

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R. 454 ✓
6 septiembre 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



EL CONTEXTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE COLECTIVOS
DE BUENOS AIRES */

*/ Este documento fue preparado por la CEPAL, a base de informaciones proporcionadas por la Dirección Nacional de Transporte Metropolitano de la Subsecretaría de Transporte Terrestre, Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la República Argentina, para ser presentado en el Primer Encuentro Técnico entre Países Latinoamericanos sobre Transporte Urbano, Brasilia, octubre de 1985.

85-9-1335



INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN.....	v
A. BUENOS AIRES Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE.....	1
1. Descripción general de Buenos Aires.....	1
2. El sistema de transportes de Buenos Aires.....	6
3. Características de los viajes efectuados.....	10
B. DESCRIPCION DEL SISTEMA DE COLECTIVOS DE BUENOS AIRES..	14
1. Resumen de la historia del transporte público por automotor en la ciudad de Buenos Aires.....	14
2. Descripción general del sistema de colectivos.....	19
C. EVALUACION DEL SISTEMA DE COLECTIVOS DE BUENOS AIRES...	28
1. Introducción.....	28
2. Las tarifas cobradas.....	29
3. La calidad de servicio.....	32
4. La eficiencia de operaciones.....	34
5. Criticas del sistema de colectivos.....	35
6. Conclusiones acerca del éxito del sistema.....	36
D. LA EXPERIENCIA DE LOS COLECTIVOS DE BUENOS AIRES: SU POSIBLE APLICACION EN OTRAS CIUDADES LATINOAMERICANAS..	40
1. Introducción.....	40
2. La factibilidad de que otras ciudades adopten el sistema de organización empresarial de los colectivos de Buenos Aires.....	40
Notas.....	43
Mapa Región Metropolitana	46
Fotografías 1, 2, 3 y 4.....	47

RESUMEN

Buenos Aires, capital de la República Argentina, forma parte de una región metropolitana de más de diez millones de habitantes, o sea más de la tercera parte de la población del país. El Gran Buenos Aires domina la vida económica de la Argentina y cuenta con un sistema de transporte muy desarrollado, incluyendo una extensa red ferroviaria que atiende a las zonas suburbanas y otra de metro (subterráneo), cuyas cinco líneas sirven bien a las zonas centrales.

A pesar de dichos medios sobre rieles y una tasa de propiedad de automóviles relativamente alta en comparación con la norma latinoamericana, el colectivo (micro o autobús) es el medio dominante de transporte, atendiendo más de 60% de todos los viajes en la región metropolitana.

El sistema de colectivos tiene una larga historia, iniciada a fines del decenio de los años veinte cuando la crisis económica de la época redujo la rentabilidad de los taxis, cuyos dueños empezaron a operar en el modo colectivo. En los años siguientes tanto la flota como la capacidad promedio de los colectivos aumentaron y a mediados del decenio de los años treinta los colectivos habían captado casi una tercera parte de todos los viajes realizados por medios públicos viales, virtualmente igual que las particiones correspondientes a los tranvías y a los omnibuses.

En esa época, se decidió la formación de la empresa Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, a la cual se concedió poderes monopólicos respecto al transporte público vial dentro de la Capital Federal. Dicha Corporación empezó luego a expropiar los colectivos, los que casi llegaron a extinguirse. Sin embargo, este proceso nunca terminó y, a partir de 1944, los colectivos comenzaron a resurgir.

Mientras tanto, la Corporación estaba incurriendo en déficits de grandes proporciones y se decidió liquidarla, transfiriendo la responsabilidad del transporte colectivo en la Capital al entonces Ministerio de Transportes, creándose la nueva empresa pública Transportes de Buenos Aires. Esta siguió operando hasta 1960, cuando recibió instrucciones de transferir al sector privado todos los servicios de transporte automotor colectivo. En los años siguientes desaparecieron los últimos tranvías y los trolebuses y el colectivo se convirtió en el único medio de transporte público vial.

El sistema de colectivos de Buenos Aires ofrece un nivel de servicio comparativamente alto, a precios relativamente modestos y no exige subvenciones por parte de las autoridades públicas. Por lo tanto, merece ser tomado en cuenta por aquellas ciudades latinoamericanas donde el transporte colectivo se muestra deficiente.

Una característica del sistema de colectivos es la forma de organización de la mayoría de las empresas, es decir la "sociedad de componentes", que tiene sus orígenes en el desarrollo histórico del sistema. Los componentes son los dueños de los vehículos. Antiguamente muchos componentes manejaban sus propias unidades, pero cada vez más son inversionistas que contratan los servicios de conductores asalariados. Los componentes tienen contratos con la empresa, que es el concesionario y cuyo directorio es elegido por votación entre los componentes.

Hay mucha variación de un caso a otro respecto a la relación entre los componentes y la empresa y a los servicios que proporciona esta última para los primeros. Las empresas más desarrolladas se encargan de la contabilidad, de la recolección de estadísticas, el mantenimiento y la reparación de los vehículos, el seguro contra terceros, la compra de nuevos vehículos, etc. Generalmente, las empresas fijan las reglas y normas de comportamiento que gobiernan la operación de la línea (o líneas) concedida(s) a ellas.

Los servicios dentro de la Capital Federal están generalmente controlados y regulados por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el que considera las solicitudes de cambios a las concesiones. Cabe señalar que la situación jurídica de las distintas líneas varía bastante; dentro de la Capital muchas empresas aún operan en forma "precaria", es decir, sin autorización formal o con una autorización vencida. Las que operan en la Provincia de Buenos Aires están sujetas a control provincial o municipal.

Las tarifas de las líneas bajo jurisdicción nacional son fijadas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (Secretaría de Transporte), según una escala común que hace depender el valor del pasaje del kilometraje del viaje. Por lo general, dicho valor fluctúa alrededor del equivalente de 13 centavos de dólar estadounidense. No hay subsidios directos al transporte colectivo en Buenos Aires.

En comparación con los de muchas otras ciudades, los índices de productividad y eficiencia de los colectivos de Buenos Aires son altos.

Aunque el sistema se compara favorablemente con los de otras ciudades, es posible hacerle algunas críticas desde varios puntos de vista, incluyendo: (i) la dificultad experimentada por la Secretaría de Transportes para introducirle los cambios que considere conveniente para favorecer al público viajero; (ii) la falta de integración entre la red de colectivos y las de los otros modos de transporte público; (iii) la multiplicidad de funciones exigidas al conductor quien no solamente tiene que dirigir el vehículo en condiciones congestionadas sino, también, debe cobrar a los pasajeros, entregarles los boletos y darles el vuelto correspondiente y, (iv) la relativa escasez de medidas de prioridad al transporte público vial en Buenos Aires en comparación con algunas otras ciudades.

Sin embargo, se puede concluir que, en general, el sistema de colectivos de Buenos Aires tiene importantes ventajas en comparación con los equivalentes en otras ciudades, tanto latinoamericanas como de otras regiones del mundo, y que este éxito relativo está relacionado con la naturaleza del control impuesto por la Secretaría de Transporte y, especialmente, con la organización de las empresas. Finalmente se considera importante que otras ciudades de la región tomaran en cuenta la experiencia de Buenos Aires al planificar el desarrollo de sus sistemas de transporte público.

A. BUENOS AIRES Y SU SISTEMA DE TRANSPORTE

1. Descripción general de Buenos Aires

a) Preeminencia en la economía nacional

La Región Metropolitana de Buenos Aires, que incluye la Capital Federal de la República Argentina y las zonas urbanizadas de la Provincia de Buenos Aires representa una de las mayores áreas urbanas de América Latina. En 1980, contaba con 10 454 708 habitantes, ubicándose en tercer lugar de la lista de urbes latinoamericanas más pobladas, después de México y São Paulo. Por otro lado, la tasa de crecimiento de la población de la ciudad es relativamente lenta, siendo significativamente inferior al 2% por año entre 1970 y 1980. De continuar las tendencias actuales, antes del año 2000, Río de Janeiro habrá sobrepasado a Buenos Aires en términos de número de habitantes, y otras ciudades, tales como Bogotá y Lima, estarán acercándose a la población bonaerense.

Buenos Aires es el foco de la vida administrativa, económica, industrial y social de la Argentina. Desde la década de los años cincuenta acomoda a más de la tercera parte de la población nacional (véase el cuadro 1); en 1974 la Región Metropolitana proporcionó el 55% del empleo nacional en el sector manufacturero y actualmente consume la mitad de toda la energía eléctrica generada por las centrales de servicio público en el país. 1/

Sin embargo, aunque no cabe duda que su importancia relativa en el país continuará durante el futuro previsible, en las últimas décadas se ha observado una declinación de su predominio. Esto se debe tanto a la imposición de una política de desconcentración industrial como a tendencias naturales.

Cuadro 1

Region Metropolitana de Buenos Aires:
poblacion y densidad, 1914 - 1980

REGION METROPOLITANA				
Año	Población de Argentina	Población	% de la población del país	Densidad hab/km ²
1914	7 885 237	2 186 735	27.7	38.6
1947	15 893 827	5 045 845	31.7	89.0
1960	20 013 793	7 221 446	36.1	127.4
1970	23 364 431	8 953 076	38.3	158.0
1980	27 862 771	10 454 708	37.5	184.4

Fuente: FIDE/Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires, 38, octubre de 1981: La region metropolitana, página 35.

b) Síntesis histórica

La piedra angular de la economía de la ciudad es su puerto, que le dió la preeminencia necesaria para que fuese nombrada la capital de la República. Luego, esta calidad le proporcionó una nueva base para la prosperidad como la sede administrativa, jurídica y política de la Nación. En los años anteriores a la Primera Guerra Mundial era una ciudad muy próspera, aun en comparación con las de muchas partes del actual mundo industrializado, derivando su riqueza, fundamentalmente de: (i) los recursos agropecuarios del país; (ii) la revolución industrial en Europa (la que creó una demanda por los productos derivados de dichos recursos) y (iii) el progreso tecnológico en las áreas de los transportes y métodos de refrigeración (el que hizo factible llevar los productos al mercado). Es interesante observar que en 1913 el Producto Nacional Bruto por persona de la Argentina superaba el de otros países que hoy en día son mucho más avanzados en este respecto, por ejemplo Francia o Canadá.

En ese año, la ciudad contaba con más de dos millones de habitantes, muchos de los cuales inmigraron de España, Italia y de otros países europeos. Ya tenía una línea de metro en pleno funcionamiento, muchos años antes que San Francisco, Bruselas, Madrid, Roma y varias otras ciudades de Europa y Norteamérica. La riqueza de esa época todavía mantiene huellas muy fuertes, tanto en la ciudad en particular como en el país en general, a través, por ejemplo, de las inversiones en distintos sectores, tales como la construcción y el transporte ferroviario. Las huellas del pasado se destacan aún más debido a las reducidas tasas de inversión en años posteriores, durante muchos de los cuales el país estuvo en plena decadencia económica. Por ejemplo, la primera línea del metro sigue

siendo atendida (eficientemente) por los trenes originales, fabricados antes de la Primera Guerra Mundial. (Están bien conservados y fueron reformados en la década pasada).

La posición dominante de la ciudad en la economía nacional se vio reforzada por la política de sustitución de importaciones que adoptó el país, especialmente a partir de la Segunda Guerra Mundial. Dicha política se concentró inicialmente en los bienes de consumo, y Buenos Aires fue la ubicación natural de las fábricas, puesto que allí vivían los consumidores. El establecimiento de estas industrias creó varias economías externas de escala, las que sirvieron para atraer a la ciudad otras plantas que de otro modo pudieron haberse localizado en otros lugares.^{2/}

En sus primeras fases, el proceso de industrialización estuvo acompañado por un periodo de relativo estancamiento en la economía del país, producto, básicamente, de la recesión mundial de los años treinta y del aislamiento económico del país durante la Segunda Guerra Mundial. La economía rural se vio severamente deprimida. Esto, junto con el progreso tecnológico, produjo un superavit de recursos humanos en dichas áreas, gran parte del cual se trasladó al Gran Buenos Aires, reemplazando así la inmigración extranjera de los años anteriores.

El crecimiento industrial de la década de los cuarenta fue especialmente rápido. Entre 1935 y 1946, el empleo industrial aumentó anualmente en 8%, gran parte del cual se localizó en la Región Metropolitana. La guerra y luego la política nacionalista de los primeros gobiernos del General Juan Domingo Perón resultaron en la sustitución de importaciones en gran escala; en 1941, las importaciones representaron un 10% del producto bruto interno, en cambio en 1945 este porcentaje se había reducido a la mitad.

Según los censos de 1946 y 1954, en la Región Metropolitana se generó el 67% del valor agregado del sector manufacturero, a pesar de que todavía no existían industrias tales como la automotriz que iban a establecerse allí más adelante.

Sin embargo, en la década 1970/80, el sector industrial ha dejado de generar fuentes de trabajo. En las dos décadas anteriores, el empleo en este sector creció a tasas de más de 1.4% por año, pero entre 1970 y 1980 el crecimiento fue virtualmente nulo. Este fenómeno, más pronunciado en la Capital que en las zonas contiguas de la Provincia, tiene varias causas, tales como el progreso tecnológico, el poco dinamismo de varias de las industrias establecidas en la Región, la legislación dirigida a descentralizar la actividad industrial del país y la política de apertura económica impuesta durante la segunda mitad de la década 1970-1980, la que involucró una reducción en el nivel de protección a la producción nacional contra los productos importados, junto con una creciente sobrevalorización de la moneda nacional (hasta fines de 1981).

Por otro lado, simultáneamente, el sector de los servicios amplió considerablemente, en dos frentes, su capacidad de absorber mano de obra: los servicios de productividad relativamente alta (tales como las finanzas, la consultoría técnica, y la educación superior) y los de productividad relativamente baja (tales como el comercio detallista, los restaurantes y la operación de taxis).

Sin embargo, la expansión del sector de los servicios no pudo evitar alzas significativas en las tasas de desempleo y subempleo, principalmente a fines de la década de los setenta y principios de la siguiente. La tasa subió de 1.7% en octubre de 1978 a 5.0% en julio de 1981. El subempleo alcanza proporciones bastante mayores. Las deterioradas condiciones económicas también se manifiestan en el alto número de trabajadores independientes. En 1980, estos alcanzaron 20% de la fuerza laboral, habiendo crecido en más de 115%, en términos absolutos, en diez años. La gran mayoría de dichos trabajadores pertenecen al sector terciario de baja productividad.

Cabe decir, además, que por razones económicas muchos residentes de Buenos Aires se acostumbraron a tener dos empleos. En las condiciones recesivas sufridas por la economía nacional desde fines de la última década, es más difícil encontrar un segundo empleo, debido a la mayor competencia por los puestos disponibles y a una reducción en la oferta de puestos de empleo en aquellos servicios más afectados por la reducción en los ingresos reales de la mayoría de la población.

c) Distribución y características de la población

La Región Metropolitana está compuesta de la Capital Federal y varios partidos de la Provincia de Buenos Aires. (Véase el mapa 1). Una fuente reconoce 24 de estos partidos como integrantes de la Región, debido a su proximidad a la Capital y por su densidad poblacional.^{3/}

En los años recientes, la población de la Capital ha bajado en términos absolutos, mientras que se han registrado tasas de crecimiento muy altas en algunos partidos, especialmente en aquellos con densidades demográficas relativamente bajas, los que además resultan ser los más distantes de la Capital. (Véase el cuadro 2). En verdad, ha habido una migración interna, dentro de la Región, desde las zonas centrales hacia las periféricas, semejante a la que suele ocurrir en las ciudades del mundo desarrollado. Por lo tanto, Buenos Aires se distingue de muchas otras ciudades latinoamericanas, en donde viven poblaciones marginales recién llegadas del interior en las zonas periféricas, aun cuando este fenómeno no es totalmente ajeno a Buenos Aires. Sin embargo, ocurre en escala reducida, y los inmigrantes suelen provenir no del interior de la Argentina sino de países vecinos, principalmente Bolivia y Paraguay.

Cuadro 2

REGION METROPOLITANA. POBLACION, CRECIMIENTO INTERCENSAL
Y DENSIDAD. AÑO 1980.

Partido	Número de habitantes	Tasa de crecimiento intercensal anual medio, por mil hab. 1970/80	Densidad (hab./km ²)
REGION METROPOLIT.	10 454 708	15.5	1 844.4
a)Capital Federal	2 908 001	-2.2	14 576.4
b)24 part. de Bs.As.	7 546 707	23.2	1 379.9
Alte Brown	332 548	30.3	2 725.8
Avellaneda	330 654	-2.1	6 011.9
Berazategui	200 926	44.5	1 068.8
E. Echeverria	187 969	51.4	498.6
F. Varela	172 654	54.7	838.1
Gral. San Martin	384 306	6.4	6 862.6
Gral. Sarmiento	499 648	45.2	2 549.2
Lanus	465 891	3.5	10 353.1
Lomas de Zamora	508 620	21.3	5 714.8
La Matanza	946 715	35.8	2 931.0
Merlo	282 828	39.8	1 663.7
Moreno	193 626	51.7	1 075.7
Moron	596 769	20.5	4 555.5
Quilmes	441 780	21.7	3 534.2
San Fernando	134 156	11.5	145.2(*)
San Isidro	287 048	13.8	5 980.2
Tigre	205 926	29.9	572.0
Tres de Febrero	340 343	8.2	7 398.8
Vicente Lopez	298 815	1.6	7 431.1
La Plata	473 233	14.7	512.2
Berisso	66 020	11.5	489.0
Ensenada	41 215	5.1	408.1
Pilar	83 365	54.3	236.8
Escobar	80 652	54.4	291.1

(*) Incluye islas.

Fuente: FIDE, con datos de los Censos Nacionales de Población, INDEC.

La migración hacia las zonas periféricas, evidentemente, repercute en la demanda por transporte, particularmente en las horas de punta. Otro factor que conduce a aumentar esta demanda es la creciente segregación entre los barrios residenciales y los de comercio e industria.

Finalmente, cabe hacer un comentario sobre la estructura de la población por edades en la ciudad. La Argentina tiene, en comparación con otros países latinoamericanos, una tasa de natalidad

muy baja y una esperanza de vida muy alta. Estos factores se traducen en una proporción relativamente baja de niños, en comparación con dichos países, y un mayor número de personas de edad. Por ejemplo, en 1980, 9% de la población era mayor de 65 años, en comparación con 5% en Chile, 4% en Brasil y 3% en México, Perú y Venezuela.4/

Sin embargo, en Buenos Aires, el porcentaje de personas de esta categoría es aún mayor, debido principalmente a la tendencia decreciente en la inmigración desde niveles muy altos en años anteriores. En 1970, 12,6% de la población de la ciudad tenía edades superiores a 65 años.5/

d) El sistema administrativo

La administración de la Región Metropolitana de Buenos Aires se asienta en las siguientes entidades: el Gobierno Nacional, la Municipalidad de Buenos Aires y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y las comunas. En lo que se refiere al sistema de transporte público, el Gobierno Nacional se encarga de las concesiones y control tarifario de las líneas que penetran al Distrito Federal, y la Municipalidad decide sobre la ubicación de las paradas de autobuses y los sentidos de tráfico de las calles. Las líneas que no atienden el Distrito Federal están bajo la responsabilidad de la Provincia, excepto las que no pasan por ningún límite comunal, las que están bajo jurisdicción comunal.

El sistema de trenes subterráneos está bajo la tuición de la Municipalidad. En cambio, el sistema de ferrocarriles suburbanos forma parte de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, controlada por el Gobierno Nacional.

2. El sistema de transportes de Buenos Aires

En relación con muchas otras ciudades latinoamericanas el sistema de transportes de Buenos Aires atiende adecuadamente las necesidades del público. Su red de carreteras está bien desarrollada e incluye una considerable extensión de autopistas y vías arteriales de acceso limitado. El sistema de transporte público consta de las redes de tren suburbano, de subterráneos (metro) y de colectivos.

a) Sistema ferroviario

Buenos Aires es el punto focal del sistema ferroviario nacional y todas las vías principales de las seis líneas de los Ferrocarriles Argentinos convergen en la ciudad, en siete terminales distribuidos, en su mayoría, en el perímetro del área central (Once, Constitución, El Retiro/Mitre, El Retiro/Belgrano, El Retiro/San Martín, Avellaneda y Federico Lacroze). La extensión total de la red en la Región Metropolitana es 577 kilómetros.^{6/} De éstos, aproximadamente 15% están ubicados dentro de la Capital Federal, y el resto en zonas contiguas de la Provincia. Varios tramos han sido electrificados, pero la mayor parte del sistema sigue siendo operado por locomotoras diesel con trenes de coches mediante el sistema "push and pull".

El sistema ha mostrado algunas señales de deterioro durante las últimas décadas como resultado de una escasa inversión y la falta de programas integrales de modernización. Recientemente se han hecho esfuerzos para corregir esa situación, particularmente a través de la modernización y electrificación de nuevos tramos, inicialmente del Ferrocarril General Roca, abarcando unos 45 kilómetros de línea.

Aun cuando el sistema forma parte de la empresa Ferrocarriles Argentinos, administrativamente está separado de ella mediante la Gerencia de Línea Metropolitana. Dicha Gerencia se creó en 1980 y tiene bajo su responsabilidad toda la red del Gran Buenos Aires, excepto las líneas del General Roca, las que se transferirán en 1985 cuando se complete el actual programa de electrificación.

Una fuente indica que, en 1981, "se han equilibrado la relación de gastos e ingresos".^{7/} Se supone que tal equilibrio existe tomando solamente en cuenta los gastos de operación.

b) El sistema de subterráneos

Buenos Aires cuenta con la línea de metro (subterráneo) más antigua de América Latina (1913). A principios de la década de los cuarenta se inauguraron otras líneas llegando la red a dar una cobertura bastante adecuada al área central y a los suburbios interiores. Además sirve muy bien a las estaciones ferroviarias, ofreciendo así la opción subterráneo/ferrocarril suburbano para sus viajes diarios a las personas que trabajan en el centro y viven en los suburbios más distantes.

El sistema, construido por diversas empresas privadas, fue nacionalizado a fines de la década de los años cuarenta y entregado a la administración municipal en 1979. El Municipio de Buenos Aires estudió la posibilidad de devolverlo, mediante concesiones, al sector privado, pero este esquema fracasó porque no era suficientemente atractivo desde el punto de vista financiero. El Municipio planificó la modernización y ampliación del sistema

durante los años ochenta, proyectando la duplicación de su extensión de líneas (a 75 km), pero parece poco factible que estos planes se puedan llevar a cabo, si se considera la escasez de capital para inversiones.

Aunque el sistema, igual que los ferrocarriles suburbanos, haya sido víctima de la falta de inversiones durante las últimas décadas, sigue ofreciendo servicios convenientes dentro de su área de cobertura.

c) El transporte por automotor

El transporte de pasajeros en la Región Metropolitana es el tema de este documento. En esta sección se resume las características de la oferta del sistema de transporte por automotor. En el segundo capítulo se presenta una descripción más detallada.

Los servicios son proporcionados generalmente por empresas controladas por los llamados "componentes", que son dueños de los vehículos. Son los equivalentes de los accionistas de empresas normales, pero no poseen parte del capital de la entidad, sino parte de su activo. El sector público no participa en el sistema como operador.

Las diversas líneas están reguladas por varias entidades, dependiendo de su área de operación. Las que penetran a la Capital están bajo la jurisdicción nacional; las que operan entre municipios de la Provincia son controlados por ésta; las que operan sólo dentro de un municipio son controladas por la autoridad municipal correspondiente.

En 1982, operaban en la Capital 148 líneas, 98 de las cuales vinculaban ésta con zonas contiguas de la Provincia. Además había 58 líneas bajo jurisdicción provincial y 93 líneas municipales, que operaban dentro de la Región Metropolitana. En total, las empresas que mantenían estos servicios poseían 13 437 vehículos, de los cuales aproximadamente 85% estaban en servicio.^{8/} De estos, 9 160 estaban asignados a las rutas bajo jurisdicción nacional.

El tamaño de la flota es comparativamente grande. Por ejemplo, en el municipio de São Paulo operan 6 270 omnibuses y en el Distrito Federal de México hay 7 905 (incluyendo trolebuses, en ambos casos).^{9/} En contraposición con los vehículos utilizados en estas dos ciudades, en Buenos Aires la capacidad promedio de los mismos es más reducida, aproximadamente 24 pasajeros sentados. En Buenos Aires, los vehículos de este tipo se llaman "colectivos", o "microminibus". Un "ómnibus" o "autobús", en el lenguaje local es una unidad de mayor capacidad. Estos han desaparecido de la ciudad en los últimos años. (Véase la sección B 1 de esta monografía).

d) Servicios diferenciales

En Buenos Aires no hay servicios de taxi colectivo o Combi, como suelen haber en otras ciudades de América Latina. Sin embargo, desde 1979 se ha autorizado la operación de líneas de omnibus de lujo, con tarifa libre. En 1982 había 15 líneas "diferenciales", cuatro de las cuales operaban dentro de la Capital. El resto incluía extensiones hacia la Provincia. Usualmente, cobraban tarifas equivalentes a tres o cuatro veces las del servicio común.

La organización empresarial de componentes rige en las prestaciones de servicios diferenciados al igual que en la de servicios comunes.

e) Transporte particular

En comparación con la mayoría de las ciudades de América Latina, la propiedad de automóviles particulares en Buenos Aires es alta. (Véase el cuadro 3). En 1980, había más de 10 automóviles por cada 100 habitantes de la Región Metropolitana.^{10/} La tasa de motorización aumentó en forma importante durante la década de los años setenta, subiendo en 72% por habitante.

Cuadro 3

Las tasas de motorización en distintas
ciudades principales de América Latina

Ciudad y año	Automóviles por persona
Buenos Aires, 1980	0,1032
Santo Domingo, 1976	0,0172
San José, 1976	0,0667
Rio de Janeiro, 1982	0,1050
Quito, 1977	0,0128
Managua, 1977	0,0424
Lima, 1976	0,0493
La Paz, 1977	0,0571
Santiago, 1977	0,0224
São Paulo, 1982	0,1499
Recife, 1982	0,0620
Belem, 1982	0,0469
Belo Horizonte, 1982	0,0969

Fuentes: (1) Batalla, op.cit., en el caso de Buenos Aires. (2) Anuario Estadístico dos Transportes, 1983, GEIPOT, Ministerio dos Transportes, Brasília, para los casos de ciudades brasileñas. (3) UITP Handbook of Urban Transport, 1979, International Union of Public Transport, Bruselas, Bélgica, para los casos de otros países. Cabe notar que esta fuente es, probablemente menos confiable que las otras, por ser indirecta, particularmente respecto a las fechas de la información, las que no fueron registradas oficialmente.

3. Características de los viajes efectuados

a) La partición modal de los viajes

Aunque la tasa de motorización en Buenos Aires sea relativamente alta y a pesar de que la ciudad cuente con una red de metro y de ferrocarril suburbano muy desarrollada, el modo de transporte más importante, en términos de viajes, es el colectivo. Se ha estimado que el colectivo concentra una mayor proporción de los viajes efectuados en 1980 que diez años antes. (Véase el cuadro 4). Se estima que el colectivo mantiene en 1980 casi la misma proporción de viajes que en el año 1970, es decir alrededor de 60%. Durante este período los viajes totales bajaron de 15.5 millones por día a 14.3 millones.

El segundo modo más importante es el automóvil particular, que responde por menos del 20% de los viajes. El taxi atiende 7% de los viajes, proporción que es superada ligeramente por el ferrocarril suburbano. De todos los modos, el subterráneo es el menos usado, captando menos del 5% de los viajes.

En términos de pasajero-kilómetros, la situación se ve en forma diferente. El colectivo sigue como el modo más importante, seguido por el automóvil particular, el ferrocarril suburbano, el taxi y el subterráneo, en este orden. (Véase el cuadro 5). Al comparar los cuadros 4 y 5, se puede observar que los viajes hechos por ferrocarril suburbano (especialmente) y automóvil, son relativamente largos. En cambio, los efectuados por colectivo y subterráneo son comparativamente cortos.

Cuadro 4

La partición modal de los viajes realizados
en Buenos Aires en 1970 y 1980

Modo de transporte	Porcentaje de los viajes en 1970	Porcentaje de los viajes en 1980
Colectivo	61.1	62.6
Automóvil particular	17.3	17.7
Ferrocarril suburbano	7.9	7.9
Taxi	7.6	7.0
Subterráneo	6.1	4.8
Total de viajes diarios en miles	15 480	14 300

Fuente: Daniel E. Batalla, op.cit., página 16.

Cuadro 5

La particion modal en Buenos Aires segun
pasajero-kilometros, 1982

Modo	Porcentaje de viajes
Colectivo	38.8
Automóvil particular	32.9
Ferrocarril suburbano	18.8
Taxi	7.4
Subterráneo	2.1

Fuente: El consumo de energia por el transporte en el area metropolitana, por los Ingos. Arturo Abriani y Luis Capaldi, en Seminario Taller, op.cit.

El número total de viajes por medios públicos subió en aproximadamente 20% entre 1960 y 1969, pero luego se estabilizó. En verdad, el total en 1980 era un poco menor que el de 1970. Desde 1980 ha ocurrido una caída bastante significativa, debido, fundamentalmente, a la recesión económica que afecta al país. Sin embargo, las tendencias en los volúmenes transportados no han sido semejantes en todos los modos, según se explica más adelante.

Durante los últimos 25 años, el número de pasajeros transportados por ambos sistemas ferroviarios ha bajado significativamente. Por ejemplo, en 1960, los trenes suburbanos transportaron 536 millones de personas, cifra que cayó a 334 millones en 1981 y 294 millones en 1982.¹¹ Esta evolución decreciente se debe a varios factores, incluyendo la mayor adquisición de automóviles particulares, pero en los últimos años la tendencia ha sido reforzada por nuevas influencias, particularmente la recesión económica y el deterioro en la calidad de los servicios operados sobre las líneas del Ferrocarril General Roca durante su fase de electrificación.

Los volúmenes de viajes absorbidos por el sistema de subterráneos, también, han bajado. Recientemente éste ha transportado alrededor de 200 millones de personas por año, cifra que se compara, por ejemplo, con 375 millones en 1960. En algunos años entre 1948 y 1960, el número de pasajeros transportados superó los 400 millones. Es probable que la causa principal de la baja en los flujos llevados por los subterráneos sea la competencia de los colectivos.

Este último medio, es decir los colectivos, es el único cuyo tráfico subió entre 1960 y 1980. Es difícil medir con exactitud en cuanto ha aumentado debido, aparentemente, a algunos cambios de definición respecto a la presentación de las estadísticas y a la posibilidad de que los volúmenes realmente transportados difieran de los oficialmente registrados.^{12/} Sin embargo, se estima que a principios de la década de los sesenta, el sistema de colectivos transportaba alrededor de 1 850 millones de pasajeros anualmente, cifra que había subido hasta 1 950 millones a fines de la misma década. En 1978, 1979 y 1980, llevaron aproximadamente 2 120 millones de pasajeros anualmente. Se pronosticaba que la cantidad de pasajeros seguiría aumentando, pero, en los últimos años, la situación se ha invertido en forma bastante impactante. Los pasajeros bajaron 9% en 1981 y 15% en 1982, debido, principalmente, a la recesión económica.

B. DESCRIPCION DEL SISTEMA DE COLECTIVOS DE BUENOS AIRES

1. Resumen de la historia del transporte publico por automotor en la ciudad de Buenos Aires

Hasta el año 1920, en Buenos Aires, como en otras ciudades de América Latina, el transporte público por las calles de la ciudad era responsabilidad exclusiva de los tranvías, los que eran operados, en parte, por entidades extranjeras. Este medio, sin embargo, no era el único que servía a la ciudad, puesto que existía una red muy amplia de ferrocarriles urbanos y suburbanos, principalmente bajo control de empresas inglesas, y la ciudad ya contaba con una línea de subterráneos (o metro), la que, también, era propiedad de una empresa inglesa.

La nacionalización del sistema de transporte público bonaerense recibió un importante impulso mediante la introducción de los primeros recorridos de omnibuses, en el año 1920.

El actual sistema de colectivos nació en el año 1928, precisamente el día 24 de setiembre de ese año cuando el primer taxi transformado para uso colectivo recorrió la ruta entre Flores y Primera Junta en la Capital Federal. En los años subsiguientes, los servicios de colectivos proliferaron, estimulados, en parte, por la gran recesión mundial, que afectó severamente a la Argentina y dejó mucha gente sin los recursos necesarios para viajar en los taxis. A los taxistas, por otro lado, al ver reducido el tamaño de su mercado, les convino operar en el modo colectivo por razones financieras. Además, al superar los colectivos a los omnibuses y a los tranvías en términos de velocidad, vieron fortalecida por esta razón la preferencia que les concedía el público.

La organización empresarial del subsector colectivos fue un reflejo de la que tenía el subsector de taxis que le dio origen, es decir, por lo general el conductor era el dueño del vehículo que manejaba. El tamaño de las unidades evolucionó y, hasta el año 1936, había llegado a un promedio de 11 asientos por vehículo. En este año, en términos del número de pasajeros transportados, el colectivo estaba casi a la par con los tranvías y el ómnibus. Cada uno de estos modos transportaba alrededor de 30-33% de los pasajeros del transporte público callejero. En algunos términos, tales como el número de pasajeros transportados por asiento o la inversión por pasajero, el colectivo era significativamente más eficiente que los otros modos (subterráneos, tranvías y ómnibus).

Durante la primera mitad de la década de los años treinta, ya se manifestaron algunas señales de que la entrada de los colectivos en el escenario estaba molestando a los operadores más tradicionales. Como respuesta, la Municipalidad de Buenos Aires intentó aplicar algunas medidas de regulación. Los resultados de esto no fueron completamente exitosos, e ilustran las dificultades

de imponer regulaciones sobre el sector de transporte público urbano. Por ejemplo, se prohibió la superposición de recorridos y el resultado fue que, para evitar estas superposiciones, sin renunciar al transporte entre zonas dadas, se hiciesen extensiones innecesarias de recorridos, con las pérdidas de tiempo y mayores gastos consiguientes.13/

Este primer período de auge de los colectivos llegó a su fin con la ley 12 311, de octubre de 1936, que creó la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, a la cual se confió el monopolio de la prestación de servicios de transporte de pasajeros. Dicha ley fue producto de las deliberaciones de una comisión para el estudio de los transportes colectivos de la Capital y alrededores, convocada por el Intendente Municipal en 1933.

No cabe duda que los colectivos estaban debilitando la rentabilidad de las empresas de origen británico que proporcionaban servicios de transporte público en la ciudad. No se descarta, sin embargo, que pudiera haber presiones, también, por parte de las otras empresas de tranvías y de omnibuses. Sin embargo, fue indudable que la nueva ley favoreció los intereses de los dueños de los medios de transportes tradicionales, particularmente aquellos sobre rieles. El estudio efectuado por la comisión convenida en 1933 y en el que se basó la ley 12 311, estableció dos principios fundamentales, es decir:

- es necesario proteger al transporte sobre rieles, particularmente los tranvías y los subterráneos;
- los transportes colectivos deben organizarse en forma monopólica.

El tipo de monopolio preferido fue mixto, mediante el cual las empresas proveedoras de los servicios de transporte participaron junto con la Nación y la Municipalidad, las que recibieron acciones equivalentes al valor de los impuestos que les debían las empresas.

En los días anteriores a la promulgación de dicha ley, los dueños de colectivo llevaron a cabo una huelga, desde el 21 de septiembre hasta el 3 de octubre. Conscientes del impacto que ésta podría tener en el funcionamiento de la ciudad, las autoridades instruyeron a la policía para remover los vehículos colectivos de sus garajes y ponerlos en operación. De esta manera establecieron servicios de emergencia.

La Corporación tuvo poderes coordinadores y de control sobre todos los medios de transporte público de la ciudad, salvo los ferrocarriles, igual a su equivalente inglés, la London Transport, constituida tres años antes. Fue exonerada del pago de todo derecho, tasa o contribución, sea a la Municipalidad de Buenos Aires o a la Nación. Fue facultada para expropiar omnibuses y automóviles colectivos, lo que empezó a hacer a partir de fines de 1938, después de constituirse jurídicamente, concentrándose, inicialmente, en las empresas de omnibuses. No pudo requisar los

colectivos debido a la insuficiencia de recursos financieros para los pagos de compensación. Sin embargo, este problema fue resuelto por una transferencia de fondos promovida por el Ministerio del Interior en el año 1942, lo que permitió que los colectivos también comenzaran a ser expropiados.

Ese proceso de expropiación continuó hasta el golpe de Estado de 1943 que llevó al poder a un gobierno militar. Este ordenó la paralización de las expropiaciones en un momento en que quedaban solamente siete líneas de colectivos por adquirir. El gobierno exigió además a la Corporación que mejorase sus servicios, lo que motivó que la operación de algunas líneas de colectivos pasara a ser atendida por los antiguos propietarios, en calidad de empleados contratados por la Corporación.

Luego, en 1944, se decretó que la Corporación pudiera otorgar concesiones a particulares interesados en operar líneas de "emergencia". (En 1952, se autorizó la incorporación de otras 4 de estas líneas). En 1944 y 1945, la participación privada en el transporte público dentro de la Capital se vio reforzada por la autorización de penetración a ella de varias líneas originadas en la Provincia.

A partir de 1943, el colectivo empezó a restablecerse, después de haber tocado su punto más bajo durante el año anterior.

Aunque las líneas que operaban dentro de la Capital Federal fueron, en su mayoría, expropiadas, las de zonas vecinas de la Provincia de Buenos Aires no fueron alcanzadas por la ley 12 311. Muchos de los dueños de colectivos expropiados transfirieron sus operaciones a aquellos distritos de la Provincia afectados por la gran expansión urbana que ocurría durante esos años. Según las organizaciones sindicales, por lo menos, existía un notable contraste entre la calidad de los servicios proporcionados en la Capital, donde la Corporación había entrado en una fase de decadencia, y los de afuera, donde florecieron los colectivos.

Aparte de los problemas relacionados directamente con la Corporación, a mediados de la década de los años cuarenta se presentaba un período difícil para el transporte urbano por automotor en las calles de Buenos Aires, debido a la falta tanto de repuestos como de nuevos vehículos, a consecuencia del conflicto bélico en el mundo industrializado. La escasez de combustibles era también otra dificultad adicional. Un problema de proporciones singulares fue la escasez de neumáticos, los que, igual que la gran mayoría de las otras piezas para vehículos automotores, eran importados. Como intento de superar el problema de la falta de neumáticos, la Corporación adaptó algunos vehículos tipo colectivo que había adquirido para correr en los rieles de tranvía, iniciativa que no prosperó por razones técnicas.

Se desarrolló un mercado negro bastante activo en distintas categorías de piezas. La escasez afectó no solamente a la Corporación; la Cámara Gremial del Transporte Automotor de la Provincia de Buenos Aires reclamaba que la mitad de la flota habilitada estaba fuera de operación por falta de neumáticos.

La dificultad de conseguir nuevos vehículos, repuestos y combustibles fue un factor que agravó seriamente los problemas de la Corporación que, de todos modos, ya estaba experimentando serias dificultades económicas. En 1945, por ejemplo, incurrió en un déficit de 28.2 millones de pesos, equivalente a más del 20% de su producto de 137.2 millones. (En dólares de 1984, estas cifras representarían un valor aproximado de 6.3 y 30.5 millones, respectivamente).

Sin embargo, las dificultades financieras no se limitaron a la Corporación. Los dueños de colectivos de la Provincia realizaron una huelga de 24 horas en 1950 para reclamar un alza de tarifa. En ese período, la inflación no alcanzaba los niveles de las décadas de los años setenta y ochenta, pero, de todos modos, año tras año el valor real de las tarifas se reducía. En 1950, la Cámara Gremial del Transporte Automotor de la Provincia de Buenos Aires comentaba que las únicas cosas que tenían el mismo precio que un boleto de transporte público eran una estampilla de correo y una caja de fósforos.

En 1948 caducó la concesión otorgada en 1936 a la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, declarándola en liquidación. Se estableció la competencia del entonces Ministerio de Transportes sobre el transporte colectivo en la ciudad de Buenos Aires y en las zonas contiguas del Gran Buenos Aires.

En 1952, la empresa Mercedes-Benz de Alemania Occidental proporcionó 700 trolebuses, encargados por la Municipalidad de Buenos Aires para sustituir a los antiguos carros de tranvía, transferidos al cuidado de la ciudad tras la liquidación de la Corporación. (El sistema de tranvías desapareció, finalmente, en 1965, y los trolebuses en el año siguiente).

Antes del término de la Corporación, ya se había iniciado un proceso de privatización de los transportes colectivos de la ciudad, pero esto no se debía a una convicción que el sector privado los pudiera operar en forma más eficiente, sino a una serie de reacciones como consecuencia de situaciones emergentes. Sin embargo, algunos años después de la transferencia del sistema de transporte público de la ciudad al Ministerio de Transportes, el proceso de privatización adquirió dinamismo, impulsado por cambios de pensamiento político asociados con la caída del gobierno nacionalista de Juan Domingo Perón en 1955.

El Ministerio fue facultado para crear la empresa Transportes de Buenos Aires, a través de la que se instrumentó la política de privatización. Dicha empresa tomó a su cargo todos los servicios que había prestado la Corporación.

En 1955, se transfirió a ex-agentes de dicha empresa, a quienes ya se habían adjudicado los vehículos correspondientes, 19 líneas de transporte colectivo, seguidas por tres más en 1960.

Sin embargo, Transportes de Buenos Aires se encontraba con serias dificultades económicas. Una fuente dice que en 1959 se incurrió en un déficit de 1 200 000 dólares,^{14/} mientras otra estima el déficit para ese año en 120 000 dólares diarios.^{15/}

En el año 1960, la empresa recibió la directiva de transferir al sector privado todos los servicios de transporte automotor. Mantendría los eléctricos, salvo los operados por tranvía, que debían convertirse a explotación por automotores. La empresa dejó de existir en 1962.

A partir de este último año, todo el transporte público de pasajeros por automotor está en manos de entidades privadas. Desde la misma fecha, la estructura básica de dicho transporte ha quedado sin cambios trascendentales, tanto respecto a la organización de las empresas como con relación a la situación de éstas frente al Ministerio de Transporte (ahora Secretaría de Transportes del Ministerio de Obras y Servicios Públicos). Es claro que han ocurrido algunos cambios, pero se trata, más bien, de ajustes evolutivos que de transformaciones fundamentales. Entre los cambios se cuentan, por ejemplo, una concentración de autoridad en las empresas mismas, en lugar que en sus componentes, y la absorción de algunas líneas por otras.

También, se ha generado una tendencia hacia la uniformidad en el ámbito de las empresas. El proceso de privatización ocupó un período de más de 15 años, y no correspondía, de ninguna manera, a un modelo prediseñado. Por lo tanto, las distintas líneas fueron creadas de diferentes modos. Por ejemplo, algunas empezaron como líneas de "emergencia", otras fueron transferidas a sus ex-agentes por la empresa Transportes de Buenos Aires, otras fueron líneas de la Provincia autorizadas a penetrar en la Capital en distintas ocasiones, otras fueron salvadas de ser absorbidas por la Corporación por el cambio de gobierno de 1943, etc. Por haber sido constituidas de varias maneras, tienen diferentes formas de existencia legal. El Ministerio de Obras y Servicios Públicos ha declarado que pretende regularizar la situación de todas las líneas de acuerdo con el decreto 3106 de 1961. Este proceso aún no se ha completado.

Otro proceso evolutivo que ha ocurrido durante los últimos veinte años se refiere al tipo de vehículo operado. La empresa Transportes de Buenos Aires operaba omnibuses, y las líneas provenientes de esta empresa eran operadas inicialmente por las mismas unidades, que fueron fabricadas en el extranjero, por empresas tales como la Leyland y la Mercedes-Benz. Algunas de estas unidades seguían en operación hasta mediados de la década de los años setenta. (Véase la fotografía 1). Sin embargo, paulatinamente, las nuevas empresas y asociaciones de dueños

tuvieron que reemplazar sus vehículos, empleando unidades de tipo colectivo de menor tamaño. Esto se debe a varias razones, que se explican más adelante.

En las siguientes secciones de este documento se analiza la situación actual de los colectivos de Buenos Aires.

2. Descripción general del sistema de colectivos

a) Estructura organizacional de las empresas

El aspecto más distintivo del sistema de colectivos de Buenos Aires es la estructura organizacional de las empresas que proporcionan los servicios.

Dicha estructura, de cierto modo, varía entre una empresa y otra, reflejando los orígenes heterogéneos de las mismas. Algunas son sociedades anónimas, otras sociedades de responsabilidad limitada y las demás son cooperativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos la propiedad de los vehículos está en manos de individuos (o consorcios de individuos), llamados "componentes", mientras la empresa asume el papel de concesionario. Este sistema organizacional tiene sus orígenes en el tipo de cooperación voluntariamente establecida por los dueños de colectivos a fin de ordenar sus actividades para su propia conveniencia, antes de la formación de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires.

La descripción que sigue se refiere especialmente al caso de una sociedad anónima, aunque es generalmente válida, también, para los otros tipos de estructura empresarial.

Los componentes son dueños de uno o más vehículos. A veces manejan sus propios vehículos, junto con otros miembros de su familia, con socios o con choferes contratados. Alternativamente, pueden ser sólo inversionistas, dependiendo completamente de choferes contratados. Los inversionistas están asumiendo un papel cada vez más predominante. Es usual que posean varios vehículos, ninguno de los cuales manejan personalmente. El personal de conducción es contratado por la empresa pero escogido por el componente en cuyo(s) vehículo(s) trabaja.

Los componentes tienen un contrato con la empresa, la que es concesionaria del servicio, de acuerdo con las disposiciones legales. El directorio es elegido por los componentes, teniendo derecho a un voto por vehículo. Se reúne en forma regular, normalmente una vez por semana, y se encarga del manejo de la empresa.

En algunos casos, cada componente retiene los ingresos de su(s) vehículo(s), pagando a la empresa una cuota para solventar los gastos comunes incurridos por ésta. Cuando se adopta esta alternativa, el componente puede responsabilizarse de las tareas de mantenimiento y de reparaciones, o éstas pueden repartirse entre el dueño y la empresa. En otros casos, los ingresos pasan directamente a la empresa, la que cancela los gastos y prorratea las utilidades entre los componentes. Esta última opción se hace cada vez más común en las empresas de alta densidad de tráfico aunque sea menos frecuente en el caso de las otras. Es evidente que la tendencia hacia el control centralizado por parte de la empresa fortalece su posición frente a los componentes individuales.

Las responsabilidades de la empresa varían mucho entre un caso y otro. Las más desarrolladas se encargan de la contabilidad, de la recolección y procesamiento de estadísticas y otra información, del mantenimiento y reparación de los vehículos, del seguro contra terceros, etc. También, la empresa fija las reglas de comportamiento para los componentes, para sus empleados y para los empleados de la empresa misma. Además, es normal que la empresa compre los vehículos, adquiriendo varias unidades a la vez, pudiendo así negociar descuentos con los distribuidores de vehículos y luego se venden a los componentes a crédito. De esta manera se consigue la estandarización de tipos de vehículos, lo que facilita las operaciones de mantenimiento. La empresa puede requerir al componente que renueve vehículos viejos o en mal estado.

La mayor parte de las empresas no cuenta con inmuebles ni talleres. Por lo tanto, las reparaciones y el mantenimiento quedan bajo la responsabilidad de los componentes. Por otro lado, unas pocas tienen infraestructura bastante adecuada para atender estas tareas. Por ejemplo, en el caso de una línea entrevistada en la recolección de informaciones para este estudio, al volver al terminal de suburbio se revisan los niveles de agua y aceite de cada vehículo, además de controlar la presión y condición de sus neumáticos. La mantención preventiva se efectúa en los talleres de la empresa durante la noche, mientras las reparaciones se realizan durante los fines de semana. (Las instalaciones para el mantenimiento estaban en vías de ampliación en la ocasión de la visita).

El mantenimiento, especialmente el de rutina, es deficiente en el caso de las empresas de tráfico no rentable.

b) El marco jurídico y las concesiones

El transporte por colectivo en Buenos Aires corresponde a diferentes regímenes jurídicos, dependiendo de como se formaron las diversas empresas, aunque se busca normalizar la situación de la mayoría de ellas bajo los términos del decreto 3 106, del año 1961.

Hasta 1961, el control y regulación del transporte colectivo en la Región Metropolitana era bastante caótico debido, básicamente, a que no había un solo organismo responsable en esa área. Una de las principales causas de este problema fue que, entre 1951 y 1962, muchas líneas bajo jurisdicción provincial o municipal fueron autorizadas a operar dentro de la Capital Federal, como manera pragmática de resolver la crisis en los servicios de transporte público. Pero estas líneas permanecían bajo el control regulador de la Provincia o municipio, según el caso. El decreto 3 106 tuvo como objetivo principal regularizar tales anomalías.

En dicho decreto, se confirma la competencia de la Secretaría de Estado de Transporte (dependiente del Ministerio de Obras y Servicios Públicos) para controlar el transporte colectivo en el Distrito Federal. La Secretaría debería guiarse por los siguientes principios básicos:

- i) La reestructuración de la red para reducir el número de transbordos entre el origen y destino del pasajero.
- ii) Apoyo al desarrollo urbano de la ciudad.
- iii) Regulación y adaptación de los servicios según las necesidades de los usuarios, las condiciones de tránsito y la eficiencia.
- iv) Consolidación de las empresas para evitar competencia antieconómica, buscando un régimen tarifario justo y razonable.

En los considerandos del decreto, se menciona la necesidad de regularizar la situación de las empresas privadas de transporte colectivo en la ciudad. Esto se debería lograr mediante la concesión de permisos de operación válidos por un periodo de 10 años, prorrogables por igual periodo.

La Secretaría se responsabilizaría de la aprobación de nuevos servicios (incluidas las extensiones de las rutas existentes), los que deberían adjudicarse a través de concurso público. Cualquier cambio relativo a los términos de la concesión debe ser autorizado; por ejemplo, reducción en la frecuencia (la concesión fija las frecuencias mínimas), aumento en el número de vehículos asignados a la línea, etc.

En la práctica, una empresa que pida una extensión de su línea, u otra modificación en ella, debe solicitarla a la Secretaría. Como prerequisite debe tener la aprobación para el cambio de parte de la Cámara Empresarial de Autotransporte de Pasajeros, la que verifica que las solicitudes no afecten los intereses de otras empresas. La solicitud debe publicarse, para comprobar que no existen objeciones. En los casos de pequeños cambios de itinerario, no se los adjudican públicamente y, a veces, la autorización se transmite verbalmente. Aunque todo tipo de modificación a la ruta debe ser aprobada por la Secretaría, en la práctica, varias empresas implantan el cambio deseado sin contar con el permiso correspondiente. Por ejemplo, se necesita el permiso de

la Secretaria para "fraccionar" una línea, es decir, operar algunos vehículos solamente en los trayectos de mayor movimiento. No se otorgan libremente permisos de fraccionamiento, debido a que, inevitablemente, cada vehículo que no cubre toda la ruta reduce la calidad del servicio en la parte no transitada. De todos modos, en varias líneas se hace fraccionamiento con un número de vehículos mayor que lo autorizado por el Ministerio.

Cabe señalar que hoy en día se emplean criterios sistemáticos para resolver los pedidos de modificación de servicios en virtud de las necesidades de los usuarios.

Cada uno de los adjudicatarios deberá constituirse en una sociedad de derecho, lo que impide la emisión de concesiones a asociaciones de dueños individuales reunidos en entidades que no tengan personalidad jurídica. De esta manera, el decreto proporcionó un marco legislativo que permitió la continuación del sistema organizacional de empresas y componentes.

El decreto se refiere, además, a las empresas existentes. La Secretaria debería regularizar la situación legal de las actuales prestaciones por gestión privada, proceso que todavía no se ha completado, según se explica más adelante.

Las empresas sometidas al regimen de la ley 12.346, del año 1937 están excluidas de la cobertura del decreto 3 106. Esta ley se denomina de Coordinación de Transportes y se refiere al transporte colectivo entre jurisdicciones. De esta manera las líneas que vinculaban la Provincia de Buenos Aires con el Distrito Federal evitaron pasar a depender de la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires, pero tuvieron que renunciar a su derecho de transportar pasajeros entre puntos dentro de los límites de la capital. Sin embargo, la vigencia estricta de esta obligación duró solamente poco más de diez años.

Aunque el decreto 3 106 haya apuntado a la regularización de todos los servicios de transporte colectivo (de jurisdicción nacional) en la ciudad, en realidad hasta el presente este proceso no ha sido completado. Muchas empresas siguen operando en forma "precaria", o sea sin autorización o con permiso vencido. Aproximadamente 70% de las líneas están en esta condición. Las diversas razones de la lentitud del proceso de regularización de la situación de las empresas precarias incluyen la posibilidad de que, en algunos casos, sea necesario pagar indemnizaciones a personas o entidades afectadas y la preferencia por no concretizar la red de las rutas de colectivo. (Hacer más rígida dicha estructura restringiría las opciones de mediano plazo disponibles a los planificadores de transporte urbano).

Otra causa de la demora en cumplir con las disposiciones del decreto es que, durante un período de cinco años, entre 1965 y 1970, dejó de ser aplicado, esperando la elaboración de un plan de racionalización de servicios, el que nunca llegó a implantarse.

Cabe aclarar que el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires no tiene influencia sobre las concesiones ni sobre otros aspectos de la regulación del transporte por colectivo en la ciudad. Sin embargo, tiene competencia en áreas interrelacionadas, incluidas la ubicación de las paradas y el sentido del tráfico en las vías.

c) Las tarifas y la rentabilidad de las empresas

Las tarifas son fijadas por la Secretaria de Transporte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, empleando una metodología propia, la que está siendo revisada, especialmente en lo referente a la información básica. En las actuales condiciones, con una alta tasa de inflación que afecta al país, los ajustes de tarifas se efectúan cada 40 días.

En todas partes de América Latina donde las autoridades públicas fijan las tarifas de empresas del sector privado, incluida Buenos Aires, a menudo hay desacuerdos entre las primeras y las últimas respecto a los valores a cobrar. En el caso bonaerense, las empresas reclaman que las autoridades, es decir el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, no reconocen la baja en la demanda y, por lo tanto, los factores de ocupación de los vehículos, en los años recientes. (Véase el capítulo primero de esta monografía). Al considerar factores de ocupación demasiado altos, en el proceso de estimar las tarifas, se dividiría los costos de explotación (es decir el numerador de la ecuación) entre demasiados pasajeros (el denominador), calculando de este modo una tarifa más baja de lo que sería justo. Por otro lado, el Ministerio dice que utiliza las cifras de las empresas sobre la cantidad de pasajeros transportados y que las revisiones metodológicas actualmente en trámite se deben, parcialmente, al deseo de independizar los cálculos de las estadísticas empresariales.

Las empresas, además, reclaman que, en los cálculos de tarifas, el Ministerio toma en cuenta los precios ex-fábrica de las piezas y los repuestos, en cambio ellas tienen que comprarlos en el mercado al por mayor.

Aquellas empresas en situación "precaria" exigen un recargo de tarifa, para compensarles el tener que operar bajo estas circunstancias de inseguridad y ausencia de garantías y la seguridad de que puedan seguir operando por un periodo suficiente para recuperar sus inversiones.

Durante el periodo agosto de 1981 a septiembre de 1982, las tarifas subieron significativamente menos que el Índice de Precios al Consumidor (aproximadamente 148%, en comparación con 195%).^{16/} Pero, expresadas en términos de su equivalencia en moneda norteamericana, subieron entre 1983 y 1984. Normalmente, un pasaje típico vale el equivalente de alrededor de 13 centavos de dólar. (Véase el cuadro 6).

Los valores establecidos por el Ministerio varían según (i) distancia recorrida por el pasajero y (ii) si se trata de una línea de la Capital Federal misma o de una línea suburbana. (La tasa de rotación de pasajeros es menor en las líneas suburbanas). No hay diferenciación según las características particulares de las distintas líneas, tales como su longitud o velocidad comercial.

Cuadro 6

Tarifas cobradas por los colectivos de Buenos Aires
en septiembre/octubre de 1984
(centavos de dolar, equivalentes).a/

Kilometraje	Líneas de la capital federal	Líneas suburbanas
0- 6	11.5	11.5
6-12	14.25	-
más de 12	16.5	-
6- 9		14.25
9-18		24.0
18-36		28.25
más de 36		31.0
boleto escolar		4.5

Fuente: La Nación, 3 de octubre, 1984.

a/ Se derivó los valores presentados arriba en la siguiente manera. Se calculó la suma del valor vigente a partir del 3 de octubre y del anterior, dividiendo el resultado por un promedio aproximado del tipo de cambio oficial y el del mercado paralelo, es decir 100 pesos por dolar. (Habría creado distorsiones basar las equivalencias en moneda estadounidense solamente en los valores ajustados para octubre puesto que, debido a la alta tasa inflacionaria, inmediatamente después de un ajuste, el valor real de la tarifa es siempre significativamente mayor que lo normal).

El valor de las tarifas es similar a las cobradas en la mayoría de las grandes ciudades de América Latina donde no hay subvenciones directas a la locomoción colectiva, con algunas excepciones, tales como Santiago de Chile, donde los pasajes son más caros, y La Paz y Quito, donde son más baratos. Es evidente que las tarifas cobradas en Buenos Aires son suficientes para garantizar un adecuado retorno sobre el capital invertido para empresas eficientes que operan líneas con características de demanda adecuadas.

Por otro lado, aunque falte evidencia conclusiva, parece que la rentabilidad varía significativamente de una línea a otra, debido a que la fórmula usada para fijar las tarifas no refleja las variaciones de costo por pasajero de las distintas líneas. Un estudio de naturaleza exploratoria estimó que, entre 50 líneas del Distrito Federal, 27 son deficitarias y 23 rentables. Entre 94 líneas suburbanas, se calculó que 45 eran deficitarias y 49 rentables.^{17/}

Un indicador de la rentabilidad de las distintas líneas es el "valor de llave", es decir el monto que los componentes de la empresa exigen a una persona que quiera entrar en ella. Por lo general, el valor de llave fluctúa alrededor de 15% o 20% del precio del vehículo, pero en algunos casos llega a 50%, y posiblemente aún más. Por otro lado, como resultado de la baja rentabilidad de algunas de las líneas, y de la baja general en la demanda en los años recientes, hasta 4 000 vehículos, es decir aproximadamente 40% de la flota, tienen retraso de 2 años en la cancelación de sus deudas.

En Buenos Aires, no se conceden subsidios directos a la locomoción por colectivo. Las empresas consideran que el sector contribuye más en impuestos que lo que exige en términos de recursos del sector público. Las empresas reclaman que pagaron, en el año 1983, el equivalente de 300 millones de dolares en impuestos. Los impuestos principales que pagan son el municipal, cobrado según la tasa de 2.5% de los ingresos brutos, e impuestos nacionales sobre el combustible diesel y otros insumos. (Veáse el capítulo tercero de esta monografía).

d) Los vehículos

Uno de los atributos más típicos de los colectivos de Buenos Aires es el tipo de vehículo empleado. Casi todos son de la marca Mercedes-Benz, con carrocerías de una capacidad que fluctúa entre 21 y 25 pasajeros sentados. (Veáse las fotografías 2 y 4).

El modelo más representativo es el 1114, que tiene capacidad para 21 pasajeros sentados, y 39 de pie. Tiene 8 metros de largo, 2.5 de ancho y dos puertas. Los pasajeros entran por la puerta delantera, pagando al conductor al subir, y bajan por la puerta de atrás.

Las empresas de colectivos han expresado una preferencia muy evidente por dicho tipo de vehículo, sobre el omnibús, el que fue usado por la Corporación en años anteriores. Las razones para dicha preferencia son varias.

Un factor importante es la limitada selección de marcas y modelos disponibles en el mercado local, el que se encuentra dominado por una sola empresa, la Mercedes-Benz y, excepto por un breve período alrededor de 1980, la importación de vehículos ha

permanecido efectivamente prohibida. La limitada competencia tiene como resultado la oferta de una reducida cantidad de modelos.

Otra consideración es la estructura vial de la ciudad, especialmente en las partes centrales. Allí, las calles angostas dificultan la operación de vehículos de mayores dimensiones.

Otro factor es que los vehículos menores son, necesariamente, más baratos que los más grandes. Especialmente en los años pasados, cuando la empresa era por lo general menos importante frente a los componentes como es el caso hoy en día, el precio inicial tenía mucha influencia en la determinación del tipo de vehículo adquirido. Aunque actualmente el precio inicial no tiene la influencia que tuvo antes, todavía, obviamente, es un factor considerado.

Cabe recordar, además, que las decisiones acerca de los tipos de vehículos usados son tomadas por la empresa y no por el componente. Las empresas intentan maximizar la uniformidad de la flota, tanto para facilitar el mantenimiento como para evitar las complicaciones que ocurrirían si se operaran en la misma línea vehículos con capacidades significativamente diferentes. (Por ejemplo, una unidad de mayor capacidad podría captar pasajeros que, en caso contrario, habrían subido al vehículo siguiente. Además, el uso de vehículos de tipos diferentes introduciría una complicación en el sistema de prorrates de los costos entre los distintos componentes).

Otra consideración es que el uso de vehículos de mayor capacidad aumentaría la necesidad de emplear cobradores, además del conductor. Las demoras en las paradas se hacen cada vez más significativas al aumentar el número de pasajeros que entran y salen, el que depende de la capacidad del vehículo y el intervalo de servicio, que es, a su vez, dependiente de la capacidad de las unidades empleadas. Dichas demoras reducen la productividad de los vehículos e incentivan el empleo de cobradores por parte de los componentes, por la propia iniciativa de estos. Sin embargo, antes de que los dueños reciban incentivos suficientes para contratar a cobradores, las autoridades controladoras del tránsito urbano probablemente insistirían en ello, para reducir las demoras a otros vehículos causados por la detención del vehículo colectivo en las paradas. Una empresa consultada durante la recolección de informaciones para este documento, informó que se exige el uso de un cobrador en vehículos de capacidad de más de 29 pasajeros sentados, aunque no se pudo verificar esto de otras fuentes.

Los aspectos técnicos de los vehículos están comprendidos en el Reglamento para la Habilitación de Vehículos de Autotransporte Público de Pasajeros, el que exige varias mejoras respecto al colectivo tradicional. Dichas mejoras tienen como propósito proporcionar mayor seguridad y comodidad al conductor y al pasajero.

La calidad del colectivo de Buenos Aires ha sido criticada en los años recientes, y se ha propuesto una serie de modificaciones para modernizarlo.^{18/} Para mejorar el vehículo, se decretó, mediante la resolución 33 de la Subsecretaría de Transportes, del 24 de mayo de 1978, que, a partir del 1.º de enero de 1981, los vehículos de más de diez años de edad no podrían operar en servicio colectivo en la Capital.

A fines de marzo de 1978, la edad media de las unidades en la flota era 7.7 años, y 23% de los vehículos superaban los diez años, y otro 26% tenían edades de entre siete y diez años.

Como resultado de dicha resolución, esta situación cambió radicalmente en pocos años. A partir de principios de 1981, ningún vehículo de más de diez años continuaba operando en las líneas bajo jurisdicción nacional. A fines de 1982, entre la flota de 9.689 unidades, no había vehículos de más de diez años de edad, y solamente 16% tenía más de siete años. Por otro lado, la resolución no tomó en cuenta la capacidad de inversión de las empresas, lo que produjo como resultado una excesiva capitalización en ellas. En muchos casos no han podido, aún hasta hoy, hacer frente a las obligaciones contraídas.

En la actualidad, para limitar las alzas en los costos de explotación y, por ende, para controlar el valor de los pasajes, no se exige el cumplimiento de las disposiciones de la resolución 33.

Una vez prohibida la operación de algunos de los vehículos de más de diez años en las rutas de jurisdicción nacional, éstos se transfirieron a líneas provinciales o comunales. Para el año 1982, se calcula que la edad promedio de las unidades en dichas líneas era de diez años y medio.^{19/}

e) Sistemas de prioridad para el transporte colectivo

En comparación con otras ciudades de tamaño similar, en Buenos Aires se concede muy poca prioridad al transporte colectivo.

Como ya se ha mencionado, la responsabilidad de los sistemas de tránsito en el Distrito Federal corresponde al Gobierno Municipal. La relativa escasez de medidas para favorecer al transporte colectivo se debe a la política de un gobierno municipal anterior. Ni la Secretaría de Transporte del Ministerio de Obras y Servicios Públicos, ni el gobierno municipal actual comparten el mismo punto de vista y, por consiguiente, es dable esperar que se otorgue al transporte colectivo más prioridad en el futuro.

Existen algunos tramos de vía en el centro de la ciudad con pistas exclusivas para el transporte colectivo, incluyendo los taxis. Además, se reservan tramos de varias calles (5.2 km.) exclusivamente para el transporte colectivo y se prohíbe el acceso por automóvil a algunas cuadras céntricas durante las horas del día.

C. EVALUACION DEL SISTEMA DE COLECTIVOS DE BUENOS AIRES

1. Introduccion

Sin duda la calidad de los servicios proporcionados por el sistema de colectivos de Buenos Aires es, en general, igual o superior a la de otras ciudades comparables, tanto de América Latina como en el resto del mundo. En este capítulo, se intenta evaluar dicha calidad y, además, identificar las características del sistema responsable de ella.

Evaluar la calidad de los servicios, en relación con la de otras ciudades, es sumamente difícil, debido a la escasez de datos comparativos. El tratamiento dado al tema es, por lo tanto, bastante superficial.

Sin embargo, aunque sea indudable que la calidad de los servicios de los colectivos es muy buena, los residentes de Buenos Aires, igual que los de otras ciudades, se quejan mucho de ellos, tanto en el ámbito profesional como en el de los usuarios. Entre los miembros de la profesión, las críticas se dirigen, especialmente:

- i) A los vehículos, desde los puntos de vista de su tamaño, de sus condiciones de seguridad, etc.
- ii) A la falta de integración, tanto tarifaria como física, con las otras redes de transporte de la ciudad.
- iii) A la superposición de recorridos.
- iv) Al sistema de cobro.
- v) A las medidas inadecuadas para conceder prioridad a la locomoción colectiva.

Entre los usuarios, las quejas se refieren, por ejemplo, a la incomodidad de las condiciones de viaje en las horas de punta y al costo de los pasajes. Tales reclamos, que son comunes en todas las ciudades de América Latina, no tienen tanta resonancia en Buenos Aires y, por lo menos en parte, se derivan de que no existe en el ámbito popular, como es lógico, un conocimiento adecuado de la locomoción colectiva en otras grandes ciudades de la región, donde las condiciones son indiscutiblemente inferiores.

La Secretaría de Transportes actualmente aprovecha los reclamos, comentarios y sugerencias de los usuarios como puntos de referencia importantes para evaluar el nivel de servicio ofrecido por los colectivos, utilizando esta información en sus análisis de mejoras a incorporar en el sistema.

2. Las tarifas cobradas

El costo al público viajero del transporte por colectivo en Buenos Aires es bastante razonable, en comparación con el de otras ciudades, según se ilustra en el cuadro 7. Sin embargo, cabe recordar que derivar conclusiones de una comparación entre los niveles tarifarios de ciudades distintas es sumamente peligroso, debido a las diferentes condiciones prevaletientes en cada una de ellas respecto, por ejemplo, a: el precio de los vehículos y repuestos, los salarios de los choferes y otro personal, el precio del petróleo diesel, la longitud de los recorridos de transporte colectivo, la congestión, las leyes laborales, las tasas de rotatividad de pasajeros, los factores de ocupación de los vehículos, la distribución temporal de la demanda y las frecuencias de servicio.

En la derivación de los valores citados en el cuadro 7, no se hizo ningún tipo de normalización para mejorar la comparabilidad de las cifras entre las diferentes ciudades, salvo que se excluyó del cuadro aquellas ciudades donde hay importantes subsidios directos al transporte público vial, tales como México y Bogotá. Sin embargo, es evidente que las tarifas cobradas en Buenos Aires no difieren significativamente de las de otras ciudades.

Con relación a los ingresos familiares, la incidencia de las tarifas de locomoción colectiva en Buenos Aires es relativamente baja. En las condiciones actuales, es muy difícil estimar en forma confiable cual es la proporción del ingreso de una familia bonaerense de bajos recursos destinada al transporte colectivo urbano, debido a los desfases entre precios y sueldos en el ambiente altamente inflacionario que afecta al país. (La inflación anual entre octubre 1983 y el mismo mes de 1984 llegó a aproximadamente 700%.) Sin embargo, usando cifras para octubre de 1984, se calcula que un obrero que gana el salario mínimo y efectúa 50 viajes por colectivo al mes, debió asignar aproximadamente 9% de sus ingresos a tales viajes. En Brasil, en 1981, dicha proporción fluctuaba entre 10% y 20%, según la ciudad. En ciudades de otros países suelen ser de este mismo orden de magnitud, es decir generalmente superior al porcentaje bonaerense.20/

Por otro lado, la Secretaría de Transportes ha decretado, a partir de principios de 1984, un fuerte aumento en el costo de transporte en relación con los ingresos familiares, especialmente entre los residentes de las zonas suburbanas cuyos viajes suelen involucrar trasbordo. Se han debilitado importantes incrementos en la frecuencia de caminatas largas, con el objeto de evitar así tramos de acceso por colectivo, producto, en parte, de las tarifas más altas cobradas por las líneas suburbanas.

Cuadro 7

Comparación entre las tarifas de los colectivos de Buenos Aires y los cobrados en otras grandes ciudades latinoamericanas donde no se conceden subsidios directos

Ciudad	Tarifa de locomoción colectiva (centavos dólar)	Observaciones
Buenos Aires	15	Valor promedio, 10/84
Buenos Aires	12	6-12 km, 1983
Lima	12	Micro, 11/83
Lima	10	Micro, 5/84
Santiago	22	Micro, 5/84
Santiago	24	Micro, 10/84
Porto Alegre	12	Omnibus, 11/83
Porto Alegre (*)	15	Omnibus, 7/84 a/
Sao Paulo (*)	21	Omnibus, 7/81 a/
Curitiba (*)	13	Omnibus, 7/81 a/
La Paz (*)	6	Micro, 8/83 b/

Fuente: observación directa, excepto en los casos (*), donde la información se obtuvo de la prensa local.

a/ Valores inmediatamente después de un ajuste, y, por lo tanto, inflados en terminos reales.

b/ Suponiendo un tipo de cambio intermedio, entre el oficial de 200 pesos por dólar y el libre de 850.

La tarifas relativamente razonables no se deben a la concesión de subsidios directos al transporte por colectivo. Si se define un subsidio como un exceso de las contribuciones pagadas al sector gubernamental por las empresas de transporte colectivo sobre los gastos incurridos por dicho sector a favor del transporte colectivo, parece posible que este medio de locomoción no solo no reciba subsidios sino que pueda contribuir positivamente a las arcas fiscales, aunque esta materia es muy compleja y sería demasiado riesgoso sacar conclusiones sin antes efectuar análisis profundos.

No se dispone de informaciones estadísticas recientes sobre la balanza entre estos pagos y gastos; por lo tanto, es necesario referirse a un estudio publicado en 1973.^{21/} El cuadro 8 presenta informaciones derivadas de este estudio. Tomando en cuenta el kilometraje recorrido por los colectivos de las tres categorías incluidas, es decir los colectivos de las líneas del Distrito Federal, del grupo Suburbano I y de las del grupo Suburbano II, y convirtiendo a dólares mediante el tipo de cambio promedio del año 1971, se calcula que las empresas contribuyeron en impuestos 36 millones de dólares; en cambio, los gastos de la infraestructura vial y de la policía de tránsito asignables a ellas llegaron a solamente a 10 millones.

Vale mencionar que los empresarios reclaman que sus contribuciones impositivas son excesivas. Se ha estimado que pagaron el equivalente de 300 millones de dólares en el año 1980.^{22/}

Cuadro 8

La relación entre los impuestos pagados por las empresas de transporte por colectivo bajo jurisdicción nacional y los gastos del sector público a favor de este medio de locomoción, por vehículo-kilometro, en pesos de 1971

Categoría de línea	Impuesto pagado	Suma del costo capital de la infraestructura vial, el costo de mantenimiento del mismo y el costo de la policía de tránsito
Distrito Fed.	0,1870	0,0512
Suburbano I	0,1755	0,0512
Suburbano II	0,2007	0,0512

Fuente: derivado de informaciones del capítulo segundo del Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana, tomo 2, Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, Buenos Aires, 1973.

En forma más general es posible definir el subsidio como la diferencia entre el costo del transporte por colectivo para la comunidad y las transferencias a ésta por dicho medio. Usando esta definición, es probable, también, que el transporte por colectivo realice una contribución positiva a la comunidad más que recibir subsidios de ella. No cabe duda que los colectivos generan congestión y accidentes, además de causar ruido, contaminación atmosférica y otras inconveniencias a la comunidad. No se imponen cobros para cubrir estos costos comunitarios y, en este sentido, el transporte por colectivo está subvencionado por la comunidad en general. Sin embargo, la alternativa al colectivo es otro medio de transporte que causa aún más inconveniencia social. Se trata del automóvil, que genera aproximadamente ocho veces más congestión que el colectivo en condiciones urbanas, expresada en pasajero-kilómetro. Por lo tanto, en un sentido más amplio, es el automóvil el que está subvencionado por la comunidad; en cambio, las cargas impositivas se imponen al colectivo.

3. La calidad de servicio

El precio razonable de la locomoción colectiva en Buenos Aires no es producto de una calidad de servicio inferior. Es imposible medir, en términos comparativos, la calidad de la locomoción colectiva en la ciudad, debido a la ausencia de datos, tanto sobre la situación actual en Buenos Aires como en otras ciudades. Por lo tanto, las informaciones que se presentan en esta subsección son aún más superficiales que las de la subsección anterior.

La mejor fuente de información al respecto, en el caso bonaerense, es un estudio efectuado a principios de la década de los años setenta.^{23/} En este estudio, el más profundo que se ha llevado a cabo sobre el sistema de transporte de la región metropolitana de Buenos Aires, se hicieron varios análisis para medir la calidad de servicio desde el punto de vista del usuario del sistema. Es probable, en líneas generales, que sus conclusiones todavía sean válidas hoy día.

Entre los aspectos de calidad de servicio considerados por dicho estudio estaban los coeficientes de ocupación. Se concluyó que "las condiciones medias de comodidad ofrecidas al usuario..... deben considerarse razonables".^{24/} Es probable que Buenos Aires sea la única ciudad grande de América Latina en donde se podría llegar a una conclusión tan favorable. Sin embargo aunque las condiciones medias son satisfactorias, es preciso destacar que en las horas de punta son menos aceptables. (Las observaciones recientes de la Secretaría de Transporte revelan niveles de ocupación de hasta 6 o 7 pasajeros por metro cuadrado).

Se estimó, además, como adecuadas las vinculaciones entre distintos pares de zonas. Dividiendo la Región Metropolitana en 44 zonas, se mostró que casi la mitad de las posibles combinaciones de

zonas fueron atendidas por dos o menos de dos ramales (es decir variantes de líneas). Si se efectuara un análisis semejante en cualquier otra ciudad grande de América Latina, probablemente se llegaría a un resultado aún menos favorable, considerando que la estructura de la red de locomoción colectiva en las ciudades de la región tradicionalmente ha sido altamente radial. Viajar desde un barrio periférico a otro, muchas veces involucra efectuar trasbordo en el centro. El estudio bonaerense comenta que "la mayor parte de las vinculaciones no servidas en forma directa corresponden a pares de zonas entre las cuales se desarrollan pocos viajes". Este comentario sería válido en casi todas las ciudades latinoamericanas, salvo en aquellas donde el sistema de locomoción colectiva vial está bien integrado con el sistema ferroviario.

Un análisis de la densidad de la red por kilómetro cuadrado reveló, de acuerdo a lo esperado, que las líneas se concentraban en las zonas céntricas de la ciudad. Sin embargo, en términos de la extensión de la red por habitante, hubo mucho más uniformidad en relación con la situación de las respectivas zonas. En las zonas centrales, que no son predominantemente residenciales, se estimó usando este último indicador, que el nivel de servicio era del mismo orden de magnitud que en muchos de los barrios suburbanos.

Respecto a las velocidades, se encontró que existía una relación inversa entre esta variable y la distancia entre la zona y el centro de la ciudad. En las zonas centrales, las velocidades medias no superaron los 18 km por hora; en cambio, en algunas áreas suburbanas, sobrepasaron los 30 km por hora.

Se reveló, además, que la frecuencia de servicio varía de un ramal a otro y, en forma menos significativa, dentro de un mismo ramal según la hora del día. Considerando 743 ramales o variantes, de 310 líneas, en la hora punta, se operaban en promedio 8.8 frecuencias por ramal, lo que significa que la frecuencia por línea era de 21.1. Considerando todo el día, la frecuencia solo bajó en 22%, a 6.9 frecuencias por hora. La poca variación de frecuencia según la hora es el reflejo del término de las concesiones otorgadas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. La concesión específica la frecuencia mínima de operación durante los distintos periodos del día y el Ministerio exige que la proporcionada entre los periodos punta sea suficiente para garantizar una calidad de servicio adecuada para el usuario. En el caso de la línea ya mencionada, donde se hizo consultas para recopilar informaciones, la frecuencia se mantenía constante desde el período punta en la mañana hasta el de la tarde.

El estudio realizado por el Ministerio concluyó que los servicios, en general, se cumplen con alta frecuencia. La situación habría sufrido alguna variación desde principios del decenio pasado, aunque en líneas generales pueda seguir siendo la misma. Recientemente la Secretaría de Transportes observó diferencias muy significativas entre las frecuencias autorizadas y las efectivamente cumplidas. (30 a 40% de las empresas no presentan horarios para la aprobación de la Secretaría).

4. La eficiencia de operaciones

Para poder proporcionar servicios a un precio razonable y de adecuada calidad, sin subsidios, el modo de operación tiene que ser eficiente. En este aspecto, es indudable que el sistema de colectivos de Buenos Aires se compara favorablemente con sistemas correspondientes en otras ciudades.

En términos de algunos de los indicadores normalmente empleados para medir la eficiencia de operación de las empresas de transporte público urbano, el sistema de colectivos de Buenos Aires es muy eficiente. A principios de la década de los años setenta, se informó que, en promedio, las empresas empleaban tres personas por vehículo en las líneas urbanas, incluyendo la mano de obra ocupada en tareas de mantenimiento y reparación.^{25/} Esta relación es muy baja, y se debe, entre otros factores, a que no se usan cobradores.

En comparación, en Río de Janeiro, por ejemplo (donde el transporte público está principalmente en manos de empresas privadas organizadas en forma convencional y donde se usan cobradores) se emplea aproximadamente 5.5 personas por vehículo. Tanto en Londres como en París, las corporaciones públicas responsables del transporte autobusero emplean 3.7 personas por vehículo. En Nueva York, la proporción es 2.9, y en Copenhagen 3.9.^{26/} En parte, estas diferencias de productividad laboral reflejan diferencias de eficiencia entre los operadores privados y públicos, además de diferencias de definiciones, pero es evidente en este sentido que el sistema bonaerense de transporte por colectivo es eficiente

En realidad la productividad laboral difícilmente puede incrementarse en forma significativa considerando que a cada vehículo se le asignan dos conductores. Durante el curso de recopilar informaciones para esta monografía, se efectuó entrevistas en una empresa que mantiene talleres propios y que maneja un sistema estadístico y contable muy desarrollado. Ambas actividades exigen el empleo de personal adicional pero, de todos modos, la empresa no ocupó más 200 funcionarios, los que equivalen a 2.7 personas por cada uno de sus 74 colectivos.

En los años recientes, cada colectivo de las líneas del Distrito Federal y las suburbanas de los grupos I y II, transporta anualmente un promedio, de aproximadamente 1 300 000 pasajeros-kilómetros (aunque la cifra bajó a 1 113 000 en 1982, debido a los problemas que afectaron al país en ese año.) ^{27/} Por lo general, cada colectivo bonaerense recorre alrededor de 80 000 kilómetros anuales. En comparación, en la región metropolitana de Lima/Callao, los buses y colectivos operan aproximadamente 30 000 kilómetros por año, en Río de Janeiro 36 250 y en Guayaquil 33 300. En Curitiba, uno de los casos ejemplares de transporte público en América Latina, cada unidad opera, aproximadamente, 65 000 kilómetros anualmente.^{28/} En las ciudades europeas las cifras equivalentes suelen ser más bajas, por varias razones, incluyendo la

mayor concentración de la demanda durante los periodos punta y la operación de vehículos por pocas horas diarias, para ofrecer meramente un buen servicio en dichos periodos; en Londres, por ejemplo, cada ómnibus cubre 26 000 kilómetros anualmente y en París 34 000. En Nueva York, los buses recorren un promedio de 39 000 kilómetros por año.29/

Se concluye, en general, que el sistema de colectivos de Buenos Aires es bastante eficiente, lo que se confirmó mediante una visita efectuada una tarde entre las 15.00 y las 17.00 a las oficinas de la empresa antes mencionada. Durante este periodo toda la flota de 74 vehículos estaba en operación.

5. Criticas del sistema de colectivos

En las secciones 2 a 4 de este capítulo se ha indicado que el sistema de colectivos de Buenos Aires ofrece servicios de buena calidad al usuario, quien los puede utilizar a tarifas bastantes razonables. Además, el sistema no exige subsidios por parte de las autoridades. Este conjunto de atributos positivos es muy raro, tanto en América Latina como en otras regiones.

Sin embargo, el sistema no es inmune a las criticas. Varias de éstas se refieren al tipo de vehículo empleado. Se ha propuesto tanto la mejora del vehículo actual como su reemplazo por otro tipo de vehículo.

Algunas de estas criticas están relacionadas con la seguridad del vehículo; otras con la comodidad de manejo; otras con el acceso al vehículo para personas de edad, niños e inválidos; y otras con la comodidad para los pasajeros. Además, hay discusiones continuas acerca de la capacidad óptima de los vehículos de locomoción colectiva en la ciudad.30/

Otra critica se refiere a que el sistema de colectivos no está bien integrado con los otros componentes del sistema de transporte de la ciudad. De hecho, cada modo de transporte (los colectivos, los trenes suburbanos y el subterráneo) es controlado por una entidad diferente y la coordinación entre ellas no ha sido institucionalizada. Se reconoce que el nivel de integración entre los distintos modos debe mejorarse, y actualmente hay un programa en marcha para facilitar los trasbordos entre los trenes suburbanos y el subterráneo.

Los que critican la falta de integración del sistema favorecerían el retiro de algunas de las líneas de colectivo que compiten con el subterráneo y la reducción de una supuesta superposición de líneas de colectivo. Cabe comentar que tal tipo de "racionalización" no siempre produce un sistema de transporte más eficiente o más conveniente desde el punto de vista del usuario.

Se ha hecho críticas, además, sobre el sistema de pago y la estructura tarifaria. El sistema de pago actual, a cargo del conductor del colectivo, se traduce en demoras en las paradas, además de ser desventajoso desde otros puntos de vista, tales como la posibilidad de fraude y/o robo. Otra consideración importante es la carga adicional que impone al conductor, quien tiene que preocuparse de verificar el valor de los billetes entregados por el pasajero, emitirle su pasaje y darle su vuelto. Dicha carga se vuelve más onerosa debido a las altas tasas de inflación, que han provocado la desaparición de monedas y su reemplazo por billetes, que son más difíciles de manipular.

Se ha considerado la factibilidad de introducir un sistema a través del cual el pasajero compraría su pasaje fuera del vehículo, por ejemplo mediante boletos con caracteres magnéticos.31/

Finalmente, cabe mencionar otra crítica sobre el sistema de colectivos de Buenos Aires. Se refiere a la escasez de medidas para dar prioridad al transporte público vial. Según ya se ha mencionado, se han impuesto muy pocas medidas de esa naturaleza en la ciudad, algunas de las cuales han sido desactivadas. En casi todas, se concede prioridad no solamente a los colectivos sino también a los taxis, con los cuales los primeros deben compartir el espacio vial preferencial. Otra dificultad es la fiscalización inadecuada, lo que significa que, de hecho, los colectivos deben compartir dicho espacio con los automóviles que entran ilegalmente.

En varias ocasiones se ha recomendado la ampliación del sistema de conceder prioridad al transporte colectivo.32/ La insuficiencia de dichas medidas de prioridad debe, en parte, a que la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires es responsable del tránsito dentro del Distrito Federal, mientras el Ministerio de Obras y Servicios Públicos responde por el control del transporte colectivo. En el pasado, la Municipalidad no siempre ha tenido el mismo entusiasmo que el Ministerio por implantar tales medidas, pero se cree que, en estos momentos, hay coincidencia de opinión entre las dos instituciones sobre el particular.

6. Conclusiones acerca del éxito del sistema

Para evaluar el sistema de colectivos de Buenos Aires, hay que tener claro exactamente que es lo que se quiere evaluar. La característica más distintiva del sistema es su organización empresarial y su contexto institucional. Sin embargo, es posible que este modo de organización pueda dar aún mejores resultados si no estuviese impedido, tanto por factores coyunturales, tales como los grandes atrasos incurridos en regularizar la situación de la mayoría de las líneas que operan en la Región Metropolitana, como por factores de tipo estructural como, por ejemplo, la fragmentación de la responsabilidad gubernamental del transporte público en la Región.

Estos otros factores provocan varias de las críticas del sistema discutidas en la subsección 5 de este capítulo. Por ejemplo, la crítica de que hay una excesiva superposición de líneas está relacionada con la existencia de un gran número de líneas en situación precaria, las que aún no se rigen por las disposiciones del decreto 3 106, del año 1961.

Parece demasiado pretencioso y, quizás de limitada utilidad evaluar el sistema de transporte por colectivo en Buenos Aires en su totalidad, porque es ampliamente reconocido que algunos elementos del sistema son deficientes. Por lo tanto, se concentra la evaluación en el atributo más distintivo del sistema, es decir, su estructura organizacional.

Entre los beneficios derivados de esta estructura se incluyen los siguientes:

- i) La propiedad de cada vehículo está claramente asociada con un solo inversionista (o, en algunos casos, pequeños consorcios de inversionistas), quien posee, en promedio, dos o tres colectivos. Este vínculo directo entre el vehículo y su dueño hace que este último se responsabiliza del primero, favoreciendo su buen cuidado y operación en forma eficiente. Tal vínculo no existe en empresas organizadas en forma tradicional, cuyos accionistas no son propietarios de elementos específicos del activo de la empresa.
- ii) Las autoridades públicas tienen relación con las empresas, que son entidades con personalidad jurídica, más bien que con los propios dueños de los vehículos. Es evidente que el número de las empresas es muy reducido en comparación con el de los dueños de vehículos, lo que facilita el control del sistema.
- iii) Las empresas, por lo menos las que no estén en situación "precaria", tienen contratos con la autoridad pública que otorga las concesiones, la que impone sobre ellas distintos tipos de sanciones si no cumplen con sus disposiciones. Por lo tanto, a las empresas les interesa asegurar que los componentes se comporten de manera consistente con dicho contrato, lo que pueden garantizar mediante otros contratos entre las empresas y sus componentes.
- iv) El hecho de que el dueño se responsabilice directamente de su vehículo, puede redundar en economías respecto a talleres de mantenimiento y espacio para estacionamiento durante la noche. Debido a que el dueño no tiene que incurrir en inversiones significativas para cuidar su vehículo, se puede rebajar el costo de estas actividades. Cuando la empresa las efectúa, tiene que hacerlo en forma muy eficiente para competir con la alternativa de dejarlas en manos de los dueños.

El vínculo entre el inversionista y el vehículo es particularmente importante. Este se refuerza por el hecho de que el componente selecciona los conductores que manejan cada vehículo y, normalmente, un conductor está asignado a un sólo colectivo. Además, todavía es posible encontrar casos donde el componente conduce su propio vehículo. La historia de transporte enseña que la calidad de mantenimiento y cuidado de un vehículo u otro equipo de transporte es mejor si su operador se identifica con el elemento que opera. Por ejemplo, en distintos países se encontró que se podría reducir significativamente la frecuencia de las fallas mecánicas de las locomotoras a vapor si dichas máquinas fuesen asignadas permanentemente a sólo dos tripulaciones, que las manejaran en turnos.

Dicho vínculo es, probablemente, una de las razones más importantes para que la productividad del sistema de colectivos sea tan alta. Sin embargo, en sí misma no es suficiente para garantizar altas tasas de productividad. Por ejemplo, en Lima, La Paz o Santiago de Chile, las micros son, muchas veces, manejadas por sus dueños y el kilometraje anual no supera los 30 000, 35 000 y 60 000, respectivamente. Una de las razones de porqué el kilometraje de los colectivos de Buenos Aires es más alto parece relacionada con el hecho de que en este último caso los dueños se organizan en entidades donde se concentra mucho poder e influencia. Dichos poderes permiten a las empresas programar mejor las operaciones de la flota. Los términos de las concesiones incentivan a las empresas a mantener una alta eficiencia en sus operaciones.

En ciudades tales como Santiago y Lima, los dueños tienen más influencia frente a la asociación o cooperativa. Aunque pueda haber un contrato u otro tipo de acuerdo entre las autoridades competentes y las asociaciones o cooperativas, estas últimas suelen no ejercer la influencia necesaria sobre los dueños de los vehículos para garantizar que se cumpla con los términos del acuerdo. Dicha influencia sí existe en el caso bonaerense, a través de los contratos entre los componentes y la empresa de la cual forman parte.

Los dos tipos de contratos, es decir, uno entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos y las empresas y otro, el que cada empresa celebra con sus componentes, no solamente promueven un alto nivel de eficiencia sino, también, de servicios muy atractivos desde el punto de vista de los usuarios. El Ministerio especifica la calidad de servicio en los términos de las concesiones y las empresas aseguran que se cumpla con dichos términos a través de sus acuerdos con los componentes.

La concentración de poder en manos de las empresas, también, puede ayudar a reducir los costos de operación, a través, por ejemplo, de la exigencia que todos los componentes adquieran vehículos de la misma marca y, tal vez, del mismo modelo. Esto facilita las tareas de mantenimiento y de programación. Además, el hecho de que las empresas compren los vehículos que luego traspasan a los componentes puede rebajar los costos de adquisición.

Sin embargo, cabe tener en mente algunas desventajas o, por lo menos, desventajas potenciales, de la organización empresarial y estructura institucional del sistema bonaerense de colectivos. Una es que, al igual que muchos otros sistemas de colectivos en las ciudades de América Latina, donde la autoridad contralora impone restricciones tanto sobre el número de líneas como sobre el número de vehículos asignados a cada línea, existe el peligro potencial de una tendencia hacia la monopolización. Es decir, al comprar empresas o vehículos de la competencia, un agente, sea componente o empresa, puede ponerse en la situación de suministrar todos los servicios en un segmento del mercado, puesto que no se permite la operación de servicios por nuevos operadores.

Dicha tendencia no ha asumido magnitudes alarmantes en el caso bonaerense. Algunas empresas han comprado otras; por ejemplo, la dueña de la línea 60 adquirió la de la línea 38 y la 111 compró la 90, y la relación entre el número de vehículos y el número de componentes suele subir en forma paulatina, pero esto no comprueba que hay una tendencia hacia la monopolización. Puede explicarse por otros factores, tales como la existencia, en algunas circunstancias, de economías de escala, aunque, en otros países, se ha concluido que no existen importantes economías de escala respecto al transporte público urbano.^{33/}

Otra desventaja del sistema de organización empresarial es su fragilidad en términos financieros. No hay reservas importantes de capital bajo control de las empresas mismas y muchas veces los componentes, por ser pequeños empresarios, tampoco cuentan con reservas de capital. Por lo tanto, potencialmente por lo menos, el sistema es susceptible a periodos de reducida rentabilidad debido a limitaciones sobre los ajustes tarifarios o a huelgas de conductores.

Un tercer inconveniente se deriva de la superposición física de recorridos, operados por diferentes empresas, lo que puede generar serios conflictos de intereses si una empresa pide una modificación de ruta que afecte en forma adversa a otra. Además los beneficios que obtiene la autoridad pública al tener que manejar una cantidad reducida de empresas en lugar de entenderse con un número mucho mayor de dueños de vehículos, depende del comportamiento de las empresas como entidades integradas, lo que no siempre resulta.

D. LA EXPERIENCIA DE LOS COLECTIVOS DE BUENOS AIRES:
SU POSIBLE APLICACION EN OTRAS CIUDADES
LATINOAMERICANAS

1. Introduccion

En secciones anteriores de esta monografía, se ha indicado que el sistema de colectivos de Buenos Aires ofrece al usuario un buen servicio. Además, a pesar de que el sistema no exige subvenciones, el precio que se debe cancelar para utilizarlo es muy razonable, especialmente si se toma en cuenta que los ingresos de los residentes de Buenos Aires en general son mayores que los de otras ciudades principales de América Latina.

Aun cuando, como ya se ha señalado en secciones anteriores, esta combinación de atributos favorables ocurre muy raramente, tanto en el mundo desarrollado como en vías de desarrollo. Es probable que esta característica del sistema de Buenos Aires esté relacionada tanto con la estructura organizacional de las empresas como con el control que las autoridades competentes, en este caso el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, ejercen sobre ellas. Cabe investigar si es posible aprovechar la experiencia de Buenos Aires e implantar estas dos condiciones en otras ciudades, con miras a mejorar la eficiencia de su sistema de transporte colectivo.

Sin embargo, es preciso acentuar que hay otras razones de porqué el sistema bonaerense de transporte colectivo opera en forma tan eficiente, las que no se pueden trasladar a otras ciudades. Entre éstas se incluyen razones de naturaleza cultural y otras de tipo económico. La mera transferencia a otras ciudades de la estructura empresarial y del sistema de supervisión gubernamental no garantizaría, de ninguna manera, la transferencia simultánea de todas las características de los colectivos de Buenos Aires. De todos modos es importante darse cuenta que el sistema de colectivos de esta ciudad no es perfecto. Si la experiencia de Buenos Aires fuese aprovechada por otras ciudades debería ser posible modificarla, buscando su perfeccionamiento.

2. La factibilidad de que otras ciudades adopten el sistema de organizacion empresarial de los colectivos de Buenos Aires

Básicamente, el sistema bonaerense de control por parte de las autoridades gubernamentales sobre las entidades de transporte colectivo se repite en muchas otras ciudades de América Latina aunque, en la práctica, los resultados suelen ser menos favorables, muchas veces por razones entre las que se incluye lo inadecuado de la fiscalización. Otra razón, que parece ser importante en el caso de Lima, entre otros, es que las entidades empresariales de

transporte colectivo ejercen influencias bastante poderosas sobre las agencias gubernamentales correspondientes, debido a su posición estratégica como proveedor de un servicio indispensable para el funcionamiento de la ciudad. Dichas influencias pueden ser la causa principal de la inadecuada fiscalización. En el caso de Lima, un autor ha comentado que "Las autoridades.... carecen de autoridad ante los gremios de transportistas".^{34/}

En Lima, al igual que en muchas otras ciudades de la región, el transporte colectivo es proporcionado por asociaciones de dueños de vehículos que operan rutas concedidas por autoridades nacionales, provinciales o municipales. Para tales ciudades, no cabe duda que sería provechoso analizar en detalle los arreglos bonaerenses respecto a la organización empresarial y su contexto institucional. Siguiendo con el ejemplo de Lima (meramente por razones de conveniencia y continuidad), las concesiones son otorgadas a entidades llamadas "comités", cuya definición es una agrupación de transportistas profesionales independientes regida por sus estatutos, que presta el servicio público de transporte de pasajeros en microbuses de su propiedad, en una ruta determinada.^{35/} Cabe destacar la palabra "agrupación". De hecho dichas agrupaciones no son empresas legalmente constituidas y, por lo tanto, los dueños que las componen disfrutan de una serie de privilegios especiales, tales como la posibilidad de ofrecer "contratos" de palabra a sus empleados, la ausencia de una relación salarial formal, la evasión de impuestos y la no vigencia de beneficios sociales para los trabajadores. Además, no cabe duda de que la fiscalización del sistema por parte de las autoridades se ve complicada por la inexistencia de entidades operantes capaces de ejercer control sobre sus miembros.

Otra diferencia importante entre el modo de operación de las empresas de Buenos Aires y los comités de Lima se refiere al método de remunerar a los choferes. En el caso bonaerense, la empresa les paga sus sueldos, y les puede sancionar si no cumplen con los términos de su contrato. Este sistema no solamente ofrece beneficios a los choferes sino, además, garantiza un buen servicio para los usuarios, de acuerdo con los términos de la concesión.

En cambio, en Lima, los choferes contratados (llamados "palancas") reciben el 30% de los ingresos netos del vehículo durante su turno al volante. Están incentivados a maximizar el número de vueltas cumplidas durante este período y a captar pasajeros a casi cualquier costo. Esto provoca una serie de problemas inexistentes en Buenos Aires o, que por lo menos, no ocurren allí con frecuencia. Estos problemas incluyen: detenerse en cualquier lugar, hacer bajar a los pasajeros con el vehículo en marcha, trato poco cortés a los usuarios, conducir a alta velocidad, adelantar por la derecha, y cargar combustible con pasajeros dentro del vehículo.

Cabe poca duda que la implantación de un sistema de organización empresarial al estilo bonaerense sería beneficioso en varias ciudades latinoamericanas. Lo que es más dudoso es si resulta factible su implantación, considerando el poder de los dueños de micros. Habría que convencerlos de que el cambio resultaría también beneficioso para ellos mismos. De todos modos, en general se considera posible la adopción de estructuras organizacionales del tipo bonaerense en ciudades donde los servicios de transporte colectivo son proporcionados por agrupaciones de dueños de vehículos. Vale recordar que las sociedades de componentes de Buenos Aires tienen sus orígenes en la organización voluntaria de tales dueños.

En ciudades donde el transporte colectivo está en manos de agrupaciones de dueños de vehículos los beneficios de este tipo de organización son mayores excepto, posiblemente, en aquellas donde el transporte colectivo es proporcionado directamente por el sector público. En otros casos, es decir donde la operación está en manos de empresas tradicionales, los beneficios del sistema bonaerense no solamente serían menores sino que su implantación sería mucho más difícil.

Notas

- 1/ Véase La region metropolitana, en FIDE/Coyuntura y Desarrollo, Buenos Aires, número 38, octubre de 1981.
- 2/ El puerto, también, sirvió como factor importante de atracción de industrias a la ciudad.
- 3/ FIDE op.cit., página 37. Los partidos incluidos son los especificados en el mapa 1 menos Islas de San Fernando.
- 4/ Véase Anuario Estadístico de America Latina 1981, CEPAL, Santiago de Chile.
- 5/ Véase FIDE/Coyuntura y Desarrollo, op. cit.
- 6/ Véase Programa del Sector Transporte 1982-83, Dirección Nacional de Políticas y Programación del Transporte, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, página 207.
- 7/ Véase Informe situacion actual del transporte de pasajeros en la Region Metropolitana de Buenos Aires para la Subsecretaria de Transportes, preparado por el Ing. Daniel Batalla, CONARSUD S.A., Noviembre de 1982, página 32.
- 8/ Véase Dirección Nacional de Política y Programación del Transporte, op.cit., páginas 229-235 y El autotransporte publico de pasajeros en el area metropolitana, por el Ing. Luis J. Fernandez Alonso, en "Documentos del seminario taller sobre el transporte urbano en el área metropolitana de Buenos Aires", Buenos Aires, 25 al 29 de abril, 1983, anexo 4.
- 9/ Véase UITP Handbook of Urban Transport, 1979, International Union of Public Transport, Bruselas, Bélgica, página 530 y 623. Los datos, aparentemente, se refieren al año 1977.
- 10/ Véase Daniel Batalla, op.cit., página 13.
- 11/ Véase el Estudio Preliminar del Transporte de la Region Metropolitana. Ministerio de Obras y Servicios Públicos, 1972, página 85 del tomo 1; y Dirección Nacional de Políticas y Programación del Transporte, op.cit., página 207.
- 12/ En varias ciudades, incluso Buenos Aires, conversaciones, tanto con los organismos que controlan el transporte público como con las empresas operadoras, revelan que existen discrepancias entre los volúmenes de pasajeros informados por las empresas y los volúmenes que las autoridades consideran que las empresas realmente transportan. Los volúmenes transportados son un factor crítico en los cálculos del valor de las tarifas, cuya maximización suele ser la meta de las empresas y cuya minimización es el objetivo de las autoridades.

- 13/ La vialidad y los transportes por caminos en la Argentina, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 1939, página 215.
- 14/ Learning from abroad: free enterprise urban transportation, por Gabriel Roth y George G. Wynne, Council for International Urban Liason, Washington, D.C., U.S.A., 1982, página 12.
- 15/ Urban bus transport in Buenos Aires: The colectivos, por J. Hibbs, paper incluido en "Transportation Innovations: ridesharing techniques and public-private cooperation", Transportation Research Record #914, Transportation Research Board, Washington, D.C., U.S.A., 1983.
- 16/ Véase Daniel E. Batalla, op. cit., página 29.
- 17/ Véase Daniel E. Batalla, op. cit., anexo B.
- 18/ Véase, por ejemplo, Estudio del sistema de transporte publico de personas por automotor, informe II, parte A, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ingeniería, Instituto de Ingeniería del Transporte, abril de 1982.
- 19/ Calculado de cifras presentadas en Daniel Batalla, op.cit., página 19.
- 20/ Véase, El transporte urbano en America Latina, por I. Thomson, en la Revista de la CEPAL, edición de agosto de 1982, página 93.
- 21/ Estudio preliminar del transporte de la region metropolitana, tomo 2, Secretaria de Estado de Transporte y Obras Públicas, Buenos Aires, 1973.
- 22/ Véase El autotransporte de pasajeros. La politica empresarial, por José Carlos Piva, trabajo presentado en el seminario taller sobre "transporte urbano en el área metropolitana de Buenos Aires", Ministerio de Obras y Servicios Públicos y Ferrocarriles Argentinos, Buenos Aires, 25 a 29 de abril de 1983.
- 23/ Ministerio de Obras y Servicios Públicos, op.cit..
- 24/ Ministerio de Obras y Servicios Públicos, op.cit., página 225.
- 25/ Véase Estudio preliminar del transporte de la region metropolitana, tomo 1, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, 1972, particularmente la página 178.
- 26/ Véase UITP Handbook of Urban Transport, Unión Internacional de Transporte Público, Bruselas, Bélgica, 1979.
- 27/ Calculados a base del cuadro VI-6 de Programa del sector transporte 1982-8, Secretaria de Transporte, Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires.

28/ Véase Integración del sistema de transporte urbano: la experiencia de Curitiba, Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba, publicado por CEPAL para el proyecto conjunto CEPAL/Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos, julio de 1984. Documento E/CEPAL/L.303.

29/ Unión Internacional de Transporte Público, op.cit.

30/ Para un análisis de las distintas mejoras que se podría efectuar al diseño del colectivo, se puede consultar al capítulo IV del Estudio del sistema de transporte público de personas por automotor, informe II, parte A, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ingeniería, Instituto de Ingeniería del Transporte, abril de 1982.

31/ Véase Universidad de Buenos Aires, op. cit., página 187.

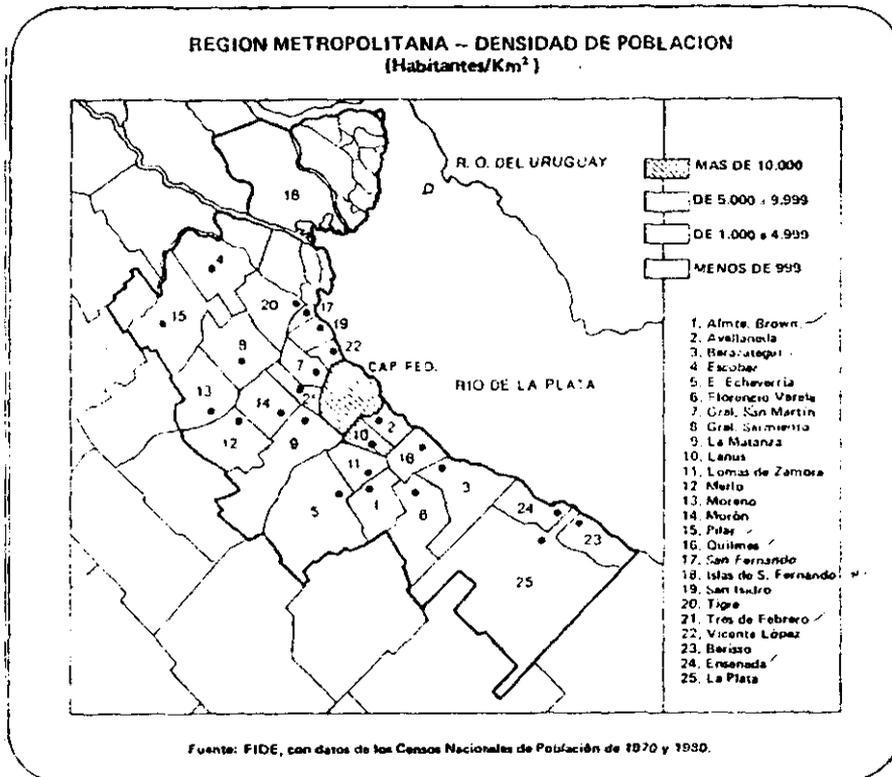
32/ Véase, por ejemplo Carriles y calles exclusivas para autotransporte público de pasajeros, primera etapa, Grupo de Trabajo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y de la Secretaría de Estado de Transporte y Obras Públicas, Buenos Aires, 20 de mayo de 1976; y Universidad de Buenos Aires, op. cit..

33/ Véase, por ejemplo, la edición para enero de 1970 de Journal of Transport Economics and Policy, páginas 15 a 36, donde se analizan los casos de Inglaterra y la India.

34/ Véase La oferta del transporte público en Lima metropolitana. Predominio de los comites de microbuses, por Julio Calderón Cockburn, DESCO, Lima, mayo de 1983, particularmente la página 104 de este trabajo mimeografiado.

35/ Calderón Cockburn, op.cit., página 75.

Mapa Región Metropolitana



Ilustraciones fotograficas

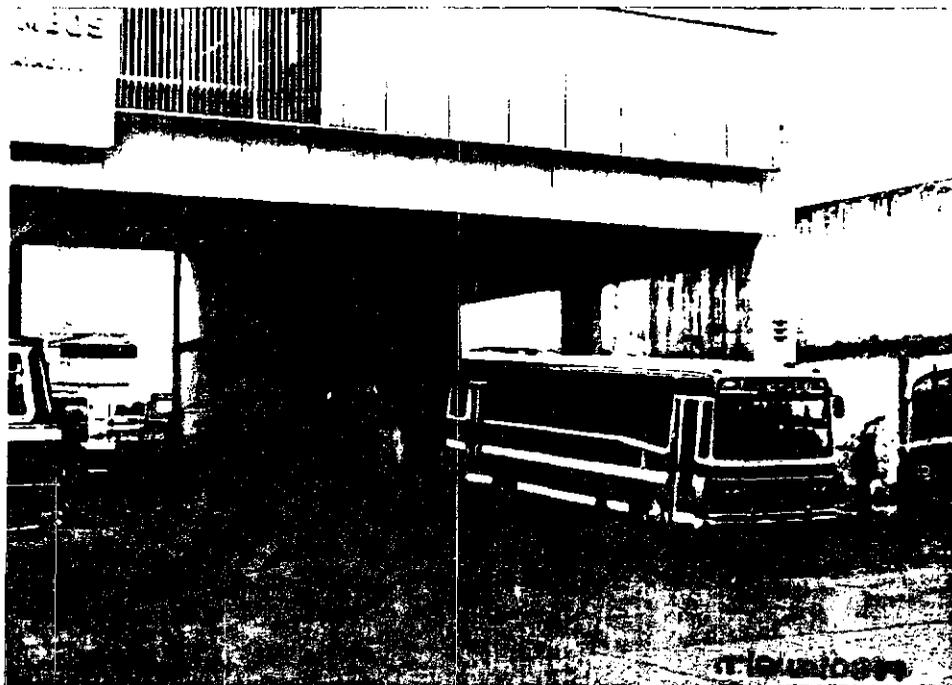
1. Aspecto típico de los autobuses que operaron en Buenos Aires antes de que las empresas de colectivos asumieran el control completo del transporte público vial a principios del decenio de los sesenta, este vehículo de la marca Leyland sigue trabajando en enero de 1975.



2. Un ejemplar del colectivo "clasico" del decenio de los setenta, de la marca Mercedes-Benz, de fabricación nacional, transita por la estrecha calle Tucumán, con Florida, en el verano de 1982.



3. Un colectivo transita por una avenida central, donde se reservan dos pistas para el transporte público, incluyendo en este caso los taxis. La fecha es mayo del año 1983.



4. Un colectivo de la última generación, montado sobre un chasis frontal, parte del terminal de la línea 132 en junio de 1984.