La licitación del transporte urbano por colectivo bajo la lupa: certezas para las empresas, interrogantes para los usuarios

Por Valentina Viego · 19 nov 2026

La Municipalidad de Bahía Blanca presentó una propuesta de reorganización del transporte urbano de pasajeros con un esquema distinto al actual. En lugar de sostener a las empresas con la tarifa más los subsidios, les pagará por kilómetro efectivamente recorrido y cubrirá con fondos municipales la diferencia entre ese costo y lo que recauden. El diseño ordena la forma de calcular los costos, extiende el servicio a algunos barrios y reemplaza los números de línea por letras.

Lo que no logra, según el análisis de los documentos del expediente (Expte. 335-4245/2026), es mejorar de manera apreciable la frecuencia, que es otro de los problemas centrales del sistema junto con la cobertura. La razón es aritmética: se extienden recorridos, pero se mantienen los kilómetros totales, de modo que lo que se agrega en un barrio se compensa con menos frecuencias en esas o en otras líneas. Los documentos facilitados al HCD no explicitan el balance con detalle por línra.

Además, el expediente no responde preguntas centrales para los ediles, quienes tendrán que votar la propuesta próximamente: cuánto dinero tendrá que poner el municipio, cómo se controlará que los kilómetros y las frecuencias se presten de verdad y cómo se compara el nuevo esquema con el actual.

Qué cambia: de la tarifa al kilómetro

Hasta ahora, las empresas que prestan el servicio se sostienen económicamente de lo que recaudan por boletos más los subsidios que llegan de Nación, Provincia y municipio (este último aportando alrededor del 12% de la tarifa técnica). En el esquema propuesto, el Municipio les reconocerá un monto por cada kilómetro certificado. Ese monto surge de un costo por kilómetro, calculado a partir de 18 rubros (combustible, salarios, neumáticos, mantenimiento, amortización de las unidades, entre otros). Lo que las empresas cobren de los pasajeros y de los subsidios nacional y provincial se descuenta de esa retribución, y la diferencia la eroga la Municipalidad.

La ventaja es que permite a los operadores estimar los recursos con los que contará para prestar el servicio en el corto plazo evitando asumir el riesgo de que caiga la cantidad de pasajeros. La contracara es que el riesgo pasa al Estado local. Si baja la recaudación, o disminuyen otorgados por Nación o Provincia, la cuenta la absorbe el presupuesto municipal.

El costo por kilómetro se redetermina cada tres meses y la tarifa se actualiza, al menos una vez por mes, según la inflación medida por el CREEBBA. Una vez al año se prevé una revisión integral con el Concejo Deliberante.

Kilómetros: se estiran los recorridos, pero no los totales

El nuevo diseño extiende o modifica el trazado de varias líneas para llegar a zonas hoy mal atendidas. La línea 505, por ejemplo, amplía su recorrido para cubrir Villa Buenos Aires y Grumbein, pero la 521 desaparece como tal: su traza sería absorbida por la 502 (llegará hasta Bosque Alto) y la 513ex (cubrirá La Carrindanga). El expediente informa que cubriría al 97% de la población, aunque no explica cómo se calculó ese porcentaje.

Una comparación con la estructura vigente en 2018 (la pandemia modificó recorridos, algunos de los cuales no se restablecieron completamente), implica que el sistema sumaría en el futuro próximo unos 23 km, alrededor de 4,4% más. Parte de esta variación ya existe y provino de la adición de la 521 (con 2 ramales a Bosque Alto y la Carrindanga). No obstante, 4 líneas tendrían aún en el nuevo esquema recorridos más cortos; la 503, 504, 507 y 518. 7 líneas (500, 512, 513, 514, 517 y 519a) no muestran cambios sustanciales en su traza.

El punto crítico es que el documento técnico afirma que los kilómetros totales no aumentan. Si una línea se alarga y los kilómetros totales del sistema se mantienen (presumiblemente para contener el volumen de subsidios actual), alguien tiene que recorrer menos o pasar menos seguido. De acuerdo a datos que recopilamos en la UNS previos a 2020, algunas líneas pierden kilómetros de manera notable respecto de hace una década (la 504, por ejemplo, cae cerca de un tercio) y otras los ganan (la 513ex sube alrededor de un tercio, por la absorción de parte de la 521). El expediente no incluye una comparación con la traza anterior inmediata, por lo que no hay forma de verificar esas variaciones con los propios documentos.

En total, el sistema propuesto recorrería unos 11 millones de kilómetros al año. La cifra es el punto de partida del cálculo de lo que el municipio le pagaría a los operadores. Sin embargo, se encuentra 5% por debajo de lo que recorría en 2018. Si el horizonte se extiende a la década de 1990 (llegaron a cubrirse 17 millones de km), la merma es del 35%. Esto implica que la calificación de la propuesta como "mejora" depende de la lupa con que la se lo evalúa.

La frecuencia, el cuello de botella

En horario de 7 a 19 hs, la frecuencia promedio propuesta para el conjunto de 16 líneas (la 519a es excluida del llamado) ronda los 14 minutos. Los estándares internacionales que se usan como referencia (TCQSM, BID, CAF) consideran óptimo un intervalo de entre 5 y 8 minutos (la información de "cuándo pasa" es menos necesaria para el usuario porque a lo sumo deberá esperar 4 minutos en la parada). Frecuencias cada 10-15 minutos son razonables en líneas troncales y fuera del pico, y pueden extenderse hasta 20 en barrios periféricos o de baja densidad poblacional.

Más de 20 minutos ya no se considera aceptable para un servicio regular, y más de 30 es deficiente.

Estos valores se establecen en función de la competitividad del sistema con el automóvil particular o el reciente sistema de transporte por aplicación (en Bahía Blanca se debe agregar la moto como sustituto cercano, especialmente en hogares de bajos ingresos). Son varios los estudios que indican que en hora pico (horario de ingreso y egreso a escuelas y puestos de trabajo), frecuencias mayores a 12 minutos implican que el usuario deja de considerar al colectivo como opción habitual y/o implican una planificación de viajes mucho más ajustada a los horarios de paso. Esto último requiere no solo que el colectivo pase en la frecuencia indicada, sino que los horarios de pasada previstos en cada parada se cumplan con una tolerancia baja (por ejemplo, evitar el *bunching*, que es el paso de 2 o más vehículos con escaso intervalo de tiempo seguido de un período de espera prolongado).

Bajo ese criterio, 10 de las 16 líneas a licitar superan ese umbral en hora pico, 7 superan los 15 minutos en horario diurno. La 517 tiene la mejor frecuencia, de 9 o 10 minutos según el documento que se consulte. Entre las de mejor frecuencia, ademas de la 517, estarían en el nuevo esquema la 500, 502, 512, 513, 514 y 519a (no licitada en la propuesta). En el otro extremo, la línea 509 (con reclamos frecuentes de vecinos por servicio deficiente) pasaría cada 25 minutos entre 7 y 8 de la mañana y cada 50 minutos después de las 18.30. En general, se proponen mayores frecuencias en las líneas con mayor volumen de pasajeros, pero queda la incógnita de si las líneas con menos pasajeros lo son por tener frecuencias poco atractivas para los usuarios. La reorganización del sistema no apunta a intervenir sobre esto.

Además, la frecuencia no sigue a la demanda potencial. La correlación entre la población que cubre cada línea y su frecuencia es débil y de signo contrario al esperable: las líneas que cubren más población no necesariamente pasan más seguido.

A esto se suma una inconsistencia interna del expediente. El anexo que fija las frecuencias exigibles (el que rige) y las fichas técnicas por línea no coinciden entre sí en las bandas horarias, lo cual implica diferencias en la flota mínima necesaria. Además, los tramos horarios no centrales admiten una "corrección de hasta 20%", que parece contradecir lo que se exige en otras cláusulas.

La flota y la velocidad: cuántos colectivos hacen falta

La cantidad de colectivos que el sistema necesita depende, sobre todo, de la velocidad a la que se supone que circulan. Cuanto más lento va un colectivo, más unidades hacen falta para sostener la misma frecuencia. El documento técnico estima una flota de 187 unidades (166 en hora pico y 21 de reserva), cifra que incluye la línea 519A; sin ella, quedan 174. Hace 8 años esta flota era de 205 unidades incluyendo los plantones. Esto implica una reducción de alrededor 10% de la flota.

Este número, además, cambia según qué archivo se considere. Sumando los máximos de las fichas por línea, la flota sería de unas 168 unidades; los anexos que se firmarán con las empresas exigen 155 en servicio más 18 de reposición, es decir 173. Que el expediente maneje tres cifras para el mismo sistema indica cierta desprolijidad en los cálculos.

A eso se suma la velocidad. El estudio de velocidades del propio expediente mide un promedio de 20,9 km/h, mientras que la planilla de costos usa 16,1 km/h. Aunque la flota mínima necesaria parece haber sido estimada con velocidades promedio (no las del percentil 15, como advierte en otra sección de la documentación), las horas de personal de conducción fueron calculadas con la velocidad más baja, lo cual incrementa el costo por hs extra. Una aclaración adicional, algo técnica, es que los datos del percentil 15 (informados en un detallado estudio de velocidades en el archivo 9) difieren en 1-2 km respecto del promedio, lo que sugiere que el sistema no tiene cuellos de botella tan marcados (más típicos en grandes urbes) como para justificar el supuesto. Por esto, la cifra de 16 km/h podría incrementar los costos registrados (y, con ello los subsidios) innecesariamente.

Los costos: una fórmula no tan automática

El costo por kilómetro se redeterminaría de acuerdo a la propuesta cada tres meses mediante un acto del Departamento Ejecutivo, sin pasar por el Concejo Deliberante. El procedimiento aplica una metodología predefinida, pero buena parte de sus insumos no son índices públicos de actualización automática: incluyen presupuestos de proveedores, escalas salariales y un "estudio anterior" cuyos valores no están en el expediente. Es decir, la fórmula de parámetros técnicos está definida, pero los precios con los que se alimenta se relevan y se negocian cada vez. Una parte de ellos es provista por el propio operador.

Este punto tiene para mí una resonancia particular. El expediente reconoce haber utilizado trabajos que dirigí: la tesis de maestría de Carolina Volonté, desarrollada entre 2016 y 2018 y defendida en 2019 en la UNS, y los artículos que de ella surgieron. Agradezco el reconocimiento. Pero esos trabajos concluían algo bastante concreto: que la asimetría de información entre operadores y Estado hace inconveniente depender de una negociación periódica de los costos, y recomendaban un mecanismo automático, con una fórmula de ajuste predefinida. El propio expediente cita esa recomendación mostrando signos de acuerdo.

Sin embargo, la propuesta postula la redeterminación trimestral y la actualización mensual de la tarifa, a contra mano de esa recomendación. Una cosa es una fórmula que se mueve automáticamente con índices verificables y otra distinta es una metodología que se reaplica cada tres meses con insumos que hay que relevar y un acto administrativo que los convalida. La primera reduce el margen de discrecionalidad y de negociación; la segunda lo conserva, aunque lo ordene mejor que antes.

El control: pagar por lo que se recorre exige poder medirlo

Si la retribución depende de los kilómetros, todo el sistema descansa en poder certificarlos. Cada mes la empresa informa lo recorrido, la gerenciadora (Bahía Transporte SAPEM) lo verifica con los datos de GPS y el prestador tiene un plazo para reclamar si considera que existen discrepancias. Se admiten penalidades de hasta 2000 unidades de tarifa (el valor del pasaje) por cada unidad faltante por hora (sin detallar su operativización ni su modo de control), y acumular multas por más del 20% de los ingresos anuales habilitaría la rescisión de la concesión.

Hay dos fragilidades. La primera es que el GPS que se usa para verificar lo instala la propia adjudicataria, aunque el sistema de datos lo opera Nación Servicios SA. La segunda es que, cuando los kilómetros no se acreditan por razones "no imputables" a la empresa, se completan con valores históricos o estacionales, un mecanismo que abre la puerta a la discrecionalidad.

La experiencia nacional invita a la cautela. Un informe de la Auditoría General de la Nación de 2018 (Informe 255) detectó debilidades de control informático en los sistemas con los que se calculaban los subsidios, basados en el registro de km recorridos. La participación de múltiples usuarios, correcciones en planillas sin historial de cambios y transferencias de archivos que debilitan la trazabilidad. Este informe revela por qué un esquema que paga por kilómetro necesita sistemas de verificación robustos. A comienzos de 2026, además, hubo denuncias en el AMBA por la supuesta manipulación de datos de validación en prestadores del servicio metropolitano (activación de los equipos en las cabeceras o playas de estacionamiento simulando operación). Esto llevó a que días pasados la Secretaría de Transporte decidiera incorporar criterios de operación antes de liquidar los subsidios al sector, tomando en cuenta no solo los km recorridos por las unidades sino también los pasajes validados con el fin de evitar desviaciones inexplicables.

La propuesta incorpora la figura de un centro de monitoreo, pero no queda claro cuál sería la fuente de información de ese centro; ¿tendría un sistema propio o utilizaría los datos provistos por Nacion Servicios (con las vulnerabilidades referidas antes) o lo reportado por equipos instalados por prestadores? ¿con qué presupuesto funcionaría este centro? ¿cuál sería la fecha de puesta en marcha? ¿quién sería su responsable? ¿cómo se resolvería un escenario si ese centro no estuviese operativo al iniciarse la concesión? Esta figura pretende dar la idea de la previsión de mecanismos de vigilancia del sistema, pero las indefiniciones sobre su operación parecen indicar lo contrario.

El dato que falta: cuánto deberá pagar el municipio

El expediente establece que la diferencia entre el costo por kilómetro y los ingresos propios de las empresas la cubriría el municipio. No se establece una partida presupuestaria ni se proveen simulaciones de los recursos que insumiría el nuevo esquema. Tampoco se explica cuánto se destina actualmente. Quien tenga que votar la ordenanza podría hacerlo sin conocer el orden de magnitud del compromiso.

La omisión es relevante porque el esquema está construido de modo que el riesgo caiga del lado municipal. Si el sistema pierde pasajeros (algo que ya viene

ocurriendo) o si los subsidios nacionales se demoran o desaparecen, la compensación municipal crece de forma automática.

Existe una alternativa intermedia que se discute en la literatura: una compensación híbrida, que combine un pago por kilómetro con un componente ligado a los pasajeros transportados, de modo que el operador conserve un interés en captar demanda y no solo en completar recorridos. Como contrapartida, la parte variable debe diseñarse con cuidado para que no estimule recortar servicio en los horarios y zonas poco rentables. No es una receta obligada, pero ayudaría a equilibrar incentivos que actualmente se proponen hacia distancias recorridas y donde hay experiencias cercanas que reportaron inconvenientes en la certificación.

Otros asuntos: la demanda y las letras

El expediente incluye un análisis de usos basado en las validaciones de la tarjeta SUBE y en una matriz de origen y destino. Son datos útiles, pero conviene leerlos con cautela. Las validaciones no son viajes (un mismo viaje con trasbordo genera más de una), y los promedios por línea rondan las 3.000 validaciones diarias. Se imputan destinos a partir de validaciones de un mismo usuario en sentido contrario, pero no se clarifica el horizonte de tiempo considerado para imputar el lugar de descenso de la unidad, así como tampoco se informa la depuración de validaciones realizadas por una misma tarjeta SUBE para múltiples acompañantes. Por eso la matriz sirve para una primera aproximación de la demanda, pero no como base firme para dimensionar el servicio. La tendencia, en todo caso, es clara: las validaciones de los meses recientes están bien por debajo de las de hace dos años (alrededor de 17-18% entre 2024 y 2026).

Otro cambio visible para los usuarios es la nomenclatura. Los números de línea que se usan desde hace décadas serán reemplazados, de manera provisoria, por letras de la A a la P (más la Q para la 519a). La nota de elevación lo justifica como una forma de que el usuario incorpore la idea de sistema y deje de pensar en líneas aisladas. Es una decisión menor frente a las anteriores, pero no inocua: obliga a reaprender el sistema, y el expediente no menciona un período de transición ni una campaña para acompañar el cambio.

***

En síntesis, la propuesta ordena la forma de calcular y remunerar el servicio, pero no augura mejoras sustanciales para los usuarios. Hay extensiones de recorrido en algunos barrios puntuales, no generalizadas, y se financian con los mismos kilómetros que ya existían, es decir, a costa de las frecuencias: los intervalos siguen lejos de los parámetros que se consideran competitivos frente al auto particular, el transporte por aplicación o el ciclomotor. A esto se suma que el esquema de control basado en la certificación de km de acuerdo a GPS del que depende todo el sistema no ofrece garantías robustas de operatividad. Si se evalúa el diseño con los dos criterios que organizan este análisis, la perspectiva del usuario y la sostenibilidad económica de los prestadores, el segundo parece tener más preponderancia en la

propuesta: el pago por kilómetro da más previsibilidad económica a los prestadores del servicio, mientras el riesgo de la demanda y el costo final quedan del lado del municipio, que todavía no ha revelado cuánto puede y planea aportar. Un sistema de transporte se vuelve competitivo cuando el pasajero espera menos, y esa es, hasta ahora, la mejora que el expediente no muestra.