

NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
LC/L.340
18 de junio de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LOS VEHICULOS POR PUESTO EN EL TRANSPORTE URBANO DE CARACAS

Este documento fue preparado para ser presentado en el seminario sobre experiencias de transporte urbano en América Latina, organizado por el proyecto conjunto Empresa Brasileña de Transporte Urbano (EBTU)/CEPAL, con la colaboración del Banco Mundial.

85-3-324



Handwritten text or a signature in the upper right quadrant of the page.

Handwritten text or a signature in the upper right quadrant, below the first line.

Handwritten text or a signature in the middle section of the page.

Handwritten text or a signature in the lower middle section of the page.

A large block of handwritten text or a signature spanning the width of the page at the bottom.

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen.....	1
I. CARACAS Y SU SISTEMA DE TRANSPORTES.....	3
1. Descripción general de la ciudad.....	3
2. El sistema de transporte de Caracas	9
3. Las características de los viajes efectuados en Caracas	12
4. La interacción entre la demanda y la oferta de transportes en la ciudad	16
5. Los planes de desarrollo del sector transporte de Caracas	17
II. LOS CARROS POR PUESTO DE CARACAS.....	21
1. Descripción introductoria del sistema de carros por puesto	21
2. El origen y desarrollo inicial de los carros por puesto	22
3. Historia de los carros por puesto en el decenio de 1970: reglamentación progresiva del sistema	25
4. El sistema en el decenio de 1980	29
a) Introducción	29
b) Sistema de organización	31
c) Los vehículos	36
d) Las tarifas y los ingresos de los choferes .	40
III. EVALUACION DEL SISTEMA DE CARROS POR PUESTO	43
1. Necesidad de un sistema intermedio de transporte	43
2. Evaluación crítica del sistema de vehículos por puesto de Caracas	45
a) Reglamentación del sistema de vehículos por puesto en relación con la del transporte por autobús	45
b) La congestión	47
c) La regulación del subsector	47

	<u>Página</u>
3. El papel del sistema de carros por puesto en Caracas	49
a) El vehículo por puesto como medio de transporte en masa	49
b) Está el vehículo por puesto transformándose en autobús?	50
c) Conclusiones	50
IV. PERTINENCIA DE LA EXPERIENCIA CARAQUEÑA RELACIONADA CON LOS CARROS POR PUESTO PARA OTRAS CIUDADES LATINOAMERICANAS	52
1. Cuestión de los sistemas irregulares de transporte urbano	52
2. Posibilidades de aprovechar la experiencia caraqueña en otras ciudades	55
NOTAS	57
ANEXO	59

Resumen

En muchas ciudades latinoamericanas existe la necesidad de contar con un medio de transporte colectivo de menor magnitud que el autobús. Ello puede deberse a varios factores, entre los que cabe mencionar: la amplia variación entre los ingresos personales de las distintas clases sociales en las urbes de la región, lo que crea, en ciertos sectores de ingresos medios y medios altos la necesidad de tener un servicio colectivo de calidad superior al que proporciona el autobús; la rápida expansión demográfica y territorial de las ciudades, que supera la capacidad de ajuste de los sistemas de buses, frecuentemente poco flexibles; los niveles insuficientes de inversión en la flota de buses, por distintas razones a veces relacionadas con la intervención de las autoridades públicas; etc.

En varias ciudades, como São Paulo, Lima y Caracas, esa necesidad se ha traducido en la aparición de servicios de taxis colectivos o vehículos equivalentes de capacidad un poco mayor, del tipo Combi. Las autoridades competentes suelen tolerar estos vehículos aunque a veces son técnicamente ilegales. Dicha tolerancia se debe a que el sistema de transporte colectivo se vería severamente afectado si no se contara con la capacidad que proporcionan los servicios irregulares.

Sin embargo, estos servicios suelen causar ciertos trastornos al sistema de transporte de la ciudad. Por ejemplo, por tratarse de vehículos de pequeño tamaño en relación con el número de asientos o capacidad estática (comparada con la del autobús), los conductores muchas veces burlan las leyes de tránsito y tienden a agravar la congestión. Además, los concesionarios autorizados se quejan de que los servicios irregulares les representan cierta forma de competencia desleal. Por ende, surgen presiones sobre las autoridades para que se restrinjan, de alguna manera, los servicios irregulares. Pero, a la vez, las autoridades no desean causarles perjuicios irreparables, porque prestan una contribución importante a la movilización de los ciudadanos. No hay una respuesta fácil a la pregunta "¿qué hacer?", pero es interesante analizar la experiencia de la ciudad de Caracas, donde las autoridades han reglamentado y ajustado progresivamente el sistema de taxis colectivos, conocidos localmente como vehículos "por puesto". hasta llegar a constituir un servicio que se parece cada vez más al que prestan los autobuses y en el que se realiza la mayor parte del transporte público de la ciudad.

En el informe se analiza el desarrollo de Caracas y su sistema de transporte y se estudian las deficiencias de su sistema de autobuses, que en los años posteriores a la segunda guerra mundial dieron origen a los vehículos "por puesto". Luego, se explica la evolución del servicio de vehículos "por puesto" y las distintas medidas dictadas por las autoridades para adaptarlo a su concepto de las necesidades de la ciudad y sus habitantes. A continuación se describe el crecimiento del sistema de vehículos "por puesto"; en

el que, en 1983 se realizó casi el 75% de los viajes hechos en los medios de transporte público y superó completamente al metro y los autobuses.

Finalmente, se evalúa el sistema y se sacan conclusiones respecto de la pertinencia de la experiencia caraqueña para otras ciudades latinoamericanas. Se llega a la conclusión que en dichas ciudades se necesita un sistema de transporte intermedio entre el autobús y el taxi, que puede corresponder a una red de taxis colectivos, buses de lujo u otras opciones. Aunque no cabe duda de que el sistema de vehículos "por puesto" de Caracas cumple un papel indispensable, la capacidad unitaria de los vehículos lo hace más adecuado para efectuar recorridos suburbanos y complementarios de los medios de transporte en masa, y no para prestar servicio en los corredores principales de la ciudad. Sin embargo, ofrece un servicio de calidad aceptable a muchos estratos de la población, no requiere el apoyo financiero del sector público y constituye una experiencia que vale la pena poner a disposición de las autoridades municipales de otras ciudades de la región.

I. CARACAS Y SU SISTEMA DE TRANSPORTES

1. Descripcion general de la ciudad

La ciudad de Caracas, bautizada como Santiago de León de Caracas, es la capital de la República de Venezuela. En esta ciudad, que actualmente cuenta con una población de aproximadamente 3,5 millones de personas, se concentra la actividad administrativa y económica del país, según señala el cuadro 1. El cuadro 2 describe su crecimiento demográfico durante los últimos 60 años y el aumento de la proporción que representa del total de la población nacional durante este periodo. También en otros países latinoamericanos la ciudad capital predomina sobre el resto de la nación pero ello no causa necesariamente problemas urbanos de difícil solución. Sin embargo, en el caso venezolano, la situación se complica por efecto de restricciones, tanto geográficas como institucionales, que en algunos casos han impedido la implantación de medidas y políticas adecuadas para asegurar el óptimo desarrollo de la ciudad. Uno de los campos donde ha sido difícil adaptar la ciudad a las demandas a que está sujeta es el de los transportes.

Cuadro 1

La concentración administrativa y económica en Caracas:
porcentaje de la población económicamente
activa del país radicada en la región capital
1950-1980, por sector

Sector	1950	1960	1970	1975	1980
Manufactura	32,7	36,9	45,6	43,4	34,9
Gobierno	s/i	44,9	40,9	38,7	38,9
Construcción	41,3	33,2	36,0	27,2	23,4
Terciario superior	s/i	45,9	51,4	51,7	50,5

Nota: s/i = sin informaciones.

Fuente: Región Capital: Estructura Económica y Estrategias para el Control del Crecimiento, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, Caracas, marzo de 1980, página 31.

Cuadro 2

Poblacion del Area Metropolitana, 1936-1979,
y proporcion que representa respecto de la
poblacion nacional

Año	Población del Area Metropolitana	Porcentaje de la nacional
1921	118 000	4.5
1936	273 000	8.1
1961	1 410 977	s/i
1971	2 392 176	21.7
1979	3 236 000	22.1

Fuentes: (i), Caracas 2000, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, Caracas, marzo de 1979, y (ii) Metro de Caracas, C.A. Metro de Caracas, 1979.

El obstáculo geográfico más importante es la ubicación de la ciudad al sur de una cordillera paralela al litoral caribeño, que impide la expansión en forma continua de la ciudad hacia el norte. Se ha producido una considerable expansión demográfica en el litoral al norte de la ciudad, pero tal crecimiento no es contiguo con la ciudad misma debido a las montañas. El litoral es de difícil acceso desde la ciudad y el principal y único medio de conexión física real entre las dos zonas es la autopista de Caracas a La Guaira, construida a un alto costo, y que tiende a sufrir de congestión crónica en horas de intenso tráfico, especialmente en caso de accidente, cuando los vehículos que transitan por ella sufren fallas mecánicas o cuando llueve. En el litoral no sólo hay zonas residenciales, sino que también se encuentran el aeropuerto principal y el puerto marítimo más importante del país. La necesidad de mejorar el acceso entre la ciudad y el litoral dio origen a un proyecto para construir un ferrocarril desde Catia, estación terminal de la línea principal del metro, y la costa caribeña, pero éste se ha suspendido debido a la crisis económica que actualmente afecta al país.

Al sur de la ciudad el terreno es ondulado y, aunque no alcanza las alturas de la cordillera del norte, dificulta igualmente la expansión en ese sentido. El crecimiento demográfico se ha extendido hacia el sur, principalmente por los valles, pero la topografía no permite su urbanización en gran escala. Sin embargo,

se ha destinado una superficie considerable a la urbanización de baja densidad para las clases sociales de ingresos alto y medio-alto.

Como resultado de su situación geográfica, la ciudad de Caracas ha crecido principalmente en forma lineal, según se ilustra en el gráfico número 1.

Grafico 1

Caracas: Distribucion geografica de la poblacion
y lugares de trabajo en el area urbanizada, 1978



Fuente: Metro de Caracas, C.A. Metro de Caracas, 1979.

Además, dicha situación resulta en la compresión de las zonas residenciales y produce así densidades demográficas muy altas. Considerando toda la ciudad, a fines del decenio de 1970, había aproximadamente 130 habitantes por hectárea urbanizada, cifra muy alta si se compara, por ejemplo, con 100 en Nueva York y 20 en Los Angeles. (Otra fuente de información, que usa definiciones diferentes, estimó la densidad en 225 personas por hectárea urbanizada en el año 1979.) De todos modos, la ciudad presenta densidades demográficas indudablemente altas; además, la tendencia ha subido continuamente desde el año 1940, lo que da otro testimonio de la influencia de las condiciones topográficas en la manera de crecer de la ciudad. Lo anterior contradice la experiencia general en muchas partes del mundo, en que las densidades demográficas bajan al aumentar la población urbana.

En la actualidad, la ciudad tiene aproximadamente 3,5 millones de habitantes, lo que la sitúa, después de México, São Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro y Lima, en la lista de las mayores ciudades latinoamericanas, con una población similar a la de Santiago de Chile y Bogotá. Aunque la ciudad no se compara en población con las urbes más grandes de la región, por su difícil situación geográfica debe enfrentarse a problemas de diversa índole, que normalmente sólo deberían presentarse y adquirir importancia cuando la población urbana hubiera alcanzado cifras más voluminosas.

El sistema administrativo de Caracas es excesivamente fragmentado y dificulta la solución de los problemas que la afectan. El área metropolitana incluye no solamente el Distrito Federal sino también el Distrito Sucre del Estado Miranda y una parte del Distrito Guaicaipuro del mismo Estado. La región metropolitana abarca una extensión considerablemente mayor que la del área metropolitana e incluye muchas municipalidades, cada una con su propio consejo. No existe un marco jurídico apropiado que asegure la coordinación necesaria entre el poder nacional y las autoridades municipales dentro de la región. Tampoco existen mecanismos para lograr la unidad de acción de los distintos entes del propio Poder Nacional.

Cabe terminar esta descripción general de Caracas con un breve análisis de otras características pertinentes que han contribuido a la situación particular que la ciudad enfrenta respecto del transporte. En primer lugar, es muy importante tener en cuenta que Venezuela es un país muy rico en comparación con la norma centro y sudamericana. El producto nacional bruto por habitante, según información del Banco Mundial, llegó en 1981 a unos 4 220 dólares, lo que sitúa a Venezuela en primer lugar entre todos los países de la región desde el punto de vista de esta medida de la riqueza. Para el mismo año, Uruguay, país que ocupa el segundo lugar, quedaba muy atrás con 2 820 dólares.1/

Como es sabido, tal riqueza se debe al petróleo que posee el país. Una de sus consecuencias es la existencia de un parque de vehículos excepcionalmente alto en comparación con el promedio latinoamericano. Además, la abundancia de petróleo y la independencia que tiene el país respecto de este recurso, han determinado la fijación de un precio de la gasolina sumamente barato, equivalente aproximadamente a ocho centavos de dólar por litro en mayo de 1984. Varios gobiernos han expresado el propósito de subir dicho precio, pero no han podido implantar esta medida por su impopularidad. La gasolina de mayor octanaje subió de precio en 1982, pero la corriente mantuvo su valor tradicional. Luego, en febrero de 1984, subieron los precios de todas las calidades, pero aún permanecen muy bajos en comparación con el promedio internacional. El bajo precio de la gasolina es un incentivo para utilizar el automóvil más allá de lo que se considera conveniente desde el punto de vista de la planificación del transporte urbano.

El caraqueño, al igual que todo venezolano, tiene marcada predilección por viajar en su automóvil. A ello contribuye el que se hayan dictado muy pocas restricciones al uso del automóvil para viajes urbanos, incluso en las horas de mayor tráfico, hacia el centro de la ciudad y viceversa. No sería una exageración afirmar que las únicas fuerzas de disuasión en contra del uso del automóvil, salvo el llamado "día de la parada" (-véase más adelante-) son la propia congestión y la inconveniencia y pérdida de tiempo que ocasiona la búsqueda de un lugar para estacionar. Como resultado, en el año 1978 un 46% de los viajes urbanos se efectuaron en autos particulares, lo que constituye una proporción muy superior a la de cualquier otra capital latinoamericana, con excepción del caso muy singular de Brasilia.

Este uso excesivo del automóvil ocurre en una red vial deficiente. La ciudad cuenta con un sistema de vías expresas muy desarrollado, pero los viajes no se pueden realizar solamente por estas vías, y en los tramos de acceso a dichas vías y entre éstas y el destino final se viaja con suma lentitud. En grandes partes de la ciudad la congestión es crónica a cualquier hora del día. No se ha presentado una solución a este problema porque resulta política y socialmente inaceptable destruir zonas de la ciudad para dedicarlas a nuevas vías para el tránsito de automóviles, aunque los recursos financieros necesarios estuviesen disponibles. De todos modos, la construcción de nuevas vías expresas no resolvería el problema del tránsito local y más bien probablemente lo agravaría, al incentivar una mayor utilización del automóvil.

2. El sistema de transporte de Caracas

Ya se ha comentado que la red vial de Caracas tiene graves deficiencias; en 1966, cubría solamente el 17% de la superficie urbanizada de la ciudad. Se considera que ciudades comparables destinan entre el 25% y el 30% de su área a la vialidad. Desde 1966 se han construido nuevos tramos de vía, pero se duda que haya aumentado la proporción del terreno asignada a dicha finalidad, debido a la expansión paralela que ha tenido la ciudad. La red consta de 1 300 kilómetros en total, de los cuales 65 son vías expresas, 115 son vías principales, 230 son vías colectoras y el resto, es decir, 890 kilómetros, son calles locales.^{2/} Salvo en los barrios marginales, el sistema vial de la ciudad está casi completamente pavimentado.

En este sistema vial funcionan dos modos de transporte colectivo, además de los taxis. Estos dos modos son el autobús y el carro "por puesto". El sistema de autobuses de Caracas se reconoce como ineficiente e inadecuado. Estas características dieron origen al sistema de carros por puesto, destinado a viajeros que no estaban dispuestos a tolerar la mala calidad de los servicios de autobuses. (Véase el segundo capítulo de esta monografía.)

En 1975, alrededor de 40 empresas privadas y una pública, el Instituto Municipal de Transporte Colectivo (IMTC) manejaban los servicios de ómnibus. La flota total era de aproximadamente 1 600 unidades, de las cuales 1 100 estaban en servicio.^{3/} Aun tomando en cuenta la flota total más bien que el número de unidades en servicio, es evidente que hay relativamente pocos omnibuses en Caracas. En ese año la proporción era de 2 023 habitantes por ómnibus, relación sumamente baja, especialmente si se recuerda que la ciudad no tenía ningún servicio de transporte ferroviario en esa época. En comparación, en São Paulo, ciudad que contaba con un metro y una amplia red de trenes suburbanos, en el mismo año, la proporción era de 1 369 personas por ómnibus; en Santiago de Chile, a fines de 1983, la relación era 555. Aun en Londres, ciudad que cuenta con un sistema muy completo de metro y trenes suburbanos y donde la mayoría de los omnibuses son muy grandes y de dos pisos, la relación fluctúa alrededor de 1 350 habitantes por ómnibus.

Desde el punto de vista de la densidad de la estructura de rutas de omnibuses, la situación en Caracas es menos deficiente. Hay alrededor de 100 rutas cuya extensión total abarca unos 3 000 kilómetros sobre 550 kilómetros de vías. Tal cobertura se puede considerar adecuada, aunque el número muy reducido de vehículos en operación se traduce en una deficiente calidad de atención en la mayoría de las líneas.

Las empresas públicas que se dedican al transporte urbano en Caracas tienen un historial de ineficiencia, igual o peor que el de otras ciudades de América Latina. Parecen tener grandes dificultades en mantener en condiciones de funcionar a la mayoría de las unidades de su flota, aunque éstas sean relativamente nuevas. El IMTC, heredero de esta tradición de incompetencia, había llegado a una situación financiera y operacional tan desesperante en abril de 1984 que hubo de ser liquidado.

Las empresas privadas, aunque no llegan al mismo nivel de ineptitud, tampoco ofrecen al usuario una calidad aceptable de servicio. Frecuentemente los vehículos están en mal estado y proporcionan un servicio deficiente y poco confiable. Un problema muy grave que afecta al transporte por autobuses es la congestión vial, que crea demoras a los vehículos y aumenta sus costos de operación. El control tarifario por parte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones no garantiza a los empresarios la oportuna transferencia de las variaciones en los costos de operación a los usuarios y, recientemente, la presión sobre sus ingresos provocó una reducción del tamaño de la flota en operación. A su vez, aumenta el promedio de tiempos de espera. Además, la congestión estorba la programación de las frecuencias de tal modo que el usuario no puede estimar cuánto tiempo tiene que esperar por el próximo autobús. Es evidente que la entrada en servicio del metro entre Catia y Chacaito alivió un poco la congestión de las vías paralelas, pero el problema sigue siendo muy grave para gran parte de la zona urbana.

La multiplicidad de autoridades públicas que participan en la administración de la ciudad y la poca coordinación entre ellas repercute, en forma adversa, en el transporte por autobús. Además, parece que éste también sufre las consecuencias de la preferencia tradicional por el transporte individual. Por ejemplo, no existe en Caracas ni una sola pista exclusiva para el transporte colectivo o por autobús en particular.

Las deficiencias del sistema de transporte por autobús, según se ha indicado, no representan una novedad sino que son una característica de la ciudad, que ha permanecido sin cambios fundamentales desde fines de la segunda guerra mundial, y son la razón principal del surgimiento del sistema de carros por puesto. Además, la proliferación de dichos vehículos que tienen cierta flexibilidad de operación que no se conceden a las empresas autobuseras, tales como la posibilidad de tomar y dejar pasajeros en cualquier punto, tiende a agravar las condiciones de tránsito en las zonas más congestionadas, y a su vez, repercute desfavorablemente en el transporte por ómnibus.

Inicialmente se llamó "carro por puesto" a un auto tipo taxi que no se arrendaba por entero a una persona o a un grupo, sino por asiento, es decir "por puesto". En general, proporcionaban servicios sobre rutas predeterminadas (por el conductor, según su interpretación de la distribución geográfica de la demanda en cada momento). Los itinerarios no eran estrictamente fijos, porque el motorista solía efectuar pequeñas variaciones, a pedido de sus pasajeros o según su conveniencia. Los autos por puesto eran vehículos parecidos a un taxi, aunque la tarifa era en principio semejante a la del autobús. En otras ciudades de América Latina, al mismo sistema general de transporte se le denomina taxi colectivo (Chile), taxi lotação (Brasil) o pesero (México).

Los carros por puesto prestaron servicio durante varios años sin que las autoridades públicas los sometieran a reglamentación importante. Sin embargo, paulatinamente, las autoridades tuvieron mayor participación en el manejo del sistema, con el objeto de ordenarlo y adaptarlo mejor a las necesidades de la comunidad. Al comienzo, el sistema funcionaba con taxis que se transformaban en colectivos cuando las condiciones de la demanda lo justificaban; ahora aparece cada vez más como un sistema de microbuses, sin relación alguna con los taxis. Actualmente, la parte más moderna de la flota consta de vehículos con capacidad de hasta 32 pasajeros sentados y, teóricamente por lo menos, toman y dejan pasajeros en paradas fijas. Cobran más que el autobús y ofrecen un servicio de mejor calidad. Siguen en operación vehículos del tipo furgón norteamericano adaptados al transporte de pasajeros, y posiblemente unos pocos microbuses Volkswagen (Combi), que representan etapas anteriores de la transformación paulatina del sistema de carros por puesto en un sistema de minibuses. (Para fines del presente estudio, un microbus es un vehículo con capacidad hasta de 14 pasajeros. Un minibus, de acuerdo con la norma Covenin 51-82, Comisión Venezolana de Normas Industriales, tiene una capacidad de 15 a 32 pasajeros).

En el periodo de 1950 a 1980, cuando la población de Caracas pasó de algo más de un millón de habitantes a más de tres millones, el sistema de transporte colectivo se componía solamente de autobuses y carros por puestos. Se intentó ampliar la capacidad vial exigida por el aumento de la población y necesaria para acomodar la expansión vertiginosa del parque de automóviles particulares, pero jamás fue posible. El resultado fue un nivel de congestión cada vez más crónico. Había que hacer algo antes de que la ciudad se paralizara.

La solución que se escogió fue el establecimiento de un ferrocarril metropolitano. Una misión de las Naciones Unidas propuso, en 1961, la construcción de un sistema de transporte rápido en el eje principal de la ciudad, y a partir de 1966, un grupo de consultores de los Estados Unidos y otros países estudió la

factibilidad técnica y económica de un sistema de metro. Se previó que el metro sería una solución muy cara a los problemas de transporte de la ciudad y, en verdad, resultó aún considerablemente más caro que los pronósticos más pesimistas. Sin embargo, ante el congestionamiento crónico existente durante la mayor parte del día en gran parte de la ciudad y la imposibilidad o falta de voluntad de las autoridades de limitar el uso del automóvil, el metro apareció como una opción atractiva. Su construcción se inició en 1973; luego las obras se interrumpieron hasta que se reanudaron en forma programada algunos años después. El primer tramo, de Catia a Chacaíto, se inauguró en 1983. Es interesante observar que antes de la entrada en servicio del metro, Caracas era, al parecer la ciudad más grande de la historia de la humanidad que no contaba con ningún tipo de servicio ferroviario.

3. Las características de los viajes efectuados en Caracas

En su mayor parte, las informaciones disponibles sobre los viajes efectuados en Caracas se refieren al periodo anterior a la construcción del metro. Por esta razón no reflejan fielmente la situación actual. En verdad, se espera que haya bastante irregularidad respecto de los viajes en la ciudad en los próximos años, puesto que el sistema de transportes pasa por un periodo de cambio fundamental, producto de la paulatina ampliación del metro, el manejo del sistema de vehículos por puesto por las autoridades competentes, la incertidumbre acerca del futuro del transporte por autobús después de la desaparición del IMTC, la reorganización del sistema de transporte público de superficie para complementar el servicio del metro y, probablemente, el establecimiento de algún tipo de tránsito preferencial para los buses y vehículos por puesto, junto con la posible adopción de medidas más restrictivas para el uso de automóviles particulares.

Sin embargo, según informaciones tomadas de una encuesta realizada en 1978, se sabe que en ese año, el caraqueño efectuaba en promedio 1,6 desplazamientos diarios. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones estima la tasa de desplazamiento en 1,74 por persona por día. Estos números son relativamente altos, si se considera la dificultad de movilizarse en Caracas debido a los altos índices de congestión. En ciudades estadounidenses como Washington, Detroit y Chicago, la tasa de desplazamiento oscila entre 1,6 y 1,9 por persona por día.

Un tercio de estos viajes se efectuó con fines de trabajo, seguido por aquellos para diligencias personales, educación y otros propósitos, según se describe en el cuadro 3.

Cuadro 3

Los viajes efectuados en Caracas, 1978, segun proposito

<u>Proposito de viaje</u>	<u>Hora de punta</u>	<u>El día entero</u>
Trabajo	54%	34%
Educación	26%	13%
Diligencias personales	7%	27%
Otros	12%	27%

Fuente: Metro de Caracas, por la Compañía de Metro de Caracas, Caracas, 1979, p 16. (Este informe usa, además de los propósitos listados arriba, la clasificación "vivienda", significando las vueltas a casa. En el cuadro de arriba se excluyó esta categoría, prorrateando los valores correspondientes entre las restantes).

En las horas de mayor tráfico, más de la mitad de los viajes se debió a fines de trabajo, y más de la cuarta parte se hicieron por motivos de educación.

La posición preponderante del automóvil particular se pone de manifiesto en el cuadro 4. Representó 47% de los viajes diarios y 45% de los efectuados durante el periodo de afluencia máxima. Durante el día entero, los vehículos por puesto y los autobuses tuvieron una importancia parecida, y cada sistema captó el 23% de los desplazamientos. Probablemente, cerca de la mitad de los viajes de los vehículos por puesto en ese cuadro se efectuó realmente por jeep en las rutas marginales. (Véase el cuadro 5, citado de una fuente que adoptó otro sistema de clasificación de los viajes.)

Cuadro 4

Los viajes efectuados en Caracas, 1978, segun
medio de transporte empleado

<u>Medio usado</u>	<u>Hora de punta</u>	<u>El dia entero</u>
Automóvil-conductor	23%	29%
" -pasajero	12%	18%
Por puesto	28%	23%
Autobús	23%	23%
Movilización de colegio	12%	5%
Otros	2%	2%

Fuente: Metro de Caracas, op. cit., página 16.

Cuadro 5

Viajes diarios por personas segun medio utilizado:
Area Metropolitana de Caracas, 1975

<u>Medio</u>	<u>Porcentaje de viajes</u>
Automóvil	52.8
Autobús	23.8
Por puesto	12.7
Jeep	10.7
(Por puesto más Jeep)	23.5)
Total	100.0

Fuente: Estudio del transporte publico superficial del
area de Caracas, tomo 1, por Alan M. Voorhees y
Asociados, Inc., para el Ministerio de Obras Públicas,
Caracas, 1975.

Los jeeps equivalen a los vehículos por puesto (y, en verdad, frecuentemente se consideran como vehículos por puesto) y prestan servicio en rutas de las zonas periféricas, donde las pendientes y el tipo de revestimiento de las vías no permiten el empleo de vehículos normales.

El porcentaje de los viajes diarios en autobús fue menor en 1978 que en 1966 (23% contra 30%), mientras aumentó el uso de los vehículos por puesto (de 16% a 23%). Por otro lado, durante estos años, el uso relativo del automóvil particular se ha mantenido muy estable.

Desde 1978, ha continuado la decadencia del sistema de transporte por autobús aun antes del cierre del IMTC. En 1983, los omnibuses transportaron 266 millones de pasajeros; en cambio, los vehículos por puesto llevaron casi cuatro veces ese volumen.^{4/} El metro todavía no era relativamente importante, y captó solamente 80 millones de pasajeros.

Es particularmente interesante observar, en el cuadro 4, el menor uso relativo del autobús durante las horas de afluencia. Es normal que los medios de transporte en masa adquieran más importancia en los periodos de mayor tráfico que en otras horas del día. En el caso de Caracas, parece que la inversión de la tendencia normal está relacionada con la propensión observada en los conductores de vehículos por puesto de trabajar solamente durante algunas horas del día, a menudo las de mayor afluencia de viajeros. Esto confiere al sistema de vehículos por puesto una flexibilidad que no posee, en la misma escala, el sistema de autobuses. También cabe tener presente que hubo una disminución importante del tamaño de la flota de buses en los últimos años, mientras aumentó la capacidad de la flota de vehículos por puesto, por dos razones. Primeramente, hubo un incremento del número de unidades, de 3 975 en 1968 a 4 500 en 1975 y 6 000 en 1979, contando solamente los vehículos oficialmente inscritos. Y, en segundo lugar, aumentó la capacidad unitaria de los vehículos por puesto, a medida que cambiaba el tipo de vehículo utilizado: de un automóvil tipo sedán norteamericano, se pasó al microbús Volkswagen (el "Combi" o "Kleinbus"), a las camionetas norteamericanas adaptadas al transporte de pasajeros con capacidad para unas 14 personas, hasta los minibuses marcas Ebro, Titan, Caio y otros actuales, según se detalla en la segunda sección de este documento.

En un análisis de las características de los viajes en Caracas, es importante tener presente la actitud del caraqueño hacia los distintos medios. Gran cantidad de gente de la clase media no está dispuesta a viajar en ómnibus por razones psicológicas. El autobús se considera como un medio lento y poco confiable (y en verdad lo es), sucio y sobrecargado. Además, la insuficiencia del número de vehículos se traduce en largos tiempos de espera en

promedio. Puesto que no se respetan la cola y el orden de llegada, la gente desconfía del sistema y se podría decir que hasta tiene miedo de tratar de viajar en bus.

El vehículo por puesto tiene una mejor imagen y la gente de las clases sociales medio-alta y alta no tiene inconveniente en usarlo, aunque obviamente prefiere en gran medida utilizar sus propios automóviles.

4. La interacción entre la demanda y la oferta de transporte en la ciudad

Caracas es indudablemente una de las ciudades más congestionadas del mundo. Los niveles de congestión superan los encontrados en cualquier ciudad del mundo industrializado, a pesar de que en éstas los índices de propiedad de automóviles son generalmente muy superiores a los de Caracas. Aun entre las ciudades del mundo en desarrollo, la congestión de Caracas se destaca por su gravedad.

En 1969 se estimó que los caraqueños dedicaban la cuarta parte de su tiempo productivo a movilizarse.^{5/} Una fuente editada en 1979 consideraba que en ese año la proporción era mayor aún. Es indudable que han disminuido los niveles de congestión en las vías paralelas al metro entre Catia y Chacaito desde que entraron en servicio los trenes en ese tramo en 1983 debido, principalmente, a la reducción del volumen de carros por puesto y omnibuses, cuyos clientes optaron, parcialmente, por el nuevo medio de locomoción. Pero dicha disminución no es general; ninguna solución amplia será posible mientras no se impongan controles más estrictos al uso de automóviles en la ciudad.

Aunque no se cuenta con estadísticas actualizadas respecto de la incidencia de la congestión vial en la ciudad, ésta es, sin duda, muy grave. En la zona céntrica, que se extiende hasta el barrio de Altamira en el sector oriental, la congestión alcanza niveles tan altos durante todo el día laborable que es contraproducente tratar de viajar en vehículo para realizar diligencias comerciales, debido al tiempo que se emplearía. Además, hay casos de escolares que deben salir de sus casas a las cinco de la mañana para llegar a sus centros de educación a las ocho. El costo económico de la congestión es extremadamente alto pero muy difícil de calcular.

La congestión es siempre un problema serio, pero a veces puede llegar a ser insoportable. Por ejemplo, cuando un vehículo sufre una falla mecánica o cuando hay un accidente de tránsito, el tráfico prácticamente se paraliza. El flujo de vehículos en la vía donde ocurre el accidente bloquea las intersecciones y muy pronto se detiene todo el tráfico en la vecindad. Tal paralización suele

ocurrir también cuando llueve fuertemente en los periodos de mayor movimiento.

Aunque relativamente poco se ha hecho para controlar la congestión, se ha adoptado una medida importante al respecto la que también tiene como propósito ahorrar combustible. Esta medida, se llama "el día de la parada" y prohíbe la circulación de automóviles durante un día hábil de la semana. Tal como se promulgó, incluía no solamente los automóviles particulares sino también los taxis y carros por puesto. Sin embargo, debido a la presión sindical se consiguió que estos últimos quedasen exentos de la prohibición en 1983.

El día de la parada de un automóvil en particular se determina por la última cifra del número de su patente. Los vehículos con números que terminan en "1" o "6" no pueden transitar los días lunes, aquellos con patentes cuyas cifras finales son "2" o "7" no pueden transitar los martes, etc. No cabe duda que esta medida tiene una influencia beneficiosa sobre los niveles de congestión, aunque un sencillo control de la disponibilidad de los lugares de estacionamiento en el centro de la ciudad y en los barrios comerciales hacia el este podría ser más eficiente y más fácil de fiscalizar.

5. Los planes de desarrollo del sector transporte de Caracas

Se reconoce ampliamente que la situación del sistema de transporte de la ciudad constituye un problema muy serio y que los altos costos resultantes deterioran la calidad de la vida de los ciudadanos caraqueños y representan igualmente un costo muy elevado para la nación. Aunque se sabe que no existen soluciones inmediatas y completas, se reconoce también que la adopción de diversas medidas y políticas sería sumamente beneficiosa. La evaluación de los problemas y la identificación de las soluciones no es una novedad, porque siempre fue así. Pero casi nunca se tomaron las medidas adecuadas. La pasividad frente a la congestión fue un factor importante en la decisión de construir el metro. Este es un medio que permite a los usuarios del transporte público evitar la congestión vial durante el tramo principal de sus viajes sin incomodar directamente a los que utilizan automóviles particulares. El ahorro de inconveniencias directas a éstos, hace que sea más fácil aceptar el metro desde el punto de vista político que las medidas de restricción al uso del automóvil, aunque el metro tenga un costo sumamente alto.

Hoy en día, al igual que en el pasado, hay planes y proyectos cuya ejecución contribuiría en gran medida a resolver los problemas de la congestión vial. Sin embargo, cabe esperar que esta vez realmente se pongan en marcha. La Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, en su informe Caracas 2000 6/ presenta varias medidas que deberían aplicarse. Entre éstas se incluyen:

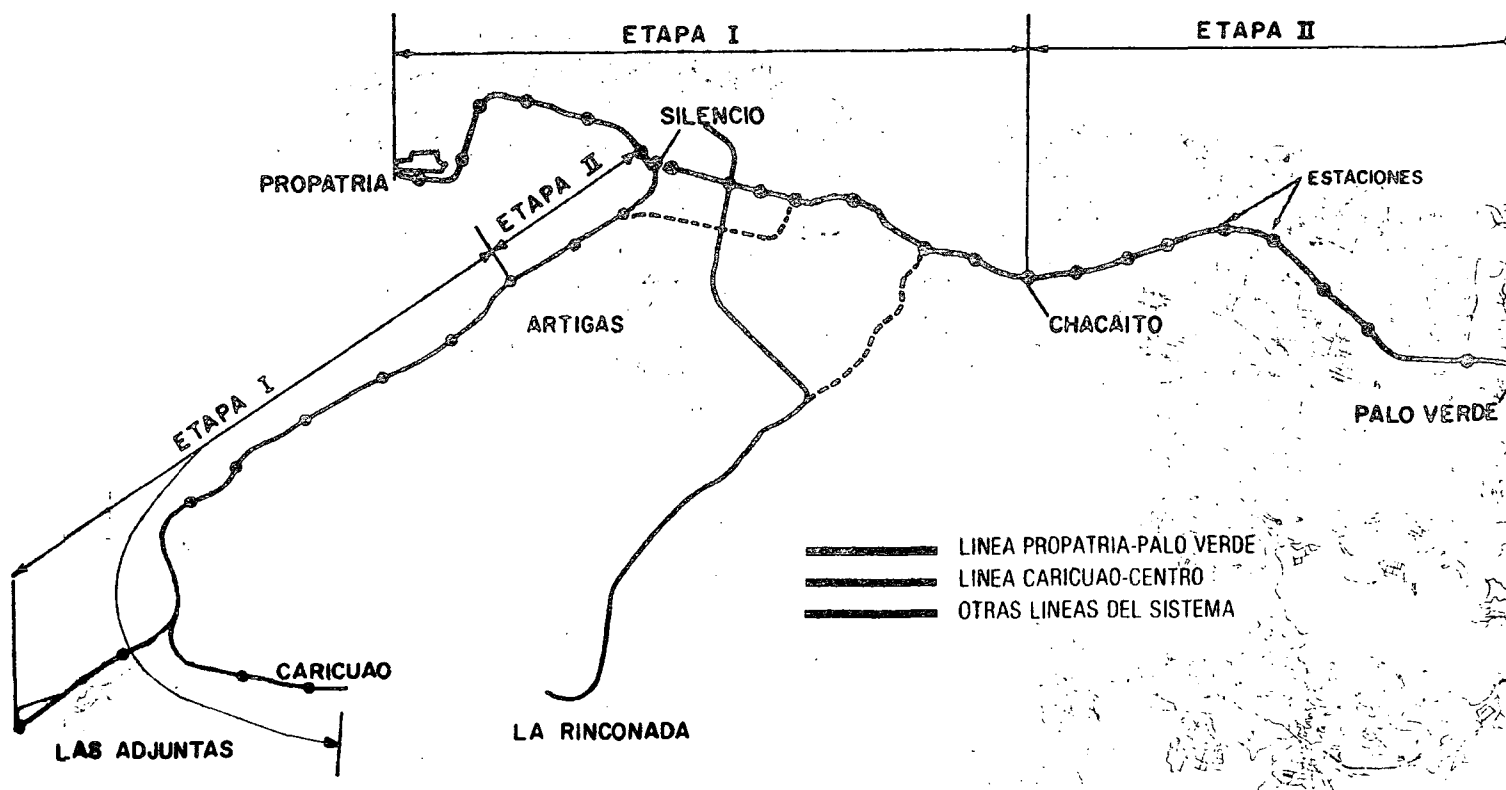
- i) Las medidas para limitar el uso del automóvil, que prevén aumentos en el costo de operación de los autos privados, la tasación vial, el aumento del precio de la gasolina, el reajuste de las tarifas de estacionamiento, etc.
- ii) La introducción de líneas de omnibuses que lleven pasajeros a las estaciones del metro y la racionalización del uso de la red vial con unidades de transporte público.
- iii) La reorganización y unificación del sistema de transporte público, para mejorar su calidad.

Los autores de ese informe subrayan que las medidas que se necesitan no podrían aplicarse adecuadamente sin la creación de una Autoridad Metropolitana del Transporte. Comentan sucintamente, usando mayúsculas para destacar la importancia que atribuyen a esta creación que "La falta de dicha autoridad ha provocado un total desorden en el transporte de la ciudad."

Recomiendan, además, la ampliación de la red vial, aunque reconocen, sin embargo, la imposibilidad de ampliarla lo suficiente para acomodar todo el tránsito que debería transitar por ella, si no se impone una política de restricciones al uso del automóvil particular. También proponen que se dé máxima prioridad a la ampliación de la red del metro.

La primera etapa del proyecto del metro incluye la construcción de la sección occidental de la línea troncal, conectando Catia en el oeste con Chacaíto a través del centro de la ciudad, y de un tramo de Caricuao a Artigas de la línea Caricuao a Silencio. (Véase el mapa 1).

Mapa 1



Plano del sistema Metro que indica las distintas etapas de programación de las líneas Propatria-Palo Verde y Caricuao-Centro.

Fuente: Metro de Caracas, C.A. Metro de Caracas, 1979.

En una segunda etapa, la línea troncal se completaría hasta Palo Verde en el este y la línea desde Caricuao se uniría con la troncal en la estación de El Silencio. Luego seguiría la construcción de otras líneas. Venezuela, al igual que los demás países de la región, pasa actualmente por momentos difíciles desde el punto de vista económico y se ve obligada a reevaluar todo proyecto de gran envergadura que no tenga fines directamente productivos. El metro es muy costoso; la primera etapa de la línea troncal, por ejemplo, costó más de setenta millones de dólares el kilómetro. Sin embargo, es probable que la construcción del metro continúe. Tendría muy poco sentido abandonar la segunda etapa del proyecto habiendo realizado la primera; por ejemplo, si se descontinuara la segunda etapa la línea hasta Caricuao permanecería como un ramal aislado que no llegaría al centro de la ciudad ni empalmaría con la línea troncal. En la campaña electoral de 1983, ambos candidatos prometieron continuar la construcción del metro.

Por lo tanto, cabe esperar que en los próximos años se complete progresivamente la segunda etapa del proyecto del metro. Ello significaría reducir la tasa de ejecución de obras viales, ya que no existirían recursos suficientes para financiar muchas de éstas. Probablemente se establezca una entidad metropolitana del transporte, con responsabilidades tanto en las esferas de operación como de planificación del transporte en la ciudad. (De hecho, en 1982 se nombró una Autoridad Metropolitana de Transporte, para unificar a todos los organismos que tienen que ver en el transporte de la ciudad, pero aún no ha alcanzado una etapa operacional). De todos modos, aun si esa Autoridad no existiera, habría una cierta reorganización del sistema de transporte colectivo de superficie; incluso a falta de una entidad encargada del transporte en la ciudad, los operadores de los servicios de autobús y vehículos por puesto reorientarían voluntariamente sus líneas para llevar pasajeros al metro más bien que competir con él, lo que de todos modos les resultaría muy difícil de hacer, habida cuenta de los altos índices de congestión en la superficie y la subvención que indudablemente se concedería a la Empresa del metro.

Cabe prever, además, que se harán intentos por reestructurar y reactivar el sistema de omnibuses, lo que supone la formación de una empresa pública para sustituir al IMTC; es de esperar que la nueva empresa tenga más éxito que sus predecesoras. La preocupación por la deficiencia del sistema de omnibuses de la ciudad probablemente hará que se trate de conceder mayores incentivos al sector privado. Una de las consecuencias de estos intentos podría ser la captura de parte del mercado de pasajeros actualmente satisfechos con el servicio que prestan los vehículos por puesto. Por otro lado, en los últimos años, ha aumentado notablemente la capacidad del tipo de vehículo usado en el servicio por puesto y, en la actualidad, las mayores unidades son prácticamente pequeños autobuses. Por lo tanto, es posible que se prefiera establecer servicios eficientes de autobuses mediante la transformación de algunos componentes del sistema de vehículos por puesto.

II. LOS CARROS POR PUESTO DE CARACAS

1. Descripcion introductoria del sistema de carros por puesto

El sistema de carros por puesto de Caracas se asemeja, en forma general, a los sistemas de taxis colectivos existentes en varias ciudades de América Latina, pero tiene características particulares.

Los vehículos son de distintos tipos, marcas, modelos y capacidades, pero todos son de menor tamaño que un autobús. Prestan servicio en rutas generalmente predeterminadas, aunque, de hecho, no son estrictamente fijas, ya que el conductor puede hacer pequeñas variaciones, por ejemplo, para evitar un punto de congestión o para dejar a un pasajero más cerca de su destino. En las concesiones se especifican los lugares de parada, pero, en la realidad, los vehículos toman y dejan pasajeros en puntos conocidos pero no necesariamente marcados ni autorizados oficialmente. El valor del pasaje lo fija el Ministerio de Transportes y Comunicaciones de acuerdo con el principio de establecer las tarifas por zonas.

El servicio típicamente lo proporcionan pequeños empresarios, dueños de sus propios vehículos, quienes generalmente se agrupan en organizaciones, una por cada ruta servida; dichas organizaciones pueden ser cooperativas o asociaciones civiles.

Sin embargo, cabe subrayar que es muy difícil definir de manera precisa el sistema de carros por puesto, porque la naturaleza del sistema cambia con el paso de los años, aunque el nombre permanezca sin alteraciones. Una definición estricta del sistema, que tenía valor a principios del decenio de 1970, actualmente resulta inapropiada; igualmente, la definición actual podría ser inadecuada a principios del decenio de 1990.

El sistema caraqueño se está desarrollando de manera tal que cada vez más parece un sistema de minibuses, semejante al de Porto Alegre y algunas otras ciudades brasileñas, aunque los sistemas brasileños siempre son suplementarios del sistema de omnibuses. En cambio, en Caracas, el vehículo por puesto es la modalidad dominante de transporte colectivo.

Sin embargo, las raíces de la mayoría de estos sistemas brasileños son distintas, puesto que fueron específicamente diseñados por las autoridades competentes, mientras que, en Venezuela, son adaptaciones de sistemas preexistentes de taxis colectivos.

2. El origen y desarrollo inicial de los carros por puesto

Para buscar el origen del sistema de los carros por puesto, hay que mirar atrás hasta la época inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, cuando la condición de los servicios de autobuses en Caracas se hallaba bastante deteriorada, hasta el punto de que no respondía a las necesidades de la población. En ese periodo, hubo dificultades en conseguir vehículos para renovar la flota y ampliarla a fin de poder satisfacer la creciente demanda generada por la emigración hacia la ciudad. No se construían buses en el país y los países proveedores tradicionales, afectados en mayor o menor grado por el conflicto global recién terminado, no estaban en condiciones de cumplir con toda la demanda de exportación.

La calidad de los servicios de la locomoción colectiva era peor en las zonas periféricas, cuya expansión había sobrepasado la ampliación de la red de líneas de buses. Aprovechando tal situación, algunos taxistas decidieron operar de manera colectiva, al menos durante las horas del día de mayor afluencia de pasajeros. Generalmente, operaban rutas semejantes a las de los omnibuses, aunque frecuentemente no cubrían los extremos de ellas, donde la demanda era menos intensa. Al principio, los propios conductores fijaban oficiosamente tanto los itinerarios como las tarifas cobradas, según su apreciación del estado de la demanda.

El sistema siguió evolucionando según las reglas de la demanda y la oferta con intervenciones paulatinamente mayores de parte de las autoridades. En 1960, el Ministerio de Comunicaciones inició la autorización de los autos por puesto y estableció la política de fomentar la formación de gremios de conductores. Sin embargo, hubo que esperar hasta 1971 para que se diera el primer paso importante hacia la reglamentación del subsector. En este año se dictó el primer Reglamento de Vehículos de Alquiler, a través del cual el entonces Ministerio de Comunicaciones (ahora Ministerio de Transporte y Comunicaciones, MTC) asumió el control de las concesiones de operación de rutas. Ese Reglamento tenía por objeto imponer orden respecto de la situación preexistente, que, según se dice, tuvo algunos visos de anarquía. Era natural que las autoridades públicas quisieran conseguir poderes de control sobre un modo de transporte que se estaba haciendo cada vez más importante, ya que transportaba el 16% de los viajeros urbanos a mediados del decenio de 1970.

El Reglamento de 1971, además, trató de limitar la explotación de los choferes contratados por parte de los empresarios dueños de vehículos aunque, en ese entonces, no reservó la actividad exclusivamente a individuos que manejasen su propio vehículo. A la vez, se especificaron algunos requisitos mínimos para los conductores.

Este primer Reglamento no prohibió la transformación recíproca de taxis en autos por puesto, pero sujetó este tipo de transformación a la autorización previa del Ministerio. No se especificaron las condiciones que justificarian tal autorización y se confirió así al Ministerio poderes discrecionales al respecto. En otros aspectos, también, el Reglamento concedió al Ministerio de Comunicaciones considerable flexibilidad para su interpretación, lo que luego dió origen a críticas por la aplicación de la medida.

Al describir el "modus operandi" del sistema de autos por puestos en esa época, cabe destacar que los vehículos que proporcionaban los servicios eran, casi en su totalidad, automóviles norteamericanos de distintas marcas y modelos, todos relativamente grandes (Impala, Fairlaine, Parisienne, Edsel, etc.). Transportaban, en la modalidad por puesto, dos pasajeros en la banca delantera, a la derecha del motorista y otros tres atrás. Los pasajeros no viajaban en condiciones de gran comodidad, especialmente los que tenían la mala suerte de sentarse al lado del motorista o en la posición central de la banca trasera. Normalmente, pagaban al bajar del vehículo.

Los dueños, que frecuentemente manejaban sus propios vehículos (que muchas veces eran conducidos también, durante algunas horas del día, por parientes), estaban agrupados en alrededor de cincuenta asociaciones. Estas impusieron algunos elementos mínimos de orden al sistema, como por ejemplo, un control de las salidas de los vehículos de los terminales.

Además de los vehículos por puesto oficiales, había un número indeterminado de otros vehículos que operaban bajo la misma modalidad durante algunas horas del día, aunque, por lo general, no contaban con la autorización correspondiente. En particular, seguía siendo muy frecuente la transformación de taxis en autos por puestos, especialmente durante los periodos de afluencia, o cada vez que al conductor le parecía que las condiciones de la demanda lo justificaban.

Los vehículos frecuentemente tomaban pasajeros en las paradas de autobuses, aunque podían hacerlo en cualquier punto, cuando una persona en la vereda indicaba que quería subir. Del mismo modo, se detenían para bajar pasajeros en cualquier punto, según las preferencias de éstos.

Los taxis que andaban sin pasajeros, solían transformarse en la modalidad "por puesto" cuando se aproximaban a una parada de omnibuses repleta de personas que esperaban movilizarse. El conductor tomaba nota de la zona de destino de los buses que servían la parada, sacaba de la guantera de su auto una placa de madera o cartón pintado con los nombres de los puntos más importantes del itinerario de estos buses y la colgaba detrás del parabrisas del auto. La placa indicaba a los pasajeros la ruta que pretendía tomar. Frecuentemente, el auto salía completo con pasajeros, todos recogidos en una misma parada.

Las tarifas de los vehículos por puesto las fijaba el Ministerio de Comunicaciones, y generalmente duplicaban el valor de las del viaje semejante por ómnibus. A la vez, el mismo viaje por taxi solía costar varias veces la tarifa del vehículo por puesto. El viaje en auto por puesto valía, típicamente, cincuenta centavos de bolívar o un bolívar, que equivalía aproximadamente a 10 o 20 centavos de dólar.

Esta tarifa se consideraba bastante razonable y existía una gran demanda por los servicios de los carros por puesto. Transportaban aproximadamente el 16% de los viajeros diarios durante ese periodo. Los resultados de encuestas efectuadas en 1966 y 1971 demostraron que los carros por puesto representaban el 26% o 27% de las corrientes de tráfico en la ciudad; en cambio a los automóviles particulares les correspondía el 62% y a los buses solamente el 3% de los flujos. Se observó una pequeña declinación en la participación de los vehículos por puesto entre 1966 y 1971, que podría haberse debido a la adquisición de 220 nuevos vehículos por una de las dos empresas públicas de transporte por autobuses existentes en 1966 y 1967. En 1971 la gran mayoría de éstos ya se hallaban fuera de funcionamiento, pero la repartición de la demanda entre los distintos modos de transporte aún no reflejaba completamente el consecuente deterioro de los servicios de autobuses.

De todas maneras, la modalidad de vehículos por puesto se consideraba significativamente superior en cuanto a la calidad del servicio en comparación con los omnibuses, que experimentaban algunas dificultades debido a la relativa escasez de vehículos en condiciones de operar. La preferencia por el vehículo por puesto existía a pesar de las condiciones muy incómodas que tenía que soportar el 40% de sus ocupantes, es decir, aquéllos sentados en las posiciones antes indicadas. Esto se debía, en gran parte, a la mayor rapidez de los vehículos por puesto. Podían modificar el itinerario para evitar calles congestionadas y tomar rutas directas a través de las autopistas, siempre que ninguno de los pasajeros expresara objeciones y, además, tenían mayor maniobrabilidad que los omnibuses. Entre otras ventajas de los vehículos por puesto se incluían su mayor frecuencia en relación a los omnibuses, y el hecho de que el conductor a veces estaba dispuesto a modificar su ruta para dejar al pasajero más cerca de su destino, especialmente en los periodos de menor demanda.

En los años subsiguientes, como se explica más adelante, los vehículos por puesto tipo automóvil desaparecieron de las vías de Caracas. Sin embargo, siguen operando en muchas ciudades del interior, donde los volúmenes de transporte no justifican el uso de vehículos de mayor capacidad. (Véase la fotografía número 1, que muestra un auto por puesto tipo automóvil en Ciudad Bolívar.

3. Historia de los carros por puesto en el decenio de 1970: reglamentación progresiva del sistema

En el año 1971 la flota de autos por puesto y taxis que circulaba en la Región Metropolitana de Caracas ascendía a unas 15 000 unidades.^{7/} Es imposible precisar con exactitud cuántos de estos vehículos eran carros por puesto, debido a que un número indeterminado de taxis operaban según la modalidad por puesto durante algunas horas del día. Los vehículos por puesto oficialmente inscritos sumaban unas 4 200 unidades. La flota había crecido solamente en 5% desde 1968, mucho menos que el crecimiento correspondiente de la población de la ciudad, debido, probablemente, a la mejora transitoria de la calidad de los servicios de autobuses ya mencionada.

Por otro lado, no cabe duda de que el servicio proporcionado por los carros por puesto era popular entre los usuarios. Sin embargo, esto no significa que fuese necesariamente ideal desde el punto de vista social. Una de las críticas escuchadas frecuentemente era que los vehículos por puesto trastornaban la fluidez del tránsito de la ciudad.

Se puede calcular, en forma aproximada, la congestión causada por cada viajero de los distintos modos de transporte, usando como base de comparación la generada por el ocupante de un automóvil particular. En el cálculo, se usan como datos de entrada los factores de ocupación de los distintos tipos de vehículos y las estimaciones del efecto perturbador de éstos en el tránsito. Si se utilizan valores apropiados para Caracas a principios del decenio de 1970, se puede calcular que cada viajero de automóvil particular causaba un 40% más de congestión que el pasajero de un carro por puesto, a la luz de condiciones típicas durante el día entero. Este factor de diferencia es relativamente pequeño. Tanto el auto privado como el vehículo por puesto generaban mucho más congestión por pasajero que el ómnibus.

A principios del decenio de 1970, se efectuó un análisis de la viabilidad de aplicar a Caracas un régimen de tasación vial; como subproducto de dicho análisis, se reveló que en las vías más congestionadas, los beneficios de los carros por puesto eran superados por los costos sociales ocasionados a otros usuarios de dichas vías.^{8/}

Una de las razones del por qué los vehículos por puesto causaban tanta congestión se debía a su tamaño. Eran automóviles grandes de diseño tradicional estadounidense que hoy en día parecen de otra época. El Reglamento de 1971 prestó alguna atención al tipo de vehículo empleado, aunque no exigió, directamente, su reemplazo por otros vehículos más eficientes desde el punto de vista del espacio ocupado. Sin embargo, se incluyó una cláusula que estipulaba que al existir un vehículo tipo, especialmente diseñado

para servicios de alquiler, sólo se otorgarían nuevas concesiones a dicho tipo de unidad.

A partir del año 1972, empezaron a funcionar vehículos por puesto tipo microbús marca Volkswagen modelo Combi (o Kleinbus). El estímulo para que el operador utilizara tales vehículos era simplemente la posibilidad de transportar más pasajeros que los automóviles, sin que hubiese cambio de tarifa ni incremento equivalente en los costos de operación. Llevaban mayor cantidad de pasajeros que los automóviles norteamericanos, pero sus dimensiones horizontales no superaban las de los vehículos que reemplazaban. Por lo tanto, era de esperar que traerían beneficios sociales porque ocuparían menor espacio vial y, por lo tanto, disminuiría la congestión generada por pasajero. Sin embargo, aunque no existe información suficiente para aclarar el asunto, es probable que cualquier beneficio de este tipo fuese marginal y, quizá, negativo. Hay varias razones para pensar así:

- i) La utilización de los Combi en lugar de los autos estilo estadounidense significó un aumento de la capacidad de transporte del sistema. Parte de los nuevos viajeros provenían del sistema de omnibuses. Como ya se ha explicado, un pasajero de ómnibus genera mucho menos congestión que otro que use el sistema por puesto, sea Combi o, especialmente, automóvil.
- ii) El rendimiento de los Combi era considerablemente inferior al de los automóviles norteamericanos, debido a que sus motores de 1 600 centímetros cúbicos de capacidad enfriados por aire, tenían menor potencia que los de los autos de alrededor de cinco litros, enfriados por agua. Por lo tanto, los Combi se demoraban más en partir desde las paradas para tomar o dejar pasajeros.
- iii) No solamente la falta de potencia de los Combi causó mayores demoras al detenerse para tomar o dejar pasajeros sino también el hecho de que éstos podían transportar diez pasajeros en lugar de los cinco de los autos. Por lo tanto, se detenían con más frecuencia. Aún más, el acceso a los asientos traseros era bastante difícil y, como resultado, aumentó el tiempo medio necesario para que un pasajero bajara o subiera.
- iv) Cabe recordar, además, que estas detenciones en sí mismas, perturbaban el tránsito. Los motoristas particulares no querían compartir las mismas pistas con los vehículos por puesto, para no correr el riesgo de quedar atrapados tras ellos cada vez que se detuvieran. Por lo tanto, la circulación de los vehículos por puesto por una vía muchas veces significaba que otros vehículos desaprovecharan una

pista completa disponible para el tránsito. Este problema era serio con los vehículos por puesto tipo automóvil, pero era aún más grave con los Combi.

Aunque los hechos no sean completamente claros, parece que la cláusula del Reglamento que se refería al vehículo tipo se empleó para que, después de varios años, el Ministerio no autorizara la operación de nuevos vehículos por puesto tipo automóvil, los que, por lo tanto, poco a poco, desaparecieron de las calles de la ciudad. Un representante de los dueños de vehículos por puesto señaló que el aumento de tamaño de los vehículos fue producto de un acuerdo entre los sindicatos y el Ministerio. Algunos años después parece que un acuerdo semejante significó la utilización de las "chingas" o camionetas, las que, a su vez, reemplazaron a los Combi. Sin embargo, se volverá al asunto del tipo de vehículo empleado una vez que se hayan resumido los puntos más sobresalientes de la legislación promulgada a mediados del decenio de 1970 para reforzar la reglamentación del subsector.

En 1974, entraron en vigencia dos decretos. El primero, publicado en abril, se preocupó especialmente de asuntos sociales y buscó, particularmente, la manera de proteger a los conductores. El segundo, que salió en septiembre, estaba destinado a la reglamentación del subsector propiamente dicho.

El decreto de abril reservó las concesiones para operar vehículos por puesto a personas de bajos recursos. Además, se exigió que fuesen, a la vez, dueños de sus vehículos. Para conciliar estos dos requisitos (es decir, tener bajos ingresos y ser dueño de un vehículo), se autorizó a una entidad pública encargada del financiamiento de pequeñas y medianas industrias que concediera créditos para la compra de vehículos por puesto.

Se decretó, también, que las empresas que funcionaban en el ramo debían disolverse, o convertirse en asociaciones civiles o cooperativas. Además, se concedió a los choferes acceso al sistema nacional de seguro social, aunque pocos se afiliaron a él, por razones particulares.

Además, el decreto de abril ordenó la especificación de marcas y "condición" de los vehículos de alquiler, y la fijación de sus precios de venta. Esta cláusula concedió al Ministerio de Comunicaciones mayores poderes para acelerar el fin de los vehículos "por puesto", tipo automóvil.

El segundo decreto derogó el de 1971, y lo reemplazó por reglamentaciones más completas y específicas. Entre los cambios más importantes, cabe mencionar los siguientes:

- 1) Se prohibió la operación de vehículos autorizados como taxis en la modalidad por puesto, y vice versa.

- ii) Se aumentó la lista de requisitos que deberían cumplir los conductores de los vehículos por puesto, y se autorizaron cursos de capacitación para que los que no los llenaran pudiesen conseguir los certificados necesarios.
- iii) Se prohibió el traspaso de concesiones, las cuales se otorgaron a los conductores y no a los vehículos.
- iv) Se facultó a una "autoridad competente", que parece ser la Dirección de Tránsito Terrestre del Ministerio de Comunicaciones, a que estableciera los horarios de operación de las concesiones otorgadas, los detalles de las rutas, las paradas, los terminales, etc.
- v) Se dispuso que los Ministerios de Fomento y de Comunicaciones determinaran las características y "condiciones" de los vehículos de alquiler.
- vi) Se facultó al Ministerio de Comunicaciones para que reglamentara las rutas marginales (servidas por jeeps).
- vii) Excepto en casos específicamente autorizados, se prohibió que el vehículo fuese manejado por una persona distinta de su dueño.

La Ley Orgánica de Régimen Municipal y su Reglamento Parcial número 1 del año 1978 influyó sobre el subsector. Otorgó a los municipios el derecho de reglamentar y controlar una serie de servicios que incluyen los proporcionados por los vehículos por puesto. De esta manera, se introdujo un elemento de confusión porque ya se habían concedido al Ministerio de Comunicaciones las mismas facultades en decretos anteriores. La duplicación de responsabilidades, que incluyó la fijación de las tarifas, requería que el Ministerio y los municipios coordinasen sus actividades en relación con el subsector. Tal coordinación todavía no se ha perfeccionado totalmente, por ejemplo, respecto de la autorización de las concesiones. En ciertos aspectos la situación se está deteriorando; se informó, a principios de 1983, que el Estado de Sucre se preparaba para ocuparse de la fijación de las tarifas, asunto que anteriormente por costumbre, más bien que por facultad legal, correspondía al Ministerio. (En verdad, éste todavía tiene la última palabra en cuanto a tarifas, aunque se proyecta transferir la competencia en la materia a la Autoridad Metropolitana de Transporte de Caracas, una vez que ésta entre en funcionamiento).

Antes de analizar la situación del sistema de los vehículos por puesto en el decenio de 1980, cabe resumir brevemente los cambios ocurridos en el tipo de vehículo empleado durante la segunda mitad del decenio de 1970. A partir de mediados de este último, los choferes se dieron cuenta de que el Combi no era el vehículo ideal para el transporte de pasajeros en las duras condiciones del

tránsito complicado de Caracas. En otras partes de América Latina también se llegó a la misma conclusión, en Porto Alegre, por ejemplo. Además, aunque los Combi tenían una capacidad superior a la de los automóviles que reemplazaron, existían otros vehículos con más capacidad aún, particularmente versiones de camionetas norteamericanas, del tipo Suburban de la General Motors adaptadas para el transporte de pasajeros.

Por lo tanto, a partir de mediados del decenio de 1970, los empresarios comenzaron a adquirir vehículos de este último tipo. Tenían capacidad para unos 15 pasajeros sentados y eran más resistentes que los Combi y, además, su desempeño resultaba superior. Sin embargo, aunque eran más adecuados que los Combi, de todas formas estaban lejos de ser óptimos para el transporte comercial de pasajeros en las ciudades. Uno de los problemas más importantes era el acceso a los asientos. Las "chingas", como las bautizaron los caraqueños, no eran mejores que los Combi a este respecto y, en cierto modo, su mayor capacidad agravó las dificultades de acceso y salida de los pasajeros de los asientos traseros.

Al fin del decenio, las "chingas", incluidas las de 12 asientos, habían llegado a constituir más de la mitad de la flota. Los Combi y otros vehículos de 10 asientos representaban un 25%. En cambio, los automóviles estaban a punto de desaparecer como vehículos por puestos en la ciudad.

4. El sistema en el decenio de 1980

a) Introducción

El cuadro 6 presenta la composición de la flota de vehículos por puesto al principio del decenio de 1980. En este cuadro se muestra que la capacidad media de los vehículos había aumentado fundamentalmente con respecto a la de los diez años anteriores. Durante este período, la capacidad total de asientos de la flota se incrementó mucho más que su crecimiento en cuanto al número de unidades, según se observa en el cuadro 7. Entre 1968 y 1979/80, la flota creció anualmente en 3.56%; en cambio, el crecimiento porcentual desde el punto de vista de la capacidad estática fue tres veces dicho porcentaje.

Cuadro 6

La distribución de la flota de vehículos por puesto autorizados según capacidad: 1980

<u>Numero de asientos</u>	<u>Porcentaje de la flota</u>
5	11
10	25
12	20
15	44

Fuente: Comision para el estudio integral del transporte publico del area metropolitana de Caracas: modalidad por puesto, Oficina Ministerial de Planificación de Transporte, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas, 1980.

Cuadro 7

El crecimiento y la capacidad estatica de la flota de por puestos autorizados

<u>Año</u>	<u>Flota de por puestos</u>	<u>Promedio de asientos por vehiculo</u>	<u>Capacidad total de asientos</u>
1968	3 973	5,00	19 865
1975	4 500	7,50	33 750
1979/80	6 100	11,83	72 163
<u>Crecimiento anual</u>	<u>3,56%</u>		<u>10,90%</u>

Fuente: Oficina Ministerial de Planificación, op.cit. y estimaciones propias.

En 1983, el sistema de vehículos por puesto había llegado a ocupar un lugar predominante en la estructura del transporte de Caracas. La ciudad se ha convertido posiblemente en la única de América Latina donde el principal medio de transporte público tiene sus orígenes claramente en el taxi colectivo. En ese año, los vehículos por puesto (incluyendo los jeep en las rutas marginales) transportaron cuatro veces el volumen de pasajeros acarreado por los autobuses y más de 12 veces el del recién inaugurado metro. (Véase el cuadro 8).

Cuadro 8

La partición de los viajes en Caracas
según medio de transporte, en 1983

Medio de transporte	Pasajeros por año	Partición modal en tanto por ciento
Omnibus	266.400.000	20
Metro	80.000.000	6
Por puesto, incl. jeeps	1.007.577.200	74

Fuente: Información proporcionada por la Oficina Ministerial de Transporte del Ministerio de Transporte y Comunicaciones a la Associação Nacional de Transporte Público del Brasil

El vehículo por puesto prestaba servicio no solamente en las rutas donde la operación de un vehículo de mayor capacidad no se habría justificado por razones de demanda, sino también en las vías principales de la ciudad. En total, captó el 74% de los viajes efectuados en transporte público en la ciudad. Asumió un papel que, normalmente, correspondía al autobús, que éste no podía cumplir debido al tamaño reducido de su flota operacional.

Más adelante en este capítulo, se analizarán las características del sistema de vehículos por puesto en los últimos años, en cuanto al sistema de organización, los vehículos, las tarifas y los ingresos de los choferes.

b) Sistema de organización

Desde mediados del decenio de 1970 no han ocurrido cambios importantes en la estructura orgánica de los vehículos por puesto de Caracas. Esta se regía por los dos decretos publicados en el año 1974, que se resumieron en la sección anterior.

En 1980, los 6 100 vehículos por puesto autorizados recorrían 124 rutas distintas dentro del Área Metropolitana.^{9/} Cada línea estaba a cargo de una cooperativa o asociación civil compuesta de conductores, quienes debían ser dueños de sus vehículos (aunque, en la práctica, no siempre lo eran). A su vez, las cooperativas y asociaciones se agrupaban en dos entidades sindicales, a saber la Central Unica de Asociaciones de Autos Libres y Por Puesto del Distrito Federal y Estado Miranda y la Federación de Cooperativas del Transporte de Venezuela, que representaban, respectivamente, a las asociaciones y cooperativas.

Los socios normalmente contribuían con una cuota para financiar las distintas actividades de la asociación, cuyo monto equivalía aproximadamente al valor de 5 pasajes por día. Las asociaciones no asumían responsabilidades empresariales (por ejemplo no llevaban contabilidad y no recopilaban informaciones sobre los volúmenes de pasajeros transportados). Se limitaban a imponer un mínimo de disciplina en las operaciones de la línea mediante, por ejemplo, el control de las salidas de los terminales, y en materia de la representación de los intereses de los socios ante las autoridades competentes. Además, en algunos casos, pagaban un jornal diario mínimo a los socios durante los periodos de enfermedad en que no podían trabajar, o prestaban fianza ante una organización financiera para la adquisición de un nuevo vehículo.

En los dos decretos del año 1974 se manifestó el deseo de las autoridades de que los conductores se unieran en asociaciones o cooperativas. Se buscaba tal agrupamiento por distintas razones, incluidas las siguientes:

- i) Mejor control del subsector por parte del Ministerio de Comunicaciones. Es evidente que es más fácil reglamentar las actividades de 124 asociaciones que las de 6 100 individuos.
- ii) Se esperaba que la afiliación de los conductores en asociaciones fomentara el orden y la disciplina en relación con la operación de las líneas. Se reconoció, por ejemplo, que las asociaciones se responsabilizarían de programar las frecuencias de las salidas de los terminales, tarea que no podría realizarse sin su existencia.
- iii) Se esperaba, además, que las asociaciones contribuyeran a la profesionalización de los conductores y al control de su explotación por parte de empresarios dueños de varios vehículos manejados por choferes contratados.

Para estimular la agrupación de los conductores en asociaciones (o cooperativas), el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) reconoce solamente las solicitudes para concesiones presentadas por choferes agremiados, es decir, no se

permiten postulaciones por parte de individuos. (Sin embargo, se estima que 1 200 de los vehículos en operación en 1981 todavía no pertenecían a ninguna asociación o cooperativa. Estos representaban alrededor del 16% de la flota de vehículos por puesto. Se esperaba que esta proporción declinara, puesto que sus concesiones no se renovarían, si no se unían a una línea específica).

El MTC evalúa las solicitudes. Una concesión tiene una vigencia de dos años, pasados los cuales debe renovarse. El trámite de renovación es básicamente igual al de obtener una nueva concesión, aunque el primero es mucho más rápido y demora no más de un mes. Normalmente se otorga un permiso temporal hasta que se concede la renovación.

Para considerar una solicitud de renovación o para una nueva concesión, el MTC exige los siguientes documentos y certificados:

- i) Un aval del Consejo Municipal correspondiente. La emisión de éste depende de la aprobación, por parte del Municipio, de la ruta solicitada, desde el punto de vista del tránsito, la demanda y oferta, etc.
- ii) Un aval del sindicato pertinente. Este requisito tiene por objeto asegurar que una nueva línea no compita con otra ya existente.
- iii) Documentos sobre los conductores interesados, para asegurar que están capacitados para desempeñarse como choferes de vehículos por puesto. (Deben portar una licencia de conducir, ser de bajos ingresos, ser dueños de un vehículo apropiado, tener conocimientos de mecánica, etc.).
- iv) Una lista de los vehículos que se pretende poner en funcionamiento, por marca, modelo y dueño.
- v) Una póliza de seguro de responsabilidad civil.
- vi) La prueba de la constitución de la asociación o cooperativa.

En la práctica, la autorización de las concesiones no concuerda exactamente con el espíritu de las disposiciones legales correspondientes. Se reconoce, por ejemplo, que el sistema puede prestarse a irregularidades. En cierto modo, esto es producto de la atribución de poderes discrecionales a funcionarios públicos respecto de la autorización de participar en una actividad económica que es, en parte por lo menos, bastante rentable.

Una fuente señala que "ha habido casos de líneas o de individuos que, al no reunir los requisitos mínimos, 'compraron' sus placas o la concesión mediante contacto con algún funcionario".^{10/} Se informa, como otro ejemplo, que "en la mayoría de los casos, los

choferes no son de bajos ingresos y simplemente compran una constancia firmada por un trabajador social. Dado el costo de un vehículo hoy en día, una persona de bajos ingresos no podría costear su propio vehículo pero se exige que sea el propietario".11/

Las referencias anteriores ilustran la tendencia que existe en un sistema discrecional de tratar de conseguir autorizaciones para operar mediante procedimientos irregulares. Además, la operación de las líneas no se ajusta precisamente a la legislación, debido a que el MTC ha eximido el cumplimiento de algunas de las disposiciones de dicha legislación. Por ejemplo, actualmente, no se exige a los choferes postulantes que tengan conocimientos mecánicos. Tampoco se especifica en las cláusulas de las concesiones el horario de operación.12/ En este caso, la supresión de la exigencia parece estar relacionada con el hecho de que, aun cuando el horario se incluía en dichas cláusulas, no se obligaba a los choferes, por parte de las asociaciones o cooperativas concesionarias, a cumplir con el horario especificado. Es decir, se dejó de reglamentar el horario porque no era posible, en la práctica, asegurar su cumplimiento.

Oficialmente, para la aprobación de una concesión, se exige que todos los choferes sean venezolanos.13/ Sin embargo, en una encuesta del subsector efectuada en 1980, se reveló que 13% de los conductores no lo eran.14/ Esta situación puede explicarse de diversas maneras. Tal vez algunos extranjeros consigan sus permisos aprovechando las irregularidades generadas por el sistema de concesiones. Otra posibilidad es que el MTC no haga las verificaciones necesarias de las informaciones incluidas en las solicitudes y permitan así que algunos extranjeros obtengan sus autorizaciones por falta de vigilancia.15/ Una tercera posibilidad es que el MTC haya desistido de su exigencia de que los choferes sean venezolanos.

Cabe comentar, también, que el trámite de investigar solicitudes para nuevas concesiones es demoroso, y, en estos casos, no se emiten licencias provisionales. No se sabe con claridad qué hacen los choferes mientras esperan el resultado de la solicitud. Es probable que algunos pierdan interés, o se ocupen de otra actividad económica. Si fuese así, desde un principio la forma de operación de la línea diferiría de las condiciones de la concesión. De todos modos, se ha revelado que algunas líneas cambian el número de cupos sin la debida autorización del MTC, por el retiro de choferes o la incorporación de otros.16/

Una vez otorgada, la concesión exige el cumplimiento de varias obligaciones y estipula algunas condiciones, incluidas las siguientes:

- i) Especificación del itinerario solicitado.
- ii) Identificación de las paradas donde se permite dejar y tomar pasajeros.

iii) Tabulación de las tarifas que se cobrarán, las que pueden ser revisadas por autorización del MTC junto con el Ministerio de Fomento.

iv) Fijación del horario de atención al público.

De diversas maneras, no se cumplen las obligaciones especificadas en las cláusulas de la concesión. Por ejemplo, algunos choferes tenían y siguen teniendo, la costumbre de trabajar sólo hasta haber reunido ingresos que ellos consideran suficientes. Otros no trabajan en el período inmediatamente anterior a las 22.00 horas, cuando empieza a regir la tarifa nocturna. Otros trabajan solamente durante las horas de mayor demanda. Algunos conductores prefieren dar servicio sólo en los tramos más rentables. Otros cobran la tarifa nocturna aun antes de que entre en vigencia.

Respecto del incumplimiento de las cláusulas de las concesiones, cabe mencionar específicamente el traspaso de los permisos de operar entre individuos. En el decreto de setiembre de 1974 se prohibió el traspaso de permisos. Sin embargo, actualmente existe un comercio en los cupos para operar, cuyos valores varían según la rentabilidad de la ruta. A veces dicho comercio es abierto. Suele ocurrir, también, el arriendo diario de coches autorizados.

Gran parte de la legislación publicada en el año 1974 tuvo como objetivo terminar con la contratación de choferes por empresarios dueños de más de un vehículo. Sin embargo, esta práctica continúa. Ocurre, por ejemplo, que choferes contratados inscriben bajo sus propios nombres los vehículos que pertenecen a sus patrones. En otros casos, un dueño tiene cupo en varias líneas, y contrata choferes, llamados "avances", para conducir los otros vehículos aparte del que él mismo maneja.17/

Una de las causas de esta situación obedece a los intentos de burlar las normas por parte de grupos interesados. Sin embargo, además, ello sucede porque el MTC no hace las comprobaciones correspondientes. Dicha entidad debe asegurarse de que todo chofer que se incluya en una solicitud no esté ya inscrito en otra asociación o cooperativa. Pero la falta de un sistema computadorizado significa que dichas comprobaciones no se efectúan por ser muy laboriosas de hacer manualmente.

Cabe señalar que los choferes pueden cambiar vehículos antes del término del período de vigencia de la concesión. Tienen que conseguir la autorización correspondiente del MTC, la que se concede automáticamente. Esta flexibilidad facilita la incorporación en la flota de vehículos de mayor capacidad.

c) Los vehículos

A principios del decenio de 1980, en la composición de la flota predominaban las llamadas "chingas", de hasta 15 puestos. (Véanse las fotografías 2 y 3). Sin embargo, el MTC estaba consciente de que tales vehículos no eran ideales. En verdad, no fueron diseñados para el transporte comercial de pasajeros y eran, básicamente, adaptaciones de camionetas de carga. Su atractivo, desde el punto de vista del dueño o chofer, era su precio de compra (que variaba entre 30 000 y 80 000 bolívares a principios de 1983) y su capacidad.

Ya se comentó en la sección anterior que las "chingas" paulatinamente, fueron reemplazando a los Combi, los que, a su vez, habían sustituidos a los automóviles norteamericanos. La diferencia entre el precio de compra del Combi y el automóvil era poca, y las "chingas", aunque más caras que los Combi, todavía estaban al alcance de los choferes, habida cuenta de la disponibilidad de crédito para la compra de nuevos vehículos, a tasas de interés rebajadas.

Sin embargo, el siguiente cambio, es decir, de la "chinga" al minibús con capacidad para 24 o más pasajeros, fue más difícil de justificar desde el punto de vista del conductor. A principios de 1983, cuando el precio de una "chinga" fluctuaba entre los 30 000 y los 80 000 bolívares, un minibús costaba de 150 000 a 210 000. En mayo de 1984, un minibús de 32 puestos valía 410 000 bolívares. (Su equivalencia en dólares es difícil de precisar, debido a la multiplicidad de los tipos de cambio en Venezuela en 1984, que van desde 4.3 hasta 16.0 bolívares por dólar estadounidense.)

En el cuadro 9, se presenta el costo de inversión por asiento de los diferentes tipos de vehículos por puesto. Es evidente que el motivo del menor costo por asiento que estimuló a los choferes a cambiarse, primero a los Combi y, luego, a las "chingas", no existía en el caso de los minibuses.

Cuadro 9

Precio de los distintos tipos de vehiculos
por puesto, expresado por asiento,
a precios de octubre de 1980

Tipo de vehiculo	Precio (Bs.)	Precio por asiento (Bs.)
Chevrolet Malibú de 4 puertas	22 415	4 483
"Chinga" típica	40 000	2 667
Minibús, marca Titán o Ebro, de 24 puestos	90 000	3 750

Fuente: Gaceta Oficial de la Republica de Venezuela,
número 2.676, del 7 de octubre de 1980,
y estimaciones propias.

Por lo tanto, para adoptar el minibús como vehiculo por puesto, era necesario ofrecer incentivos para facilitar su adquisición o usar medios legislativos para conseguir el mismo resultado.

Tal necesidad se vió reforzada por los acontecimientos en el plano macroeconómico. Durante el decenio de 1970, la disponibilidad de crédito para la compra de vehiculos por puesto era mucho mayor de lo que ha sido en años. Esto se debe, en parte, a que la política adoptada en el decenio pasado para facilitar la compra de vehiculos por puesto por parte de los conductores de bajos recursos se prosigue ahora con menos intensidad. Otro factor igualmente importante se relaciona con las condiciones económicas generales del país. Desde 1974 hasta 1981 la economía venezolana estuvo en una situación bastante privilegiada; los precios de su principal producto de exportación, el petróleo, acababan de aumentar a niveles muy altos, lo que incentivó el ingreso de préstamos al país desde los países desarrollados y del Oriente Medio. Por lo tanto, era relativamente fácil conseguir crédito para nuevas inversiones.

Esta situación cambió bruscamente a partir de 1982. La recesión mundial, junto con mayores economías en el uso del petróleo, como resultado de las políticas de conservación y del progreso tecnológico, redujo tanto los precios unitarios como los volúmenes de las exportaciones de petróleo. A su vez, la confianza de los bancos extranjeros en la economía nacional mermó y se volvió muy difícil y muy caro conseguir nuevas afluencias de capital. Por

lo tanto, en el plano nacional, la oferta de crédito para inversiones, tales como la adquisición de vehículos por puesto, se vio cada vez más limitada, particularmente a partir de la desvalorización efectiva del bolívar en febrero de 1983, que encareció los productos importados o fabricados con insumos importados.

Para conseguir la adopción del minibús, el MTC decidió exígirlos por ley, en lugar de fomentarlos a través de incentivos. Se fijaron las especificaciones de un vehículo tipo minibús y luego se exigió por decreto su adopción como vehículo por puesto.

Una comisión, compuesta de representantes de los Ministerios de Fomento y de Transportes y Comunicaciones y de la industria automovilística nacional, elaboró una norma venezolana de clasificación y tipología de las unidades de transporte para pasajeros, llamada el Covenin 51-82, que fue publicada por el Ministerio de Fomento en 1982. Incluyó distintos tipos de vehículo para el transporte comercial urbano, periférico e interurbano.

Una de las clases de vehículo contemplada fue el minibús, definido como una unidad con capacidad para 15 a 32 pasajeros sentados, con ruedas traseras dobles y una carrocería con altura interior suficiente para permitir la circulación de pasajeros en forma erguida. Se especificó, entre otras características, que:

- la altura mínima interior debía ser de 1,85 metros;
- la altura del primer escalón sobre el suelo no debía exceder 0,45 metros;
- el vehículo debía tener dos puertas para la entrada y salida de pasajeros si su capacidad era superior a 24 personas sentadas;
- las salidas de emergencia debían conformarse a ciertos requisitos respecto de sus dimensiones y ubicación.

Luego, el decreto número 510, de septiembre de 1982, emitido por los Ministerios de Fomento y de Transporte y Comunicaciones, exigió que el transporte terrestre de pasajeros se efectuara por vehículos que cumplieren con las normas expresadas en Covenin 51-82. A través de este decreto, el minibús allí tipificado se convirtió en el nuevo vehículo para el servicio por puesto.

El decreto permitió que siguiesen funcionando las unidades ya matriculadas que no se adaptaran a las nuevas normas. También, y únicamente en el caso de los minibuses, se autorizó a que las unidades ya fabricadas o en proceso de fabricación (hasta un máximo de 800 unidades) y todavía no matriculadas, pudieran incorporarse al servicio público, siempre que su matriculación se solicitara antes de fines de 1982.

Es interesante observar que ni en el documento Covenin 51-82 ni en el decreto 510, se expresa que haya correspondencia entre el minibús y el vehículo por puesto. Ninguno de los dos documentos emplea el término "por puesto". El MTC pudo exigir la adopción de los minibuses por parte de los choferes de vehículos por puesto mediante el recurso de no autorizar el cambio de sus vehículos actuales por nuevas unidades que no cumplieren con las nuevas normas. Además, a partir de principios de 1982, es decir antes de la entrada en vigencia de las normas Covenin 51-82, el Ministerio ya no otorgaba nuevas concesiones a vehículos tipo "chinga". Algunos choferes intentaron eludir las normas y elevaron los techos de sus vehículos, pero, luego esto se prohibió, por razones de seguridad. El MTC indicó que retiraría de inmediato cualquier vehículo modificado de esta manera. Sin embargo, la simple observación en la calle permite comprobar que esta medida no se está aplicando. (Véase la fotografía 4).

Para acelerar el fin de las "chingas", el MTC persuadió a los importadores de repuestos que no encargaran piezas para ellas. Además, llegó a un acuerdo con la industria automovilística para que se fabricaran en el país vehículos que cumplieren con las normas Covenin. Las autoridades, al reconocer que los minibuses son mucho más caros que las "chingas" y que la disponibilidad de crédito es limitada, han fomentado la elaboración de programas especiales de crédito para los choferes que quieran reemplazar sus "chingas". Sin embargo, una fuente consultada estima que "muchos conductores con ingresos bajos o inadecuados difícilmente podrán costear los vehículos nuevos. Seguirán funcionando en forma ilegal o tendrán que retirarse del servicio".18/

Los minibuses han tenido una aceptación variable. Por un lado, ofrecen un servicio más seguro y, para los pasajeros sentados, por lo menos más cómodo que antes. Cabría esperar una reducción de la tarifa, pero esto no es seguro, debido al alto costo inicial de los minibuses. Si se tiene en cuenta que la mayoría de los pasajeros que prefieren los minibuses provienen de las "chingas" más bien que de los omnibuses, y que su diseño facilita la entrada y la salida de los pasajeros, su repercusión en la congestión debería ser favorable.

Por otro lado, se comenta que un vehículo de 32 asientos es demasiado grande, lo que provocaría un cambio fundamental en la indole del sistema de transporte. El vehículo por puesto, que empezó su vida como un automóvil tipo sedán, se está transformando en un vehículo con mayor número de asientos que el colectivo típico de Buenos Aires, en el que se efectúa todo el transporte colectivo de superficie de esa ciudad.

Necesariamente, tendrán que cambiar algunos de los aspectos más convenientes del sistema por puesto. En igualdad de condiciones, un servicio con vehículos de 32 asientos tendría menos de la mitad de la frecuencia que otro que funcionara con vehículos de 15 puestos. Se permite que los minibuses transporten hasta 10

pasajeros de pie, lo que tiende a reducir aún más la comodidad del servicio en este aspecto. El contacto entre el chofer y el pasajero, que era muy estrecho en la época de los vehículos por puesto tipo automóvil, quedará prácticamente interrumpido, y habrán terminado para siempre los días en que el pasajero podía pedir un cambio de ruta para llegar más cerca de su casa. Asimismo, el chofer no podrá cambiar su ruta con la misma flexibilidad de antes para evitar puntos de congestión, porque es muy probable que entre sus pasajeros haya alguien que quiera bajar allí.

Igualmente, existe preocupación entre los choferes y sus representantes por el aumento de la capacidad de transporte que resultaría si la mayoría de las "chingas" se sustituyera por minibuses. Tal vez por primera vez en toda su historia, en la ciudad de Caracas se estaría iniciando una fase de sobrecapacidad en el transporte de pasajeros. Una de las causas principales de esto es el metro, que ya funciona en un tramo relativamente largo. Durante la recopilación de informaciones para esta monografía, un representante de los choferes señaló que consideraba que el tramo del metro de Propatria a Chacaito había reemplazado 5 000 vehículos por puesto y que la línea completa hasta Palo Verde reemplazaría a otros 5 000. Dichas estimaciones son quizá exageradas, pero, sin duda, demuestran que existe realmente inquietud en el sector.

La sobreoferta de transporte colectivo se acentuaría más aún si, como se considera probable, se implantan medidas para revitalizar el subsector de los omnibuses, mediante la reactivación del IMTC, o el establecimiento de otra empresa del sector público o el incentivo de las operaciones del sector privado. Cualquiera de estas medidas serviría para corregir el déficit de capacidad del sistema de autobuses pero, a la vez, contribuiría a aumentar aún más la capacidad total del sistema de transporte público de la ciudad.

d) Las tarifas y los ingresos de los choferes

Como reflejo de sus orígenes, el método de cobrar las tarifas en los vehículos por puesto en Caracas sigue siendo bastante informal. No hay boletos y el pasajero paga al chofer al subir o antes de bajar. Pagar al bajar era normal en el caso de los automóviles, los Combi y las "chingas". El pasajero informaba al conductor del punto donde quería bajar, y, a la vez, le pagaba el monto correspondiente. Paulatinamente, sobre todo en el caso de los minibuses, se comenzó a pedir a los pasajeros, normalmente mediante un cartel, que pagaran al subir. El valor de la tarifa depende del tramo. De ordinario, hay dos o tres tarifas por línea para viajes a diferentes distancias.

El valor de los pasajes generalmente es el doble del de los omnibuses. Existe un elemento de ambigüedad respecto de su fijación, según se señala en la sección II 3 del presente informe.

De hecho, al aprobar una solicitud para una concesión, el MTC especifica la tarifa que debe cobrarse. Asimismo, este Ministerio, junto con el de Fomento, se encarga de actualizar las tarifas.

La ambigüedad respecto de la responsabilidad para la fijación de las tarifas no se traduce, generalmente, en el aprovechamiento de la situación por parte de los choferes. En verdad, la práctica de cobrar más de la tarifa autorizada es menos común en la actualidad de lo que era en el pasado, debido a varios factores, incluida cierta disciplina impuesta por las asociaciones y cooperativas y el aumento de la capacidad media de los vehículos. Además, el éxito alcanzado por los sindicatos de asociaciones y cooperativas al pedir revisiones tarifarias reduce el incentivo para cobrar recargos a los valores aprobados.

La actualización más reciente ocurrió en abril de 1984 cuando, a solicitud de los representantes de los choferes, el MTC, actuando en forma conjunta con el Ministerio de Fomento (Superintendencia de Protección al Consumidor), fijó nuevos valores que fluctuaban entre Bs. 1.00 y Bs. 4.00, dentro del Área Metropolitana. A partir de las 22.00 horas, y hasta las 05.00 del día siguiente, se aplica un recargo que eleva al doble, aproximadamente, estos valores.

Una fuente considera que "estas organizaciones (es decir la Central Unica y Fecotrave).....parecen ejercer cierto poder sobre las autoridades", que hace posible que consigan la aprobación de tarifas relativamente más convenientes, desde el punto de vista de los conductores.^{19/} Dicho poder estaría relacionado con las huelgas que las organizaciones han declarado más de una vez, las que transforman las ya muy difíciles condiciones de transporte dentro de la ciudad en verdaderas pesadillas. La última ocasión fue en enero de 1981, cuando la huelga consiguió el resultado deseado, es decir, la autorización de un alza de tarifas. En enero de 1983, se concedieron nuevas alzas, consideradas excesivas en relación con los costos de explotación.

Las alzas de abril de 1984 también, se consideran cuantiosas. Sin embargo, como parte del acuerdo entre los Ministerios y las organizaciones sindicales, se exigió que las nuevas tarifas tuvieran una vigencia de dos años por lo menos. Esto podría provocar dificultades más adelante, puesto que la tasa de inflación en el país podría superar los índices normales durante el periodo 1984-1986, como resultado de la desvalorización efectiva del bolívar.

El decreto que autoriza las nuevas tarifas destaca, asimismo, otras condiciones que, generalmente, reiteran las cláusulas de las concesiones. Incluyen, por ejemplo, las siguientes:

- Las tarifas autorizadas deberán colocarse en un lugar visible del vehículo.

- El tomar y dejar pasajeros deberá efectuarse solamente en las paradas especificadas.
- No se permitirá la ubicación de terminales en el casco central de la ciudad.

Ya se ha señalado que la explotación de un vehículo por puesto es una actividad relativamente rentable. Sin embargo, la rentabilidad varía considerablemente según la línea. En general, tiende a ser mayor en líneas relativamente largas con mucha rotación de pasajeros.

El MTC estimó que en 1981 el ingreso neto por mes fluctuaba entre Bs. 750 y Bs. 12 000, dependiendo de la ruta.^{20/} El 25% de las rutas no generaba ingresos suficientes para ofrecer un nivel de vida aceptable a los choferes. Sin embargo, es probable que la variación de rentabilidad fuese menor que la estimada, debido a que algunos conductores operaban rutas distintas de aquellas que se autorizaron. Como resultado, los choferes y sus vehículos se cambiaron de las rutas menos rentables a las más remunerativas, lo que tendió a equilibrar los ingresos (a costa de un deterioro de la atención en las líneas de la primera categoría). Además, otros choferes trabajaban sólo hasta recaudar ingresos suficientes para sus necesidades, y cambiaban así mayores ingresos por más tiempo libre, con el consiguiente deterioro de la calidad del servicio para los usuarios.

III. EVALUACION DEL SISTEMA DE CARROS POR PUESTO

1. Necesidad de un sistema intermedio de transporte

Las ciudades del mundo industrializado se caracterizan por tener sistemas de transporte público bastante uniformes en cuanto a su calidad. Frecuentemente poseen distintas redes de transporte público, por ejemplo buses, trenes suburbanos y metro, pero la calidad de servicio y las tarifas cobradas son generalmente parecidas. Dicha uniformidad sirve bien a tales ciudades porque los usuarios, aunque no sean todos iguales desde los puntos de vista económico y social, son mucho más homogéneos que sus congéneres de las ciudades de los países en desarrollo y, en particular, las de América Latina.

Como se reconoce ampliamente, en las ciudades de América Latina la distribución del ingreso tiene una gran variación. Caracas es una ciudad muy rica en comparación con otras de Latinoamérica pero, desde el punto de vista de la distribución del ingreso, es bastante semejante a las demás. Los ingresos mensuales de la gran masa de gente que reside en los barrios marginales se aproximan a los ingresos diarios de los residentes de los barrios altos. (No se dispone de informaciones comparativas sobre la distribución del ingreso en las ciudades, pero en el cuadro 10 se presentan algunas cifras para varios países, incluida Venezuela).

En estas circunstancias, un solo tipo de transporte público no satisface las necesidades de toda la población. Los miembros de las familias de ingresos más altos están dispuestos a pagar tarifas recargadas si se les permite viajar por medios cómodos y rápidos. (Cabe recordar que estas personas no siempre pueden recurrir al uso del automóvil particular, ya sea por razones de su edad, porque otros miembros de la familia tienen prioridad, o por diversas otras razones). Por otro lado, los usuarios provenientes de las familias de las zonas marginales están obligados a buscar otros medios que les permitan llegar a sus destinos con el mínimo gasto posible, aunque sean lentos e incómodos.

Cuadro 10

La distribución del ingreso en diversos países
latinoamericanos, europeos y asiáticos

Porcentajes del ingreso familiar total
percibido por cada quintil* por familias

Pais y año	quintil inferior	segundo quintil	tercer quintil	cuarto quintil	quintil superior
Reino Unido, 1979	7,0	11,5	17,0	24,8	39,7
Francia, 1975	5,3	11,1	16,0	21,8	45,8
Suecia, 1979	7,2	12,8	17,4	25,4	37,2
Japón, 1974/75	8,7	12,4	17,0	23,1	39,8
Corea, 1976	5,7	11,2	15,4	22,4	45,3
Costa Rica, 1971	3,3	8,7	13,3	19,9	54,8
México, 1977	2,9	7,0	12,0	20,4	57,7
Venezuela, 1970	3,0	7,3	12,9	22,8	54,0

* Un quintil equivale al 20% de la distribución.

Fuente: World Development Report, 1984, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Por lo tanto, en casi todas las ciudades grandes de la región, salvo en aquéllas donde las autoridades no lo permiten, existen servicios de transporte público de superficie de una calidad intermedia entre la del ómnibus regular y la del taxi. Entre las pocas excepciones a esta regla se incluyen Montevideo y algunas ciudades argentinas, en las cuales la distribución del ingreso es muy moderada en relación con los padrones latinoamericanos.

Las características del modo intermedio varían de una ciudad a otra. Las opciones más usuales en América Latina son las siguientes:

- i) El ómnibus de lujo (p.e. Río de Janeiro, Buenos Aires)
- ii) El minibús para pasajeros sentados (p.e. Curitiba, Porto Alegre)
- iii) El taxi colectivo (p.e. Viña del Mar, Ciudad Bolívar)
- iv) El Combi, o semejante (p.e. Lima, México).

A veces existe más de un modo intermedio, por ejemplo, en La Paz, alrededor de 1978 (minibús y taxi colectivo), Río de Janeiro en 1981, donde funcionaban omnibuses de lujo y taxis colectivos y Santiago de Chile en 1984, donde funcionan los taxis colectivos y más de una calidad de omnibuses. El modo intermedio de Caracas es el vehículo por puesto.

Los vehículos por puesto de Caracas son convenientes no solamente porque la distribución del ingreso exige una solución intermedia. Entre otras razones, prestan servicio a la ciudad a causa de la tradicional ineficiencia de los servicios de transporte por autobús. Otra razón, vinculada de alguna manera con la primera, es la actitud de la clase media hacia los omnibuses. Como ya se mencionó, los caraqueños consideran al ómnibus como un medio inferior que debe usarse solamente cuando no existen otras opciones.

Sin embargo, aunque parezca indiscutible que Caracas necesita un modo de servicios intermedio, sería erróneo llegar a la conclusión de que el sistema actual de vehículos por puesto es el óptimo para la ciudad. Es indudable que desempeña una función muy útil y, realmente, la Caracas de hoy día no puede prescindir de él, como lo atestiguan las huelgas ocasionales de los choferes. Pero, pueden considerarse otras opciones mediante las cuales el sistema de transporte intermedio de la ciudad podría prestar un mejor servicio.

2. Evaluación crítica del sistema de vehículos por puesto de Caracas

a) Reglamentación del sistema de vehículos por puesto en relación con la del transporte por autobús

Ya se ha señalado que, desde hace muchos años, el sistema de autobuses de Caracas entró en un estado de plena decadencia. Se ha comentado, también, que las deficiencias del sistema de omnibuses crearon la necesidad de establecer los vehículos por puesto. Sin embargo, cabe meditar sobre la posibilidad de que los vehículos por puesto sean una de las razones de la decadencia del sistema de omnibuses.

Es posible que las diferencias entre el control que imponen las autoridades sobre el subsector de autobuses y el subsector de los vehículos por puesto concedan a este último algunas ventajas importantes. A su vez, éstas se pueden traducir en una competencia injusta para el sistema de autobuses por parte de los vehículos por puesto.

Dichas diferencias de control existen, al parecer, en tres aspectos por lo menos. Uno de ellos se refiere a las tarifas. En el capítulo anterior se señaló que las presiones de las organizaciones de choferes de vehículos por puesto les habían permitido conseguir alzas de tarifas muy satisfactorias. Por otro lado, las empresas de autobuses no siempre tuvieron la misma suerte.

Por ejemplo, después de transcurridos tres años desde el vencimiento del contrato colectivo suscrito entre las empresas de autobuses y el Ministerio en 1978, éstas debieron seguir funcionando sin un contrato oficial y sin autorización para subir sus tarifas de los valores fijados para el periodo de 1975 a 1978. En 1981 se firmó un nuevo contrato colectivo que estableció la tarifa única de Bs.1.00, que favorece a las rutas más cortas en perjuicio de las largas. Frente a tal situación de incertidumbre acerca del rendimiento del capital invertido en el subsector, las empresas habrían reducido sus inversiones.

El segundo aspecto se relaciona con los intentos del Ministerio de Comunicaciones de la época de reservar el subsector por puesto para choferes dueños de sus vehículos, en especial mediante los decretos publicados en 1974. Aunque dichos intentos no alcanzaron pleno éxito, en gran parte consiguieron sus objetivos. Por otro lado, el subsector de autobuses permaneció en manos de empresas.

En general, en muchos países y en varias actividades económicas, las personas que trabajan por cuenta propia disfrutan de diversos privilegios y prerrogativas que no se conceden a las empresas. Por ejemplo, de hecho, el régimen impositivo aplicado a las primeras es normalmente menos severo que el que rige para las últimas.

No hay información respecto de los impuestos pagados por los choferes de carros por puesto y las empresas de omnibuses. De todos modos, es posible que cualquier ventaja en favor de los choferes se compense, al menos parcialmente, con los subsidios otorgados a las empresas. Sin embargo, los choferes se benefician también de otras maneras. Por ejemplo, en la práctica (como resultado de la inadecuada fiscalización del cumplimiento de las cláusulas de las concesiones) no tienen horario fijo y trabajan de acuerdo con su propia conveniencia. En cambio, cada ómnibus debe contar con dos motoristas, que trabajan siete horas y media cada uno. La misma falta de fiscalización permite que los choferes de los vehículos por puesto exploten solamente los tramos más rentables de las líneas concedidas, se cambien a otras líneas, cobren recargos antes de las 22.00 horas, etc.

Un tercer aspecto del trato preferencial en favor de los vehículos por puesto se relaciona con el proceso de aprobación de las concesiones de líneas para este servicio. Se recordará que dichas concesiones se otorgan sólo cuando la línea en estudio no compite con otra ya existente. Sin embargo, esta verificación no existe para evitar la competencia con una línea de ómnibus ya establecida.

No se ha investigado a fondo la posibilidad de que el subsector de vehículos por puesto compita en forma relativamente injusta con el sistema de omnibuses, debido a diferencias en el control impuesto sobre ellos. Sin embargo, cabe admitir que puede haber cierta competencia desleal.

b) La congestión

Ya se comentó que el pasajero de un vehículo por puesto tipo automóvil causa mucho más congestión que otro que viaja en ómnibus. En general es cierto, además, que el primero generaría más congestión que el último, aunque viajara en "chinga" o minibus. En Caracas, el régimen impositivo que afecta a los vehículos no toma en cuenta la congestión que cada uno de ellos pueda crear. Por lo tanto, en comparación con el transporte por autobús, los vehículos por puesto están implícitamente subvencionados por los otros usuarios de las vías.

Parece muy extraño que en 1980 en Caracas, ciudad de más de tres millones de habitantes, altamente congestionada, el medio predominante de transporte público era un vehículo con capacidad, en promedio, de 12 pasajeros. En general, los vehículos de este tamaño se consideran aptos para prestar servicio en rutas de baja densidad de tráfico en las zonas periféricas, pero en Caracas se emplean, igualmente, para el transporte en gran escala, de personas en los ejes principales de la ciudad.

Los choferes, aunque actualmente se ven limitados a utilizar vehículos de hasta 32 puestos, anteriormente no manifestaron preferencia por unidades de mayor capacidad, probablemente porque no disponían de los recursos financieros necesarios para adquirirlas. Es posible que el empleo de vehículos de tal capacidad hubiera provocado alguna fricción entre los choferes de la misma asociación o cooperativa, puesto que, en cierta forma, al adquirir una unidad de mayor capacidad, un chofer indirectamente estaría ampliando su proporción del mercado, en perjuicio de sus colegas. (Es indudable que el empleo de vehículos de diferentes capacidades en la misma línea complica su operación; por ejemplo, respecto del sistema de control de las salidas de los terminales). También las empresas de omnibuses podrían haber objetado si los dueños de vehículos por puesto hubieran optado por unidades de mayor capacidad.

Ni en la legislación que regula el subsector de vehículos por puesto ni en la interpretación que de dicha legislación ha hecho del MTC o su antecesor, el Ministerio de Comunicaciones, se ha intentado establecer diferencias entre las líneas en cuanto a la capacidad de los vehículos empleados, es decir, no se ha tratado de fomentar el empleo de vehículos por puesto de mayor capacidad en las rutas de demanda más intensa. Por lo tanto, aunque la capacidad media de los vehículos en general tiende a aumentar, no hay una marcada tendencia hacia el empleo de unidades mayores en estas rutas.

c) La regulación del subsector

En el capítulo anterior se comentó acerca de la participación cada vez mayor del Estado como contralor y fiscalizador del subsector de vehículos por puesto. Este proceso regulador respondió al deseo de intervenir en una actividad que, según se creía,

mostraba señales de anarquía. Sin embargo, cabe preguntarse si el sistema funcionaría mejor si se flexibilizaran algunos aspectos de la regulación.

Es muy difícil determinar el grado óptimo de regulación y en el presente trabajo no se ha hecho ninguna investigación en la materia. En cambio, se considera uno de los aspectos de la regulación establecida y se analiza para saber si ha alcanzado sus metas.

La regulación prohibió la transformación de taxis en vehículos por puesto y viceversa en dos etapas: en 1971 y 1974. Más recientemente se han dictado disposiciones para que los "piratas", es decir, los choferes de vehículos por puesto no asignados a líneas específicas, se unan a una u otra ruta. No cabe duda de que estos dos aspectos de la regulación han causado cierta inconveniencia en el servicio de los vehículos por puesto para la mayoría de los usuarios, porque van en contra de la tendencia natural del mercado de equilibrar la oferta y la demanda. (Pueden servir, por ejemplo, para mantener simultáneamente un déficit de vehículos por puesto y un superávit de taxis durante los periodos de mayor movimiento, o un exceso de carros por puesto en la línea "x" en momentos en que hay un número insuficiente en la línea "y").

Las razones para aplicar estos dos elementos de la regulación son, fundamentalmente, las siguientes: Primeramente, se busca cómo proteger a los choferes de los vehículos por puesto, que explotan las distintas líneas durante todas las horas del día, de la competencia adicional que surge sólo durante las horas de mayor demanda. En segundo lugar, se trata de asegurar la existencia de servicios frecuentes en todas las rutas durante todo el día. Sin embargo, es evidente que muchos choferes que tienen concesiones en líneas específicas no trabajan durante todo el día en las rutas que les fueron asignadas. Algunos trabajan solamente durante las horas de mayor demanda, algunos explotan únicamente los tramos más rentables y otros dan servicio en rutas distintas de las autorizadas.

Por ello, el incumplimiento de las cláusulas de las concesiones por parte de ciertos choferes significa que los elementos de regulación no han resuelto del todo los problemas que se proponían eliminar. Esta consideración debe influir, de alguna manera, en la conveniencia de adoptar una política para reglamentar el subsector. Si no se aumenta la fiscalización para mejorar el grado de cumplimiento de las concesiones, sería preferible flexibilizar la regulación.

Se comentó, además, acerca de la posibilidad de que ocurrieran irregularidades en relación con la aprobación de las concesiones y el otorgamiento de permisos a los choferes. Tales irregularidades no constituyen una característica intrínseca de los sistemas regulados, pero, de alguna manera, son difíciles de evitar. Esto es especialmente cierto cuando se trata de sistemas muy rentables, como

lo son diversos sectores de la red de vehículos por puesto de Caracas. Si hubiese menos regulación, los funcionarios públicos encargados de la aprobación o rechazo de las solicitudes disfrutarían de menores facultades discrecionales, lo que reduciría las irregularidades.

3. El papel del sistema de carros por puesto en Caracas

a) El vehículo por puesto como medio de transporte en masa

El vehículo por puesto empezó, básicamente, como un servicio diferenciado para personas que no estaban dispuestas a tolerar las demoras e incomodidades del autobús. En los 35 años siguientes se convirtió en el medio predominante de transporte público en la ciudad. Aunque el nivel de ingresos de los usuarios de este sistema puede ser algo superior al de los que utilizan los omnibuses, es realmente, un medio de transporte para el pueblo en general. Sirve a rutas en las zonas periféricas donde las condiciones de demanda no justifican la prestación de servicios de autobuses y, también, funciona como medio de transporte en gran escala en los corredores principales de la ciudad.

Cabe preguntarse si le corresponde realmente el papel que ha asumido. La respuesta a tal pregunta no puede ser del todo afirmativa. Ello no quiere decir que el vehículo por puesto no cumpla una función importante. Ya se dijo que es indispensable y que sin él la ciudad de Caracas no sería viable. Es indispensable porque el sistema de omnibuses es muy deficiente; incluso cabe admitir que es posible que el vehículo por puesto haya contribuido a esta ineficiencia.

Si se considera que la falta de eficiencia del sistema de autobuses de Caracas se debe a factores intrínsecos, el vehículo por puesto, tal como opera hoy en día, puede representar una solución aceptable como segunda opción. Pero no se puede afirmar que el sistema de buses de la ciudad deba ser necesariamente ineficiente. Sus deficiencias se atribuyen, al parecer, a una serie de factores que pueden corregirse, tales como:

- empresas públicas manejadas ineficientemente
- algunos factores institucionales que puede afectar desfavorablemente al sector de autobuses
- la falta de una política coherente hacia las empresas privadas del subsector
- la tolerancia del uso excesivo del automóvil particular para desplazarse por el centro de la ciudad y,
- la falta de medidas para dar prioridad al transporte por autobús.

Tal como existe en la actualidad, por el sistema de vehículos por puesto se moviliza un número de pasajeros igual a cuatro veces el de los autobuses. En estas condiciones, ha dejado de ser el modo de transporte intermedio que era y que necesitan las urbes latinoamericanas, según se ha señalado. Sin exagerar, puede decirse que hasta 1983 el vehículo por puesto de unas 15 plazas en esa época, se había convertido en un modo de transporte de masas. Caracas no cuenta con un servicio de transporte intermedio propiamente dicho. No lo tendrá hasta tanto no se reestablezca el sistema de autobuses o que el metro preste servicio en todos los corredores importantes de la ciudad, de manera que el vehículo por puesto pueda asumir el papel de modo de transporte diferente para las personas dispuestas a pagar más por un servicio mejor. Actualmente, la introducción de un servicio diferente de transporte público, de calidad superior a la de los vehículos por puesto, es imposible desde el punto de vista técnico, porque en la legislación pertinente no se contempla el funcionamiento de servicios con tarifas mayores que las especificadas para los vehículos por puesto.

b) Esta el vehículo por puesto a punto de transformarse en autobus?

Durante la recopilación de información para este informe, algunas personas entrevistadas comentaron que el sistema de vehículos por puesto se estaba convirtiendo, prácticamente, en un sistema de omnibuses. No parece que exista una política deliberada de transformar el sistema de esta manera, pero es indudable que hay una tendencia en tal sentido.

En el caso particular de Caracas, puede que resulte preferible establecer un sistema eficiente de autobuses mediante la transformación del sistema de vehículos por puesto, a que se hagan intentos de revitalizar el sistema de autobuses existente. Sin embargo, la estructura orgánica del sistema de los vehículos por puesto podría necesitar cambios fundamentales antes de que pudiera transformarse en un servicio de autobuses de la calidad que la ciudad necesita. Las asociaciones y cooperativas no tienen la suficiente influencia sobre sus socios para que éstos garanticen la prestación de servicios regulares, confiables y seguros. No es necesaria la transformación en empresas como las que existen en las ciudades brasileñas, pero podría ser conveniente que se fomentara una mayor centralización de poderes en manos de la gerencia, como sucede en Buenos Aires y Montevideo.

c) Conclusiones

El sistema de vehículos por puesto es una necesidad en la Caracas de hoy y sin él la ciudad dejaría de funcionar. Sin embargo, el papel que se asigna al vehículo por puesto actualmente es demasiado amplio. Dicho sistema es especialmente adecuado para servir las rutas periféricas de baja intensidad de demanda, pero resulta menos apropiado en los corredores principales. Esto se debe

no tanto al tamaño del vehículo cuanto a su organización estructural. En dichos corredores, no desempeña un papel intermedio entre el taxi y el bus, sino que cumple una función de transporte en gran escala.

IV. PERTINENCIA DE LA EXPERIENCIA CARAQUEÑA RELACIONADA CON LOS CARROS POR PUESTO PARA OTRAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

1. Cuestion de los sistemas irregulares de transporte urbano

En Caracas, el sistema de vehículos por puesto se originó como reacción natural del mercado ante una situación en que la demanda de servicios de transporte público superaba la oferta. En muchas ciudades latinoamericanas y en distintas épocas, ha ocurrido lo mismo y la reacción del mercado ha sido similar. En la actualidad, funcionan de hecho sistemas en varias ciudades, como por ejemplo Lima y São Paulo. A menudo, cuentan con la tolerancia de las autoridades competentes porque cumplen un papel importante y sin ellos los servicios autorizados no podrían satisfacer toda la demanda del transporte urbano. Otra de las consideraciones que las autoridades tienen en cuenta es que los sistemas no estructurados muchas veces proporcionan el sustento a una cantidad importante de pequeños inversionistas.

Una vez tolerados, estos sistemas tienden a proliferar y pueden, después de cierto tiempo, empezar a causar inconvenientes, por ejemplo, en materia de tránsito. El público comienza a reclamar por que no se justifican las tarifas cobradas en periodos de lluvia o cuando ocurre algo imprevisto, o por que el sistema es poco confiable debido a que no hay horarios. Surge cierta preocupación porque los operadores del sistema no pagan impuestos. Las empresas de autobuses se quejan porque los servicios irregulares o informales no están sujetos a las mismas reglas del juego que las autoridades les aplican a aquéllas. Quizá los empresarios comiencen a controlar los servicios informales, y puedan explotar a sus choferes. Todos estos problemas generan presiones para que las autoridades intervengan en el subsector.

Para que tal intervención ocurra, las autoridades tienen primeramente que reconocer que los servicios informales existen. Una vez reconocidos, deben decidir qué es lo que van a hacer. Esto no es fácil, porque los reclamos de los distintos grupos interesados no son necesariamente compatibles. Por ejemplo, si se controlan las tarifas, podría empeorar la explotación de los choferes por parte de los empresarios, porque tendrían que trabajar más tiempo para obtener los mismos ingresos que antes. Si se garantiza un horario aceptable durante todo el día, la tarifa podría subir.

Hay que considerar, además, hasta qué punto es conveniente una reglamentación. En algunos casos, una de las razones importantes del desarrollo del sistema irregular es la reglamentación excesiva del sistema de autobuses. Aunque en general hay acuerdo de que es necesario especificar legalmente las condiciones técnicas de los vehículos para seguridad de los pasajeros, el acuerdo es mucho menor

en cuanto a la regulación desde el punto de vista económico. Los que se oponen a la regulación económica argumentan que va en contra de las leyes de la demanda y la oferta, que reduce la eficiencia y conduce a un nivel de bienestar innecesariamente más bajo.

La decisión de si se debe o no regular el subsector normalmente termina en la adopción de algún tipo de regulación, pero cabe prestar atención a la posibilidad de no imponer reglamentos económicos. En Santiago de Chile desde fines del decenio de 1970 hasta principios de 1984, funcionó con gran éxito un sistema de taxis colectivos prácticamente sin regulación económica. A partir de 1984, por razones que no están completamente claras comenzó a aplicarse cierta reglamentación.

En el caso de Santiago, los dueños de taxis se agruparon voluntariamente en asociaciones para explotar líneas de colectivos. Ellos mismos fijaron las tarifas e impusieron cierta disciplina en el funcionamiento de las líneas, por ejemplo, el control de las salidas de los terminales. En gran parte, éstos se ubicaron en las estaciones de metro y, de esta manera, proporcionaron una mayor integración al sector transporte de la ciudad, que de otro modo habría resultado insuficiente. En las horas de mayor tráfico, cuando había más demanda por sus servicios, la flota de colectivos aumentaba con la transformación de taxis ordinarios al modo colectivo. Inicialmente las tarifas fueron relativamente altas, pero luego la competencia dentro del subsector mismo y entre éste y los servicios de autobuses provocó su baja.

En la regulación de 1984 se incluye la prohibición de la libre transformación de los taxis en colectivos y se establece la inscripción de los vehículos por líneas. (Sin embargo, la fiscalización de las medidas no basta para eliminar la aparición de colectivos "piratas" en las horas de mayor movimiento).

En el presente informe no cabe analizar a fondo las ventajas de la regulación respecto de la libre competencia. Sin embargo, vale la pena enumerar algunos de los propósitos de la regulación:

a) Posibles beneficios de la regulación desde el punto de vista de los usuarios.

- i) Horarios fijos durante todo el día.
- ii) Mantenimiento de frecuencias aceptables en las rutas menos rentables, sin las cuales los vehículos podrían, al no existir regulación, transferirse a otras rutas.
- iii) Rutas fijas, sin desvíos determinados por el chofer en beneficio propio.
- iv) Establecimiento de un organismo para recibir quejas relacionadas con el sistema.
- v) Fijación de tarifas.

b) Posibles beneficios de la regulación desde el punto de vista de los concesionarios:

- i) Aumento de los ingresos mediante la prohibición de vehículos tipo "pirata" durante las horas de mayor demanda.
- ii) Controles sobre la autorización de nuevas líneas que compitan con las ya existentes.
- iii) Reducción de la competencia dentro de las mismas líneas.

c) Posibles beneficios de la regulación desde el punto de vista de la comunidad en general.

- i) Tránsito más fluido.
- ii) Menos accidentes.
- iii) Menos contaminación ambiental.

Cabe destacar que no puede garantizarse la obtención de dichos beneficios. Hay desacuerdo entre economistas, ingenieros y planificadores del transporte en cuanto a la probabilidad de que la regulación permita realmente lograr algunos de los beneficios que se buscan. En otros casos, donde las consecuencias de la regulación son más fáciles de prever, es evidente que algunos grupos se beneficiarían, es decir, los que se mencionan en la lista, y otros resultarían perjudicados. Por ejemplo, la regulación favorece a los usuarios de las rutas de menor demanda al prohibir las transferencias de vehículos a otras rutas pero, en cambio, perjudica a los usuarios de estas otras rutas. Asimismo, aunque la regulación ofrece protección a los choferes que trabajan en el subsector, es desventajosa para aquéllos que quieren iniciar operaciones.

Finalmente, cabe subrayar que cualesquiera beneficios de la regulación no se concretarían si no existe una fiscalización adecuada. Como ya hemos visto, en el caso de Caracas, por lo menos, la fiscalización ha sido insuficiente. En general, si la regulación resulta desventajosa para algunos grupos interesados, éstos tratarán de evadir el cumplimiento de las reglas impuestas. En América Latina muchas veces faltan los recursos necesarios para fiscalizar el correcto funcionamiento de los sistemas regulados, particularmente en la esfera del transporte urbano.

2. Posibilidades de aprovechar la experiencia caraqueña en otras ciudades

Cabe recordar que las tasas demográficas explosivas que frecuentemente registran las ciudades de la región, junto con la inflexibilidad de que a menudo hacen gala las empresas públicas de transporte urbano por autobús y la rigidez impuesta a las empresas del sector privado por la reglamentación del transporte urbano, crean las condiciones que favorecen la proliferación de sistemas de taxis colectivos. Proliferan porque los concesionarios del sistema de buses se muestran incapaces de ampliar y reorientar sus servicios para ajustarlos a las necesidades de la población. Hay factores específicos que pueden aumentar la incapacidad de reacción de estos empresarios, por ejemplo, las restricciones sobre la importación de buses por razones de balanza de pagos o para proteger a fabricantes nacionales.

Por lo tanto, en el pasado, muchas ciudades latinoamericanas vieron desarrollarse importantes sistemas de taxis colectivos. Puesto que las condiciones que implícitamente fomentaron su desarrollo siguen existiendo en algunas ciudades hoy en día y, probablemente, existirán en otras en el futuro, la aparición de tales sistemas podría constituir un fenómeno intrínseco del transporte urbano latinoamericano. Por ende, la experiencia caraqueña respecto del manejo de tal sistema es muy pertinente para las ciudades de la región en general.

Aun cuando la reglamentación aplicada al sistema de vehículos por puesto de Caracas se refiere específicamente a dicha ciudad, hay varias lecciones de la experiencia caraqueña que otras ciudades podrían aprovechar para desarrollar su propia política de transporte urbano. Dicha experiencia es particularmente pertinente para aquellas ciudades que actualmente tienen servicios no estructurados de transporte público, como Lima y São Paulo.

El ejemplo de Caracas constituye el caso más importante, en América Latina por lo menos, de la utilización, por parte de las autoridades gubernamentales, de un servicio irregular de transporte público para que satisfaga mejor las necesidades de la población. Dichas autoridades han transformado un servicio de taxis que funcionaban esporádicamente como colectivos en otro de líneas relativamente regulares de minibuses que se han convertido en el principal medio de transporte público de la ciudad. Los vehículos por puesto funcionan completamente a cargo del sector privado y, en su gran mayoría, los manejan individuos que son dueños de los vehículos. El sistema es rentable para sus concesionarios y no representa ningún costo directo para el sector público.

En la transformación del sistema se prestó atención especial a los factores sociales, particularmente los relacionados con los operadores del sistema. Se buscó la manera de profesionalizarlo mediante la formación de pequeños inversionistas provenientes de

familias de bajos recursos, quienes manejarían sus propios vehículos. Para minimizar las dificultades inherentes al control de un subsector compuesto por gran número de individuos, cada uno de los cuales trabaja por cuenta propia, se estimuló la formación de asociaciones o cooperativas de concesionarios.

Se tuvieron en cuenta los intereses de los usuarios mediante el control de las tarifas, las obligaciones impuestas a los empresarios en las concesiones y las especificaciones del minibús que se adoptó como vehículo tipo por el sistema por puesto para el decenio de 1980. En todas estas esferas, la legislación venezolana incluye una serie de antecedentes muy interesantes para otros países que buscan cómo regular el transporte no estructurado en sus ciudades.

El proceso adoptado en Caracas para regular el subsector de los vehículos por puesto ha sido flexible, y se reconoce que existen algunas fallas en la forma en que se ha aplicado la regulación. Esta flexibilidad no siempre aparece en la legislación misma sino, a veces, en la manera de interpretar los distintos documentos legales. Por lo tanto, para aprovechar la totalidad de la experiencia caraqueña, es necesario conocerla a fondo. Esto supone, además, que se tengan en cuenta las posibles deficiencias del sistema. También se debe tener en cuenta la índole del sistema por puesto, tal como funciona en la actualidad, que podría no corresponder al tipo de transporte intermedio entre el taxi y el autobús, que exigirían las condiciones sociales de las ciudades latinoamericanas.

El ejemplo de Caracas demuestra que es posible transformar un sistema no estructurado de transporte para que satisfaga gran parte de las necesidades en materia de transporte público de una ciudad de más de tres millones de habitantes. La actitud de las autoridades caraqueñas fue positiva, en el sentido que no consideraron que el sistema por puesto constituía un mal que debía eliminarse sino una oportunidad para mejorar el sistema de transporte de la ciudad. El largo y complejo proceso de adaptarlo para que se desarrollase de la manera deseada representa un antecedente de gran importancia para otras ciudades de la región, que ya enfrentan, o que enfrentarán en el futuro, la necesidad de tomar decisiones sobre sistemas no estructurados similares.

Notas

- 1/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Washington, D.C., Estados Unidos, p.175.
- 2/ Metro de Caracas, publicado por la C.A. Metro de Caracas, 1979, página 17.
- 3/ Véase Metro de Caracas, op.cit., página 18.
- 4/ La fuente de esas cifras es un conjunto de informaciones sobre el transporte público en Caracas proporcionado por la Oficina Ministerial de Planificación del Transporte, del Ministerio de Transporte y Comunicaciones de Venezuela, para la Associação Nacional de Transporte Público del Brasil.
- 5/ Caracas 2000, Resumen, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, Caracas, marzo, 1979, página 26.
- 6/ Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, op. cit.
- 7/ Cargas impositivas a los usuarios de la vialidad del area metropolitana de Caracas, Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, Caracas, 1973, tomo III, cuadro 3.29.
- 8/ Véase Gobierno de Venezuela/Banco Mundial/Alan M. Voorhees y Asociados, op.cit.
- 9/ Véase Comision para el estudio integral del transporte publico del area metropolitana de Caracas: modalidad por puesto Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Oficina Ministerial de Planificación del Transporte, Caracas, 1980, página 12.
- 10/ Véase Estimulos y restricciones para el ingreso de la fuerza de trabajo al sector informal urbano: los casos de la construccion y del transporte, Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN), Caracas, marzo de 1983, página 38.
- 11/ CORDIPLAN, op. cit., páginas 26 y 27.
- 12/ CORDIPLAN, op. cit., página 32.
- 13/ Véase CORDIPLAN, op. cit., página 26. La información disponible no permite identificar la base jurídica de esta exigencia.
- 14/ MTC, 1980, op. cit., página 35.
- 15/ Se sabe que una falta de recursos impide tanto la consideración adecuada de las solicitudes para concesiones como la fiscalización del cumplimiento de los concesionarios una vez que sean otorgadas.
- 16/ Véase CORDIPLAN, op. cit., página 40.

17/ Véase CORDIPLAN, op. cit., páginas 37 a 40.

18/ Véase CORDIPLAN, op. cit., páginas 18 y 19.

19/ Véase CORDIPLAN, op. cit., página 33.

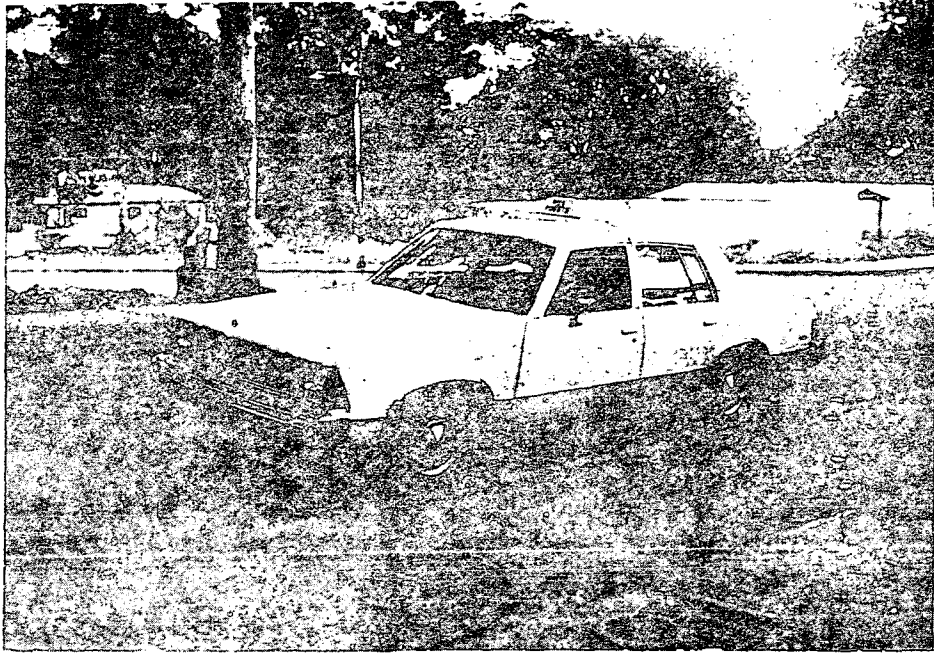
20/ Véase Ministerio de Transporte y Comunicaciones 1980, particularmente los cuadros que siguen la página 21.

Anexo

Lista de las referencias principales consultadas

1. Cargas impositivas a los usuarios de la vialidad del area metropolitana de Caracas, preparado por Alan M. Voorhees Asociados para el Gobierno de Venezuela y el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, Caracas, 1973.
2. Area Metropolitana de Caracas: Servicios de Transporte Publico: Sistema de Autobuses-Resumen descriptivo, junio 1983, documento proporcionado por la Oficina Ministerial de Planificación del Transporte, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas.
3. Cuestionario sobre la situacion de los transportes publicos en las ciudades latino-americanas: Caracas, completado por la Oficina Ministerial de Planificación del Transporte, Caracas, para la Associação Nacional de Transporte Público, São Paulo, Brasil.
4. Clasificación y tipología de las unidades de transporte para pasajeros, Comisión venezolana de normas industriales, Ministerio de Fomento, documento 51-82.
5. Comisión para el estudio integral del transporte publico del area metropolitana de Caracas modalidad por puesto, Oficina Ministerial de Planificación del Transporte, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Caracas, 1980.
6. Estimulos y restricciones para el ingreso de la fuerza de trabajo al sector informal urbano: los casos de la construccion y del transporte, Oficina Central de Coordinación y Planificación, Caracas, marzo de 1983.
7. Estudio de transporte publico superficial del area de Caracas: programa de mejoras al transporte publico a 5 anos, Alan M. Voorhees y Asociados para el Ministerio de Obras Públicas, Caracas, 1975.
8. Caracas 2000: Resumen, Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, Caracas, marzo de 1979.
9. Metro de Caracas, C.A. Metro de Caracas, Caracas, 1979.

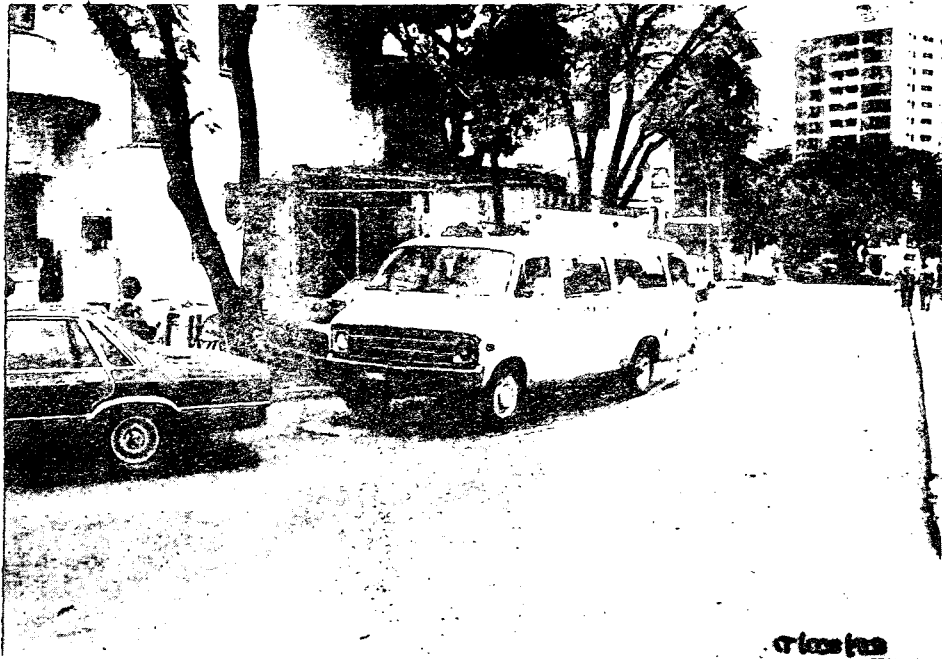
Ilustraciones fotograficas.



1. Un vehículo "por puesto" tipo automóvil norteamericano, estacionado en una calle de Ciudad Bolívar en octubre de 1982. Hasta principios del decenio de 1970, el sistema de por puestos de Caracas usó exclusivamente automóviles de modelos norteamericanos.



2. Vehículos por puesto del tipo Chingá esperan pasajeros cerca de la estación de metro Propatria, en mayo de 1984.



3. Un "por puesto" del tipo Chingá circula por una calle residencial de Sabana Grande, en octubre de 1983.



4. Un "por puesto" del tipo Chingá con techo elevado transita por la Avenida Casanova, hacia Chacaito, en mayo de 1984.



5. Un vehículo "por puesto" tipo microbus toma pasajeros en Sabana Grande en mayo de 1984.



6. Uno de los jeeps que atiende las rutas marginales baja desde los barrios populares al oeste de Caracas, durante el mes de octubre de 1982.

