



Desde el Aula el Aula

Participación de la empresa privada en la gestión de proyectos del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), TransMilenio: Fases I y II en la ciudad de Bogotá

Alejandro Jordan Flórez¹

Resumen

Este artículo se enmarca en el proyecto de grado “Participación de la empresa privada en la gestión de proyectos del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), TransMilenio: Fases I y II en la ciudad de Bogotá”, realizada por el autor.

Las relaciones entre el sector público y el privado en la gestión de grandes proyectos urbanos se consideran como uno de los ejes principales de análisis para caracterizar figuras de gestión metropolitana, como es el caso de TransMilenio Fase I (Calle 80, Av. Caracas, Autopista Norte y Calle 13) y Fase II (Américas – Calle 13, Av. Suba, NQS). Las empresas privadas participantes enfrentaron nuevos escenarios de desarrollo para responder a intereses locales e internacionales, optimización de recursos físicos, económicos, sociales y ecológicos,

1. Ingeniero civil de la Universidad Javeriana. Magister en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Especialista en Evaluación del impacto ambiental de proyectos de la Universidad Jorge Tadeo Lozano. Actualmente se desempeña como docente e investigador del Programa de Negocios Internacionales de la Universidad Piloto de Colombia.



que hacen necesario centrar esfuerzos para crear escenarios propicios para promover la inversión y financiación de los proyectos, al igual que buscar mecanismos para involucrar al sector privado en las políticas públicas, generar asociaciones público – privadas para mejorar resultados de productividad y competitividad.

Palabras clave:

TransMilenio, grandes proyectos urbanos, participación público-privada, sostenibilidad.

I. La empresa privada en su papel realizador y generador de proyectos de gestión urbana

Desde la intensificación de uno de los fenómenos más importantes a nivel mundial como lo es la globalización, se han producido cambios relevantes en las estructuras sociales, políticas, económicas y ambientales de los países, por ende en las grandes urbes desarrolladas en sus espacios, que han generado la aparición de problemáticas y situaciones de gran impacto, como: la movilidad, la migración interregional, la migración a urbes, poblaciones concentradas, la aparición de ciudades globales, la recomposición de la jerarquía de sectores - localidades, las nuevas formas de segmentación social - territorial, el deterioro ambiental, el declive industrial y el aumento de la pobreza.

Con la implementación de las operaciones urbanas, se generan diversos fenómenos y resultados, desde impactos positivos en las ciudades, hasta problemá-

ticas de tipo social como desplazamientos, valor de predios, tipo de diseño y construcción de proyectos, donde el sector privado estará siempre atento a participar y obtener rendimientos económicos altos.

Históricamente, el sector privado mantuvo siempre serias reservas sobre la manera de operación y modelo de gestión del sector público, principalmente por su sentido del bien colectivo que no promulga como objetivo principal la búsqueda de rentabilidades que le interesaban; y en contra punto, el sector público, se movía con cautela respecto del sector empresarial, por su sentido estrictamente centrado en beneficios financieros y antiguamente menos sensible al impacto social de su actividad.

La identificación y análisis de variables para caracterizar empresas privadas en la gestión de proyectos de transporte masivo se inicia con la exposición de intereses perseguidos y problemas percibidos, según Tabla 1.



Tabla 1.
El fortalecimiento de la eficacia en las actividades de desarrollo del sector privado tradicional

	Dirigidas a actores del sector público	Dirigidas a actores del sector privado
<p>Impulsadas por actores del sector privado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Empresas • Organizaciones de la sociedad civil • Fundaciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de estándares más amplios (reglamentación industrial, sostenibilidad, gobernabilidad empresarial). • Presión para cambios en las políticas • Fomento de procesos participativos a través del diálogo social 	<ul style="list-style-type: none"> • Vínculos empresariales y asociaciones • Inversión, incluida la inversión extranjera directa. • Tutela de empresarios
<p>Impulsadas por actores del sector público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gobiernos locales • Gobiernos donantes • Organismos que trabajan por el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma de políticas. • Asesoramiento Financiación y asistencia técnica para reformas del sector público sobre políticas • Transferencias financieras (ayudas y prestamos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones público – privadas, por ejemplo, para la prestación de servicios básicos. • Organismos consultivos público – privados. • Privatización o contrata • Fomento de la inversión. • Servicios directos de desarrollo empresarial • Financiación directa

Fuente: Comisión sobre el Sector Privado y el Desarrollo. PNUD. Informe para el Secretario General de las Naciones Unidas. El impulso del Empresariado (El potencial de las empresas al servicio de los pobres), 2004, p. 30.

El nuevo modelo de gestión urbana del sistema de transporte masivo TransMilenio, intenta articular la participación de la inversión pública con la privada lo que permite deducir que la gestión de grandes proyectos urbanos involucra no solo la participación del sector público, sino también la presencia permanente del sector privado, representado en sus diferentes tipologías (operadores del sistema de transporte masivo, inmobiliarias, aseguradoras entre otras), fluctuando la importancia e impacto según las características del proyecto. Históricamente el sector privado ha intervenido en el país de manera significativa en proyectos de carreteras y vías nacionales, a través de la figura contractual de concesiones. En la actualidad el rol de la empresa privada en proyectos de gestión urbana, ha evolucionado con el aval del Estado colombiano, en la creación y promulgación de leyes de asociación público – privado.

Un buen gobierno o una buena gobernabilidad se relacionan especialmente con la responsabilidad de los gobiernos de la ciudad respecto del uso eficiente de los recursos públicos y sobre todo con su capacidad de armonizar las demandas e intereses diversos, en un marco de integración social y desarrollo humano... La búsqueda de mayor eficiencia ha significado la aplicación de modelos de cooperación y asociación público-privada, a los que se agrega la participación de las organizaciones comunitarias. Un nuevo gobierno urbano se sustenta precisamente en estos modelos, en los que se experimenta la articulación de intereses de variados actores, lo que nos remite a una nueva y compleja gobernabilidad de contrastes y conflictos



entre actores, y a la vez, de una mayor identidad y compromiso. Esta gobernabilidad supone entonces niveles de articulación entre los diferentes ámbitos de la gestión gubernamental con la determinación precisa de responsabilidades e incentivos. “Es aquí donde cobra máxima importancia la participación ampliada a los grupos y sectores de la comunidad, reconociendo su aporte como principal recurso para la gestión. (CEPAL, 2003, pp. 57-58).

La participación privada en proyectos internacionales de redes de transporte colectivo en las áreas urbanas y su papel en la configuración de la estructura de la ciudad, se evidencia en el desarrollo de proyectos como los estudiados por el ingeniero Jordi Juliat Sort en su libro *Redes Metropolitanas* (2005), en el que establece relaciones entre la historia, el urbanismo y las redes de transporte en once ciudades del mundo (Londres, Nueva York, París, Berlín, Tokio, Los Ángeles, Madrid, Barcelona, Milán, Ciudad de México y Singapur), en un recorrido que permite recordar los orígenes de los medios de transporte modernos: los ferrocarriles convencionales y su posterior conversión en metros y tranvías, a los actuales ferrocarriles de alta velocidad; de la aparición en el contexto metropolitano del coche y del autobús a las autopistas y los actuales aeropuertos. Dentro de las ventajas que reportan las redes se encuentran:

Posibilitar la transferencia de capacitación, tecnología y calidad.

Garantizar que las inversiones extranjeras directas tengan efectos indirectos positivos. Atraer empresas al sector formal.

Crear capacidad para regular las transacciones a través de contratos mercantiles.

Abrir los mercados y el suministro a las empresas más pequeñas a través de redes de socios mayores.

Aumentar la capacidad de las pequeñas y medianas empresas de dichas redes para

conseguir financiación en condiciones comerciales.

Mejorar los salarios, las condiciones laborales y la productividad de las empresas locales.

Aumentar la oferta y reducir los precios para los consumidores más modestos introduciendo en el mercado una gama más amplia de productos.

Estas redes, que pueden incluir relaciones verticales en la cadena de suministro y agrupamientos horizontales, tienen asimismo un enorme potencial aunque, hasta el momento, su impacto ha sido limitado y se ha concentrado en unos cuantos países en desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal, 2009).

II. La participación público - privada en Colombia, enfoque normativo y contratación

La vinculación de capital privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura pública es un tema ampliamente conocido y explorado en Colombia. La Constitución Política promulgada en 1991 abrió nuevos espacios para la participación privada en proyectos de infraestructura y servicios públicos, lo cual detonó la expedición de un número importante de leyes y decretos que dieron vida y regulación a diversos esquemas de participación entre el sector público y privado.

En el proyecto de investigación “Gestión de grandes proyectos urbanos en espacios metropolitanizados” de la Maestría en Gestión Urbana de la Universidad Piloto (2011) las relaciones entre el sector público y el privado en la gestión de grandes proyectos urbanos, se consideran como uno de los tres ejes principales de análisis para caracterizar figuras de gestión metropolitana (los otros dos son relaciones entre niveles de gobierno y relaciones interjurisdiccionales). La investigación, de la cual surge este artículo está



orientada a profundizar en esta dimensión, el Sistema de Transporte Masivo SITM, a la luz del caso del TransMilenio Bogotá.

Durante los últimos años el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) han considerado necesario promover el esquema de Asociación Público-Privada, en el contexto de una política pública de disciplina fiscal tanto en el sector público como en el sector privado para que trabajando de manera conjunta bajo un marco cooperativo y transparente se logren desarrollar proyectos de infraestructura que aceleren el crecimiento económico de la Nación.

Es por ello que han trabajado en el desarrollo de un marco de referencia para el estudio e implementación de proyectos de infraestructura pública y servicios relacionados que permita que estos proyectos se analicen, evalúen, estructuren y ejecuten de forma homogénea, de acuerdo con un conjunto de normas y procedimientos predeterminados, establecidos inicialmente en el "Manual de procesos y procedimientos para la ejecución de proyectos de Asociación Público - Privada" Diciembre 2010, elaborado en un esfuerzo conjunto entre la Subdirección de Banca de Inversión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Gerencia de Participación Privada del Departamento Nacional de Planeación a través de una cooperación técnica suscrita con el Banco Interamericano de Desarrollo y con la asesoría estratégica de PartnershipsUK2, y por otra parte la Ley 1508 de enero 10 de 2012 "Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones".

Lo que reafirma que el concepto genérico de la colaboración público-privada, está en auge, que presenta innumerables ventajas, pero también es claro que trae desventajas y riesgos. Las razones para recurrir a esta participación tanto de carácter técnico como ideológico encierran aspectos de complejidad

y problemática de responsabilidades, que hacen necesario "...la aplicabilidad de las cláusulas de sostenibilidad a la contratación pública". (González, 2010, p. 65).

La clave, por tanto, de toda participación público-privada es determinar el reparto de responsabilidades entre sectores desde una doble perspectiva. Por una parte, desde la perspectiva de la regulación o, en otras palabras, qué aspectos van a ser regulados por el sector público y qué aspectos van a ser decisión del sector privado. Y, por otra parte, desde la perspectiva de la asignación de riesgos entre el sector público y el sector privado. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Departamento Nacional de Planeación, 2010)

En lo referente a la normatividad y contratación se encuentra que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 734 de 2012 (abril 13) por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el cual se recogen, en un solo cuerpo normativo, las reglas necesarias para el adelantamiento de los procesos contractuales, de los contratos y otros asuntos relacionados con los mismos. Contempla entre otras las Leyes 80 de 1993, 361 de 1997, 816 de 2003, 905 de 2004, 996 de 2005, 1150 de 2007, 1450 de 2011, 1474 de 2011 y el Decreto-Ley 4170 de 2011 y 019 de 2012.

El Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuyo propósito se dirige a establecer las condiciones y requisitos a las cuales se deben someter las entidades estatales, los servidores públicos y los particulares; para adelantar los procesos de selección de contratistas, celebrar, ejecutar, terminar y liquidar los denominados contratos estatales.

Asimismo consagró como principios de la contratación estatal "la transparencia, economía, responsabilidad, principio del equilibrio financiero y de la ecuación contractual, principio de la selección objetiva, y los principios rectores de la administra-



ción pública, buena fe, moralidad, eficiencia administrativa, e interés general entre otros. Frente a las entidades no sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estableció que en desarrollo de su actividad contractual, deberán aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de la que trata los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, así como el régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos en la Ley para contratar.

III. ¿Cuál ha sido el rol del sector privado en la implementación del sistema de transporte TransMilenio en Bogotá?

El sistema TransMilenio es un complejo proyecto que hace parte del Sistema Integrado de Transporte de Bogotá, que incluye la red de ciclo-rutas y los proyectos futuros de Tren de Cercanías y la primera línea del Metro de la ciudad, que tiene por objeto establecer, según CONPES 3093 del 2000, cuatro (4) etapas para la construcción de 23 troncales y 388Km, durante 16 años, hasta dar cobertura al 80% de la población de la ciudad, tal como se aprecia en tabla y mapa adjunto, sin embargo esa propuesta inicial se ha modificado de acuerdo con el desarrollo del Sistema y la disponibilidad de recursos.

Actualmente Bogotá está implementando un nuevo Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) con un esquema de rutas Troncales, Urbanas, Alimentadoras, Complementarias y Especiales. La inversión inicial contemplada era de US\$500 millones en los diversos componentes, cuya financiación tiene origen en un 40 % del Distrito Capital, a través de la sobretasa a la gasolina, y el aporte de la Nación en un 60%.

El Sistema TransMilenio está compuesto por infraestructura que incluye corredores troncales, vías de conexión, estaciones, puentes peatonales, portales, patios, vías para las rutas alimentadoras, paraderos de alimentación, un sistema de operación de buses,

el sistema de operación de los equipos de recaudo y el sistema de gestión apoyado en un centro de control. (IDU, 2002)

Las fases generales del sistema TransMilenio se programaron inicialmente por etapas así:

Etapa 1998-2001: Calle 80, Caracas y Autopista Norte con un total de 41 Km.

Etapa 2001-2006: Américas, Avenida Suba, NQS, Carrera 10, Carrera 7, Calle 26, Calle 170, Calle 6, Avenida de los Cerros y C.F.S con un total de 131.4 Km.

Etapa 2006-2011: Avenida Boyacá, Avenida Primero de Mayo y Calle 13 con 84.9 Km de extensión total.

Etapa 2011-2016: Avenida Villavicencio, Avenida 68, Avenida Calle 63, Calle 200, Avenida Ciudad de Cali, Avenida Longitudinal de Occidente y la extensión de la Autopista Norte 1 con un total de 120.7 Km.

Caracterizar la participación de la empresa privada consiste en describir y comprender la actuación del sector privado en función de su entorno externo, recursos, competencias internas, expectativas e influencias de los grupos de interés: operadores del STM, inmobiliarias, desarrolladores de proyectos, prestadores de servicios financieros y aseguradoras entre otros).

La experiencia de la Fases I y II del sistema de transporte TransMilenio en Bogotá, comprueba el acierto de implantar un sistema de transporte masivo que aprovecha espacio vial existente y que transporta volúmenes de pasajeros logrando importantes beneficios para la ciudad y los ciudadanos.

La investigación permitió identificar un conjunto de intereses y problemas percibidos, por las empresas privadas participantes de la Fase I y II de TransMilenio, como se observa en la Tabla 2.



Tabla 2.
Participantes del Sector Privado en Proyectos de STM – TransMilenio en Bogotá Fase I y Fase II

Grupos de Empresas Privadas	Intereses	Problemas percibidos
Operadores del STM TransMilenio	<ul style="list-style-type: none"> • Operación del sistema • Reducción de costos operativos • Rentabilidad de operación • Ahorro de tiempos de desplazamiento • Disminución de la contaminación • Integración tarifaria • Disminución de la accidentalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de adjudicación de operación del sistema • Adquisición, reparación y mantenimiento de articulados. • Instalación y operación de recaudo de la prestación del servicio • Demanda de pasajeros • Proceso de chatarrización del transporte público colectivo
Instituto de Desarrollo Urbano IDU (Desarrolladores de proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación, diseño, ejecución e implementación de los proyectos. • Rentabilidad en la inversión de recursos de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación de los proyectos • La no entrega oportuna de la totalidad de los estudios y diseños de detalle para la construcción por parte de los entes gestores • Ausencia de la institucionalidad requerida para la ejecución
Servicios Financieros y Aseguradores (Recaudadores y Fiduciaria)	<ul style="list-style-type: none"> • Cofinanciación de los sistemas TM 	<ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad del STM • Política de costos adicionales y contingencias
Servicios de Mantenimiento, Publicidad	<ul style="list-style-type: none"> • Contrato de largo plazo • Rentabilidad en la inversión de recursos de operación 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación de operaciones • Política de costos adicionales y contingencias

Fuente: Construcción del autor.

El trabajo de investigación adelantado, permitió identificar problemáticas puntuales en los actores del sistema TransMilenio relacionadas con leyes, normas y reglamentaciones en el caso del sector público, que articulen el seguimiento oportuno al desarrollo de proyectos y promuevan actividades de transformación de unas organizaciones públicas orientadas a la gestión directa hacia una administración inte-

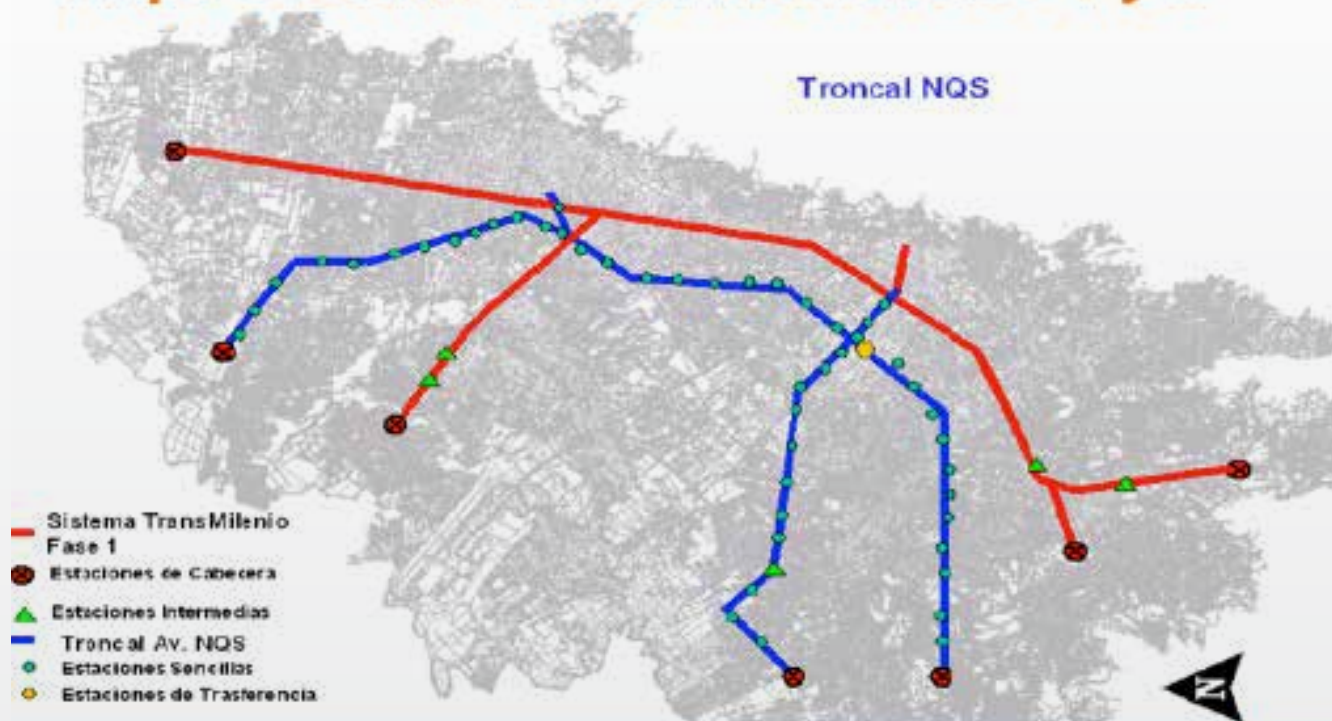
gral que opera con una red de operadores públicos y privados.

Otro de los principales hallazgos del proceso de investigación está relacionado con el sector privado y la falta de promoción de modelos y planes de negocios, que permitan alcanzar desarrollo económico y consecución de los recursos financieros para la inversión.



Mapa 1.
Sistema de TransMilenio Fases I y II

Mapa Sistema TransMilenio Fase 1 y 2



Fuente: TransMilenio S.A

En el conjunto empresarial del sistema de operación de TransMilenio, de las diecisiete (17) empresas privadas analizadas, quince (15) son sociedades anónimas S.A., que según el Código de Comercio – Decreto 410 de 1971 es un tipo de sociedad formada por la reunión de un fondo social suministrado por accionistas responsables hasta el monto de sus respectivos aportes; administrada por gestores temporales y revocables y tiene una denominación seguida de las palabras “Sociedad Anónima” o de las letras “S. A.”.

Una (1) es del tipo SAS o sea Sociedad por Acciones Simplificada, que acorde con la Ley 1258 del 2008, está constituida por una o varias personas naturales o jurídicas, quienes sólo son responsables hasta el monto de sus respectivos aportes.

Tres (3) son Unión Temporal, que son organizaciones empresariales, al igual que los Consorcios, de carácter atípico contempladas en el Régimen de Contratación Administrativa Nacional, las cuales se encuentran reguladas en el Artículo 7° de la Ley 80 de 1993.

Los Consorcios y las Uniones Temporales, como contratos de colaboración económica o empresarial, tienen como finalidad unir esfuerzos para la efectiva realización de grandes proyectos -principalmente en infraestructura-, que permiten recaudar, concentrar, administrar e invertir importantes recursos de capital, técnico, financiero e intelectual. (Cámara de Comercio de Bogotá CCB, 2009).

Para analizar este eje temático, en las Tablas 3 y 4 se presenta información referente a composición del capital (autorizado, suscrito, pagado) para las Fases I y II del sistema TransMilenio de las empresas privadas operadoras de los Buses Troncales, operadoras de los Buses Alimentadores, Recaudadores y Publicidad.

Las Empresas Operadoras son las encargadas de comprar y operar los buses troncales que actualmente están en los corredores de Fase I (Calle 80, Av. Caracas, Autopista Norte y Calle 13) y de Fase II (Américas, NQS y Suba). Adicionalmente, se encargan de contratar y capacitar los conductores del Sistema. Con el fin de maximizar la eficiencia y la cobertura del TransMilenio, el sistema de operación

incluye servicios troncales y servicios alimentadores. Los operadores de las troncales del sistema son siete empresas que se conformaron para participar en TransMilenio. Estas empresas son: SI99 S.A., Express del Futuro S.A., Ciudad Móvil S.A., Metrobús S. A., Transmasivo S.A., SI02 S.A. y Conexión Móvil S.A.; los operadores de alimentación son: Alnorte Fase II, Alcapital Fase II, SI03 S.A., Citimóvil S.A., ETMA S.A. y TAO S.A. Estas empresas apoyan y están comprometidas con la reestructuración del transporte público de Bogotá. Las empresas operadoras son escogidas a través de procesos licitatorios abiertos, en los cuales se solicitan estrictos requisitos financieros, legales y técnicos, y se evalúan condiciones que garantizan la mejor selección de acuerdo con los principios de TransMilenio S.A.

Tabla 3.
Características estructura jurídica y composición de capital

Tabla 3 Características Estructura Jurídica y Composición de Capital (Datos de constitución de la empresa)				
Razón social	Fecha primer dato	Capital (Millones de pesos)		
		Autorizado	Suscrito	Pagado
Sistema Integrado de Transporte SI 99 S.A.	3 de Marzo de 2000	1.000	249	83
Express del Futuro S.A.	3 de Marzo de 2000	4.800	4.792	4.672
Metrobús S.A.	7 de Julio de 2000	13.500	13.500	13.500
Sociedad Internacional de Transporte Masivo S.A.				
Conexión Móvil S.A.	4 de Marzo de 2003	1.800	1.800	1.800
Transmasivo S.A.	24 de Junio de 2002	12.500	11.150	3.902
SI 02 S.A.	3 de Diciembre de 2002	500	250	250
SI 03 S.A.	31 de Octubre de 2003	400	200	200
Citi Móvil S.A.	27 de Octubre de 2005	2.160	2.160	2.160
Empresa de Transporte Masivo y Alimentación S.A.	12 de Diciembre 2003	20	20	20
Transporte Alimentador de Occidente S.A.	11 de Febrero de 2004	10	10	10
Unión Temporal al Norte Fase 2 S.A.				
Unión Temporal al Capital Fase 2 S.A.				
Angelcom S.A.	8 de Mayo de 2002	1.500	800	800
Unión Temporal Fase II – (Angelcom S.A. y XEBT de Corea del Sur) y Recaudo Bogotá S.A.S				
HSBC Fiduciaria S.A				
Publimilenio S.A.S	28 de Septiembre de 2004	2.000	1.000	1.000

Fuente: construcción del autor con datos de Certificados de existencia y representación legal o inscripción de documentos de la CCB – Cámara de Comercio de Bogotá CCB.



Tabla 4.
Características estructura jurídica y composición de capital (datos hasta 2012)

Tabla 4 Características Estructura Jurídica y Composición de Capital (Datos hasta 2012)				
Razón social	Fecha datos último año	Capital (Millones de pesos)		
		Autorizado	Suscrito	Pagado
Sistema Integrado de Transporte SI 99 S.A.	31 de Diciembre de 2012	3.000	249	83
Express del Futuro S.A.	31 de Diciembre de 2012	20.400	14.384	14.330
Metrobús S.A.	31 de Diciembre de 2012	13.500	13.500	13.500
Sociedad Internacional de Transporte Masivo S.A.	31 de Diciembre de 2012	14.200	14.200	14.200
Conexión Móvil S.A.	31 de Diciembre de 2012	1.800	1.800	1.800
Transmasivo S.A.	31 de Diciembre de 2012	16.000	15.805	15.799
SI 02 S.A.	3 de Abril de 2012	56.000	28.000	28.000
SI 03 S.A.	31 de Diciembre de 2012	400	370	370
Citi Móvil S.A.	15 de Agosto de 2007	4.000	3.070	3.070
Empresa de Transporte Masivo y Alimentación S.A.	2 de Septiembre de 2010	4.699	3.829	3.829
Transporte Alimentador de Occidente S.A.	9 de Agosto de 2010	122	122	122
Unión Temporal al Norte Fase 2 S.A.				
Unión Temporal al Capital Fase 2 S.A.				
Angelcom S.A.	31 de Diciembre de 2012	2.500	1.972	1.972
Unión Temporal Fase II – (Angelcom S.A. y XEBT de Corea del Sur) y Recaudo Bogotá S.A.S				
HSBC Fiduciaria S.A.	31 de Diciembre de 2012	15.000	8.583	8.583
Publimilenio S.A.S	31 de Diciembre de 2012	2.000	1.250	1.250

Fuente: construcción del autor con datos de Certificados de existencia y representación legal o inscripción de documentos de la CCB – Cámara de Comercio de Bogotá CCB.

En los datos de las empresas de Buses Articulados Fase I, en los valores de Capital se determina una variación importante en la composición de Capital Autorizado acumulado de la empresas participantes, al pasar de un valor inicial de \$ 40.190 millones a un valor en el año 2012 de \$153.621 millones, con un crecimiento del 282% (\$113.431 millones). Igualmente con el Capital Pagado al pasar de \$28.397 millones inicial, a \$106.918 millones en 2012 (crecimiento del 276%), variaciones que representan una forma continua de financiamiento de las empresas.

En los resultados económicos de la operación del sistema TransMilenio de la Fase I y II, se evidencia un desequilibrio porque socializan las inversiones en infraestructura (compra de predios, troncales, paraderos, terminales, andenes) y privatizan las utilidades. En las fases I y II (Avenida Caracas, Autonorte, Calle 80, Eje ambiental) el sector público invirtió 3,4 billones de pesos equivalentes al 80-85 por ciento del total, recibe el 5% de los ingresos, que los destina al

control satelital de los buses y el mantenimiento de la infraestructura; en cambio el sector privado invirtió 0,65 billones de pesos equivalente al 15-20% de la inversión total, recibe el 95 por ciento de lo recaudado (64,5% los operadores, 20% las empresas alimentadoras, 11% quien recauda y 0,5% la sociedad fiduciaria). Este hallazgo explica en gran parte la insolvencia económica de la empresa TransMilenio S.A difundida en diferentes medios de comunicación oficiales y privados.

De lo anterior, se formulan nuevas preguntas de investigación:

¿Cómo lograr la sostenibilidad financiera del transporte urbano colectivo y masivo?

Igualmente la falta de mecanismos de asociación y cooperación entre el sector público y el privado no contemplados en la Ley 1508 de enero del 2012 de Asociación Publico Privada, para participar y mejorar el acceso a recursos de capacitación, financiación y servicios básicos, lleva a formular otro tipo de preguntas de investigación:



¿Qué retos de gestión hay que enfrentar todavía en la articulación público-privada para la gestión de grandes proyectos urbanos?

IV. Apuntes y visión de la participación privada en el sistema TransMilenio

La revisión documental y análisis de información realizada en la investigación, ofrece nuevas reflexiones y cuestionamientos en relación con la participación de la empresa privada en la generación de grandes proyectos urbanos de sistemas de transporte masivo en espacios metropolizados.

El análisis de la información realizada al sistema de transporte TransMilenio en sus Fases I y II permite conocer cómo en una infraestructura pública vial participan unas empresas privadas concesionarias con sus buses bajo la programación de una empresa pública denominada igualmente TransMilenio S.A.

Uno de los elementos positivos del sistema TransMilenio es haber permitido que aparecieran nuevos grupos empresariales, gran parte de ellos de extracción popular, que se iniciaron en el sector de movilidad urbana como operadores o propietarios de buses en el caótico sistema privado de transporte público de la ciudad capital, que se le permitió participar sin control en las principales ciudades del país, que todavía subsiste y es una de las causas de la "inmovilidad" urbana. Se identificó como ocurrió la transición de más de 67 compañías que controlaban la operación de la ciudad con más de 20.000 vehículos, a la conformación de siete (7) grupos empresariales privados para operación de las troncales y seis (6) para la alimentación del sistema, con 490 buses articulados y 300 buses alimentadores.

Esta reestructuración empresarial permite al sector privado mejorar su eficiencia y productividad evidenciado en sus resultados financieros, apalancando sus valores económicos con estrategias centradas en la operación, entendida ésta como el producto de la fijación de una tarifa de pasaje que soporte los

costos de operación de las empresas privadas que participan en el sistema (operadores, alimentadores, recaudo y fiducia) sin que se requieran recursos públicos. La tarifa es eficiente si garantiza la sostenibilidad de la operación y una utilidad razonable. Y es equitativa si articula la capacidad de pago con el nivel de ingreso socioeconómico. La financiación del sistema responde a la lógica de un negocio privado. La prestación del servicio de las empresas privadas mediante concesión, ha conducido a prácticas de competitividad, productividad y eficiencia en el sistema de transporte, especialmente lo reglamentado en torno al incentivo de ingreso en función de kilómetros recorridos.

Sin embargo la revisión y análisis de la información económica y financiera conseguida, genera inquietud respecto a la sostenibilidad integral del sistema de transporte, que alude solamente al proceso de operación, y que está expresamente incluido en los contratos: la autosostenibilidad se refiere a la operación. La distribución del ingreso es inequitativa, y beneficia solamente al empresario privado. Normalmente los sistemas de transporte masivo requieren de subsidios por ser un bien y servicio casi público, por lo que al incluir los costos de infraestructura ningún sistema es autosostenible. La experiencia de TransMilenio concluye que en este proyecto de infraestructura de transporte urbano son escasos los avances en materia de descentralización, las obligaciones de financiación en porcentajes que oscilan entre el 60% y 70% de la inversión son a cargo de la Nación. Para futuras investigaciones, una de las preguntas debe girar alrededor de la sostenibilidad de los sistemas de transporte masivo.

El análisis de la participación organizada del sector privado en el sistema TransMilenio a través de consorcios, empresas y asociaciones, transformó "la guerra por el centavo", expresión del capitalismo salvaje, a un sistema capitalista corporativo, pasando de empresas afiliadoras de vehículos a empresas propietarias de vehículos, liderado por el Estado, con el propósito de ofrecer un servicio eficiente, con



una mejor estructura tecnológica de equipos y sistemas de control. En este último aspecto se destaca el aporte de las empresas privadas recaudadoras mediante la implementación del sistema prepago de venta electrónica de pasajes, para ofrecer una mayor calidad del servicio y mayor reducción en el tiempo de viaje de los usuarios.

La implementación de la Fase I de TransMilenio con sus resultados permite comprobar la viabilidad de establecer un sistema de transporte masivo que aproveche espacio vial existente y que transporte un número de pasajeros semejantes a los movilizados por sistemas tipo metro en otras ciudades. La participación incipiente de operadores privados en articulación con el sector público, arrojaron beneficios percibidos por los usuarios, especialmente relacionados con ahorro de tiempo de viaje.

La participación público-privada en la gestión de grandes proyectos urbanos en espacios metropolitanizados es un reto para el país, ya que busca implementar estrategias que le permitan enfrentar los nuevos escenarios de desarrollo que respondan a los intereses locales e internacionales y la optimización de sus recursos físicos, económicos, sociales y ecológicos.

El sector privado en su papel dinamizador del desarrollo nacional ha intervenido en diferentes escenarios de los sectores productivos y de infraestructura del país, que impulsaron a gobiernos e instituciones locales y regionales a reformar y reglamentar nuevas políticas orientadas a lograr asociaciones público – privadas. El reto comprende muchas fases, al respecto ya se han iniciado acciones de reglamentación y leyes para permitir la participación del sector empresarial y las instituciones públicas.

A futuro se hace necesario centrar esfuerzos para crear escenarios propicios para promover la inversión y financiación de los proyectos, al igual que buscar mecanismos para involucrar al sector privado en las políticas públicas para mejorar resultados de productividad y competitividad. Los SITM implementados hasta el momento en otras ciudades del territorio nacional muestran las bondades emergentes de la participación privada, sin embargo estos no son la solución total a la demanda de transporte público y por tanto, requieren medidas complementarias mediante el transporte público colectivo. Priorizar los subsistemas de transporte más sostenibles, articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte, de regulación y control del tráfico con la implementación de tecnologías apropiadas.

Referencias

- (CEPAL) Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). *Alianza Público Privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- (CEPAL), C. E. (2002). *Evaluación del Impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, TransMilenio*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas LC/L1786-P.
- Cámara de Comercio de Bogotá CCB. (2009). *Modelo de Cláusulas para Contratos de Unión Temporal o Consorcio*. Bogotá: Horizontes Gráficos SA.
- Gonzalez Garcia, J. V. (2010). *Colaboración Público - Privada e Infraestructura de Transporte*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- IDU - Instituto de Desarrollo Urbano. (8 de Dic de 2012). *Instituto de Desarrollo Urbano - IDU*. Recuperado el 8 de Diciembre de 2012, de Instituto de Desarrollo Urbano - IDU: <http://www.idu.gov.co/web/guest/inicio>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Proyectos de Asociación Público - Privada*. Bogotá: MHCP.
- TRANSMILENIO S. A. (12 de 10 de 2012). Recuperado el 7 de FEB de 2012, de TRANSMILENIO S.A: www.transmilenio.gov.co