

Tipologías de Organización Empresarial de Concesiones

Diálogo Regional en Transporte Urbano

Quito - 2005

El artesanado

- Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por un acelerado crecimiento poblacional, niveles de ingresos reducidos, problemas de infraestructura vial y escasa capacidad de sus órganos de gestión y control
- Ello determina el predominio de precarios sistemas privados de transporte urbano basados en buses que si bien pueden adaptarse fácilmente a las cambiantes condiciones son incapaces de evolucionar hacia estadios superiores de organización

El artesanado

- La gestión de los sistemas se caracteriza por la **dispersión de la propiedad** (generalmente cada propietario tiene sólo un vehículo) y las precarias formas de contratación y remuneración del personal (contrato verbal y pago a destajo).
- En la mayoría de los casos los operadores por obligación o necesidad han creado **asociaciones** conocidas como: cooperativas, sindicatos, comités, empresas o compañías, siendo en realidad entes de afiliación.

El artesanado

- Las empresas o cooperativas son las autorizadas a prestar las rutas pero no son dueñas de las unidades
- Los propietarios de las unidades deben afiliarse a una empresa para prestar servicio
- Las empresas no cuentan con capital propio
- La recaudación es individual para cada propietario
- Los titulares de las autorizaciones incorporan la mayor cantidad de vehículos posibles porque su “negocio” es cobrar la cuota de administración y no el transporte en sí mismo

El artesanado

- Los conductores no tienen relación laboral con la empresa
- Su retribución depende de la cantidad de pasajeros que transportan
- Los propietarios no tienen control sobre la recaudación y los pasajeros transportados (habitualmente no se expende constancia de viaje)
- Los márgenes de evasión y fraude son altos
- La programación de los servicios es deficiente

El artesanado

- Estos sistemas se completan en casi todos los casos con la existencia de un importante número de taxis, mototaxis, autos colectivos o taxis compartidos que compiten con los buses por los pasajeros
- Generalmente, a la importante flota oficial de estos tipos de vehículos, se agrega una no despreciable e indeterminable cantidad de unidades no autorizadas

El artesanado

- En las ciudades que cuentan con sistemas de transporte como el descrito los órganos gestores están desprovistos de capacidad técnica de análisis, recursos humanos y materiales, y poder de control
- Generalmente el poder de policía se encuentra en manos de otros organismos que no dependen de las autoridades de transporte (policía)

El artesanado

- En resumen estos sistemas son el resultado de:
 - La impotencia de la administración para planear, gestionar y controlar el transporte
 - La imposibilidad de transformación y evolución empresaria por ausencia de garantías de rentabilidad en un ambiente competitivo, sin exigencias normativas ni control

El artesanado

- Existen razones para mantener estas condiciones
- Hay defensores de esta situación que mencionan las ventajas de estos sistemas sin considerar los elevados costos sociales que representan

El artesanado

- Las ventajas que suelen ser mencionadas son:
 - Eficacia
 - Adaptabilidad al crecimiento poblacional
 - Bajas tarifas
 - Adaptabilidad económica a la coyuntura de nuestros países
 - Ocupan gran cantidad de personas
- Mientras que los costos sociales son:
 - Inseguridad para pasajeros y resto de los usuarios de las vías
 - Elevados niveles de contaminación ambiental
 - Mala calidad de servicio
 - Malas y precarias condiciones de trabajo de los conductores
 - Imposibilidad de obtener financiamiento para renovar las unidades

Cómo intervenir?

- Una estrategia realista para la intervención implica analizar y comprender las características de la organización institucional y de la estructura empresaria, así como las relaciones entre los diversos actores de la ciudad
- Si no se toman en cuenta estas características, las intervenciones terminan en fracasos
- Un ejemplo, entre tantos, fue la implementación de la troncal de la Avenida Caracas en Bogotá

Cómo intervenir?

- La implantación de una vía exclusiva de buses emulando a las de Curitiba sin tener en cuenta que las empresas bogotanas no eran dueñas de sus vehículos y que los conductores recibían sus ingresos en función de la cantidad de pasajeros que transportaban
- La eficiencia del corredor exclusivo no es la misma si los conductores de los buses operan en la denominada “guerra del centavo” en lugar de respetar los diagramas de servicios

Cómo intervenir?



Cómo intervenir?



Cómo intervenir?

- La mayoría de las intervenciones actuales considera la estructura empresarial existente y promueve nuevos esquemas de organización y operación
- Existe un reconocimiento de los operadores históricos a los cuales se les exigen nuevos requisitos para operar
- Sin embargo se nota una tendencia a intervenir sólo parcialmente en el sistema de transporte de las ciudades, dejando el resto sin modificación

Estudio de casos

- Los casos que vamos a analizar se refieren a intervenciones en la totalidad del sistema de transporte de las ciudades
- Un aspecto fundamental para entender las diferentes evoluciones de los sistemas y los procesos empresariales lo constituye la **calidad de los órganos gestores** de las ciudades y el marco regulatorio aplicado en cada caso
- Los órganos gestores calificados y profesionalizados han permitido la producción de conocimientos técnicos necesarios para la **modernización de la actividad**, al mismo tiempo que han influido en la **organización empresaria** mediante el planeamiento y la difusión de métodos modernos de actuación.

Estudio de casos

- En numerosas ciudades latinoamericanas, la definición de marcos regulatorios modernos para el sistema de transporte conlleva un importante salto cualitativo por cuanto implica una **redefinición de la relación estado - empresas operadoras**
- La Autoridad de Aplicación transforma su actitud pasiva por un rol activo que orienta los comportamientos privados en el sentido de los objetivos estratégicos asumidos y, por otro, los operadores evolucionan de un estadio artesanal y cuasi - informal a otro de mayor profesionalización y formalidad

Estudio de casos

- El análisis de las experiencias de 3 ciudades respecto de su organización empresaria y marcos regulatorios permite obtener algún tipo de enseñanza
- Las ciudades son: Santiago de Chile, Buenos Aires y Recife que cuentan con poblaciones de 5, 13 y 3 millones de habitantes
- Sus formas empresariales son diferentes, representativas de distintas evoluciones y adaptaciones a exigencias diversas

Estudio de casos

- En los 3 casos la organización empresarial existente en la actualidad se originó en un sistema espontáneo, atomizado y artesanal
- La evolución posterior difiere y el resultado es diverso

Estudio de casos

Acciones Regulatorias

RECIFE	BUENOS AIRES	SANTIAGO
<p>En los años 50, inducción a la creación de empresas formales. Explícitas decisiones de la autoridad en los 50 y 60: concentración de la propiedad, capitalización, vehículos de mayor tamaño, diesel. Garantía de barreras a la entrada de nuevos operadores</p>	<p>En los 60 exigencia de formación de empresas, vehículos en propiedad, regulaciones tenues salvo tarifas. En los 90, nuevo marco regulatorio, mayores exigencias en vehículos, capitalización, mayor control. Comienza el proceso de concentración</p>	<p>Hasta los 70 regulación especialmente tarifaria. Desregulación: sobreoferta sin cambios empresariales. Desde el 92, licitación de vías con exigencia de mayores inversiones en vehículos, surgimiento de empresas de papel. La organización interna se mantiene</p>

Estudio de casos

Evolución Empresarial

RECIFE	BUENOS AIRES	SANTIAGO
En los años 50, las empresas se consolidaron con alta concentración de la propiedad y con vehículos bastante aptos para el servicio	Una alta y acelerada concentración del capital comienza en los 90, asociado a una importante evolución de la flota	Hasta la implantación del Transantiago no se registran procesos de concentración pero sí de mejoras de los vehículos en los últimos 10 años

Estudio de casos

Cantidad de Empresas

RECIFE	BUENOS AIRES	SANTIAGO
20 empresas	64 grupos empresarios	150 grupos empresarios que se transforman en 10 con Transantiago

Estudio de casos

Vínculo Jurídico

RECIFE	BUENOS AIRES	SANTIAGO
Existe la figura de la licitación pero hasta ahora se han prorrogado de facto los permisos existentes, previa evaluación del rendimiento de los operadores	Existe la figura de la concesión por licitación, en la década del 90 se repermisionó a los operadores históricos. Las licitaciones se producen sólo cuando una empresa quiebra	Desde 1992 concesiones por licitación abierta por 5 años. Transantiago también licitación abierta por 13 años en troncales y 6 años en alimentadoras

Estudio de casos

Recaudación

RECIFE	BUENOS AIRES	SANTIAGO
La recaudación es por empresa, no se realiza distribución de recaudación a los socios, sólo de ganancias a fin del ejercicio	La recaudación está centralizada y se distribuye a cada socio según los kilómetros recorridos por sus buses, descontando los gastos de operación	Hasta Transantiago, cada propietario individual recaudaba lo que ingresaba a su propio bus

Estudio de casos

Los operadores

- En las 3 ciudades el operador tiene el mismo origen y no se ha modificado: los empresarios son los originales o sus descendientes directos
- Muchos propietarios originales han sido desplazados en Recife, más tardíamente en Buenos Aires
- Transantiago incorpora nuevos operadores, siendo una experiencia casi única en Latinoamérica

Estudio de casos

- La conformación de auténticas empresas se vincula especialmente con la **centralización de la recaudación**
- El recaudo unificado permite la asunción, paulatina, por parte de las empresas de actividades comunes para los asociados (playas de estacionamiento, talleres de mantenimiento, compras unificadas de repuestos, renovación de unidades)

Conclusiones

- Dentro de las empresas se debe desvincular la cantidad de pasajeros transportados en los servicios de los ingresos de los vehículos
- La recaudación centralizada evita la competencia entre servicios de una misma línea y permite una gestión del tráfico más racional

Conclusiones

- Exigir que los conductores se encuentren en relación de dependencia con la empresa y que sus ingresos estén desvinculados de la recaudación es fundamental para evitar la competencia en la vía pública
- Permite un mejor manejo de la planificación de los servicios y el aumento de las condiciones de seguridad

Conclusiones

- Los marcos normativos deben inducir la conformación de empresas mediante la definición de exigencias que tiendan a la consolidación:
 - Patrimoniales
 - Instalaciones fijas
 - Vehículos de propiedad de las empresas
 - Exigencias en tecnología de vehículos

Conclusiones

- Los casos analizados han implementado marcos regulatorios que permitieron la consolidación de las empresas
- Las normativas son aplicadas en **todo el ámbito del transporte urbano** de las ciudades
- Intervenciones parciales mantienen las ineficiencias de los sistemas tradicionales conviviendo con iniciativas diferenciadas, no mejoran la totalidad de los sistemas

Conclusiones

- Los requisitos pueden ser diferentes en cada caso respetando la idiosincrasia de cada ciudad y su empresariado
- Es crucial graduar las exigencias en el tiempo para impulsar la conformación empresaria, pero los cronogramas de nuevos requisitos deben ser cumplidos
- Lo importante es exigir una serie de condiciones para las licitaciones o los permisos y luego controlar que las mismas se cumplan a lo largo de la operación y no sólo al momento de obtener la autorización

Conclusiones

- La mayoría de las ciudades prefiere privilegiar a los operadores históricos, incrementando las exigencias y garantizando la protección a la entrada de nuevos operadores
- Se puede mantener los operadores históricos pero exigiéndoles condiciones similares a las que se requerirían en licitaciones abiertas
- Para avanzar en estos procesos es absolutamente necesario contar con órganos gestores eficientes y mecanismos de fiscalización modernos. Todo intento que se realice sin órganos gestores adecuados está destinado a fracasar