Janeiro) [2015]	43	5	23	28*
Camerún (Duala) [2019]	5	53	5	33*
China (Beijing) [2012]	44	10	32	14**
Colombia (Bogotá) [2011]	41	8	18	28*
Colombia (Cartagena) [2012]	57	14	20	9
Côte d'Ivoire (Abiyán) [2014]	6	41	11	42*
Ecuador (Quito) [2011]	60	1	23	16
Etiopía (Addis Abeba) [2010]	7	40	9	44*
Ghana (Accra) [2010]	1	96	3	n.d.
India (Mumbai) [2018]	70	13	14	3
Kenya (Nairobi) [2005–2006]	3	42	7	48*
Malasia (Kuala Lumpur) [2010]	16	1	83	0
Namibia (Windhoek) [2010]	9	26	24	27
Nigeria (Lagos) [2015]	3	45	12	40*
Rwanda (Kigali) [2012]	18	46	23	11*
Sudáfrica (Johannesburgo) [2018]	15	45	33	7
Túnez (datos° agregados de varias ciudades) [2014]	15	12	27	36*
República Unida de Tanzania (Dar es Salam) [2014]	68	n.d.	14	17*

Nota: en algunos casos, los totales pueden no sumar 100.

La categoría «**formal**» incluye el autobús, el tren ligero, el tren, el metro y el taxi.

La categoría «**informal**» incluye el microbús y el midibús, el taxi compartido, el taxi y los vehículos comerciales de dos y tres ruedas.

La categoría de «**vehículos privados**» incluye vehículos a motor como los automóviles y los vehículos motorizados de dos ruedas.

La «**movilidad blanda**» incluye los desplazamientos en bicicleta o a pie.

n.d.: no disponible

* solo están disponibles o solo se tienen en cuenta los datos relativos a los desplazamientos a pie.

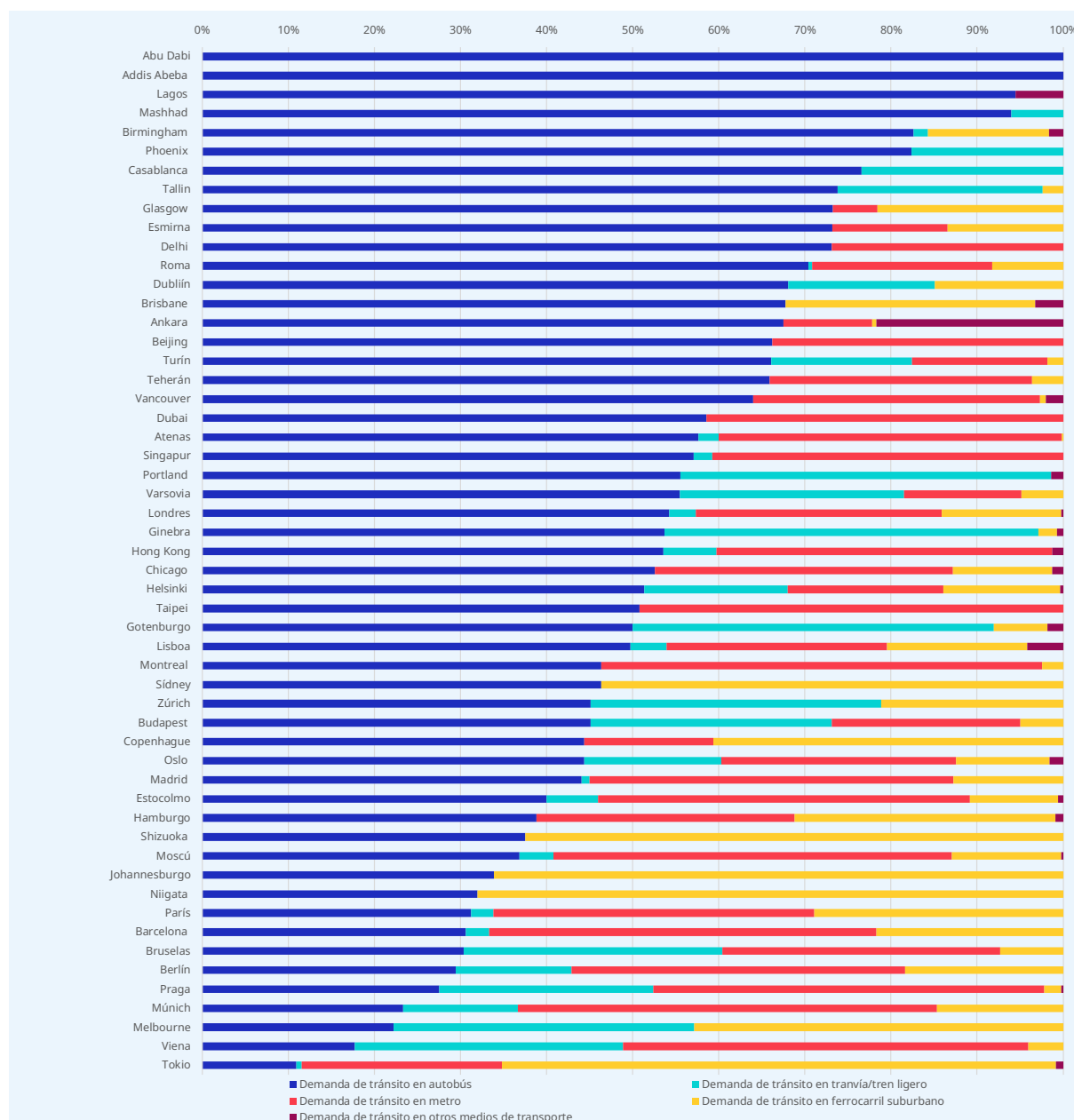
** solo están disponibles los datos relativos a los desplazamientos en bicicleta.

Fuentes: **Bangladesh**: Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas, «[Improving Urban Transport Systems in Dhaka](#)», presentación para un taller de creación de capacidad sobre el índice de transporte urbano sostenible celebrado en Colombo, Sri Lanka, octubre de 2017, 4; **Estado Plurinacional de Bolivia (Cochabamba)**: Juan Cabrera, «[Entre el transporte informal y la ciudad inteligente](#)», Universidad Mayor de San Simón, 2015; **Estado Plurinacional de Bolivia (La Paz y El Alto)**: Ancor Suárez-Alemán y Tomás Serebriski, «[Los teleféricos como alternativa de](#)

transporte urbano?, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017; **Brasil**: Secretaría Municipal de Transportes de la Ciudad de Río de Janeiro (SMTR), *Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS): Produto 3 – Diagnóstico, Volume II: Caracterização dos deslocamentos e componentes do sistema de mobilidade*, 2015, 39; **Camerún**: MobiliseYourCity, «MobiliseYourCity in Cameroon», 2019, citando el Plan de movilidad urbana sostenible de la comunidad urbana de Duala; **China**: Diwen Shen, «Travel Mode Choice Since the 2007 Beijing Public Transit Fare Reform: A Study of the Effect of Crowding and Thermal Comfort», tesis no publicada, Universidad de California, Berkeley, 2015, 3 (citando a Beijing Transportation Research Centre, *Beijing Transport Annual Report (2006–2012)*); **Colombia (Bogotá)**: Camila Rodríguez Hernández y Tatiana Peralta Quiros, «Balancing Financial Sustainability and Affordability in Public Transport: The Case of Bogotá, Colombia», Banco Mundial, presentación a la OCDE, 4 de abril de 2016, 9; **Colombia (Cartagena)**: Cartagena Cómo Vamos, *Movilidad urbana en Cartagena*, 2012; **Côte d'Ivoire**: Banco Mundial, *Abidjan Urban Mobility Project (P167401) Project Information Document/Integrated Safeguards Data Sheet*, 2018, 5; **Ecuador**: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, *Diagnóstico de la movilidad en el distrito metropolitano de Quito para el plan metropolitano de desarrollo territorial (PMOT)*, 2014 (citando el Estudio de movilidad – proyecto Metro de Quito – 2011); **Etiopía, Ghana y Namibia**: UITP y Unión Africana de Transportes Públicos (UATP), *Report on Statistical Indicators of Public Transport Performance in Africa*, 2010, 21; **India**: Deloitte Insights, *Deloitte City Mobility Index – Mumbai*, 2018, 1; **Kenya**: Gobierno del Condado de Nairobi, *Non Motorized Transport Policy – Towards NMT as the Mode of Choice*, 2015, 3; **Malasia**: Onn Chiu Chuen, Mohamed Rehan Karim y Sumiani Yusoff, «Mode Choice Between Private and Public Transport in Klang Valley, Malaysia», *The Scientific World Journal*, 2014, 2; **Nigeria**: Lookman Oshodi, «Transportation and Mobility System in Lagos», *International Development, Urban Infrastructure and Governance* (blog), 12 de agosto de 2016 (citando a la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana de Lagos, 2015); **Rwanda**: Van Zyl, N. J. W., L. Swanepoel y M. Bari, «Planning of a Public Transport System for the City of Kigali, Rwanda», *Proceedings of the 33rd Southern African Transport Conference*, 2014, 435-453, 443; **Sudáfrica**: Deloitte Insights, *Deloitte City Mobility Index – Johannesburg*, 2018, 1; **República Unida de Tanzania**: Charles Cosmas Mkalawa y Pan Haixiao, «Dar es Salaam City Temporal Growth and its Influence on Transportation», *Urban, Planning and Transport Research* 2, núm. 1 (2014), 423-446, 426; **Túnez**: MobiliseYourCity, «MobiliseYourCity in Tunisia», 2014.

► Anexo II

► Distribución modal de la demanda total de transporte público en ciudades seleccionadas



Fuente: UITP, Mobility in Cities Database 2015 (base de datos completa). Los datos son propiedad de la UITP y se publican con su autorización. Cualquier forma de reproducción sin el consentimiento previo por escrito de la UITP está estrictamente prohibida.

► Anexo III

► Léxico (no exhaustivo) del transporte urbano de pasajeros de pequeña escala

País (ciudad)	Términos utilizados
Bangladesh (Dhaka)	<i>Autorickshaws</i> grandes compartidos llamados «tempos» y «legunas» Vehículos de tres ruedas no motorizados llamados «cycle rickshaws»
Brasil (Río de Janeiro)	Monovolúmenes llamados «vans» Mototaxis y «kombi vans»
Camerún (Duala)	Taxis y mototaxis llamados «okada»
Colombia (Bogotá)	Bicitaxis
Côte d'Ivoire (Abiyán)	Microbuses llamados «gbakas» Taxis municipales llamados «woro-woro»
Cuba (La Habana)	Autobuses llamados «camellos» Taxis llamados «boteros» Taxis llamados «almendrones» Mototaxis llamados «cocotaxis» Bicitaxis
República Dominicana	Taxis llamados «conchos» Mototaxis llamados «motoconchos»
Etiopía (Addis Abeba)	Taxis microbús llamados «blue donkeys»
India (Mumbai)	<i>Autorickshaws</i> de tres ruedas Taxis a veces llamados «kali-peeli»
Indonesia (Yakarta)	Microbuses llamados «angkot» o «mikrolet» Mototaxis llamados «ojek» Bicitaxis llamadas «becak» Mototaxis de tres ruedas llamados «bajaj» Grandes mototaxis de tres ruedas llamados «bemos» y «toyokos»
Jamaica (Kingston)	Microbuses llamados «robots»
Kenya (Nairobi)	Microbuses llamados «matatu» Motocicletas llamadas «boda»
México (Ciudad de México)	Microbuses llamados «colectivos» Entre los colectivos hay monovolúmenes llamados «combis» y microbuses llamados «peseros»
Nigeria (Lagos)	Microbuses llamados «danfo» Midibuses llamados «molue» Triciclos llamados «keke napep» Motocicletas llamadas «okada»
Filipinas (Gran Manila)	Microbuses llamados «jeepney» Taxis y monovolúmenes llamados «filicabs» y «UV express»* Motocicletas de tres ruedas llamadas «tricycles»
Rwanda (Kigali)	Taxis microbús llamados «taxis» o a veces «matatu» Mototaxis llamados «taxi voiture»
Senegal (Dakar)	Microbuses llamados «ndiaga ndiaye» o «cars rapides»
Sudáfrica (Johannesburgo)	Taxis microbús llamados «combis»
Tailandia (Bangkok)	Microbuses o camionetas de pasajeros llamados «songtaew» Microbuses llamados «silok lek» Bicitaxis llamados «samlor tep» Vehículos de tres ruedas llamados «tuk tuk» o «samlor»
Túnez (Túnez)	Taxis microbús compartidos llamados «louage»
Turquía (Estambul)	Microbuses llamados «dolmus»
República Unida de Tanzania (Dar es Salam)	Microbuses llamados «daladala»

* Nota: UV = furgoneta urbana.

► Anexo IV

► Empleo en los sistemas de metro de ciudades seleccionadas

País	Lugar/empresa	Empleados	Año de los datos
Argentina	Buenos Aires	5 307	2019
Armenia	Ereván	1 048	2012
Australia	Sídney	9 965	2016
Azerbaiyán	Bakú	4 455	2012
Belarús	Minsk	3 435	2012
Brasil	São Paulo	9 436	2015
Canadá	Vancouver (British Columbia Rapid Transport Company)	901	2016
Chile	Santiago de Chile	4 007	2016
Chequia	Praga	1 396	2016
Georgia	Tbilisi	2 270	2012
India	Delhi	8 629	2016
Japón	Tokio (East Japan Railway Company y empresas filiales)	9 865	2020
Kazajstán	Almaty	884	2012
México	Ciudad de México	14 512	2018
	Monterrey	922	2014
Portugal	Lisboa	1 416	2018
Federación de Rusia	Kazán	913	2012
	Moscú	36 419	2012
	Nizhni Novgorod	1 358	2012
	Novosibirsk	1 498	2012
	San Petersburgo	14 499	2012
	Samara	1 003	2012
	Ekaterimburgo	1 398	2012
Sudáfrica	Passenger Rail Agency of South Africa	5 000	2012/2013
España	Barcelona	3 567	2016
Ucrania	Kharkiv	2 114	2012
	Kiev	5 865	2012
Reino Unido	Londres	18 613	2016/2017
	Tyne y Wear (Newcastle)	595	2016
Estados Unidos	Nueva York	73 400	2017
Uzbekistán	Taskent	2 114	2012

Fuentes: **Argentina:** Metrovías, *Informe de gestión subte y premetro 2019*, 4; **Armenia:** International Metro Association, «*Yerevan Metro*», 2012; **Australia:** Sydney Trains, *2015–2016 Annual Report, Vol. 1*, 2016, 21; **Azerbaiyán:** International Metro Association, «*Baku Metro*», 2012; **Belarús:** International Metro Association, «*Minsk Metro*», 2012; **Brasil:** Secretaría de Transportes Metropolitanos del Estado de São Paulo, *São Paulo's Metrô Sustainability Report*, 2015, 30; **Canadá:** Translink, *2016 Annual People Report*, 4; **Chequia:** International Metro Association, «*Metro Key Performance Indicators for 2016*»; Georgia: International Metro Association, «*Tbilisi Metro*», 2012; **Chile:** Metro De Santiago, *2016*

Sustainability Report, 46; **España**: Transports Metropolitans de Barcelona, «*Dades bàsiques: Basic data 2017*», 1; **Estados Unidos de América**: Metropolitan Transportation Authority, *Diversity Committee Meeting*, noviembre de 2018, 26; **India**: Delhi Metro Rail Corporation Limited, *Annual Report 2015-2016*, 16; **Japón**: Tokyo Metro, «*Company Outline*», 2020; **Kazajstán**: International Metro Association, «*Almaty Metro*», 2012; **México (Ciudad de México)**: Sistema de Transporte Colectivo Metro, correspondencia privada con la especialista en transporte de la OIT, 15 de febrero de 2018; **México (Monterrey)**: Sistema de Transporte Colectivo Metro, «*STC Metrorrey pasado presente y futuro*», 2014, 33; **Portugal**: Metropolitano de Lisboa, *Annual Report and Accounts 2018*, 58; **Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Londres)**: Transport for London, *TfL's Annual Workforce Monitoring Report 2016/17*, 2017, 10 y 32; **Reino Unido (Tyne y Wear)**: Nexus, «*Nexus Annual Equality and Diversity Report: 2015/16*», 2016, 14; **Federación de Rusia (Ekaterimburgo)**: International Metro Association, «*Yekaterinburg Metro*», 2012; **Federación de Rusia (Kazán)**: International Metro Association, «*Kazan Metro*», 2012; **Federación de Rusia (Moscú)**: International Metro Association, «*Moscow Metro*», 2012; **Federación de Rusia (Nizhni Novgorod)**: International Metro Association, «*Nizhny Novgorod Metro*», 2012; **Federación de Rusia (Novosibirsk)**: International Metro Association, «*Novosibirsk Metro*», 2012; **Federación de Rusia (Samara)**: International Metro Association, «*Samara Metro*», 2012; **Federación de Rusia (San Petesburgo)**: International Metro Association, «*Saint Petersburg Metro*», 2012; **Sudáfrica**: Passenger Rail Agency of South Africa, *Annual Report 2012/13*, 2013, 46; **Ucrania (Kharkiv)**: International Metro Association, «*Kharkiv Metro*», 2012; **Ucrania (Kiev)**: International Metro Association, «*Kiev Metro*», 2012; **Uzbekistán**: International Metro Association, «*Tashkent Metro*», 2012.

► Anexo V

Nota informativa sectorial de la OIT. La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros



Organización
Internacional
del Trabajo

► Nota de la OIT

► Nota informativa sectorial de la OIT

Septiembre 2020

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

El transporte urbano de pasajeros es vital para que las personas que viven en los pueblos, las ciudades y sus alrededores puedan desplazarse a su lugares de trabajo. Puede contribuir a mejorar la calidad de vida y la cohesión social ¹ si puede reducir el aislamiento de las zonas con mayores carencias y contribuir a alcanzar los objetivos medioambientales relativos al control del ruido, la calidad del aire y la reducción de las emisiones de carbono. Los esfuerzos por hacerlo más fácil de usar pueden ayudar a ampliar las posibilidades para desplazarse de las personas con movilidad reducida ². Se prevé que, para 2050, el 68 por ciento de la población mundial vivirá en zonas urbanas, lo que agravará los problemas para la movilidad urbana, entre ellos la dispersión de los empleos, la congestión del tráfico y la expansión urbana desordenada ³. Por lo tanto, las decisiones de política que se tomen hoy tendrán repercusiones a largo plazo en los empleos locales y en la calidad de vida de las “ciudades del mañana”.

Dada la importancia del transporte urbano, es comprensible que algunas ciudades hayan experimentado importantes dificultades económicas, ambientales y sociales como resultado de las medidas necesarias impuestas a los servicios de transporte público para evitar la propagación de la COVID-19. No obstante, estas medidas han sido esenciales para proteger a los operadores, los trabajadores y el público usuario en general. Esta situación ha tenido también importantes consecuencias para las mujeres, dado que dependen en mayor medida del transporte público para acceder a los servicios básicos y cumplir con las responsabilidades de prestación de cuidados ⁴. El papel esencial de este sector se pone de relieve en varias



© Asyad Group / Mwasalat 2020
Implementación de medidas de desinfección reforzadas en Omán

de las metas ⁵ de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

La pandemia ha traído consecuencias sin precedentes para este sector, y se necesitará un apoyo financiero excepcional para permitir su plena recuperación. El transporte urbano suele ser uno de los empleadores locales más importantes en las zonas urbanas y los gastos de personal representan un alto porcentaje de los gastos generales. Los paquetes financieros ayudarán a los operadores a equilibrar su contabilidad o a seguir prestando servicios con niveles de deuda sostenibles. En muchos países, la mayoría de los operadores de transporte reciben subsidios de las autoridades

¹ OIT, *La incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales: Informe para el debate de la Reunión paritaria sobre la incidencia de la descentralización y la privatización en los servicios municipales*, 2001, pág. 14.

² OIT, *La incidencia de la descentralización y la privatización*.

³ “68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas: División de Población: News, 16 de mayo de 2018.

⁴ Consejo de la OCDE sobre los ODS, *Gender equality and sustainable infrastructure: Issues note*, 2019, pág. 3.

⁵ Consejo de la OCDE sobre los ODS, en particular las metas 3.6, 3.9, 11.2 y 11.6.

► **Nota informativa sectorial de la OIT:**

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

2

correspondientes. Sin embargo, existe la creciente preocupación de que la pandemia pueda suponer una amenaza existencial para algunos operadores de transporte urbano de pasajeros ⁶. El sector se enfrenta ahora a dificultades financieras y los paquetes de estímulo tendrán un impacto directo en los puestos de trabajo locales, así como en la trayectoria de las ciudades hacia un nivel de desarrollo alto o bajo de emisiones de carbono ⁷.

Las medidas de prevención de la COVID-19 han aumentado los costos y las cargas (por ejemplo, de los servicios de limpieza y desinfección), mientras que la caída en picado del número de pasajeros durante los períodos de confinamiento y posteriores

al confinamiento ha provocado a una importante disminución de los ingresos en concepto de las tarifas y títulos de transporte. Al mismo tiempo, el transporte urbano ha tenido que seguir funcionando para asegurar que los trabajadores esenciales pudiesen desplazarse hasta y desde los lugares de trabajo. En algunos casos, los gobiernos centrales/federales están proporcionando apoyo financiero. Los sistemas, que en un principio dependían más de los ingresos generados por las tarifas y títulos de transporte (en contraposición a los subsidios/ingresos fiscales), podrían quebrar durante o después de la pandemia, y las empresas de transporte informal o poco reguladas se enfrentan ahora a una catástrofe como resultado de la crisis ⁸.

► **1. Las repercusiones de la COVID-19**

El mundo de los servicios de transporte urbano de pasajeros ha cambiado como resultado de la pandemia de COVID-19 ⁹. Las autoridades de las ciudades se han encontrado en el punto álgido del brote de COVID-19. Se han desplegado estructuras de gestión de crisis y se ha pedido a los operadores de transporte urbano que apliquen los protocolos y medidas formulados por las autoridades competentes para combatir la propagación del nuevo coronavirus ¹⁰. La continuidad de las actividades ha sido un objetivo clave para varias empresas de transporte, ya que mantienen operaciones para transportar a otros trabajadores esenciales. Los operadores han podido mantener los servicios, en muchos casos con horarios y frecuencias reducidas ¹¹, pero la pandemia ha puesto de manifiesto algunas de las deficiencias del sector que requerirán el establecimiento de políticas a largo plazo y la determinación de los cambios que deberán aplicarse a nivel general ¹².

Principales repercusiones: el sector

El impacto en los diferentes medios de transporte urbano es generalizado, pero un denominador común en todos ellos ha sido la disminución del número de pasajeros desde principios de marzo de 2020 ¹³. A pesar de la caída de los ingresos y de los riesgos de exposición a la COVID-19 a que está expuesto su personal, los operadores han respondido a estas circunstancias para prestar servicio a sus comunidades ¹⁴. Por ejemplo, el brote ha obligado a las empresas de taxis y de e-hailing de algunas ciudades a ser creativas o a reinventarse, ofreciendo servicios de entrega de alimentos y medicinas ¹⁵. Sin embargo, esto no será suficiente para evitar una ola de quiebras en la industria ¹⁶. El gráfico 1 incluye un resumen y ejemplos comparativos por fecha del impacto en el volumen de pasajeros desde enero de 2020 hasta el 30 de agosto de 2020 en algunas ciudades.

6 Leonardo Canon Rubiano y Georges Darido, "Protecting public transport from the coronavirus... and from financial collapse", Banco Mundial Blogs, 24 de abril de 2020.

7 Philip Turner, "The key role of public transport to build back better: Climate", *seminario web de la UITP*, 18 de mayo de 2020.

8 Paul Barter, "Save Manila's (mostly informal) public transport", *Reinventing transport podcast*, 7 de mayo de 2020.

9 Mohamed Mezghani, "COVID-19 and the future of public transport", *All Over the Place*, ITF podcast, 22 de abril de 2020.

10 UITP, *Factsheet: Gestión de COVID-19: Directrices para operadores de transporte público*, 2020, pág. 1.

11 Mezghani.

12 Alana Dave, "COVID-19 special - Alana Dave - ITF", *Intelligent Transport podcast*, 29 de abril de 2020.

13 Scott Shepard, "How mobility startups can help authorities fix public transport after the pandemic", *Urban Mobility Daily*, 22 de mayo de 2020.

14 Jana Lynott and Mouchka Heller, "How public transportation provides key lifelines during COVID-19", *Foro Económico Mundial*, 23 de abril de 2020.

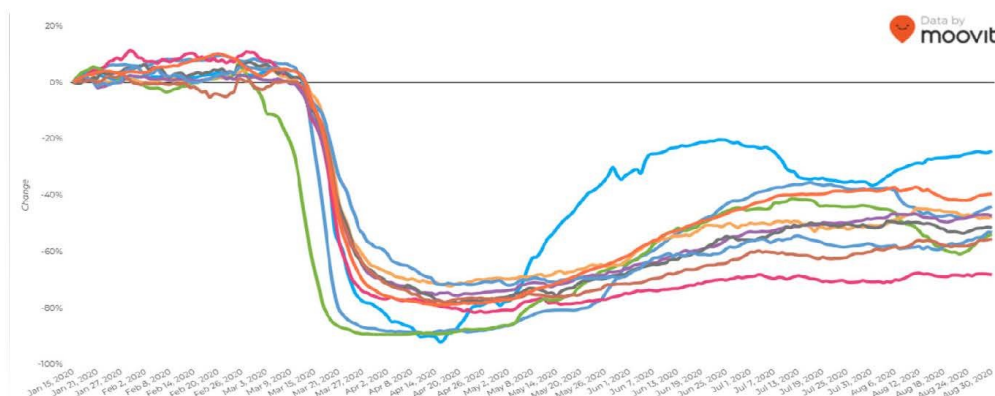
15 Rebecca Staudenmaier, "Coronavirus: Germany's taxi drivers face 'catastrophic' situation", en *Deutsche Welle*, 23 de abril de 2020.

16 Sebastian Bold y otros autores, *COVID-19 and Sustainable Mobility - Observations and documentation of first developments* (Transformative Urban Mobility Initiative y Deutsche Gesellschaft für international Zusammenarbeit, 2020).

► **Nota informativa sectorial de la OIT:**
La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

3

Gráfico 1: Impacto de la COVID-19 en el volumen de pasajeros en las ciudades seleccionadas



Fuente: Moovit (www.moovit.com). Nota: 107 ciudades incluidas; la fecha de inicio de la vigilancia fue el 15 de enero de 2020.

11 de marzo de 2020	20 April 2020
Israel: -0.8 por ciento	Israel: -85.9 por ciento
Madrid: 3.2 por ciento	Madrid: -87.9 por ciento
San Francisco - San Jose: -0.6 por ciento	San Francisco - San Jose: -80.5 por ciento
Roma y Lazio: -33.5 por ciento	Roma and Lazio: -88.3 por ciento
Chicago: 1.5 por ciento	Chicago: -71.2 por ciento
NYC - New Jersey: -2.3 por ciento	NYC - New Jersey: -75.5 por ciento
Boston: 1.6 por ciento	Boston: -78.3 por ciento
Washington DC - Baltimore: 3.2 por ciento	Washington DC - Baltimore: -71.7 por ciento
Toronto: -0.6 por ciento	Toronto: -76.8 por ciento
Otros: 3.1 por ciento	Otros: -78.5 por ciento

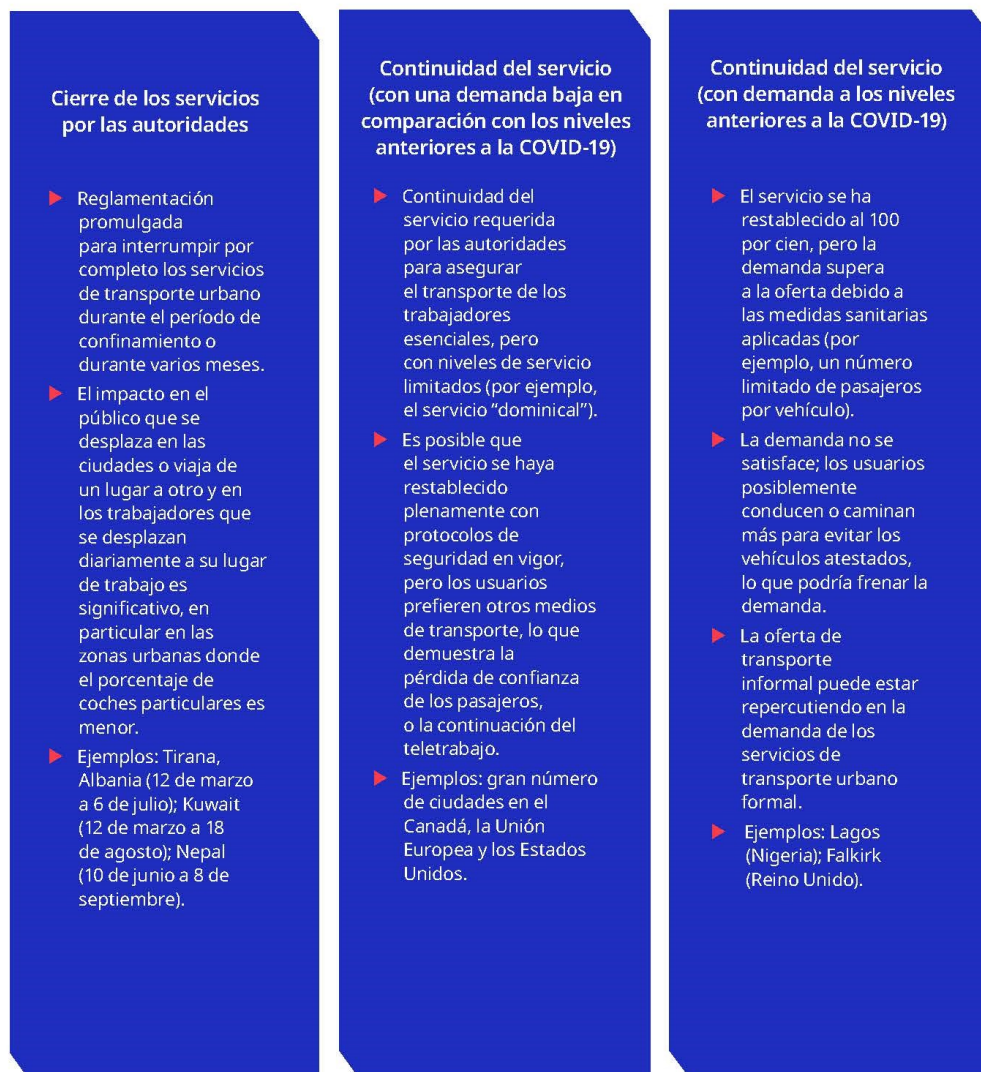
1 de junio de 2020	30 de agosto de 2020
Israel: -32.3 por ciento	Israel: -24.4 por ciento
Madrid: -63.9 por ciento	Madrid: -44.1 por ciento
San Francisco - San Jose: -75 por ciento	San Francisco - San Jose: -68.3 por ciento
Roma y Lazio: -64 por ciento	Roma y Lazio: -53.9 por ciento
Chicago: -62.5 por ciento	Chicago: -47.5 por ciento
NYC - New Jersey: -65.9 por ciento	NYC - New Jersey: -47.4 por ciento
Boston: -67.2 por ciento	Boston: -51.7 por ciento
Washington DC - Baltimore: -68 por ciento	Washington DC - Baltimore: -53.3 por ciento
Toronto: -71.6 por ciento	Toronto: -55.6 por ciento
Otros: -61.3 por ciento	Otros: -39.6 por ciento

Fuente: Moovit (www.moovit.com).

► Nota informativa sectorial de la OIT:

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

4

Gráfico 2: Tres medidas operacionales importantes y consecuencias de la COVID-19 en la prestación de servicios de transporte urbano

Fuentes: Paul Comfort, "Bonus: a global look at the future of transportation", *Transit Unplugged*, Trapeze Group podcast, 15 de julio de 2020; James Trimble, "Now, buses pass us by say Falkirk key workers", en *The Falkirk Herald*, 2 de junio de 2020; UITP, COVID-19 impacts on public transport – Kuwait, 1 de julio de 2020.

► Nota informativa sectorial de la OIT:

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

5

Mientras las autoridades han tenido que hacer frente a los efectos de la pandemia y a la caída del número de pasajeros, diversas medidas adoptadas han tenido un profundo impacto en los operadores. El deterioro del entorno macroeconómico está afectando, en particular, a los operadores privados y de pequeña escala. En el gráfico 2 se incluyen tres medidas operacionales importantes adoptadas en diferentes ciudades. Por ejemplo, en algunas ciudades o países los servicios de transporte urbano se interrumpieron durante meses. En otros, se ha mantenido un servicio completo o con limitaciones. En algunos casos, se ha aplicado una combinación de medidas en función de las circunstancias sanitarias particulares.

Principales repercusiones: trabajo decente

La pandemia ha afectado a los trabajadores de modos diferentes. Aunque algunos países han flexibilizado las normas sobre el tiempo de trabajo, sigue siendo fundamental que los trabajadores no operen vehículos de tránsito mientras estén fatigados¹⁷. Las medidas de cuarentena, el autoaislamiento, los trabajadores con licencia por enfermedad o el ausentismo pueden haber provocado escasez de mano de obra, lo que supone una carga adicional para la continuidad de las actividades y los procedimientos de programación. Otros casos incluyen la interrupción total de las operaciones de transporte urbano, con un impacto devastador en los trabajadores y sus salarios. Los trabajadores del sector informal en particular dependen de la prestación de servicios de transporte para su subsistencia¹⁸.

Habida cuenta de las lagunas existentes en la legislación laboral y en la protección social, algunos trabajadores del transporte urbano de pasajeros no han podido acogerse a la licencia remunerada por enfermedad ni recibir el complemento por peligrosidad, a lo que sí han podido acceder otros trabajadores esenciales por su trabajo durante la pandemia¹⁹. La falta de cobertura de las prestaciones de salud induce a las personas a ir a trabajar aunque estén enfermas o cuando deberían ponerse en cuarentena, lo que aumenta el riesgo de propagación del virus. En algunos países, los sindicatos se han movilizado para que se reconozca la importancia del complemento por peligrosidad o para se reconozca a los trabajadores de los transportes públicos como

esenciales y se les indemnice por un monto superior a su salario habitual (por ejemplo, un importe equivalente a un salario y medio).

Los trabajadores del transporte urbano de pasajeros mantienen vivas las ciudades en este período difícil sirviendo a los que sirven, a saber, al personal de los hospitales y a los trabajadores que prestan cuidados y otros servicios esenciales²⁰. Los operadores de transporte público formal emplean a 7,3 millones de trabajadores en todo el mundo y las autoridades públicas encargadas del transporte emplean a unos 300.000 trabajadores. En muchas grandes ciudades, el sistema de transporte público de pasajeros constituye la columna vertebral de la movilidad urbana y el empleo público. Sin embargo, el impacto económico provocado por la pandemia ha llevado a los operadores de transporte formal a tratar con premura de apuntalar sus finanzas. En algunos casos, esta situación ha llevado a despidos o a licencias sin sueldo de trabajadores.

Los confinamientos están situando a los trabajadores informales ante un dilema casi imposible: o bien salen a trabajar en condiciones peligrosas para ganar algo de dinero o bien se quedan en casa sin comida que llevar a la mesa²¹. La economía informal está generalizada en varios países. En algunos, entre el 40-80 por ciento de los servicios de transporte urbano son prestados por trabajadores informales. Si bien hay países donde los servicios de transporte urbano han pasado a ser formales, en otros siguen siendo en gran medida informales. En la región de África y América Latina, los empleos en el sector informal representan hasta el 30-40 por ciento del número total de empleos en el sector del transporte²². Hay países donde los conductores de taxis y de e-hailing participan en formas de empleo atípicas sin acceso al diálogo social o a protección, incluida la protección social, a los que sí tienen acceso los trabajadores formales.

Los trabajadores informales están quedando al margen de los regímenes de protección social y los planes financieros²³. En un futuro inmediato, los Estados deberían priorizar el apoyo a las personas que son particularmente vulnerables a la crisis. Deben asegurarse que se atienden las necesidades inmediatas de los trabajadores del transporte en la economía informal, incluido el acceso a la atención de la salud y el apoyo a los ingresos a través de una combinación de planes no contributivos y contributivos²⁴. Con todo,

17 Joe Kenny, "Staff management during COVID-19", UITP webinar, 1 de abril de 2020.

18 Anup Ojha, "Bus operators want officials to announce plans to resume public transport", en *The Kathmandu Post*, 20 de junio de 2020.

19 OIT, *Nota de la OIT. Foco en la protección social. Prestaciones de enfermedad durante la licencia de enfermedad y la cuarentena: Respuestas de los países y consideraciones de política en el contexto de la pandemia de COVID-19*, 2020.

20 Mezghani.

21 Guy Ryder, "ILO chief: Workers in informal economy face 'utter destitution'", Al Jazeera, 23 de mayo de 2020.

22 UITP, *City economies grow dynamic with public transport: Observatory of Employment in Public Transport*. Report 3, 2012, pág. 5.

23 Ryder, "ILO chief".

24 ILO, *Nota de la OIT. Foco en la protección social. Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: Fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal*, 2020, y *Nota de la OIT. Foco en la protección social. Respuestas a la crisis causada por la COVID-19 en el ámbito de la protección social: respuestas de los países y consideraciones en materia de políticas*, 2020.

► **Nota informativa sectorial de la OIT:**

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

6

la pandemia puede brindar nuevas oportunidades para formalizar el empleo, inclusive mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social, con arreglo a la [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 \(núm. 204\)](#). En particular, en el caso del transporte informal a pequeña escala, las peticiones de protección social pueden constituir un elemento a partir del cual empezar a formalizar los trabajadores ²⁵.

“Te das cuenta de que en la economía informal de Kenya, y en muchas partes de África Oriental, los trabajadores viven al día. Las restricciones en los desplazamientos equivalen a no disponer de ningún medio de vida. Los medios de vida se han destruido, porque al final del día los trabajadores no tienen nada que comer. ¡Miramos sus puestos de trabajo y nos damos cuenta de que corren peligro! No sabemos lo que nos depara el futuro porque no estamos seguros de que después de la COVID-19 esos trabajos sigan ahí.”

► **Dan Mihadi, Secretario General, Sindicato de Trabajadores del Transporte y Afines, Kenya**²⁶

Las mujeres son las peor situadas en el contexto de esta pandemia ²⁷, ya que a menudo ocupan puestos de trabajo mal o muy mal remunerados o de categoría inferior o muy inferior respecto de los puestos de trabajo que ocupan los hombres, con escasas o nulas oportunidades de desarrollo profesional ²⁸. El sector del transporte sigue estando fuertemente dominado por los hombres, y la violencia, el acoso sexual y la intimidación por parte de los hombres se han identificado como preocupaciones importantes en las operaciones de transporte urbano ²⁹. Las mujeres que trabajan en el transporte se ven afectadas de manera desproporcionada por la pandemia debido a la naturaleza segregada por género del sector y a la representación excesiva de las mujeres en las funciones de servicio al cliente y en el trabajo de limpieza. Estos trabajos suelen subcontratarse, lo que aumenta la probabilidad de que los trabajadores implicados tengan menos acceso a la información sobre los riesgos y las directrices en materia de salud y seguridad, los equipos de protección personal (EPP) y las licencias remuneradas.

Enfoque en la seguridad y salud en el trabajo

«La salud y seguridad en el trabajo de las personas que siguen trabajando durante esta crisis [...] debe evaluarse y abordarse» ³⁰. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, 2019, establece específicamente que “las condiciones de trabajo seguras y saludables son fundamentales para el trabajo decente”. Los trabajadores de los entornos de riesgo deben disponer de EPP de buena calidad de forma gratuita ³¹. Los operadores también deberían proporcionar información adecuada y oportuna a sus trabajadores, incluida su mano de obra externalizada y subcontratada. Nadie debería sentirse obligado, por temor a perder su trabajo o su salario, a trabajar en condiciones que pongan en peligro su salud innecesariamente. Los trabajadores tienen derecho a retirarse del lugar de trabajo en caso de peligro, como reconoce el [Convenio de la OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores \(núm.155\)](#) ³². En algunos casos, el abastecimiento y la compra de EPP y suministros de limpieza o sanitarios pueden verse afectados por la ausencia de relaciones de trabajo formales. Los EPP y los suministros sanitarios han sido limitados en todas las ocupaciones del transporte en la economía informal, inclusive para los propietarios-operadores informales y los conductores.

²⁵ Dan Mihadi, “The impact of COVID-19 on informal transport workers”, *ITF podcast*, 10 de abril de 2020.

²⁶ Mihadi.

²⁷ Ryder, “ILO chief”.

²⁸ Tessa Wright, *The impact of the future of work for women in public transport* (ITF, 2019). Also see: FLONE Initiative, *Implications of COVID-19 on women professionals in the Kenyan public transport sector*, 2020.

²⁹ Dave Spooner y John Mark Mwanika, “Transforming Transport Unions through Mass Organisation of Informal Workers: A Case Study of the Amalgamated Transport & General Workers’ Union (ATGWU), Uganda”, *Global Labour Journal*, 9(2), 2017.

³⁰ ACNUDH, “COVID-19 Guidance”, s.f. Véase la sección sobre las repercusiones sociales y económicas.

³¹ OIT [Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores](#), 1981 (núm. 155), art. 21.

³² Convenio núm.155 de la OIT, art. 13.

► Nota informativa sectorial de la OIT:

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

7

Las orientaciones de la OIT sobre distanciamiento físico se publicaron en [Un regreso seguro y saludable al trabajo durante la pandemia de COVID-19](#)³³. La reseña de políticas señala que el «distanciamiento físico debe aplicarse en la mayor medida posible. Se sugiere que una distancia de 2 metros entre los trabajadores es adecuada, a menos que las orientaciones nacionales o los resultados de las evaluaciones de los riesgos determinen otra distancia más apropiada.» Se indica asimismo que «es posible que los trabajadores informales no puedan cumplir las precauciones exigidas por las autoridades sanitarias, como el distanciamiento físico, el lavado de manos o el autoaislamiento, lo que aumenta el riesgo de contagio. La protección de los trabajadores del sector informal debe centrarse en la prevención mediante la difusión oportuna de información y la sensibilización sobre la transmisión de la enfermedad. Las medidas básicas de control de infecciones, como la higiene respiratoria, el protocolo para el manejo de la tos y el uso de EPP, son esenciales cuando no se dispone de otros controles técnicos más sofisticados».

La cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa debe ser un elemento esencial de las medidas relacionadas con el lugar al trabajo³⁴. Si bien en algunos países los acuerdos nacionales de política pública e industria prescriben al menos 2 metros de distancia física en todo momento, otros han adoptado distintas restricciones de distanciamiento (por ejemplo, ninguna restricción, 1, 1,5, 1,8 metros o 2 metros). Sin embargo, en los vehículos de pequeño tamaño podría ser simplemente inviable proteger adecuadamente o mantener a los usuarios a una distancia física de los conductores que sea segura (por ejemplo, en los boda boda)³⁵. La recomendación más reciente de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sugiere que el uso de una mascarilla no médica puede ser un “posible beneficio para el control de fuentes” en situaciones o entornos en los que no se puede lograr un distanciamiento físico (como los entornos de transporte urbano)³⁶. La correcta aplicación del distanciamiento físico y/u otros requisitos de protección (mascarillas, pantallas de plástico, renunciar a recabar ingresos por concepto de títulos de transporte) en proximidad de los conductores u otros trabajadores del transporte requerirá que las autoridades y/u operadores establezcan los mecanismos de control necesarios.

Los trabajadores del transporte urbano también pueden verse confrontados con el comportamiento indisciplinado de los pasajeros, y las autoridades y los operadores pueden tratar de colaborar con los trabajadores del servicio público para frenar los riesgos no deseados. En algunos países se ha observado un aumento del comportamiento agresivo (contra los conductores y el personal que no trabaja en oficinas) y del vandalismo³⁷. Los incidentes de agresividad incontrolada (“furia de tránsito”) podrían aumentar, ya que los conductores pueden pedir a los pasajeros que paguen las tarifas o respeten las normas sanitarias locales (como el uso de mascarillas) al subir al vehículo. Un conductor de autobús de Bayona (Francia) fue agredido y murió el 10 de julio después de que, según se informa, pidiese a tres pasajeros de su autobús que se pusieran la mascarilla³⁸. La policía o las fuerzas policiales especializadas de tránsito tienen jurisdicción para intervenir en casos de violencia y acoso contra los trabajadores del sector del transporte. El [Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 \(núm. 190\)](#) y la [Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 \(núm. 206\)](#), adoptados recientemente, se aplican a todos los sectores, ya sean privados o públicos, tanto en la economía formal como en la informal.

Los trabajadores del transporte pueden encontrarse en primera línea de la prestación de servicios durante la pandemia y correr un alto riesgo de enfermedad grave. Debería tenerse en cuenta que, en algunos países de altos ingresos, el sector tiene una mano de obra envejecida que podría ser más vulnerable a los efectos de la COVID-19. Los riesgos profesionales pueden incluir años de exposición a los gases de diesel y/o agentes infecciosos o a una calidad de aire insegura durante las congestiones de tráfico³⁹. Son riesgos profesionales que pueden afectar a las condiciones de salud preexistentes, lo que hace que algunos trabajadores sean más susceptibles a las enfermedades respiratorias⁴⁰.

Algunos trabajadores suelen estar estresados por su temor a contraer el virus, mientras que a otros les preocupa transmitirlo a sus familiares y amigos⁴¹. En particular en el caso de los trabajadores móviles (conductores) y otro personal que no trabaja en oficinas (por ejemplo, los trabajadores de almacenes o depósitos), la comunicación, tanto a nivel de empresa como de equipo, sigue siendo de vital importancia⁴². La pandemia también ha agravado condiciones comunes

33 Otras orientaciones internacionales: OMS, [Consideraciones relativas a las medidas de salud pública y sociales en el lugar de trabajo en el contexto de la COVID-19: anexo a las consideraciones relativas a los ajustes de las medidas de salud pública y sociales en el contexto de la COVID-19](#), 10 de mayo de 2020.

34 Convenio núm.155 de la OIT, art. 20.

35 Mihadi.

36 OMS, “Consejos para la población sobre el nuevo coronavirus (2019-nCoV): cuándo y cómo usar mascarilla”, s.f.

37 Bernetta Harting, “Staff management during COVID-19”, *UITP webinar*, 1 de abril de 2020.

38 “France: Bus driver dies after ‘attack over face masks’ in Bayonne”, *BBC News*, 10 de julio de 2020.

39 Laura Bliss, “Hit Hard by Covid-19, Transit Workers Call for Shutdowns”, *Bloomberg Citylab*, 13 de abril de 2020.

40 Bliss.

41 Kenny.

42 Kenny.

► **Nota informativa sectorial de la OIT:**

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

8

de salud mental, como la ansiedad y la depresión, en particular para los trabajadores de primera línea ⁴³. Los directivos deben estar preparados para mantener conversaciones con tacto y que brinden ayuda con los trabajadores y encontrar medios innovadores para comunicarse, interactuar y colaborar con ellos (por ejemplo, mediante mensajes de texto y comunidades en línea) ⁴⁴. Se necesita una comunicación adecuada y regular entre los operadores y sus trabajadores para levantar su estado de ánimo, fomentar el autocuidado, potenciar el espíritu de equipo, y protegerlos y tranquilizarlos ⁴⁵.

En algunas ciudades, la tasa de mortalidad de los trabajadores del transporte a causa de la COVID-19 puede estar siguiendo el ritmo de la de los equipos de

respuesta inicial ⁴⁶. Los conductores de autobuses, taxis y servicios de e-hailing son especialmente vulnerables al nuevo coronavirus en 2020. Durante la pandemia, han perdido la vida: 131 trabajadores en la [Ciudad de Nueva York](#) (a 27 de agosto), 34 trabajadores en [Londres](#) (a 27 de julio), diez conductores de taxis y limusinas que prestaban sus servicios en el Aeropuerto Internacional Pearson de [Toronto](#) (a 5 de mayo), dos conductores de autobuses de tránsito rápido en [Bogotá](#), (a 26 de julio), al menos 11 en [Ciudad de México](#) (a 4 de mayo), y nueve trabajadores de transportes en [París](#) (a 13 de mayo). Sin embargo, hay pocos o ningún dato que permita calibrar plenamente el impacto de la pandemia en los servicios informales, no sindicalizados, concesionados y contratados.

► **2. Respuestas de los mandantes y los interlocutores sociales**

El diálogo y las respuestas tripartitas, con la participación de trabajadores, empleadores y gobiernos, así como la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, son fundamentales para hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Las medidas adoptadas por los mandantes de la OIT se han centrado en general en tres objetivos inmediatos: proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo; apoyar a las empresas y prestar apoyo financiero y, en el caso de los gobiernos, adoptar medidas para mitigar el impacto en este sector fundamental.

Respuestas y recursos sectoriales en el plano internacional

Los documentos de orientaciones y las bases de datos internacionales más relevantes relacionados con el transporte incluyen los siguientes:

Órganos de las Naciones Unidas:

- La OIT y la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa han publicado un informe titulado [Jobs in Green and Healthy Transport](#).
- El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha publicado un documento de Mensajes clave y el Plan de respuesta COVID-19 que recomiendan que se preste apoyo a los gobiernos locales en la gestión de la movilidad y el transporte urbanos seguros, centrándose en los que prestan servicios a las comunidades en los

asentamientos informales, sin olvidar las restricciones de tránsito y de distanciamiento físico.

Otras organizaciones intergubernamentales:

- El Foro Internacional de Transporte de la OCDE ha publicado un informe titulado [Re-spacing our Cities for Resilience](#).

Llamamientos a la acción: interlocutores sociales sectoriales

Las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores a nivel de sector han colaborado a través del diálogo social para abordar las cuestiones relativas a la COVID-19 de manera eficiente y eficaz. La Unión Internacional de Transportes Públicos (UITP), la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF), la Unión Internacional de Ferrocarriles, y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos han publicado una [declaración conjunta](#) que proporciona orientaciones de política y prácticas óptimas para hacer frente a la pandemia. La declaración subraya que “asegurar la continuidad de los servicios de transporte público y de movilidad local es esencial para la sociedad y la economía”. También pone de relieve la necesidad de prestar apoyo financiero y garantizar el suministro de equipos y productos de protección adecuados a los operadores de transporte público y de movilidad local y a sus trabajadores.

43. Kenny.

44. Kenny.

45. Kenny.

46. “ATU’s International President Costa on why transit workers need more COVID-19 protection”, Spectrum News (Youtube), 2020.

► Nota informativa sectorial de la OIT:

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

9

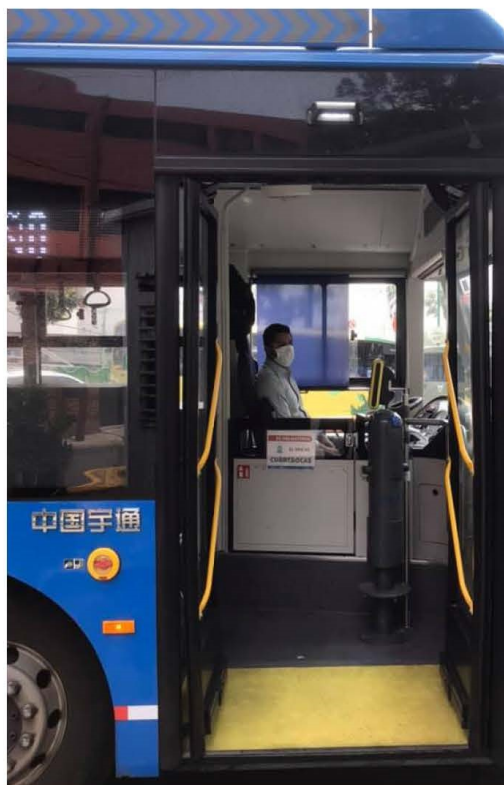
UITP

La UITP ha publicado [Gestión de COVID-19. Directrices para operadores de transporte público](#) en ocho idiomas, que ofrece recomendaciones sobre preparación, protección personal, reducción del contacto y servicio reducido en el contexto de la pandemia. También ha publicado una nota titulada [Pandemia del COVID-19: Reanudación de los servicios de transporte público después del confinamiento](#), y ha elaborado una [página informativa](#) que incluye hojas informativas, debates e intercambios de información. Su Comité de recursos humanos analiza y elabora reseñas para sus miembros sobre cuestiones relacionadas con la fuerza de trabajo. También ha lanzado una campaña llamada “Guardianes de la movilidad”, para poner de relieve el papel fundamental que desempeñan los trabajadores del transporte urbano como trabajadores de primera línea. En la sección de noticias de su sitio web ha publicado una [lista de los principales desafíos futuros](#). Junto con la Comisión de Transportes y Turismo del Parlamento Europeo, también ha publicado una [declaración conjunta de apoyo al sector del transporte público local](#). En agosto de 2020 lanzó otra campaña llamada “Back to Better Mobility”, que tiene como objetivo «devolver las ciudades a las personas».

ITF

La ITF ha hecho hincapié en que las normas internacionales del trabajo y la protección de los derechos del trabajo en vigor son decisivas para el éxito de los esfuerzos por contener la COVID-19. Entre las respuestas intersectoriales de amplio alcance se incluye el [COVID-19 information hub](#) y un llamamiento a la acción, [COVID-19: Reivindicaciones de la ITF para los Gobiernos y los empleadores de todo el mundo](#). La ITF ha publicado una carta mundial de reivindicaciones para que los trabajadores del transporte urbano trabajen en condiciones de seguridad, la carta se centra en seis puntos:

- EPP adecuados y apropiados;
- condiciones de trabajo que minimicen la transmisión y faciliten el distanciamiento social;
- acceso a medidas de salud que protejan a las personas vulnerables y enfermas;
- reconocimiento del papel fundamental de los trabajadores del transporte público;
- información e informes periódicos sobre los riesgos en el lugar de trabajo y la salud de la fuerza de trabajo, y
- los derechos sindicales



© Alianza de Tranviarios de México 2020
Conductor de trolebús en la Ciudad de México

Específicamente para el sector del transporte urbano, la ITF ha publicado un documento titulado [Urban transport workers: Key to COVID response and recovery](#) y ha actualiza periódicamente su [plataforma de información](#). También ha publicado [El Covid-19 y el acceso a instalaciones sanitarias para los trabajadores y trabajadoras del transporte](#), que incluye una lista de control. Ha publicado asimismo un documento en el que se detallan las repercusiones específicas y adicionales de la pandemia en las mujeres en forma de declaración, [Trabajadoras del transporte: derechos y COVID-19](#), y una [carta de reivindicaciones de los trabajadores y las trabajadoras informales](#), donde se esbozan los derechos básicos de los trabajadores del sector informal, incluida la salud y la seguridad.

► Nota informativa sectorial de la OIT:

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

10

Países en acción: Respuestas nacionales

La mayoría de los gobiernos ha declarado algunos o todos los medios de transporte urbano como **servicios esenciales**⁴⁷. Los gobiernos, tanto municipales como federales, han adoptado diversas medidas para mitigar las repercusiones financieras de la COVID-19 en el bienestar, los medios de vida y las condiciones de trabajo de los trabajadores de los servicios de transporte urbano de pasajeros. Las medidas de apoyo a los trabajadores se centran en el espacio de trabajo, en mejoras operativas, o en modalidades de trabajo alternativas (que incluyen horarios revisados o teletrabajo siempre que sea posible). Se necesitará más apoyo financiero para los trabajadores y operadores informales, pero éste deberá adaptarse a sus circunstancias particulares (tal vez no tengan, por ejemplo, conexión a Internet o cuentas bancarias). Algunas de las medidas concretas relativas a las mejoras operacionales y del lugar de trabajo en el transporte urbano de pasajeros son las siguientes:

- medidas de protección de los trabajadores, incluidos EPP, limpieza y desinfección de los suministros, separadores, barreras físicas o

acordonamiento de las zonas de los conductores, limpieza y desinfección de los “puntos de contacto” de los vehículos y cierre de los puestos de venta de títulos de transporte y de información;

- medidas para los vehículos y las operaciones, incluidos protocolos de limpieza, billetes electrónicos o sin cobro de tarifa (sólo embarque por la puerta media o trasera), reducción de los servicios, sistemas de ventilación, equipos estáticos;
- respuestas financieras clave de las ciudades/países a la crisis en el transporte urbano de pasajeros, como paquetes financieros, aplazamiento de los créditos, suspensión del pago de los préstamos, subsidios, complemento de peligrosidad, primas únicas a los héroes y prestaciones por fallecimiento. En varias ciudades/países, las personas encargadas de la adopción de decisiones, los empleadores y los sindicatos se han reunido para señalar a la atención la necesidad urgente de que el gobierno proporcione ayuda financiera al sector, y
- establecimiento de comités sectoriales/nacionales de seguridad y salud en el trabajo para garantizar un trabajo seguro para los trabajadores esenciales.

► 3. Herramientas y respuestas de la OIT

Normas internacionales del trabajo y herramientas relacionadas

Las normas internacionales del trabajo ofrecen una base probada y fiable para las respuestas de política y para una recuperación sostenible y equitativa⁴⁸. Las normas internacionales del trabajo y el Programa de Trabajo Decente de la OIT con sus cuatro pilares, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo, son importantes piedras angulares de la Agenda 2030⁴⁹. Ya se ha hecho referencia anteriormente a una serie de normas de seguridad y salud en el trabajo y otras normas de la OIT. En los párrafos que figuran a continuación se incluyen recursos adicionales.

En 2015, la Conferencia adoptó la [Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal](#), 2015 (núm. 204), que en gran medida se aplica al empleo en los servicios de transporte urbano de pasajeros. Además, la [Recomendación sobre los pisos de protección social](#), 2012 (núm. 202) y el [Convenio sobre la seguridad social \(norma mínima\)](#), 1952 (núm. 102) proporcionan orientación para el establecimiento y mantenimiento de sistemas de protección social amplios, incluidos los pisos de protección social, a fin de prevenir las crisis, permitir la recuperación y fomentar la resiliencia.

La OIT ha establecido que [ocho convenios son «fundamentales»](#). Los convenios fundamentales son los que abarcan temas considerados principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de

47 Filipinas, Malasia, Viet Nam y Tailandia interrumpieron los servicios de taxi, ya que no se consideraban esenciales. Jaspal Singh, “UITP Contribution”, What Are Transportation Regulators Doing to Respond to COVID-19? Webinar of the International Association of Transport Regulators, 30 de abril de 2020.

48 ILO, “Por qué las Normas Internacionales del Trabajo son importantes en una crisis sanitaria pública” (vídeo), 27 de marzo de 2020.

49 Comunicado de prensa de las Naciones Unidas, [President Stresses Central Role of Decent Work in Fighting Poverty, Inequality, as General Assembly Marks International Labour Organization Centenary](#), 10 de abril de 2019. Desplácese hacia abajo en la pantalla para leer la contribución de Guy Ryder.

► **Nota informativa sectorial de la OIT:**

La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

11

toda las formas de trabajo obligatoria u forzoso; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia empleo y ocupación. Además, la OIT ha publicado una Hoja de datos sobre las [Normas de la OIT y el COVID-19](#), que recoge las preguntas y respuestas más frecuentes relacionadas con las normas internacionales del trabajo.

La [Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 \(núm. 205\)](#) se aplica a todos los sectores y reconoce la importancia de contar con servicios públicos accesibles y de calidad en la recuperación económica. La OIT ha publicado orientaciones y una serie de notas técnicas y sectoriales sobre la pandemia de COVID-19 basadas en cuatro pilares fundamentales. La Nota de políticas de la OIT, [Marco de políticas para mitigar el impacto económico y social de la crisis causada por la COVID-19](#) proporciona orientaciones sobre estos cuatro pilares y ayuda a entenderlos mejor.

Las [Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles \(2007\)](#) incluyen orientaciones sobre el entorno propicio para las empresas sostenibles. Comprende un conjunto de condiciones que generalmente se consideran esenciales. Estas condiciones están interrelacionadas y se refuerzan mutuamente para fomentar “la inversión, la iniciativa empresarial, los derechos de los trabajadores y la creación, el crecimiento y el mantenimiento de empresas sostenibles, conciliando las necesidades y los intereses de la empresa con la aspiración de la sociedad de seguir un modelo de crecimiento que respete los valores y principios del trabajo decente, la dignidad humana y la sostenibilidad del medio ambiente.”

[Regresar al trabajo de forma segura: Guía para los empleadores sobre la prevención de la COVID-19](#) es una guía elaborada por la Oficina de Actividades para los Empleadores de la OIT. Contiene recomendaciones sobre prácticas y estrategias en materia de salud y seguridad para la prevención de la COVID-19. La publicación tiene por objeto proporcionar directrices e información general a los empleadores sobre la forma de evitar la propagación del virus en el lugar de trabajo a fin de que los trabajadores puedan reincorporarse a la actividad laboral en condiciones de seguridad, manteniendo

al mismo tiempo al mínimo posible el riesgo de contaminación. También facilita algunas ideas sobre cómo proteger la salud mental y el bienestar de los trabajadores durante la pandemia.

Recursos sectoriales de la OIT

Si bien la OIT no tiene normas específicas para todos los modos de transporte urbano, todos los trabajadores del transporte están amparados por los principios y derechos fundamentales en el trabajo y, cuando se ratifican, por muchos otros convenios de la OIT que abordan cuestiones importantes, como la seguridad y salud en el trabajo, el tiempo de trabajo y la seguridad social, entre otros. Los Estados tienen el deber de garantizar que los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los convenios internacionales del trabajo ratificados protejan y se apliquen a todos los trabajadores.

En varias comisiones y reuniones de la OIT se han examinado cuestiones sobre las condiciones de trabajo de los conductores de transporte urbano y por carretera y se han publicado orientaciones al respecto que son pertinentes para los esfuerzos encaminados a protegerlos en el contexto de la COVID-19⁵⁰. Los principales instrumentos sectoriales sobre la industria incluyen:

- El [Convenio sobre duración del trabajo y períodos de descanso \(transportes por carretera\)](#), 1979 (núm. 153) y la [Recomendación sobre duración del trabajo y períodos de descanso \(transportes por carretera\)](#), 1979 (núm. 161), que establecen normas de referencia para la duración del trabajo y de la conducción en el sector del transporte por carretera.
- La [Recomendación sobre la inspección del trabajo \(minas y transporte\)](#), 1947 (núm. 82), que insta a los gobiernos a aplicar a las empresas de transporte sistemas de inspección del trabajo apropiados que garanticen el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a las condiciones de trabajo y protejan a los trabajadores en el ejercicio de su profesión.

Una [Reunión técnica sobre el futuro del trabajo decente y sostenible en los servicios de transporte urbano](#) está programada para febrero de 2021⁵¹.

50 Comunicado de prensa de las Naciones Unidas, [President Stresses Central Role of Decent Work in Fighting Poverty, Inequality, as General Assembly Marks International Labour Organization Centenary](#), 10 de abril de 2019. Desplácese hacia abajo en la pantalla para leer la contribución de Guy Ryder.

51 Pendiente de la decisión del Consejo de Administración de la OIT.

- **Nota informativa sectorial de la OIT:**
La COVID-19 y los servicios de transporte urbano de pasajeros

12

Información adicional

La página web de la OIT, [La COVID-19 y el mundo del trabajo: Impacto sectorial, respuestas y recomendaciones](#), ofrece enlaces a recursos clave, que incluyen:

- [herramientas e instrumentos sectoriales de la OIT](#);
- [declaraciones conjuntas y llamamientos a la acción para combatir la COVID-19](#), y
- [alianzas de la OIT para luchar contra el virus, sector por sector](#).

Contactos

Organización Internacional del Trabajo
Route des Morillons 4
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Departamento de Políticas Sectoriales
E: covidresponsesector@ilo.org