

EL SERVICIO PÚBLICO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS DE MENDOZA. RESULTADOS SOCIO-ECONÓMICOS DE LA DESREGULACIÓN DEL SERVICIO EN LA DÉCADA DEL NOVENTA

*Pedro A. Marsonet (FCE-UNCuyo)*

**Resumen**

En el trabajo se analiza la situación en que se encontraba el transporte público de pasajeros, al comienzo y al final de la década del noventa, a través de variables y hechos significativos.

El servicio público de transporte de pasajeros por colectivo, tanto antes de 1991 como al final de 1999, fue prestado por empresarios privados mediante un proceso de licitación pública, excepto el servicio de trolebuses que siempre fue estatal.

A partir de la licitación de 1991 se incorpora el principio de la competencia regulada entre los empresarios, en los recorridos que presentaban una mayor demanda. Esta medida no fue suficiente, en sus comienzos, por las características oligopolistas de este mercado.

De acuerdo con las encuestas de calidad realizadas, en los primeros años de la década, este servicio produjo un impacto positivo en la población; mientras que en los últimos años, por los efectos surgidos de crisis económicas, del accionar de los concesionarios y fundamentalmente de las "malas" políticas públicas implementadas y la falta de control estatal, los usuarios tuvieron un servicio completamente ineficiente que les ocasionó serios problemas en sus actividades.

**Palabras clave:** Servicio público. Desregulación. Transporte público. Transporte urbano. Transporte de pasajeros.

**Abstract**

*The paper analyzes the situation of public transport of passengers, during the nineties, through significant variables and events.*

*The bus public transport of passenger's service, between 1991 and 1999, was provided by private contractors through a competitive bidding process, except trolleybus service, which was always provided by a state firm.*

PEDRO A. MARSONET

*Since 1991, the companies, which provided this service, operated with the principle of regulated competition in the routes with higher demand. This measure was not successful at all, due to oligopolist characteristics of this market.*

*According to quality surveys, at the beginning of the decade, this service had a positive impact in society, while in the last years it was completely inefficient. The reasons of this failure were economic crisis, inadequate actions of companies, "bad" public policies and lack of state control. All this factors affected the activities of all society.*

**Key words:** Public service. Deregulation. Public transport. Urban transport. Transport of passengers.

## **A. Marco teórico**

### **1. Ley de Reforma del Estado**

La ley 23.696, conocida como Ley de Reforma del Estado, fue sancionada en agosto de 1989 durante el gobierno del presidente Carlos Menem. Por ella se autorizó la privatización de gran cantidad de empresas públicas. En esa época, Álvaro Alzogaray sostenía que achicar el Estado era agrandar la Nación, pero la realidad terminó mostrando otra situación distinta.

Parte de las privatizaciones que se hicieron dieron lugar a denuncias por corrupción por medio de la prensa y de políticos opositores.

En 1991, de acuerdo con la teoría neoliberal y los vientos privatistas que provenían del Gobierno Nacional, se estableció que los mercados oligopolistas debían ser regulados. Ante esta situación, en la licitación del transporte público de pasajeros del año 1991, en Mendoza, se propició la competencia regulada.

### **2. Marco teórico del transporte público en el Gran Mendoza**

#### *a. Introducción*

El proceso de reforma del Estado tuvo gran influencia en los servicios públicos, ya que tanto las políticas de Estado y de mercado como la tendencia desregulatoria y desmonopolizadora de las actividades, acompañaron las nuevas ideologías de los servicios públicos, donde surgieron nuevos marcos regulatorios y se constituyeron entes reguladores.

El carácter de transporte público que tiene el transporte de pasajeros supone una primera toma de posición. Implica que existe la responsabilidad estatal de garantizar tanto la eficiencia técnica de

los servicios (regularidad, uniformidad, continuidad y calidad) como la eficiencia económica (tarifas razonables para la comunidad), más allá del tipo de empresa (pública o privada) que esté a cargo de la gestión del servicio. Esto exige que debe ser materia de regulación para asegurar un acceso equitativo a los servicios, la organización entre los diferentes operadores y el control de las tarifas.

*b. Características del mercado desde la teoría económica<sup>1</sup>*

La teoría económica, en general, justifica establecer regulaciones en la prestación del servicio público de pasajeros, tanto en el caso de un mercado competitivo como en el de monopolio natural.

Ante la presencia de fallas de mercado, la teoría económica prevé que se producirá una ineficiente asignación de los recursos. Las fallas más importantes son: a) la existencia de costos marginales decrecientes y, por ende, los monopolios naturales que determinan la conveniencia, para la sociedad, de que exista un solo oferente prestando el servicio pero, para que no haga uso de su poder monopólico -menos servicios a mayor tarifa- es necesario que tenga tarifas reguladas, y b) las llamadas externalidades, generalmente negativas para la sociedad -polución, ruidos, congestión etc.- que supuestamente el mercado no puede captar mediante precios y, por ende, son susceptibles de marcos regulatorios.

*c. Mercados disputables<sup>2</sup>*

Un sistema de prestación del servicio en un mercado totalmente distinto del anterior sería el de competencia perfecta. Se piensa que por el libre juego de la oferta y la demanda, las empresas no pueden fijar precios monopólicos porque una acción de este tipo daría lugar a la entrada al mercado de otros prestadores del servicio, en razón de los superbeneficios que se están obteniendo.

También existen los llamados mercados disputables o de contienda. Se trata de una situación en que el mercado del servicio público

<sup>1</sup> López, Castor, *Desregulación de automóviles de alquiler: el caso de Santiago del Estero*, en Congreso Latinoamericano de transporte público y urbano, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 7 al 11 de noviembre de 1994, Cap. III, pp. 1-10.

<sup>2</sup> Marsonet, Pedro A., *Monopolio: Teoría y una aplicación del software matemática*, Fac. de Ciencias Económicas, Univ. Nacional de Cuyo. Serie Cuadernos n° 262. Año 1998, pp. 37-38.

de transporte de pasajeros puede estar siendo prestado por una empresa o pocas, pero existe la libre entrada y salida de empresas.

La existencia de potenciales ingresantes obliga a la/s empresa/s existente/s a comportarse competitivamente. Mientras en la competencia perfecta un supuesto fundamental es que las empresas son precio aceptantes ya que el precio les viene dado por el mercado; en el mercado disputable se reemplaza el supuesto del precio aceptante por el de una rápida entrada y salida de firmas sin pérdidas de capital.

Bajo las condiciones de un mercado disputable, un monopolio o un oligopolio se verá forzado a prestar el servicio eficientemente y a un precio tal que obtenga beneficios razonables. Si la firma cobra precios elevados y obtiene superbeneficios, una nueva empresa puede entrar y cobrar un precio levemente menor, obtener un beneficio menor pero positivo y capturar todo el mercado.

No es necesario que se produzca la entrada real de una nueva empresa. La mera amenaza de entrada o la existencia en el mercado de potenciales empresas ingresantes, obligará al monopolista u oligopolista presente a mantener beneficios normales y con un nivel de servicios eficiente.

*d. Solución general*

Para realizar el análisis de un sector como el del transporte público de pasajeros, es necesario tener en cuenta lo siguiente:

¿Existen en ese mercado las denominadas economías de escala?

**d.1.** Algunos autores sostienen que el transporte público de pasajeros debe desregularse porque no presenta economías de escala, sino más bien retornos constantes, al estar el grueso de los costos vinculados a la operación del vehículo. Además no se presentan externalidades importantes por lo que las existentes pueden ser tratadas a través de impuestos específicos. Los mercados son desafiados por lo cual la amenaza de entrada es suficiente para lograr un comportamiento competitivo de los operadores. Mientras que las regulaciones, por el contrario, traen desventajas, como el no incentivo hacia una mayor eficiencia y calidad del servicio y además son frecuentes los subsidios a las empresas<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Muller, Alberto, *Autotransporte urbano de pasajeros (más cerca de) el debate regulación / desregulación*, en *Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 7 al 11 de noviembre de 1994, Cap. III, pp. 11-22.

Para estos autores es como un dogma que la libre entrada es beneficiosa para el funcionamiento de los mercados, mientras que las barreras a la entrada implican una anulación de la competencia y el surgimiento de la concentración y el poder de mercado. Si el transporte público de pasajeros no tiene economías de escala relevantes, no hay justificación para imponer restricciones legales.

d.2. En el caso de que la respuesta fuera positiva, la teoría económica determina para esta situación que la provisión del servicio debe hacerse por una sola empresa para asegurar que se alcance el costo mínimo de prestación y establecerse un marco adecuado de regulación de precios y de prestación del servicio que contemple los intereses tanto de la empresa como de la comunidad.

Es fundamental que la entrada de la empresa deba hacerse a través de un proceso que garantice la competitividad, como es la licitación pública. La prestación del servicio a través de una empresa privada en carácter -casi- de monopolio, debe otorgarse durante un cierto número de años, para incentivar las inversiones a largo plazo, y fijar en los pliegos licitatorios y en los contratos, un marco regulatorio sobre sus tarifas y sobre la calidad de los servicios que deben cumplir y el control a que estarán sujetas.

La relación que surge entre el concesionario y el Estado se traduce como la del modelo del principal-agente y por lo tanto para que no se presenten comportamientos oportunistas, se necesita una fuerte presencia regulatoria que asegure que los contratos se cumplan y que los beneficios de la competencia por el mercado sean más reales que potenciales. El mercado regulado implica reglas de juego más transparentes que ayudarán a disminuir los problemas de incertidumbre<sup>4</sup>.

*e. Área de estudio y autoridad de aplicación*

El lugar donde se centraliza el estudio comprende la llamada área del Gran Mendoza, que está constituida por los Departamentos de la Ciudad de Mendoza (Capital de la Provincia), Las Heras, Guaymallén, Godoy Cruz, Luján y Maipú.

<sup>4</sup> Giner de Lara, M. E. y Lara de Ricci, M. I., *El transporte y su papel en el crecimiento urbano*, En Giner de Lara, M. E., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. I. y otros, *Aspectos económicos del transporte urbano en el Gran Mendoza*. Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado de la Un. Nac. de Cuyo. Año 2004, Cap. I, p. 12.

Esta área conforma una mancha urbana prácticamente continua, donde se destacan los ejes norte sur y este oeste, y otro más débil pero no menos importante, sudoeste.

El análisis está centrado en el servicio público del transporte de pasajeros por ómnibus, en razón de que el transporte por trolebuses siempre estuvo en manos del gobierno provincial.

En el Gran Mendoza los servicios estaban bajo la jurisdicción del Gobierno de la Provincia y el organismo de aplicación era la Dirección de Vías y Medios de Transporte. Había organismos provinciales y municipales que tenían competencia delegada sobre parte del tránsito, por lo que las leyes y demás normativas de tránsito y transporte que regían el servicio público de pasajeros eran de orden provincial y municipal, como en la mayoría de las provincias.

## **B. Sistema de transporte anterior al año 1991<sup>5</sup>**

### **1. Estado de situación**

Uno de los aspectos más importantes del sistema anterior, lo constituía la falta de competencia entre las empresas concesionarias del transporte. Esto, a su vez, generaba que las frecuencias no fueran suficientes y que la calidad de prestación del servicio se fuera deteriorando.

La parte económica primaba sobre la calidad y las empresas obtenían una buena recaudación. Este criterio de ganancia se acompañaba con una baja en la calidad y una menor cantidad de kilómetros recorridos. Además, una menor inversión repercutía en una menor oferta del servicio, que a su vez desincentivaba la demanda y hacía que se recurriera cada vez más al auto particular.

“Merece destacarse el hecho de que el sistema anterior estaba basado en un esquema monopólico de empresas por sectores de la ciudad. En este proceso licitatorio que databa del año 1979, se introdujo un fuerte ordenamiento empresarial, de modo tal de eliminar toda “forma aparente de empresa” –principalmente los llamados “componentes”– aprovechando las economías de escala que permiten un funcionamiento empresarial verdadero y formando unidades

<sup>5</sup> Razquin, Oscar A. y otros, *El transporte en Mendoza, en Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 7 al 11 de noviembre de 1994, Cap. II, p. 15-18.

económicas mínimas de entre 20 a 40 unidades, lo que implicaba una buena cobertura de sus costos fijos. Este esquema que tuvo vigencia durante once años permitió consolidar las empresas y prepararse para un paso posterior...<sup>6</sup>.

La provincia presentaba un sistema radial de transporte, con la presencia de un área central hacia la cual fluía el transporte público de pasajeros desde los distintos departamentos y allí se producían los trasbordos de pasajeros hacia los otros departamentos. Había escasa vinculación entre las zonas perimetrales y periféricas entre sí, y de las distintas zonas dentro de un municipio respecto de sus ciudades cabeceras. Los viajes entre departamentos que no estaban alineados en un recorrido hacia el área central, se realizaban de una a tres veces por día, e incluso en algunos casos no existía.

En la matriz de viajes, los que no eran resueltos a través de vinculaciones directas, sino que se realizaban a través de trasbordos, constituían el 29,54 % del total de los viajes.

En 1986 se realizó la Encuesta a Hogares del Gran Mendoza, de la cual se obtuvo que los viajes diarios eran 416.792 y la distancia media recorrida era de 6,5 km.

Además, también se obtuvieron de la Encuesta los datos que se mencionan en los puntos siguientes 2 a 5.

## **2. Generación de viajes**

La población del Gran Mendoza presentaba una movilidad media de 1,84 viajes por hogar y por día en el transporte público. Esa movilidad demostraba una gran sensibilidad ante los distintos estratos socioeconómicos.

La edad y el sexo eran importantes dentro de los integrantes del hogar en relación a los viajes realizados. La mayoría de los viajes eran efectuados por mujeres en el rango de los 15 y 25 años.

Solo en un 10 % de las zonas las paradas estaban a más de 3 cuadras, estimándose un promedio para toda el área de 2,33 cuadras. Lo mismo sucedía con el tiempo de espera, que presentaba un promedio de 11 minutos 46 segundos.

## **3. Razones para realizar los viajes**

Los motivos por los cuales las personas viajaban presentaban

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 16.

estas características: 44,01 % vinculados con el trabajo, 26,39 % por razones de estudio y el 29,6 % por otros motivos.

El horario de mayor concentración de viajes en el día era aproximadamente a las 7 horas con un 17,5 % del total, y el segundo alrededor de las 13 horas con un 15,81 %.

#### **4. Distribución de los viajes**

La distribución de los viajes estaba condicionada por la dependencia geográfica entre las zonas y por la característica radial del transporte. La mayor parte de los desplazamientos presentaba un intercambio con el área central (38 % del total de los viajes), debido a la alta concentración de empleos, servicios y equipamientos de esa área.

#### **5. División de los viajes entre los distintos medios**

Los viajes realizados por intermedio del transporte público de pasajeros representaban el 53,8 % del total. De estos, el 95 % se hacían por micros y el 5 % restante por trolebuses.

Los otros medios de transporte utilizados constituían el 46,2%, distribuyéndose en la siguiente proporción: el automóvil particular representaba el 30,66 %, los viajes a pie 9,16 % (cifra bastante importante), los viajes en bicicleta 4,76%, siendo los demás medios (motos, taxis, etc.) de escasa importancia en el total.

#### **6. Viajes en el área central**

Este lugar también llamado microcentro reunía la mayor cantidad de los problemas, en razón de que en esa pequeña superficie se concentraba la mayor parte del equipamiento del Gran Mendoza con una red vial reducida y con los índices de contaminación más altos del Gran Mendoza. Existía la mayor cantidad de movimientos de transportes públicos y de carga, de autos y de peatones, con preeminencia en el uso de las calles por parte de los primeros.

En el sector mencionado la red de transporte público de pasajeros era muy extensa, con dos, tres o más pasadas por las calles del área más crítica, tanto de ómnibus de corta distancia como algunos de media provenientes de áreas rurales. Existía una terminal de ómnibus que no era adecuadamente utilizada.

El auto particular tenía muchas posibilidades de estacionamiento en este sector, tanto en las calles, como en playas de estacionamiento



público y privado, lo que favorecía la utilización de este medio en detrimento del transporte público.

En los tramos críticos de alta contaminación por partículas producidas por la gran concentración de pasadas de vehículos, los índices de contaminación eran superiores a 300  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ , cifra significativa si se la compara con lo que establecía la ley Nacional 20284 que fijaba como valor aceptable 150  $\mu\text{g}/\text{m}^3$ . El transporte público de pasajeros participaba con un valor aproximado del 30 % del total. En el caso de la contaminación por gases, el vehículo particular naftero era el principal responsable, en tanto que el transporte público de pasajeros participaba en esta estimación entre un 7 a un 11 %. Los árboles de determinadas calles comenzaron a secarse y esto se tradujo en un deterioro de la salud de la población. La contaminación pasó a ser un tema muy relevante en la vida diaria de los mendocinos.

### C. Nuevo sistema de transporte. Década del 90

#### 1. Planificación y participación

A partir del año 1985, y de acuerdo con la Ley 4305/78, la Dirección de Vías y Medios de Transporte inicia el proceso de planificación y funcionamiento del nuevo sistema de transporte público de pasajeros en la provincia de Mendoza, que estuvo vigente a partir de 1991 y durante toda la década del 90. A tal efecto se comenzó con la realización de la Encuesta de Origen Destino en 1986. Un aspecto importante que se tuvo en cuenta fue considerar al transporte como un sistema y garantizar el servicio dentro de los principios de la competencia regulada. Se determinó también un área de protección ambiental donde solo podrían circular trolebuses<sup>7</sup>.

Se contó con el aporte prestado por instituciones de alto nivel en el tema del transporte público de pasajeros, a través de profesionales especializados en planeamiento y sistemas electrificados de trolebuses. Estas instituciones fueron la Agencia Alemana de Cooperación Técnica, del CFI (Consejo Federal de Inversiones), el CETRAN (Centro de Estudios del Transporte de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba) y el

<sup>7</sup> García Schilardi, María Emilia, *Regulación en el mercado de transporte*, Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencia Técnica y Postgrado de la Univ. Nac. de Cuyo. Año 2006, p. 36.

Grupo LAMA (Laboratorio de Matemática Aplicada) de la Facultad Regional Mendoza de la Universidad Tecnológica Nacional.

También se realizaron convenios de participación con seis municipios: Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján y Maipú<sup>8</sup>.

La encuesta tuvo por finalidad conocer las variables relacionadas con la demanda de transporte público de pasajeros y realizar un diagnóstico de la misma para proyectarla al futuro.

“La carga de los pasajeros y los aspectos relacionados con ésta se analizaron con el Modelo de Asignación Micrones (desarrollado en Berlín) y la matriz de tráfico generada en la Encuesta a Hogares del Gran Mendoza del año 1986”<sup>9</sup>.

Además, la Dirección de Transporte invitó a organismos públicos, asociaciones empresariales y gremiales, uniones vecinales y entidades privadas para informarles sobre el estudio que se estaba realizando y para recibir aportes sobre el futuro plan de transporte a aplicarse en la provincia de Mendoza.

En función del diagnóstico de la situación global se elaboraron cuatro propuestas que introducían cambios en el sistema de transporte vigente. De ellas se eligió una como base del proyecto para el nuevo sistema.

## 2. *Objetivos planteados*<sup>10</sup>

Sobre la base del diagnóstico realizado, se establecieron como objetivos principales del sistema de transporte colectivo de pasajeros:

- Establecimiento de un sistema eficiente, económico, seguro, rápido y de fácil accesibilidad.
- Fortalecimiento de los centros de atracción periféricos al área central.
- Ofrecimiento de medios regulados y controlados por el Estado.
- Armonización con políticas de ordenamiento territorial, uso

<sup>8</sup> Dirección de Vías y Medios de Transporte. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza, *Manifestación general de impacto ambiental*. Plan de transporte 2001, pp. 10-11.

Razquin, Oscar A. y otros, *El transporte en Mendoza*, op. cit., pp. 19.

<sup>9</sup> Razquin, Oscar A. y Pons, María C., *Estudio de planificación del transporte*, en Seminario Uso Racional de la Energía en el Transporte Urbano y la Planificación Urbana, Buenos Aires, S.E.G.B.A. S.A., 1990, p. 58.

<sup>10</sup> Razquin, Oscar A., *El transporte en Mendoza*, op. cit., pp. 18-19.

del suelo, zonificación y crecimiento, tanto nacionales como provinciales.

- Promoción de los servicios electrificados.
- Establecimiento de la competencia regulada.

Este sistema de transporte debía contemplar que:

- Favoreciera la integración del espacio a través de una infraestructura adecuada al entorno urbano y conurbano y al desarrollo integral del área y a la calidad de vida de sus habitantes.

- Permitiera un fácil acceso a los centros departamentales y distritales e interconexiones fluidas entre los distintos departamentos del Gran Mendoza, ayudando a la seguridad y rapidez del tránsito de vehículos, como así también al desarrollo urbano.

- El Estado ejerciera el poder de regular y controlar los medios de transporte en beneficio de la comunidad.

- Armonizara con las políticas públicas de la provincia para la organización del territorio, el desarrollo de las actividades de la comunidad, también en materia de vivienda, salud y educación y con las demandas municipales, pedidos vecinales y sugerencias empresariales.

- Compatibilizara con los lineamientos de políticas nacionales, provinciales y municipales en materia vial, ferroviaria, aérea, energética y otros relativos al sector transporte.

- Incentivara la ampliación del servicio electrificado del transporte público, a los efectos de alcanzar economía en el uso de combustibles líquidos, de disminuir la contaminación ambiental y de producir la radicación de esa nueva industria de la Provincia. En el mismo sentido, que promocionara a través de créditos a baja tasa de interés, el uso del gas natural comprimido, cuyas reservas triplicaban en ese momento a las del petróleo.

- Hacer cumplir a los empresarios del transporte público de pasajeros las normas establecidas de la competencia regulada.

### 3. Competencia regulada

Para evitar la existencia de empresas únicas prestadoras en una zona o sector, se eligió un sistema que tuviera competencia por parte de los empresarios, pero en los ejes de mayor demanda, para equilibrar recorridos rentables y deficitarios, o sea aproximando empresas con un alto y bajo índice pasajeros/km. Con esto también se trató de que surgieran firmas más o menos homogéneas que compitieran

entre sí, evitando que las empresas más fuertes y rentables terminaran comprando a las más débiles. Además se pensó que el pasajero podría elegir aquella empresa que le brindara mejor calidad.

#### 4. Estructura del nuevo sistema y medio ambiente<sup>11</sup>

##### a. Estructura

El sistema de transporte de pasajeros del Gran Mendoza estaba compuesto por:

- Servicios de transporte colectivo:
  - Red de trolebuses
  - Red de ómnibus
- Servicios de transporte escolar
- Servicios de taxímetros
- Servicios de remises
- Servicios contratados
  - Comitente determinado
  - Contratado general

La estructura funcionó de la siguiente forma:

- Un conjunto de servicios electrificados, compuesto por trazas electrificadas desde 1963 y trazas por electrificar sobre ejes de gran demanda, uniendo las cabeceras departamentales de Las Heras, Godoy Cruz y Guaymallén a través del área central. Estos ejes fueron definidos también como corredores de protección ambiental.
- Un conjunto de servicios vinculantes uniendo las cabeceras departamentales en forma periférica al área central, operado por ómnibus.
- Un conjunto de servicios convencionales, constituido por servicios comunes, directos, locales y diferenciales, que unen los distintos distritos con sus cabeceras departamentales y con el área central, también operado por ómnibus.
- Conexión de la red existente con las trazas propuestas, determinando así ejes troncales en sentido Norte-Sur y Este-Oeste que se interceptan en el área Central y posibilitan una gran variedad de conexiones alternativas.
- Coincidencia de estos troncales con los ejes de mayor demanda

<sup>11</sup> Dirección de Vías y Medios de Transporte. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza, op. cit., pp. 87, 117-119.

de transporte, y con su punto terminal en las cabeceras departamentales, las que se convirtieron en centros transbordadores de servicios, ya que a ellos llegaba la red vinculante y la red alimentadora desde todos los distritos de cada Departamento<sup>12</sup>.

- Las redes mencionadas fueron detalladas minuciosamente en planos.

Cabe destacar que la ciudad de Mendoza es una de las primeras de Latinoamérica en adoptar los trolebuses... A mediados de 1958 se instalaron las tres primeras líneas: Parque, Villa Nueva y Dorrego, 31 años después se le agrega la línea del Barrio San Martín (1990) y en 1997 se termina el tendido de la línea Godoy Cruz-Las Heras que en sus comienzos estuvo operada por ómnibus.

Todo el conjunto de trazas (electrificadas y por electrificar), fueron una sumatoria de recorridos que no conformaron una verdadera red. No obstante ello, este sistema tuvo una fuerte imagen en la comunidad mendocina por sus bondades ambientales

#### ***b. Medio ambiente***

En el año 1991 se realizó el Estudio de Planificación de Transporte 1991 que sugirió la creación de un área ambiental protegida, constante de una superficie de doce cuadras de largo por cinco de ancho, en la que se eliminaba la circulación del transporte público de pasajeros, excepto el electrificado o las trazas por electrificar.

Por ello, los únicos servicios que ingresarían en el área de "intervención inmediata" serían las líneas de trolebuses y los servicios por electrificar, que se prestaban con vehículos a GNC.

Se propusieron medidas concretas para la protección del medio ambiente. Algunas fueron:

- Readecuación de estacionamientos sobre calzada, tanto medidos como prohibidos.
- Control estricto del cumplimiento de los horarios de carga y descarga.
- No habilitación de nuevas playas de estacionamiento en el área de intervención inmediata para desalentar la circulación del auto particular en esta área.
- Establecimiento de paradas libres para el servicio de taxímetro.
- Separación de tránsitos públicos y privados por medio de carriles exclusivos para transporte.

<sup>12</sup> Razquin, Oscar A. y otros, *El transporte en Mendoza*, op. cit., p. 20.

- Utilización de G.N.C. para el servicio de taxímetros.

La mayoría de las medidas propuestas no fueron aplicadas, lo que dio lugar a serias dificultades en la prestación de los servicios y especialmente en la situación ambiental de la ciudad.

Los tiempos de viaje aumentaron debido a la congestión y a la falta de separación de los tráficos privados y públicos, disminuyendo la calidad del servicio. Tampoco se respetaron los horarios de carga y descarga ni los lugares de parada de los ómnibus, que fueron invadidos por los autos particulares.

##### *5. Situación de las empresas de ómnibus*

Este tipo de transporte estuvo a cargo de empresas privadas, concesionadas. El período de la concesión fue de 10 años y vencían el 7 de julio de 2001. Era la tercera vez que en Mendoza se prestaba el servicio a través del procedimiento de licitación pública.

Las concesiones fueron otorgadas por paquetes o grupos de recorridos o líneas. Se gestionó bajo el régimen de competencia regulada.

Existía una flota de 917 unidades, que se distribuían en 12 grupos urbanos y 6 conurbanos, formados por recorridos de distinta rentabilidad. Estos variaban desde los de alta rentabilidad hasta los de fomento, utilizando el criterio de que los primeros subsidiaran a los segundos. El mayor porcentaje de unidades correspondía a modelos de los años 91/94, también había vehículos más antiguos que, por lo tanto al término de la concesión, tenían más de 10 años.

De todas las concesiones solo una fue dejada sin efecto por quiebra, motivo que respondió a problemas ajenos a la prestación del servicio.

Las empresas estaban legalmente constituidas: 9 en forma de sociedades anónimas, 6 de responsabilidad limitada, 1 como unión transitoria de empresas y 1 como cooperativa de trabajo<sup>13</sup>.

Los capitales estaban concentrados en manos de pocos socios, que formaban parte en forma activa de la estructura gerencial. Solo cinco empresas se dedicaban al servicio de transporte regular como única actividad, el resto tenía servicios de media y larga distancia provincial, nacional, internacional y otras actividades económicas.

<sup>13</sup> Dirección de Vías y Medios de Transporte. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza, op. cit., pp. 111-114.

Se incluyen además dos servicios por electrificar, que fueron operados por ómnibus.

El total de recorridos ascendía a 254, con longitudes que oscilaban entre los 17 y 60 km.

Además del transporte por ómnibus completaban el traslado de pasajeros 37 trolebuses a cargo de la Empresa Provincial de Transporte, 719 taxis, 116 remises, 213 vehículos de transporte escolar y 588 vehículos contratados.

#### **6. Tarifas**

En razón de que el transporte público es un soporte de las actividades económicas y sociales y porque se persiguen objetivos distributivos, la tarifa es fijada por el Poder Ejecutivo. Estuvo en vigencia una tarifa plana que tenía el mismo valor para todos los servicios urbanos. Las vinculaciones y los servicios conurbanos tenían tarifas diferenciadas con cuadros tarifarios especiales.

Al inicio de la concesión se implementó el uso de los boletos oficiales. Diariamente las empresas debían habilitar por cada unidad en movimiento, planillas de control de boletos que eran presentadas cada vez que la Dirección de Transporte lo exigía.

En octubre de 1997 se implementó el sistema de cobro del viaje por tarjeta magnética (excepto en los trolebuses). Esto permitió contar con datos ciertos y actuales, haciendo más eficiente el control de gestión por el Estado y le permitió al conductor tener más tranquilidad y seguridad en el manejo del vehículo, lo que se tradujo en una menor cantidad de accidentes.

Las tarifas tuvieron un aumento del 25 % en 1993, 10 % en 1996 y luego permanecieron constantes hasta el 2000.

#### **7. Pasajeros transportados**

En el período 1992-94 se registra un aumento del 1,34 % en los pasajeros transportados. Durante 1994-2000 disminuye considerablemente en un 20,79 %. Esta disminución se debió a varios factores muy conectados entre sí: a) la situación de crisis económica que sufrió todo el país por el efecto Tequila y la crisis del Brasil, por privatización de empresas públicas, por cierre de importantes entidades financieras, industriales y comerciales, etc.; b) pauperización de la clase media: reducción del ingreso real con una clara disminución de viajes por razones de trabajo, retiros voluntarios, expansión de

los servicios alternativos como remises, transportes escolares y contratados, etc.; c) aumento del uso del automóvil particular debido a la implementación del plan canje y al deterioro de la calidad del transporte público, fundamentalmente por el no cumplimiento de las frecuencias.

#### **8. Kilómetros recorridos**

Se observa que la oferta acompañó a la demanda:

Desde el comienzo de la concesión hasta 1994 los kilómetros recorridos aumentaron 6,32 % mientras que a partir de 1994 hasta 2000 se reducen en un 11,50 %. Se observa en ambos períodos un comportamiento similar que el de los pasajeros. Podemos decir que la oferta se ajustó a la demanda.

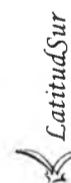
#### **9. Parque móvil**

El parque móvil tuvo un aumento total del 6 % aproximadamente. Hasta el año 1994 las renovaciones se mantuvieron constantes y luego de 1995 disminuyó a una antigüedad promedio de 7 años. En 1998 hay nuevas inversiones disminuyendo la antigüedad promedio a 5,6 años, pero en 1999 se empeora la situación y cae otra vez a más de 7 años.

#### **10. Otros datos<sup>14</sup>**

De acuerdo con el censo de población 2001 la población urbana del Gran Mendoza era de 984.293 habitantes, que dieron lugar a un millón y medio de viajes diarios, lo que se traduce en un promedio de 1,59 viajes por habitante por día. Hubo un 99 % de incremento con respecto a 1986. (La Encuesta de 1986 dio una cifra de 787 mil viajes).

El auto particular fue el medio más usado con un 41 % aproximadamente de personas transportadas, le siguió el ómnibus con un 36 % y los traslados en bicicleta y a pie (más de 10 cuadras) representaron el 16 %. Respecto de la década anterior y según la encuesta de 1986, se realizaron más del 50 % de los viajes en transporte público y el 30 % en auto.

 <sup>14</sup> Giner de Lara, María Elena, *Gran Mendoza: Los movimientos de la población y el transporte público*, en Giner de Lara, M. E., Pasteris de Solavallone, E., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. I. y otros, *Transporte. Estructuras de mercado y costos. Tópicos especiales*, Mendoza, Edit. Fac. Ciencias Económicas, Univ. Nac. de Cuyo, 2002, Cap. II, pp. 31-61.



En promedio, el tiempo de viaje en trolebús fue de 17 minutos y en ómnibus 22, esto se debió al mayor recorrido en kilómetros de este último. El tiempo promedio de espera fue de 9,4 minutos para el trolebús y 11,4 para el ómnibus.

Los principales motivos para realizar el viaje fueron el trabajo con un 21 % de participación y el estudio con el 15 %. Se exceptúa el regreso al hogar (39,12 %) porque prácticamente todo el regreso es con destino a este fin. Esto demuestra la importancia social del transporte como soporte básico de las actividades económicas.

Con la aplicación de un modelo Probit para el tiempo de viaje y para las personas incluidas en la muestra, resultaron los siguientes valores para el tiempo total del viaje: 24,7 centavos el valor del tiempo de acceso, 44,5 centavos el valor del tiempo de espera y 4 centavos el del tiempo del viaje propiamente dicho. Es decir, para el usuario mendocino un minuto de tiempo de espera tenía un valor de casi 10 veces el del viaje. Esta cifra es mayor que la de otros países avanzados, pero en estos hay un estricto cumplimiento de los horarios y frecuencias<sup>15</sup>.

De acuerdo con la Encuesta Origen Destino de 1998, el tiempo del viaje promedio desde que el pasajero sale de la casa hasta el destino final presenta la siguiente participación: 16,15 % para el acceso, 14,85 % para el de espera y 69 % para el viaje

Desde 1992 a 1994 aumentó la recaudación de la mano del crecimiento en la cantidad de pasajeros que pagaban boletos y del aumento de la tarifa promedio. A partir de 1995, empieza a descender, con excepción en 1997 en que aumentó el 3,7 %. Este descenso se debió al descenso en la cantidad de pasajeros ya que la tarifa se mantuvo constante. En el 2000 cayó un 6,44 %<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Giner de Lara, María Elena, *Transporte urbano en el Gran Mendoza. El valor del tiempo*, en Giner de Lara, M. E., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. E. y otros, *Aspectos económicos del transporte urbano en el Gran Mendoza*, op. cit., Cap. II, p. 57.

<sup>16</sup> Lara de Ricci, M. I., *Mendoza: El transporte en ómnibus en la zona urbana*, en Giner de Lara, M. E., Pasteris de Solavallone, E., Marsonet, P. A. Lara de Ricci, M. I. y otros, *Transporte. Estructuras de mercado y costos. Tópicos especiales*, op. cit., Cap. V, pp. 117-135.

**11. Encuesta de calidad de los servicios de transporte público colectivo de pasajeros. Años 1992, 1993 y 1997<sup>17</sup>**

Desde que se inició la licitación y hasta 1997, se realizaron tres encuestas de opinión a los usuarios referidas a la calidad de la prestación de los servicios públicos colectivos de pasajeros en el Gran Mendoza.

Sobre el sistema en general se observó un 45 % de opinión positiva, un 40,6 % opinión negativa y un 14 % opinión regular.

En comparación con los servicios de transporte de otras provincias, la opinión positiva superó en 14 puntos a la negativa.

El servicio de trolebuses tuvo mejor opinión que el de colectivos. Las preferencias por el colectivo se basan en que es más rápido y ágil y tiene menos desperfectos, los que preferían el trolebús consideraban que no contamina, es ecológico, tiene más espacio y es más cómodo.

Se indicó también que era necesario el aumento de las frecuencias, la incorporación de más colectivos y el cumplimiento de las frecuencias y horarios.

La evaluación general del confort fue del 74 %.

Los indicadores medidos: velocidad, cumplimiento de frecuencias, seguridad, mantenimiento técnico, problemas con vueltos y cambios, limpieza del vehículo y comportamiento del chofer, se ubicaron en la zona positiva para todas las concesionarias, destacándose en la zona óptima dos grupos, y casi en el límite entre ambas zonas, a un grupo.

Muy distinta fue la situación a partir de 1998. A raíz de haberse mantenido el valor de la tarifa desde 1996 y comenzar las empresas a tener problemas financieros, se fueron deteriorando los indicadores de calidad del servicio. Esto hizo eclosión años después, ya que el Gobierno prorrogó sucesiva y anualmente la licitación que vencía en 2001, debido a que las licitaciones eran declaradas desiertas o dadas por fracasadas.

**12. Análisis crítico<sup>18</sup>**

El sistema del servicio de transporte público de pasajeros por colectivo, era ampliamente aceptado por la comunidad hasta 1997, en razón de que se mejoraron sustancialmente los servicios, se implementó la competencia regulada en los recorridos de mayor demanda y se dio participación a los usuarios.

Existió un mayor grado de competencia entre los servicios públicos de pasajeros en ciertos recorridos realizados hacia los departamentos cercanos al centro de la ciudad y dentro de la misma. Sin embargo, solo había una, dos o tres líneas de ómnibus que prestaban el servicio en los recorridos hacia los departamentos más lejanos y una línea hacia las zonas marginales. El sistema dejó pendiente, salvo contadas excepciones, la interconexión interdepartamental y las distintas áreas dentro de los departamentos mismos<sup>19</sup>.

No se logró uno de los objetivos planteados al comienzo de la licitación que fue el de la descentralización del transporte público colectivo. El servicio siguió manteniendo el carácter de radialidad debido a que el área central continuó siendo el fuerte captador de los viajes.

No se priorizó el transporte público sobre el privado, especialmente en el área central que era la zona de mayor tránsito. La decisión fue a contramano ya que aumentó la oferta de estacionamiento sobre la calzada y se continuó con la habilitación de playas de estacionamiento<sup>20</sup>.

En el área central, debido a la congestión y a la falta de separación entre la circulación del ómnibus del automotor, el tránsito era demasiado lento e insumía mucho tiempo. Los vehículos particulares invadían las paradas de ómnibus, aumentando la congestión, contaminación y accidentes, que impactaron en la calidad de vida de la comunidad.

El transporte, en lugar de haber sido una herramienta de organiza-

<sup>18</sup> Dirección de Vías y Medios de Transporte. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza, op. cit., pp. 125-127, 129-130.

<sup>19</sup> Marsonet, Pedro A., *Costo del transporte público de pasajeros*, en Giner de Lara, M.E., Marsonet, P.A., Lara de Ricci, M.E. y otros, Aspectos económicos del transporte urbano en el Gran Mendoza, op. cit., Cap. V, p. 109.

<sup>20</sup> García Schilardi, María Emilia, *Regulación en el mercado de transporte*, op. cit., pp. 60-61.

ción y control del espacio, profundizó los desequilibrios territoriales y socio-económicos. Esto se debió al crecimiento urbano desordenado. Los movimientos diarios de la población entre 1986 y 1998 se incrementaron un 99 % y se registró un gran crecimiento del parque de autos y motos particulares<sup>21</sup>. Estas nuevas situaciones, donde no se consideró la incidencia de la movilidad de la población, se debieron resolver con las condiciones de contratación existentes, produciendo distorsiones en la prestación del servicio público de transporte.

Surgieron barrios con menores ingresos y los viajes se realizaron a costos superiores para las empresas, en razón del aumento de las distancias. El transporte público de pasajeros se prestó en esas nuevas urbanizaciones, limitando el alza de tarifas pero con una caída en la calidad de los servicios. Todo esto se vio aumentado por la aparición de un transporte colectivo más pequeño y alternativo al ómnibus, del tipo de las "combis" y las "trafics" que se utilizaron cada vez más por personas que concurrían a colegios, universidades, clubes, lugares bailables, etc. Incluso muchos de ellos eran transportes informales que transitaban sin cumplir con los requisitos mínimos para circular<sup>22</sup>.

También influyó, tanto en la calidad del servicio prestado a los usuarios como en los costos, el estado de la infraestructura vial existente, con serias dificultades en el mantenimiento y por ende en su estado de operatividad, como asimismo el estado del parque móvil a fines de la década del 90, con una antigüedad promedio cercana a los 9 años.

La disminución considerable de la cantidad de pasajeros a partir de 1994, fue el factor fundamental que influyó en la situación operacional y económica de las empresas. Los empresarios reaccionaron adecuando la oferta a la demanda, lo que se tradujo en una reducción de las frecuencias y de los kilómetros recorridos, afectando la calidad del servicio.

La reducción en la cantidad de pasajeros surgió por varios motivos: la recesión económica que hizo que muchas personas racionaran

<sup>21</sup> Lara de Ricci, María Inés, *Mendoza: El transporte en ómnibus en la zona urbana*, en Giner De Lara, M.E., Pasteris De Solavallone, E., Marsonet, P.A., Lara de Ricci, M. I. y otros, *Transporte. Estructuras de mercado y costos. Tópicos especiales*, pp. 129-131.

<sup>22</sup> Marsonet, Pedro A., *Costo del transporte público de pasajeros*, en Giner de Lara, M. E., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. E. y otros, *Aspectos económicos del transporte urbano en el Gran Mendoza*, op. cit., Cap. V, p. 132.

sus viajes o que realizaran los trayectos a pie o en bicicletas, la adquisición de ciclomotores y en algunos casos de autos a través de planes financieros, también por una mayor demanda del servicio puerta a puerta y un aumento de los llamados servicios informales.

Del análisis de la distribución del ingreso considerando cinco quintiles y de lo que implicaba el transporte dentro de sus presupuestos familiares, se concluyó:

- a) Línea de pobreza. De acuerdo con el monto determinado quedaban por debajo de ella las personas de los primeros dos quintiles y parte del tercero. Aproximadamente 500.000 personas, más de la mitad de la población.
- b) Línea de indigencia. Mide el valor del consumo de los alimentos para una familia tipo. Aproximadamente 164.000 personas en el Gran Mendoza, 18 % del total de la población tenían un ingreso inferior al valor correspondiente.
- c) Población sumergida. En ese momento vivía con \$ 30 mensuales o menos. En esa situación estaban 25.000 personas (casi el 3%)<sup>23</sup>.

Los sumergidos no podían utilizar medios de transporte si para ello debían pagar. Para los indigentes el gasto en transporte público estaba entre el 20 y el 45 % de sus ingresos, con lo cual el viajar implicaba disminuir el gasto en comida. En el quintil V, donde el 41,9 % del ingreso total se repartió entre el 14,3 % de la población, mostró una concentración en pocas personas y el gasto en el servicio del transporte no influyó puesto que representaba solo del 2,1 %. Si bien la cobertura de la red fue ampliada y con un nivel de accesibilidad bueno, continuaron existiendo necesidades importantes sin cubrir, como por ejemplo, desde Maipú, Luján y la zona este a la Universidad Nacional de Cuyo, desde Luján y Maipú al Hospital Notti y desde el aeropuerto al área central.

### 13. Fortalezas y debilidades del sistema

#### a. Fortalezas

- “Se disponía de una Ley Provincial de Tránsito y Transporte N° 6082/93 y Reglamento de Tránsito y Transporte N° 867/94.

<sup>23</sup> Severino, Sebastián, *Eficiencia en el transporte público de pasajeros en el Gran Mendoza: análisis y propuestas*. Facultad de Ciencias Económicas de la Univ. Nacional de Cuyo. Año 2000, pp. 65-66.

- Se conducía en forma centralizada en todo el ámbito provincial.
- Existía conciencia sobre la importancia del medio ambiente de la ciudad.
- Había una excelente cobertura de la red.
- Las concesionarias se encontraban legalmente constituidas.
- Los choferes estaban profesionalizados.
- Se implementó el sistema prepago del viaje.
- La tarifa era plana.
- Se realizaban encuestas sobre la calidad de los servicios al público usuario.

**b. Debilidades del sistema**

- No existía en la Provincia una ley de uso del territorio.
- Faltaba una estructura vial de soporte.
- La función de control del gobierno no era eficiente.
- El Estado contaba con poco personal capacitado.
- Faltaban métodos y herramientas para realizar estudios de factibilidad y toma de decisiones.
- No se priorizaba el uso del transporte público colectivo sobre el particular.
- Faltaba información al usuario<sup>24</sup>.

**14. Evolución de la crisis<sup>25</sup>**

Antes de 1991 las empresas obtenían grandes ganancias. Esto sucedía porque el Estado generosamente las autorizaba a aumentar las tarifas ante sus requerimientos, sin analizar la veracidad de los datos aportados por las empresas, quienes manejaban la información.

La medida de regular los mercados de características oligopolistas no fue suficiente para el caso del transporte público por colectivo de Mendoza, ya que los empresarios proveían la información de ingresos y costos y el Estado no podía ejercer el control sobre la veracidad de la información.

Se puede dividir en dos períodos la marcha de la economía provincial: 1991-94 (antes del efecto Tequila) y 1995-98 (post Tequila y pre devaluación del Brasil).

<sup>24</sup> Dirección de Vías y Medios de Transporte. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza, op. cit., p. 128.

<sup>25</sup> Severino, Sebastián, *Eficiencia en el transporte público de pasajeros en el Gran Mendoza: análisis y propuestas*, op. cit., pp. 77-86.

#### El SERVICIO PÚBLICO...

En 1991 el Gobierno Nacional instala el Plan de Convertibilidad para eliminar la gran inflación de la economía y desindexar los precios. No obstante, los precios aumentaron 20% en 1992, 10 % en 1993 y 4% en 1994.

En este período de 1991-94 existió un incremento mayor del índice de ingreso respecto del comportamiento de la canasta de bienes y servicios. Esto se tradujo en un aumento en los ingresos reales y también en la cantidad de viajes diarios en colectivos.

Entre 1995-98 los precios, la canasta de bienes y servicios y el índice de ingresos mostraron cierta estabilidad. Aunque el índice de PBI aumentó un 30%, las mejoras alcanzadas en la economía no se transformaron en mejoras para la totalidad de la población.

Aumentó el desempleo, el subempleo y la pobreza, lo que impactó en una disminución en la cantidad de viajes en ómnibus y en el patentamiento de vehículos. Toda la población disminuyó sus ingresos reales, especialmente la de menores ingresos que cayeron a niveles inferiores de los existentes en 1991.

Los empresarios habían contraído deudas por medio de créditos favorables para modernizar la flota automotor y esto, sumado a una disminución en la cantidad de viajes, tornó complicada su situación financiera.

La aplicación del impuesto docente, el aumento del gas-oil y la aparición de la competencia ilegal y desleal de automóviles y trafics adquiridos por ex empleados, especialmente de la administración pública, que recibieron indemnizaciones o por retiros voluntarios, vinieron a aumentar la situación de deterioro en las empresas.

En 1997 los empresarios de ómnibus solicitaron un aumento de la tarifa. Al no contar con datos propios el Estado provincial acordó con AUTAM (Asociación del Transporte Automotor de Mendoza) implementar un sistema de tarjeta magnética como medio de pago.

Los empresarios nucleados en AUTAM adquirirían las máquinas a través de un crédito que otorgaría el Fondo para la Transformación y Crecimiento, a cambio de un aumento de 10 centavos en la tarifa. Por la situación económica imperante la población rechazó dicho aumento y solo se otorgó 5 centavos. El financiamiento se hizo inviable, no obstante, el Banco de Mendoza otorgó el préstamo y luego del cierre de este Banco esta deuda pasó a formar parte del Fondo Residual.

En 1998 nuevamente los empresarios solicitaron un incremento

de las tarifas. A tal efecto se creó una Comisión de Evaluación Técnica de Costos formada por representantes de los empresarios, del Gobierno, de la Universidad Nacional de Cuyo y de la comunidad, con el objeto de determinar si el precio del pasaje estaba atrasado. No se llegó a un acuerdo en la forma de cálculo. Cada parte lo planteó desde su perspectiva.

Los empresarios más familiarizados con los costos contables plantearon que los ingresos deben igualarse a los costos por kilómetro, para lo cual analizaron los costos medios. Llegaron a la conclusión de que necesitaban un boleto de \$ 0,66 por pasajero y para solventar los abonos debía subir a \$ 0,71.

El resto de la Comisión propuso que para la metodología de cálculo del pasaje se tuviera en cuenta el promedio de los costos marginales de largo plazo, basado en igualar los costos e ingresos esperados durante el período de la licitación. Estableció que la tarifa debía ser incrementada a \$ 0,60 más un subsidio de \$ 0,03.

En ese momento la tarifa era una de las más bajas del país. En ciudades comparables con Mendoza, como Rosario y Capital Federal, costaba \$ 0,70 y Córdoba \$ 0,80. Por el desfinanciamiento cuatro empresas dejaron de funcionar y sus servicios fueron absorbidos por otra de las empresas existentes.

La Comisión reconoció que existía un atraso en la tarifa, pero el Gobierno no autorizó ningún aumento en virtud de la situación económica que tenía la Provincia luego de la crisis de Brasil de principios de 1999. Además, existía el rechazo manifiesto de la población y un aumento de la tarifa podría haber ocasionado un serio problema social y probablemente la disminución de los viajes en colectivo. Por tal motivo no hubo modificación y se dejó librado a la espera del vencimiento de la licitación, en 2001.

Simultáneamente los empresarios se fueron desfinanciando, la cantidad de pasajeros fue disminuyendo y esto seguía provocando más pérdidas para los empresarios. Estos dejaron de pagar impuestos y el Estado les reclamó la deuda. No se llegó a ningún acuerdo y hubo juicios cruzados entre el Gobierno, por el reclamo de deudas, y los empresarios, por la no actualización de las tarifas.

El resultado final de estos acontecimientos fue el perjuicio sufrido por los usuarios por la mala calidad de los servicios recibidos (frecuencia, condiciones internas de los vehículos, etc.).



#### D. Conclusiones

Tanto antes de 1991 como hasta fines de 1999, en Mendoza, el servicio público de transporte de pasajeros por ómnibus fue prestado por empresarios privados mediante un proceso de licitación pública, excepto el servicio de trolebuses que siempre fue estatal.

Hasta junio de 1991 funcionaba un sistema de transporte público caracterizado por la falta de competencia entre las empresas concesionarias.

El Estado nacional dicta la Ley de Reforma del Estado estableciendo que los mercados oligopolistas debían ser regulados. Ante esta situación, la licitación del año 1991 propició la competencia regulada.

Esta medida no fue suficiente para un mercado de características oligopolistas cuyos empresarios proveían la información de ingresos y costos y el Estado no podía ejercer el control sobre la veracidad de la información. Esta situación se mantiene hasta el año 1998 en que se implementó la tarjeta magnética.

A partir de 1991 empieza a funcionar un nuevo sistema de transporte público de pasajeros por ómnibus, en función de una voluntad política y del trabajo conjunto de la Dirección de Transporte de la Provincia, el sector empresario y los usuarios, después de completar un amplio proceso de análisis y estudios sobre la problemática existente en la que intervinieron, además de los mencionados, instituciones de gran nivel del extranjero y del país. Los objetivos planteados y la documentación necesaria para la licitación pública fueron correctos.

De acuerdo con las encuestas de calidad realizadas en 1992-93 y 97, en los primeros años de funcionamiento, el sistema de transporte público de pasajeros produjo un impacto positivo para los usuarios y para la población en general.

No se logró uno de los objetivos planteados al comienzo de la licitación, que fue el de la descentralización del transporte de ómnibus público. El servicio siguió manteniendo el carácter de radialidad debido a que el área central continuó siendo el fuerte captador de los viajes.

No se priorizó el transporte público sobre el privado, especialmente en el área central que es la zona de mayor tránsito.

Se demostró un importante déficit en la capacidad del gobierno

para cumplir con su misión de control para resguardar el interés público y el de los usuarios.

La disminución de los pasajeros transportados, la no autorización para actualizar las tarifas y el no pago de impuestos por los concesionarios, en los últimos años de la década del 90, produjeron efectos negativos en el sistema de transporte. Además dio lugar a juicios cruzados entre el Estado, por el cobro de las deudas de los empresarios, y de estos, por la no actualización de las tarifas.

Por motivos económicos producidos por la crisis del tequila y la de Brasil y principalmente por las "malas" políticas públicas implementadas, surgió una inequitativa distribución de los ingresos que implicaba que en Mendoza más de la mitad de la población estaba por debajo de la línea de la pobreza, un 18,8 % por debajo de la línea de indigencia y un 3 % de población sumergida. Para las personas debajo de la línea de pobreza los gastos de transporte representaban entre un 20 a un 45 % de su presupuesto, con lo cual si viajaban disminuían el consumo de alimentos. En el caso de los indigentes no podían viajar si tenían que pagar.

Al final de la década del 90 los usuarios tuvieron un servicio totalmente ineficiente, completamente deteriorada la calidad, por el estado del interior de los vehículos, perjuicios ocasionados por las tardanzas al trabajo, al estudio y demás actividades debido al incumplimiento de las frecuencias horarias, colectivos que se rompían en el trayecto, etc.

### Bibliografía

Ciudades en Movimiento: *Revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial. El transporte público vial de pasajeros*. Disponible en web: [www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/ciudades/cap7](http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/ciudades/cap7).

Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 7 al 11 de noviembre de 1994, 611 pp.

Dirección de Vías y Medios de Transporte. Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza, *Manifestación general de impacto ambiental. Plan de transporte 2001*, 802 pp.

García Schilardi, María Emilia, *Regulación en el mercado de transporte*, Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencia Técnica y Postgrado de la Univ. Nacional de Cuyo. Año 2006, 130 pp.

Giner de Lara, M. E., Pasteris de Solavallone, E., Tomassetti de Piacen-

- tini, Z., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. I. y Millán, M. F., *Transporte. Estructuras de mercado y costos. Tópicos especiales* (Mendoza, Edit. Fac. Ciencias Económicas, Univ. Nac. de Cuyo, 2002), 291 pp.
- Giner de Lara, M. E., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. I., Tomassetti de Piacentini, Z., Pasteris de Solavallone, E., y tres becarios, *Aspectos económicos del transporte urbano en el Gran Mendoza*. Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Univ. Nac. de Cuyo. Año 2004, 171 pp.
- Giner de Lara, M. E., Pasteris de Solavallone, E., Tomassetti de Piacentini, Z., Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. I. y Millán, M. F., *Transporte. Estructuras de mercado y costos. Tópicos especiales*, Mendoza, Editorial Fac. Ciencias Económicas, Univ. Nac. de Cuyo, 2002, 291 pp.
- Giner de Lara, M. E., Pasteris de Solavallone, E., Marsonet, P. A., Tomassetti de Piacentini, Z., y Lara de Ricci, M. I., *Transporte de carga. Estructura de mercados y costos*, Mendoza, Edit. Fac. Ciencias Económicas, Univ. Nac. de Cuyo, 2001, 375 pp.
- Gutiérrez, Andrea I., *Neoliberalismo y servicio público: El caso del transporte urbano de pasajeros, con especial referencia al de la región metropolitana de Buenos Aires*. En XI Congreso de Pesquisa e Ensino em Transportes, vol. 2, ANPET, Río de Janeiro, 1997, pp. 635-643. Disponible en web: [www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/.../geo/.../GutierrezANPET97](http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/.../geo/.../GutierrezANPET97).
- Ley 23.696 de Reforma del Estado del 17 de agosto de 1989. Publicada en el Boletín Oficial del 23 de agosto de 1989.*
- Marsonet, P. A., Lara de Ricci, M. I., Giner de Lara, M. E., Comellas, E., y tres becarios, *El transporte en las actividades económicas urbanas y rurales de Mendoza*, Proyecto de Investigación de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Univ. Nac. de Cuyo. Año 2007.
- Marsonet, Pedro A., *Monopolio: Teoría y una aplicación del software matemática*, Facultad de Ciencias Económicas-Univ. Nacional de Cuyo, 1998. Serie Cuadernos nº 262, 47 pp.
- Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza. Encuesta Origen. Destino de 1986 y 1998.
- Ministerio de Ambiente y Obras Públicas del Gobierno de Mendoza. *Pliego general de bases y condiciones y Pliego de condiciones particulares y especificaciones técnicas de la licitación pública nacional para el otorgamiento de las concesiones de operación de los servicios públicos de transporte colectivo de pasajeros del Gran Mendoza mediante ómnibus*. Año 2001, 139 pp.
- Regoli Roa, Silvia. *La regulación del transporte público urbano de pasajeros: El caso de la ciudad de Santa Fe. Documentos y Aportes en Administración*

PEDRO A. MARSONET

*Pública y Gestión Estatal*. Santa Fe, n° 9, dic. 2007. Disponible en web: [www.scielo.org.ar/scielo.php?](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?)

Severino, Sebastián, *Eficiencia en el transporte público de pasajeros en el Gran Mendoza: análisis y propuestas*. Trabajo de Investigación. Facultad de Ciencias Económicas-Univ. Nacional de Cuyo. Año 2000, 169 pp.

Sonco Mendoza, Percy Milton, *El transporte público urbano. Entre el paradigma de la competencia y la herejía de la regulación*. Univ. Nac. de San Agustín. Disponible en web: [www.unsa.edu.pe/escuelas/de/rev\\_derecho/.../PSonccoM](http://www.unsa.edu.pe/escuelas/de/rev_derecho/.../PSonccoM).

Subsecretaría de Energía de la Nación, Seminario. *Uso racional de la energía en el transporte urbano y la planificación urbana*, Buenos Aires, S.E.G.B.A. S.A., 1990, 198 pp.

**Entrevistas realizadas a:**

Pujol, Irene, Director de Vías y Medios de Transporte del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza durante el período diciembre 1997 a diciembre 1999.

Razquin, Oscar A., Director de Vías y Medios de Transporte del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza durante los primeros años de la década del noventa. Gerente de AUTAM (Asociación Unida del Transporte Automotor de Mendoza).

Roldán, Alejandro, Miembro del Equipo de Transporte que realizó el diagnóstico previo y confeccionó el Plan de Transporte 2001. Responsable del diseño de las encuestas y sus análisis.

Schilardi, María del Carmen, Jefa del Departamento de Planificación de la Dirección de Vías y Medios de Transporte del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas de Mendoza. Miembro del Equipo de Transporte que realizó el diagnóstico previo y confeccionó el Plan de Transporte 2001.