

Cambios en esquemas contractuales del transporte público como clave para la transformación de las empresas alimentadoras del Sistema TransMilenio, 1999-2003

Changes in public transport contract schemes as key for the transformation of feeder companies of the TransMilenio System, 1999-2003

PRIETO Rodríguez, G.A. [1](#)

Recibido: 13/04/2018 • Aprobado: 28/05/2018

Contenido

- [1. Introducción](#)
- [2. Metodología](#)
- [3. Resultados](#)
- [4. Conclusiones](#)

[Referencias bibliográficas](#)

RESUMEN:

El proceso de implementación del sistema de transporte público TransMilenio en la ciudad de Bogotá generó un proceso de adaptación empresarial que es un referente de estudio para la transformación de esquemas organizacionales en el sector transportador. A partir de una metodología cualitativa basada en entrevistas, revisión de la normatividad existente y de documentación contractual se analiza el proceso que logró que estas empresas alcanzaran en sus primeros años de funcionamiento un nivel de desempeño con características que el Estado había buscado infructuosamente para las empresas del transporte colectivo tradicional.

Palabras-Clave: Transporte público; TransMilenio; servicio alimentador; empresas de transporte.

ABSTRACT:

The implementation process of the public transport system TransMilenio in Bogota city generated a process of business adaptation that is a benchmark for the transformation of organizational schemes in the transport sector. Based on a qualitative methodology based on interviews, review of existing regulations and contractual documentation, the process that got these companies achieved in their first years of operation a level of performance with characteristics that the State had unsuccessfully sought for the companies of the traditional collective transport.

Keywords: Public transport; TransMilenio; feeder service; transportation companies.

1. Introducción

El Sistema TransMilenio es un sistema de buses de alta capacidad que inició operación en

Bogotá a finales del año 1999 y en poco tiempo se había consolidado como el eje estructurador del sistema de transporte público y en un modelo que transformaba radicalmente el esquema del transporte colectivo existente, tanto en términos operativos como contractuales.

Su esquema de funcionamiento se basa en una estructura de planificación y gestión realizada por el sector público, mediante la empresa TRANSMILENIO S.A., y una serie de operadores privados que obtienen la concesión de la operación de buses, del recaudo o de la fiducia mediante procesos licitatorios.

En el caso de la operación de los buses, el sistema opera bajo un esquema tronco-alimentado, con buses articulados y biarticulados de alta capacidad que operan en troncales de alta demanda, complementados por buses 'padrones' (capacidad de 40 pasajeros) que prestan el servicio de alimentación en los extremos de las troncales y en algunas zonas intermedias, y que sirven principalmente a las zonas más pobres de la ciudad. Todo ello bajo un esquema de transporte público rápido de alta capacidad o Bus Rapid Transit – BRT (Müller, 2014).

El proceso de conformación de TransMilenio requirió la transición de un sistema de transporte colectivo basado en la propiedad individual a uno mucho más organizado, con empresas operadoras de flotas de buses relativamente grandes. Dados los retos empresariales que implicaba esta transformación en términos de monto de la inversión y de cambios en el modelo operativo del transporte tradicional a este nuevo sistema, el ente planificador decidió dividir las licitaciones de la primera fase para que cada una apuntara a un grupo diferente de empresas transportadoras: un grupo de los empresarios con mayor poder económico y gerencial que compitieran por las licitaciones troncales, y un segundo grupo de empresas más pequeñas que compitiera por las concesiones de las rutas alimentadoras.

Tras los primeros años de operación del sistema, se encontró que el desempeño de las empresas alimentadoras del Sistema TransMilenio y las características del servicio que ofrecen marcaron una diferencia radical con respecto a sus similares en el transporte colectivo, incluyendo muchas de las características que el Estado había buscado infructuosamente durante buena parte del Siglo XX para el transporte colectivo.

La hipótesis principal desarrollada en este documento es que los cambios en la regulación para el nuevo sistema, acompañados de una gran capacidad de control y de un equipo técnico capacitado, generaron cambios en el mercado que condujeron a la formación de empresas con características más deseables para prestar el servicio de transporte público.

Las experiencias en el desarrollo empresarial en este proceso de cambio del transporte público en Bogotá aportan información valiosa que puede ser aplicada a otros procesos similares, tales como la integración del transporte público colectivo y masivo, la transformación de los esquemas afiliadores en otras modalidades (como el servicio especial y el transporte de carga) y la creación de nuevas formas de contratación y organización del servicio de transporte, tanto en ciudades colombianas como en otras del ámbito latinoamericano.

1.1. El marco legal y el esquema empresarial del transporte colectivo tradicional

Desde mediados del siglo XX la iniciativa privada ha tenido una participación predominante, de lejos, en el transporte público colectivo en Bogotá y en las demás ciudades de Colombia. De manera similar a lo ocurrido en otras capitales latinoamericanas, este sector de la economía se ha visto caracterizado por la presencia de un gran número de pequeños propietarios que desarrollan su negocio de manera "artesanal", realizando personalmente las labores de mantenimiento y reparación y contratando directamente y a destajo a los conductores, a quienes les pagan por pasajero transportado (Lleras, 2005).

Ante el desorden que este esquema ha generado en las ciudades colombianas, el Estado hizo varios intentos para lograr que los transportadores se organizaran en empresas que

realmente respondan por el desempeño de los vehículos de transporte público, permitiendo entre otras cosas la existencia de un número relativamente reducido de interlocutores con los cuales las entidades públicas puedan controlar la operación de las rutas y el cumplimiento de las exigencias para este tipo de servicio (Vega, Rivera-Rodríguez, & Malaver, 2017).

Estos lineamientos normativos se encuentran contenidos principalmente en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y en el Decreto 170 de 2000, expedidos por el Ministerio de Transporte y a nivel de Bogotá se especificaron mediante los decretos distritales 112 a 116 de 2003. En ellos se definieron las características que el Estado ha pretendido para las empresas de transporte urbano, cuyos aspectos principales son:

Tabla 1
Requisitos normativos transporte público colectivo. Elaboración propia.

Requisitos normativos para las empresas de transporte en Colombia (y que nunca se cumplieron)
Empresa responsable por la operación de los buses, por el cumplimiento de las rutas y frecuencias, y por los demás aspectos relacionados con la adecuada prestación del servicio al usuario.
Que tuviera vehículos propios o vinculados bajo contrato de arrendamiento.
Empresa que tuviera un porcentaje mínimo de propiedad de la flota vehicular. En el Decreto 170 de 2000, por ejemplo, se establecía ese porcentaje en un 3% del total de vehículos vinculados a la operación.
Con un capital pagado o patrimonio líquido mínimo, cuyo monto depende de la cantidad de vehículos que tuvieran bajo su operación.
Empresas que contrataran directamente a los conductores, brindando las garantías laborales de rigor y con un salario fijo.

Para controlar que las empresas tuvieran estas características, la normatividad estableció que las empresas de transporte público debían obtener una habilitación, que consiste en la aprobación que otorga la autoridad competente a las empresas que cumplen con los requisitos establecidos y que les permite acceder a los permisos para operar en determinadas rutas.

A su vez, para que un vehículo fuera autorizado a entrar en circulación como vehículo de transporte público, debía obtener una licencia de operación, para lo cual debía estar vinculado a una empresa habilitada. Es decir, la normatividad establecía la figura de la empresa de transporte público de pasajeros como un elemento *sine qua non* para la prestación legal de este servicio.

Sin embargo, estas disposiciones legales sobre las empresas de transporte colectivo no fueron suficientes para evitar que en la práctica siguiera imperando la figura de la empresa *afiliadora*, es decir, empresas cuyo único papel era el de obtener autorizaciones para prestar el servicio en diferentes rutas, de tal manera que le cobraban a los propietarios de vehículos una cuota de afiliación para poder operar en ellas y una cuota mensual de "rodamiento", para mantener los costos de funcionamiento de la empresa y generarle una buena ganancia (Álvarez & Siado, 2011).

La relación entre empresa y propietarios no sobrepasaba el cumplimiento mínimo de algunas normas establecidas en la regulación, pues prácticamente no había ningún servicio que la empresa prestara en retribución al pago de rodamiento. Era el propietario quien se encargaba en la práctica de tomar las decisiones referentes a la prestación del servicio, contrataba al conductor acordando unos porcentajes de participación por cada pasajero que fuera registrado, y buscaba el lugar para el estacionamiento nocturno del vehículo y para su reparación.

El esquema resultante era el de una gran cantidad de propietarios de una flota de vehículos muy superior a la requerida para prestar un adecuado servicio a los usuarios (Se calcula que para el año 2000 había unos 25.000 propietarios de aproximadamente 21.000 vehículos de transporte colectivo), con negocios atomizados que no aprovechan las economías de escala, vehículos muy viejos y en mal estado de mantenimiento (Para el año 2000 se estimaba que la edad promedio de los vehículos de transporte colectivo en Bogotá era de más de 14 años, muy superior a la de otras capitales latinoamericanas, que en casos como el de Santiago de Chile no sobrepasaba los cinco años) y una competencia en la calle por los pasajeros que se conoce como la Guerra del Centavo.

Bajo esta modalidad de funcionamiento, algunas empresas podían contar con un considerable número de vehículos dentro de sus registros, aunque en realidad su inversión de capital y de infraestructura para ejercer su labor fueran relativamente muy reducidas (Díaz, Lugo, Páez, Mojica, & Corbacho, 2015).

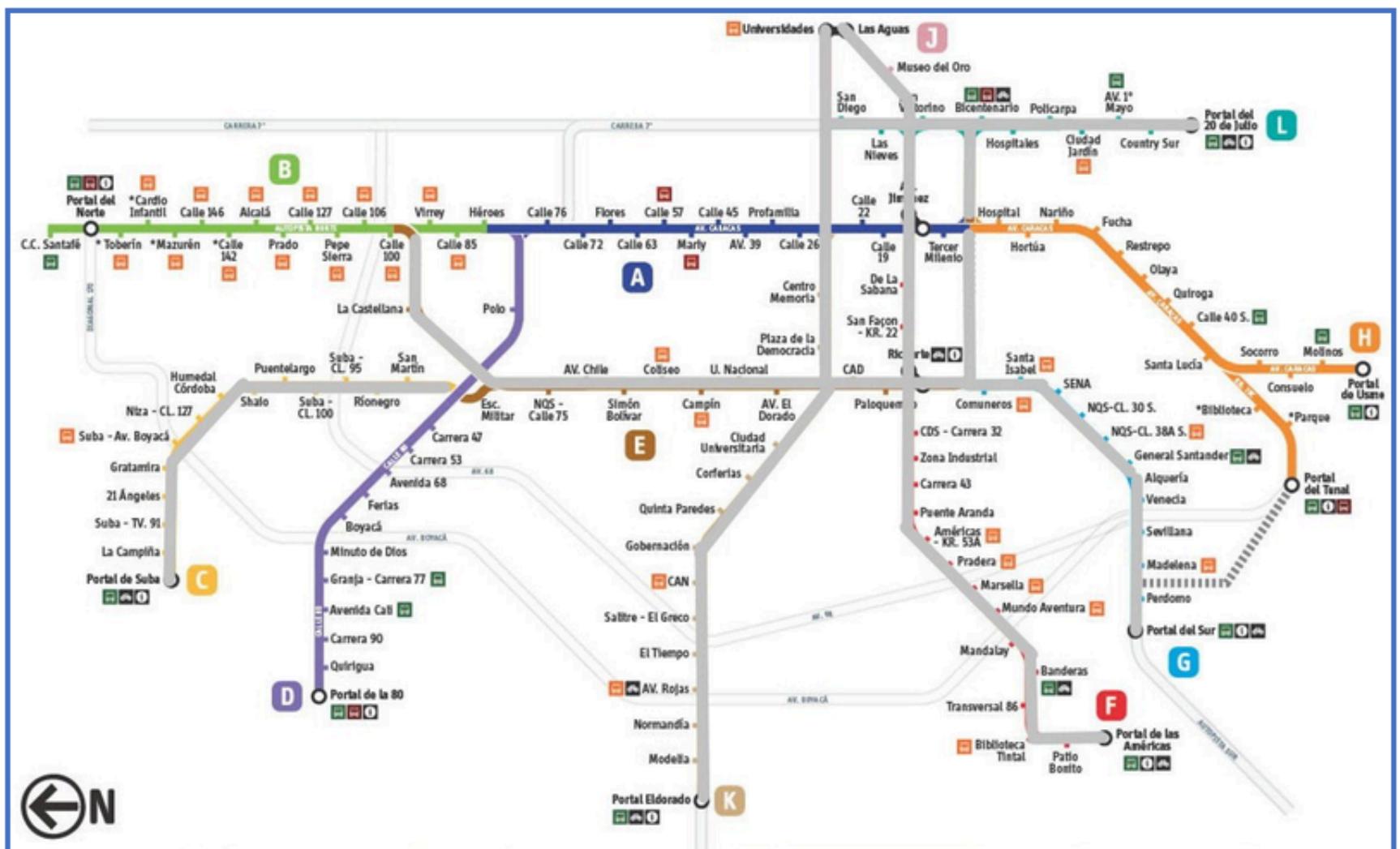
El más afectado bajo este modelo era el usuario, quien se encontraba ante un progresivo deterioro de sus principales variables de calidad del servicio (Vega et al., 2017): seguridad, comodidad, facilidad de uso, conveniencia, confiabilidad, condiciones de los vehículos y costos.

Las recomendaciones formuladas por los expertos en el tema del transporte indicaban que lograr cambios estructurales en este esquema empresarial permitiría un gran avance en la solución a los problemas del servicio colectivo de pasajeros, lo cual nunca fue logrado por las obligaciones normativas, que apenas lograron cambios mínimos en la conformación de las labores que en la práctica ejercían las empresas transportadoras.

1.2. Fases 1 y 2 del Sistema TransMilenio

La primera fase de implementación del Sistema TransMilenio se compone de tres corredores troncales (Autopista Norte, Avenida Caracas y Calle 80) y sus respectivos servicios de transporte alimentador, principalmente en las cabeceras o portales de las troncales y en dos puntos adicionales.

Figura 1
Mapa del Sistema TransMilenio. Fase 1 (en colores), Fases 2 y 3 (en gris)



La segunda fase incluyó otros 3 corredores: Av. Américas-Calle 13, Av. NQS y Av. Suba. En la Tabla 2 se presenta un cronograma de la implementación de las troncales de estas dos fases (Bocarejo, Portilla, & Pérez, 2013).

Tabla 2
Implementación de troncales TransMilenio

Fase	Troncal	Longitud (km)	Año inicio
1	Calle 80	10	2000
	Av. Caracas	17,7	2001
	Autonorte	9,5	2002
	Av. Jiménez	1,9	2001
2	Av. Américas – Cl. 13	13	2003
	Av. NQS	20	2005
	Av. Suba	10	2005

El análisis posterior del impacto social de estas dos fases del sistema fue considerado como muy positivo, pues evaluaciones socioeconómicas ex-post del sistema muestran que, teniendo en cuenta los impactos en reducción de siniestralidad, calidad del aire, reducción de tiempos de viaje e impactos negativos durante la construcción y los costos de inversión en infraestructura, las tasas de retorno socio-económico corresponden a un rango entre 16% y 22%, dependiendo de si se incluye en el costo de las troncales los valores correspondientes a carriles de tráfico mixto y a espacio público o si únicamente se incluyen los valores correspondientes al sistema de transporte público (Hidalgo, Pereira, Estupiñán, & Jiménez, 2013).

Este artículo se concentra en el análisis de la transformación empresarial de las empresas prestadoras del servicio de alimentación, con especial énfasis en las empresas alimentadoras de la Fase 1 de TransMilenio.

1.3. La planeación del servicio alimentador

A pesar de la precaria capacidad de las empresas de transporte colectivo, desde los inicios del proyecto TransMilenio se decidió que debían ser los transportadores tradicionales quienes tendrían la prelación para participar en la operación del nuevo sistema, principalmente debido a consideraciones políticas y sociales relacionadas con la transición de un esquema que había estado vigente por casi un siglo.

Esta participación de los transportadores se daría en dos campos distintos de la operación: el de los buses troncales y el de los vehículos alimentadores. El primero, que basa su funcionamiento en buses articulados y requiere por lo tanto de una fuerte inyección de capital, requería la presencia de consorcios entre las empresas de transporte y grandes entidades inversionistas, dando paso a nuevas organizaciones empresariales. En el caso del servicio alimentador, los planificadores del Sistema lo vieron como una posibilidad de transición para el esquema de las empresas tradicionales, incluso en aquellas que no podían acceder a grandes inversiones de capital y las que no fueran favorecidas en las licitaciones del servicio troncal (Castro, 2003).

Se procuró entonces estructurar unas licitaciones para las cuencas alimentadoras que tuvieran en cuenta la debilidad de las empresas existentes y la dificultad para obtener la

inversión requerida, considerando además el escepticismo que el sector bancario nacional e internacional tenía para invertir en este revolucionario proyecto (Suárez, 2003).

La idea central era que, a pesar de que dentro de los operadores se incluyera a los transportadores tradicionales y de que el servicio alimentador era el que más guardaba relación con el transporte público colectivo, el funcionamiento de las rutas alimentadoras debía ser mucho más organizado que el del colectivo tradicional (Hunt, 2017). Para ello se requería que los buses se utilizaran de manera exclusiva en el Sistema TransMilenio, los vehículos debían ser realmente operados y controlados por la empresa y no a discreción de su propietario y la manera de recoger a los pasajeros debía ser ordenada y eficiente (TRANSMILENIO S.A., 2000).

Sin embargo, para que los transportadores tradicionales (incluyendo no sólo a los empresarios sino también a los pequeños propietarios de vehículos) pudieran competir para ganar el derecho a operar en estas cuencas, TRANSMILENIO S.A. estructuró unas condiciones en las cuales el transportador tuviera la posibilidad de incluir vehículos pequeños para la operación y que no requiriera realizar una gran inversión. En este punto se tomó una de las decisiones más trascendentales en cuanto a la estructuración de los pliegos de licitación, pues se decidió además que los vehículos que prestaran el servicio podrían ser arrendados o de propiedad de la empresa y podían ser o no vehículos nuevos (Roa, 2003).

Posiblemente esta flexibilidad en las condiciones exigidas para participar en las licitaciones del servicio alimentador fue solo una medida de TRANSMILENIO S.A. para asegurarse de contar con la participación de los transportadores, pues hay que tener en cuenta además la incertidumbre que había en el equipo de planificación acerca de la capacidad y la intención que el gremio transportador tuviera para realizar inversiones en vehículos nuevos y de mayor capacidad.

Los pliegos de licitación incluyeron los lineamientos deseados para el nuevo esquema, algunos como requisitos que las empresas ganadoras debían cumplir y otros como criterios de puntuación para las propuestas. Para la primera fase del Sistema, se destacan las siguientes características y requisitos para las empresas (Transmilenio SA, 2000):

- Sólo podían participar las empresas de transporte colectivo que se encontraran autorizadas antes de 1999.
- Contratos de operación con duración de 4 años.
- Remuneración por pasajero transportado, de acuerdo con el monto propuesto por el oferente, teniendo como tope máximo para todo el sistema alimentador un 20% del total recaudado en el Sistema TransMilenio.
- Cada cuenca o zona de alimentación era servida por un único operador
- La empresa debía tener un patrimonio neto por vehículo equivalente a \$4.500.000 (aproximadamente USD 2.500 dólares de la época).
- La operación debía realizarse con vehículos en perfecto estado, que fueran de propiedad de la empresa o que tuvieran un contrato de arrendamiento entre la empresa y su propietario.
- Las empresas debían demostrar la vinculación laboral con los conductores, a quienes debía mantener capacitados y actualizados para cumplir con su labor. Estos conductores debían tener una experiencia mínima en vehículos pesados y ser aprobados por TRANSMILENIO S.A.
- Las empresas ganadoras debían ser propietarias o alquilar sitios específicos de parqueo
- Debían además adquirir los equipos de control y de comunicación con las características exigidas por TRANSMILENIO S.A.

Los criterios de evaluación de las propuestas tuvieron como principales elementos la oferta económica por pasajero transportado y la experiencia en el sistema, que se relacionaba con la experiencia transportadora en rutas que coincidieran con los trazados de los servicios troncales o alimentadores en los que el Sistema empezaría a operar. Cada uno de estos criterios tuvo una calificación equivalente al 30% del puntaje total.

Además de estos dos elementos de calificación, se incluyeron criterios para incentivar la presencia de los tres principales aspectos deseados para los vehículos que prestarían el servicio: vehículos con el menor número de años en servicio y con alta capacidad (incluidos dentro del puntaje para Flota ofertada) y aquellos que presenten un desempeño ambiental con tecnología avanzada. La Tabla 3 presenta un resumen de los criterios de evaluación para las propuestas del servicio de alimentación para la Fase 1 del Sistema TransMilenio

Tabla 3
Criterios de evaluación de propuestas para cuencas alimentadoras

Criterio a evaluar	Puntaje mínimo	Puntaje máximo
Experiencia sobre el sistema	125	300
Oferta económica	0	300
Flota ofertada	75	200
Desempeño ambiental	0	200
TOTAL	200	1000

Fuente: Pliegos de licitación contratos alimentadores Fase 1.

2. Metodología

La investigación se basó en una metodología cualitativa a partir de la realización de entrevistas a diferentes actores del sector público, del sector empresarial y de la ciudadanía involucrados en el proceso de implementación del servicio alimentador del Sistema TransMilenio en la Fase 1 y la primera parte de la Fase 2, así como de la revisión del marco normativo y los parámetros del proceso licitatorio y los documentos contractuales del servicio troncal y alimentador.

Este documento guarda un orden cronológico, partiendo de las características de las empresas de transporte colectivo tradicional, para posteriormente describir el proceso del cambio de la regulación en el Sistema TransMilenio y los resultados en las empresas alimentadoras. Al final, se presentan algunas conclusiones y apreciaciones sobre este cambio y su relación con la hipótesis propuesta.

3. Resultados

De acuerdo con las condiciones de los pliegos de licitación, las empresas proponentes fueron casi en su totalidad consorcios o uniones temporales de las empresas que podían considerarse como medianas y grandes en el transporte colectivo, con excepción de casos de empresas que se presentaron sin socios, como Buses Verdes (que no ganó ninguna licitación) y de SIDAUTO S.A., la empresa más grande y con mayor cantidad de accionistas de Bogotá, que a la postre obtendría el derecho a operar dos de las rutas alimentadoras.

Como resultado de los procesos de licitación de la primera etapa del Sistema, cinco empresas obtuvieron el derecho a prestar el servicio en siete cuencas alimentadoras, tal como se muestra en la Tabla 4.

Tabla 4
Empresas ganadoras de las licitaciones y cantidad de vehículos requeridos.

Cuenca (Portal o estación)	Empresa ganadora	Vehículos
AutoNorte	ALNORTE	39
Portal 80	SIDAUTO S.A.	65
Intermedia 80	SIDAUTO S.A.	55

Portal Usme	CODATERMIL	65
Intermedia Molinos	CODATERMIL	14
Intermedia Calle 40 Sur	U.T. Uribe Uribe	10
Portal Tunal	ALCON	55

Fuente: Contratos de las empresas alimentadoras. www.transmilenio.gov.co

La respuesta de los transportadores a la licitación de las rutas alimentadoras fue sorprendente, incluso para los mismos planificadores del Sistema, tanto por su nivel de participación como por las ofertas que hicieron en términos de flota y otras variables (Navas, 2004).

De las cinco empresas ganadoras, tan sólo CODATERMIL no ofreció buses nuevos, es decir que casi el 75% de los vehículos del sistema alimentador serían último modelo. Casi la totalidad de estos vehículos nuevos fueron de propiedad directa de las empresas y todos eran vehículos de alta capacidad, a pesar de que la licitación permitía ofertar vehículos pequeños.

De acuerdo con las declaraciones de los funcionarios de TRANSMILENIO S.A., de algunos de los mismos empresarios y de personas que participaron directa o indirectamente en el proyecto, los procesos de cambio y crecimiento organizacional experimentados por estas empresas varían de manera importante, desde aquellas que al principio continuaron con muchas de las costumbres del transporte colectivo tradicional hasta algunas que tuvieron un cambio radical en la organización con respecto al esquema generalizado durante muchos años.

Basado en los resultados de esta investigación, se presentan a continuación dos grupos de empresas que presentaron similitudes en su nacimiento y desempeño empresarial: las más innovadoras y organizadas y las que intentaron mantener esquemas similares a los del transporte colectivo tradicional.

3.1. Las que más innovaron: Consorcios ALNORTE y URIBE URIBE

Estas dos empresas presentaron un cambio radical con respecto al esquema tradicional del transporte colectivo. No sólo realizaron el esfuerzo para tener buses nuevos de propiedad de la empresa, sino que procuraron formar organizaciones que contaran con varios de los recursos escasos en el transporte colectivo: gerentes con alta capacitación profesional y una planta administrativa capacitada y con experiencia, pero que no proviniera de empresas tradicionales de transporte colectivo.

Los resultados de estas dos empresas fueron destacables. Los funcionarios de TRANSMILENIO S.A. entrevistados coincidieron en resaltar a URIBE URIBE como la empresa más organizada y eficiente en la prestación del servicio alimentador de la Fase 1, lo cual se puede verificar al encontrar que durante el año 2002 no tuvieron ninguna multa por incumplimiento en el servicio y durante el 2003 presentaron un nivel de multas bastante bajo. Esta labor, según se pudo verificar con entrevistas a los funcionarios de TRANSMILENIO S.A. y la comprobación en el campo de la forma como operan los vehículos en la cuenca de la Calle 40 sur, se debe en parte a un esquema novedoso de participación de los conductores en la empresa, además de un sistema de autocontrol y relevos que les permitió cumplir en mayor medida con los despachos ordenados por el ente gestor y planificador.

Por su parte, ALNORTE fue destacado por los mismos funcionarios como una empresa organizada, que posiblemente tuvo el mejor desempeño financiero de todas las alimentadoras de la Fase 1, pues manejaron una cantidad de vehículos casi cuatro veces

mayor que su homóloga Uribe Uribe, lo que les permitió aprovechar las economías de escala.

3.2. Las que mantuvieron similitudes con el transporte colectivo: CODATERMIL-ALCON y SIDAUTO S.A

Codatermil y Alcon son dos consorcios que tuvieron la participación accionaria de varias empresas de transporte en común, tales como Flota Usaquén, Universal de Transportes y Empresa Vecinal de Suba. Estos socios promovieron que los dos consorcios unieran esfuerzos para prestar el servicio en las cuencas que les correspondieron, aprovechando además la cercanía entre ellas: Molinos y Portal de Usme para Codatermil y Portal del Tunal para Alcon.

Se decidió así contratar un único gerente, tener una planta de personal en común y contar con un mismo patio de estacionamiento. Es decir, en la práctica las dos empresas se convierten en una, a pesar de que Alcon había comprado buses nuevos mientras que Codatermil empezó funcionando con buses usados y arrendados.

Aunque esta decisión en teoría les debería haber permitido ahorros en costos, economías de escala y en general una mayor eficiencia, los funcionarios de TRANSMILENIO S.A. estuvieron de acuerdo en que esta empresa era la más ineficiente de todos los operadores troncales. Esta ineficiencia no sólo se reflejó en la cantidad de multas e incumplimientos que tuvieron en la prestación del servicio, sino que se pudo verificar en el desarrollo de esta investigación, pues sus empleados reconocieron que había una rotación excesiva del personal y salarios bajos, además de reconocer que la empresa había sido desorganizada en sus labores.

Por su parte, SIDAUTO S.A. tuvo quizás la historia más representativa de los costos de mantener los vicios del esquema del transporte colectivo tradicional en la operación de las rutas alimentadoras. SIDAUTO, que también fue socia de una empresa del servicio troncal de la Fase 1 (SITM), fue la primera operadora en prestar el servicio alimentador en el Sistema TransMilenio. Tanto para la empresa como para el equipo técnico de TRANSMILENIO S.A. el iniciar la prestación del servicio fue un gran reto, pues era la primera vez que se iniciaría una operación de estas características y había un gran apuro de tiempo para implementar todos los componentes del sistema: Operación troncal, recaudo fiducia y operación de alimentación.

Debido a la importancia de un servicio adecuado de alimentación, no sólo para el correcto funcionamiento del Sistema sino para lograr un reconocimiento dentro de los usuarios (que era vital en estas rutas en las cuales se estaba compitiendo con el transporte colectivo), TRANSMILENIO S.A. decidió enviar varios de sus funcionarios a la sede de esta empresa para realizar un acompañamiento continuo que permitiera evitar problemas al iniciar la operación. Este acompañamiento, que no fue dado de igual forma a los demás operadores, permitió que SIDAUTO fuera al principio la operadora mejor organizada.

A esa etapa se le denominó Fase Pre-Operativa, y durante ella se le permitió a los operadores de alimentación que prestaran el servicio con vehículos diferentes a los que habían ofertado en el proceso de licitación, buses tradicionales con varios años de uso que fueron pintados y señalizados indicando que correspondían a esta etapa.

SIDAUTO implementó entonces un esquema relativamente similar al de la vinculación o afiliación en el transporte colectivo: tomó arrendados los vehículos necesarios para la operación, pero dejó en manos de algunos propietarios varias de las funciones de la operación, tales como el mantenimiento y la contratación del conductor. Según declaraciones de varios funcionarios de TRANSMILENIO S.A., SIDAUTO hacía un muy buen negocio en ese momento, pues el alquiler de los buses era muy económico y la demanda estaba asegurada. Cuando TRANSMILENIO S.A. obligó a la empresa a comprar los buses nuevos que ofertó en el proceso licitatorio, SIDAUTO quiso mantener este esquema, vinculando a algunos inversionistas particulares que compraban los vehículos y se los arrendaban a la empresa. Sin embargo, se empezaron a presentar problemas con los propietarios, no sólo porque ellos

intentaban mantener el control sobre sus vehículos y dificultaban las labores de la empresa, sino porque hubo conflictos con los concesionarios que vendían los buses. Este hecho se daba porque estos vehículos eran pignorados como parte de las garantías que el comprador debía cumplir para obtener la financiación. Si este comprador dejaba entonces de cancelar las cuotas del préstamo, el concesionario inmovilizaba el bus, lo cual generaba incumplimientos de las frecuencias establecidas por el ente de planeación y, por lo tanto, continuas multas para SIDAUTO.

Teniendo en cuenta que esta empresa manejaba la más grande flota del sistema alimentador, con 120 buses en total, se puede entender por qué este tipo de problemas empezó a poner en peligro la operación de SIDAUTO en sus cuencas alimentadoras. Las multas impuestas por TRANSMILENIO S.A. se acercaron al límite para el servicio alimentador, en cuyo caso le sería rescindido el contrato a la empresa.

Sin embargo, las sanciones que se generaron por esta cancelación del contrato no habrían afectado únicamente a SIDAUTO, sino también a la empresa S.I.T.M., de la cual fue socia. Por esta razón su principal socio en esta empresa troncal, FANALCA, acordó con SIDAUTO hacerse cargo de la operación alimentadora del Portal de la Calle 80 y, muy seguramente, asesoró a la empresa para que pudiera salir de la crisis y continuara operando en las intermedias de la calle 80. FANALCA creó entonces una empresa para este propósito, llamada Milenio Móvil, mientras que SIDAUTO denominó a la operadora como CitiTrans.

A raíz de estos cambios, se modificaron también las prácticas empresariales que se manejaban en el servicio alimentador en la calle 80. Milenio Móvil compró todos sus buses nuevos, terminando con el esquema del arrendamiento de vehículos. Cambió además la planta de personal, que estaba compuesta principalmente por familiares de Alirio Ruíz, gerente de SIDAUTO.

Milenio Móvil se convirtió a la postre en una de las empresas alimentadoras más eficientes, de acuerdo con las opiniones de los funcionarios de TRANSMILENIO S.A., en tanto que CitiTrans reguló su operación y dejó de recibir multas en el nivel que se venía presentando.

3.3. El reajuste: segunda etapa de licitaciones

Hacia mediados del año 2003, las alimentadoras demostraron que el balance económico de la operación alimentadora no era nada alentador y que varias de estas empresas iban rumbo a la quiebra. Únicamente estaba levemente por encima del equilibrio financiero el consorcio ALNORTE, mientras que Uribe Uribe se encontraba un poco por debajo de la línea de equilibrio.

No hay un consenso entre los transportadores y TRANSMILENIO S.A. para justificar estos malos resultados, pero de acuerdo con las declaraciones recogidas para esta investigación, parece haber sido consecuencia de la combinación de tres factores: Una demanda considerablemente más baja de la que fue prevista en los estudios de la consultora Steer Davies Gleave para la implementación del sistema; la ineficiencia en el funcionamiento de las empresas operadoras; y un monto de pago a los alimentadores inferior al necesario para sostener el negocio.

Tras una serie de reuniones con los transportadores del Sistema, incluyendo a los representantes de las empresas del servicio troncal, se decidió que era necesario un replanteamiento en las reglas de juego para las empresas alimentadoras.

Se estructuró hacia finales de 2003 una nueva ronda de licitaciones tanto para todas las rutas troncales como las cuencas alimentadoras, de las cuales se resaltan las siguientes características:

- Contratos a 10 años.
- El pago ya no se hacía sólo por pasajero transportado, sino como una combinación de pasajeros movilizados y kilómetros recorridos.
- En total, el porcentaje de los ingresos totales del Sistema TransMilenio que recibirían los alimentadores será mayor (posteriormente se calculó en un 20% del total).
- Los vehículos ya no podían ser alquilados ni ser buses usados, salvo los que hubieran sido

- comprados nuevos para la primera fase y hubieran sido utilizados siempre en el Sistema.
- Los nuevos portales, como el de las Américas, tendrían ahora un espacio para los buses alimentadores, igual a como ocurría con los buses troncales.

Los resultados de esta licitación fueron favorables para las empresas que fueron calificadas como las más eficientes. El Consorcio de Alimentadores del Norte, ALNORTE, ganó nuevamente la licitación para operar en la Autopista Norte, en tanto que las empresas socias de la Unión Temporal Uribe Uribe ganaron una licitación para una cuenca alimentadora más grande de la que operaban. Los consorcios ALCON y CODATERMIL no obtuvieron el derecho a operar en una nueva cuenca alimentadora, motivo por el cual continuarían prestando el servicio alimentador en las cuencas que les corresponden de la Fase I, hasta que se cumpliera el plazo de 4 años para el vencimiento del contrato.

4. Conclusiones

La reconstrucción del proceso de implementación de las primeras etapas del Sistema TransMilenio aporta un importante aprendizaje sobre los retos a los que se enfrentan tanto los planificadores como los empresarios ante un cambio radical en la lógica de contratación y operación del transporte público. Si bien en la literatura académica se encuentra mayor información sobre los cambios a nivel operativo, de servicio al usuario y de impacto sobre el desarrollo urbano en la ciudad, es considerablemente más reducido el núcleo de análisis sobre los desafíos y las adaptaciones que se presentan en estos procesos.

La revisión y análisis de estas adaptaciones empresariales del sector transportador son un elemento fundamental cuando se están planificando cambios estructurales en el transporte público, tanto de carga como de pasajeros. Se encuentran casos importantes en diferentes ciudades del mundo donde se realizan adecuados procesos de cuantificación de la demanda, de estructuración de condiciones operativas y de diseño de la infraestructura, pero cuyos sistemas fracasan porque no contemplan adecuadamente la manera de vincularse con la ciudadanía o porque no se comprenden las dinámicas y la estructura del sector empresarial local, que si no es capaz de adaptarse y ser suficientemente competitivo ante estos cambios puede llevar al traste con todo el proyecto.

Este podría ser también el caso del nuevo modelo de transporte público en Bogotá, denominado Sistema Integrado de Transporte Público – SITP, que con pocos años de funcionamiento ya lleva a cuevas la quiebra de al menos tres empresas operadoras, lo cual ha sido el principal factor que está generando muchos problemas en el servicio al usuario y tiene al borde del colapso a todo el sistema. Desde ya se recomienda a otros autores que empecemos un proceso de documentación y análisis de este proyecto a nivel empresarial, tal como procuró hacerlo este artículo.

Entrando en el análisis de lo ocurrido con las empresas del servicio alimentador de TransMilenio Fases 1 y 2, se resalta la manera como dos formas diferentes de asumir el proceso de cambio por parte de las empresas llevaron a su vez dos tipos de resultados muy distintos: los que apostaron por la transformación más profunda, mayores niveles de inversión y modelos de alta gerencia lograron muy buenos resultados operativos y financieros y se mantuvieron vigentes en el mercado; aquellos que se resistieron más al cambio y apostaron por modelos gerenciales con más similitudes a los tradicionales tuvieron, en general, resultados más negativos y, en algunos casos, llegaron hasta el colapso de su negocio transportador.

En lo referente a la manera como la empresa pública que cumplió el papel de gestor de TransMilenio, se destaca como aspecto muy positivo que logró propiciar una importante participación de las empresas de transporte colectivo local en los procesos de licitación tanto en la primera como en la segunda fase, lo cual indica que los transportadores encontraron que el servicio alimentador sí podía ser una buena alternativa de negocio y que Transmilenio S.A. logró conformar unas condiciones contractuales y un acompañamiento atractivo y efectivo para las empresas del transporte colectivo tradicional.

La posibilidad abierta por TRANSMILENIO S.A. de tener vehículos usados o arrendados se

estableció por el temor de que los transportadores no tuvieran la capacidad de participar en condiciones diferentes. Sin embargo, no sólo una buena parte de los empresarios encontró más viable operar con buses propios nuevos, sino que aquellos que no iniciaron así al parecer se convencieron de la ventaja que esta inversión tenía durante el desarrollo de sus labores.

La compra de estos vehículos nuevos por parte de las empresas, demostró que el gremio transportador sí estaba en condiciones de realizar una gran inversión en el negocio, o al menos de asumir el riesgo para apalancarse económicamente, debido a las garantías de estabilidad y exclusividad que ofrece la regulación del Sistema TransMilenio que no eran ofrecidas en el transporte colectivo, a pesar de que el plazo inicial para las concesiones de alimentación eran relativamente cortos (4 años) con respecto a casos similares a nivel internacional.

Los resultados de la segunda ronda de licitaciones muestran que las empresas que modificaron las costumbres tradicionales del transporte colectivo, además de haber sido las más rentables y eficientes, ganaron la competencia por el mercado y continuaron prestando el servicio durante años subsiguientes. Quienes no lo hicieron desde el principio, o tuvieron que corregir sus decisiones en el camino (SIDAUTO), o tuvieron muchas pérdidas por multas y terminaron saliendo del mercado (ALCON y CODATERMIL).

A pesar de que en cualquier mercado puede ser más ventajosa la existencia de una gran cantidad de empresas oferentes en vez de la existencia de grandes grupos que pueden llegar a dar paso a la existencia de monopolios u oligopolios, en el caso de los transportadores pudo haber sido benéfica en varios aspectos: dio paso a la creación de nuevas empresas con alta capacidad de inversión, permitió la colaboración entre empresas alimentadoras y troncales para rescatar a las empresas con desequilibrios económicos y permitió que las empresas de servicio troncal accedieran a modificar las condiciones de contratación para beneficiar a las empresas alimentadoras sacrificando una parte de sus propios ingresos

Finalmente, los cambios en el esquema regulatorio del servicio alimentador del Sistema TransMilenio determinaron modificaciones en las condiciones del mercado que se ven reflejadas en un cambio en el esquema organizacional de las empresas. Estos cambios se verifican en la decisión de la mayor parte de las empresas de invertir en vehículos nuevos y en un buen nivel de cumplimiento de las normas establecidas por TRANSMILENIO S.A. para este tipo de servicio.

Sin embargo, el caso muestra que la normatividad no genera por sí sola empresas más eficientes, pues son las condiciones del mercado quienes deben seleccionar a los más competitivos en detrimento de quienes no lo sean.

Si es cierto que el desequilibrio económico en el que entraron las empresas a mediados de 2003 se debió a que la tarifa no era suficiente para cubrir costos y amortizar la inversión en los vehículos, quiere decir que se presentó una competencia imperfecta. Es decir, las empresas ganadoras de las licitaciones no necesariamente fueron las mejores dentro del grupo de proponentes, sino simplemente quienes hicieron una mejor oferta. Posiblemente estas empresas no tenían suficiente información sobre sus costos, lo cual terminaría obligando a reestructurar el esquema de remuneración.

Referencias bibliográficas

Álvarez, G. L. S., & Siado, D. E. S. (2011). Del tranvía al Transmilenio: movilidad en términos de competitividad y productividad. *Gestión & Sociedad*.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Oportunidades de financiamiento a operadores privados de transporte público en Latinoamérica*. Ciudad de México: BID.

Bocarejo, J. P., Portilla, I., & Pérez, M. A. (2013). Impact of Transmilenio on density, land use, and land value in Bogotá. *Research in Transportation Economics*, 40(1), 78–86. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.030>

Castro, A. (2003). Directora de Planeación, TRANSMILENIO S.A. (G. A. Prieto Rodríguez,

Entrevistador)

Díaz, R., Lugo, R., Páez, F., Mojica, C., & Corbacho, I. (2015). Oportunidades de financiamiento a operadores privados de transporte público en Latinoamérica 3 casos de estudio: Bogotá, Ciudad de México y Santiago.

Hidalgo, D., Pereira, L., Estupiñán, N., & Jiménez, P. L. (2013). TransMilenio BRT system in Bogota, high performance and positive impact - Main results of an ex-post evaluation. *Research in Transportation Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.005>

Hunt, S. L. (2017). Conflict and Convergence between Experts and Citizens. *Latin American Perspectives*, 44(2), 91–110. <https://doi.org/10.1177/0094582X16668319>

Lleras, C. (2005). TransMilenio y el transporte colectivo tradicional , una relación incierta . *Revista De Ingenieria*, 84–93.

Müller, J. M. (2014). Bus rapid transit: The answer to transport problems in megacities? The example of transMilenio (Bogotá, Colombia). In *Megacities: Our Global Urban Future*. https://doi.org/10.1007/978-90-481-3417-5_13

Navas, S. (2004). Ingeniera de la Dirección Operativa de TRANSMILENIO S.A. (G. A. Prieto, Entrevistador)

Roa, R. (2003). Sub-director de la Dirección de Planeación de TRANSMILENIO S.A. (G. A. Prieto Rodríguez, Entrevistador)

Suárez, J. (2003). Director de Operaciones de TRANSMILENIO S.A. (G. A. Prieto, Entrevistador)

Transmilenio SA. (2000). *Términos de licitación de la operación del servicio alimentador del Sistema TransMilenio Fase 1*.

Vega, O., Rivera-Rodríguez, H., & Malaver, N. (2017). Contrastación entre expectativas y percepción de la calidad de servicio del sistema de transporte público de autobuses en Bogotá. *Revista Espacios*, 38(43), 1–13. Recuperado de: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n43/a17v38n43p03.pdf>

1. . Ingeniero Civil, Especialista en Finanzas, Maestría en Ingeniería de Transporte y estudiante del Doctorado en Modelado en Política y Gestión Pública. Correo electrónico: german.prieto@utadeo.edu.co . Código ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7475-6914>

Revista ESPACIOS. ISSN 0798 1015
Vol. 39 (Nº 41) Año 2018

[Índice]

[En caso de encontrar un error en esta página notificar a [webmaster](#)]

©2018. revistaESPACIOS.com • ®Derechos Reservados