

# **El organismo de control del transporte terrestre en la Argentina. Origen, evolución, perspectivas.**

**Autor: Santiago A. Benítez**

## **Introducción**

La Comisión Nacional de Regulación del Transporte es un organismo descentralizado dentro de la órbita de la Secretaría de Transporte de la Nación que tiene a su cargo el control y la fiscalización del transporte automotor y ferroviario de jurisdicción nacional. Fue creada por el Decreto N°660 del 24 de junio de 1996, que dispuso la fusión de los organismos de control del transporte automotor y del transporte ferroviario existentes a ese momento: la Comisión Nacional de Transporte Automotor y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario.

Tanto la Comisión Nacional de Transporte Automotor como la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario también nacieron como entes descentralizados dentro del ámbito de la Secretaría de Transporte de la Nación. El origen de estos organismos se remonta al año 1994, contemporáneamente con el surgimiento de otros organismos de control y regulación de servicios públicos como consecuencia del proceso de privatizaciones de las empresas operadoras de servicios públicos y de la necesidad del Estado Nacional, como poder concedente, de contar con entes especializados que a su vez tengan la necesaria autonomía del poder político para el control de las concesiones otorgadas.

Con posterioridad a la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, mediante el Decreto N°1388 del 29 de noviembre de 1996 se dispuso que el nuevo organismo debía absorber a la Unidad de Coordinación Ferroviaria, que tenía entre sus funciones y facultades el control y la fiscalización de las concesiones otorgadas para la explotación de los servicios ferroviarios de pasajeros del Area Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires.

El Decreto mencionado en el párrafo anterior también aprobó el estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte y definió su competencia, facultades y deberes.

La competencia del organismo de control comprende la verificación de las condiciones de seguridad de los vehículos afectados a los servicios y el cumplimiento de los controles médicos psicofísicos que obligatoriamente deben realizarse al personal que realiza las tareas de conducción de las unidades. A su vez, está encargada de emitir la licencia nacional habilitante, documento imprescindible para poder cumplir tareas de conducción de unidades afectadas al transporte en el ámbito nacional.

Otra función asignada a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte es el control del cumplimiento del contrato de concesión de la Estación Terminal de Omnibus de Retiro de la ciudad de Buenos Aires, la cual está siendo explotada por una empresa privada desde el año 1993. El correcto funcionamiento de esta terminal es de vital importancia para la prestación de los servicios de autotransporte de pasajeros de larga distancia que se inician o finalizan en la ciudad de Buenos Aires. Asimismo se constituye en un elemento esencial para el financiamiento del organismo de control, toda vez que el canon que debe abonar la empresa concesionaria es recaudado por la Comisión y forma parte de sus recursos.

La protección de los derechos de los usuarios y la promoción de la competitividad en los mercados de transporte le fueron fijados al ente como objetivos, los cuales significan un compromiso claro del organismo en su relación con la comunidad en general y con el sector de la economía que controla en particular.

El ámbito de competencia de la Comisión es la jurisdicción nacional, no pudiendo intervenir en el transporte provincial ni el comunal, es decir aquellos que se realizan íntegramente dentro del territorio de las provincias o de los municipios, respectivamente. La única excepción es la ciudad de Buenos Aires donde, pese a su autonomía, el transporte ferroviario (de superficie y subterráneo) y el autotransporte colectivo de pasajeros sigue bajo la órbita de la Nación.

El sector económico sometido a esta jurisdicción tiene una significativa importancia en la economía nacional, representando un eslabón indispensable en el ciclo productivo y siendo uno de los pocos segmentos que tienen la necesidad de contar con mano de obra intensiva para la prestación de los servicios. Esta característica por sí sola, en el contexto del elevado nivel de desempleo crónico que presenta la economía nacional, le da al transporte una importancia estratégica.

Para dar una idea de la magnitud del sector, se detalla seguidamente el monto de facturación de las empresas de transporte de pasajeros por automotor que realizan servicios públicos. En el año 2.000, tuvieron en conjunto una facturación de \$1.663.000.000, de los cuales \$1.069.000.000 corresponden al ámbito metropolitano y \$594.000.000 al sector de larga distancia. En tanto, los operadores de transporte de pasajeros por ferrocarril en el mismo periodo generaron una facturación aproximada de \$443.000.000.

### **Evolución del organismo**

A principios de la década del noventa el sector del transporte experimentó profundos cambios que se manifestaron esencialmente a través del ingreso de nuevos operadores al sistema aprovechando el escenario generado por el dictado de nuevos marcos regulatorios.

En el caso de los ferrocarriles la explotación de los servicios pasó a manos privadas y el rol del estado pasó a ser el de contralor y no ya el de ejecutor.

En el caso del transporte por automotor de pasajeros, si bien los servicios ya estaban siendo prestados por particulares a través de la explotación de permisos otorgados por el Estado Nacional, mediante el dictado de dos decretos del Poder Ejecutivo Nacional se incorporaron sustanciales modificaciones a los marcos regulatorios de la actividad. El Decreto N°656/94 definió las nuevas pautas para el desenvolvimiento de la actividad del autotransporte de pasajeros que se desarrolla en el ámbito de la región metropolitana, conocido como el transporte urbano y el Decreto N°958/92 fijó el marco normativo para el autotransporte interurbano de pasajeros, conocido comúnmente como larga distancia.

En ambos casos se habilitaron nuevas modalidades de transporte, lo cual generó un crecimiento importante de oferta de servicios que al mismo tiempo evidenció la necesidad de ampliar y especializar las herramientas de control.

Este nuevo escenario fue el que dio nacimiento a los organismos predecesores de la actual Comisión Nacional de Regulación del Transporte, marcándose claramente el inicio de una nueva etapa en el control y fiscalización del transporte terrestre de jurisdicción nacional.

Merece una consideración especial el hecho de la integración de los planteles de los organismos, los cuales fueron producto de concursos públicos, supervisados por la Secretaría de la Función Pública, que abarcaron a todos los niveles laborales. Así se conformaron equipos de trabajo especializados integrados por profesionales, técnicos y administrativos que aportaron su valor agregado desde el inicio de las funciones de los organismos. Esta forma de selección solamente se dio en la primera etapa, con el proceso de conformación de ambos organismos, dejándose de lado en lo sucesivo esta metodología de selección e incorporación de personal.

Cada uno de los organismos contaba con su propia fuente de financiación, que le permitió tener un presupuesto acorde a las necesidades mínimas para el cumplimiento de sus objetivos. Con el transcurso de los años y debido a los sucesivos recortes de partidas presupuestarias que se fueron imponiendo desde la Administración Central, fue perdiendo eficacia como herramienta de gestión, al no poder avanzar en una cuidadosa elaboración de programas de control para las distintas modalidades de transporte que sean duraderas en el tiempo.

En el siguiente cuadro se muestra la evolución del presupuesto asignado al organismo, que pasó de \$33.462.249 en 1994 a \$ 13.707.107 en el año 2.001.

#### **CUADRO**

Año	1994	1995	1996	1997
Presupuesto	33.462.249	35.768.221	32.081.031	22.184.000
Año	1998	1999	2000	2001
Presupuesto	21.024.000	19.757.665	17.948.801	13.707.107

El importe considerado para los ejercicios 1994, 1995 y 1996 es la resultante de la suma de los presupuestos asignados a los tres organismos preexistentes a la Comisión Nacional de Regulación Transporte (Comisión Nacional de Transporte Automotor, Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y Unidad de Coordinación Ferroviaria).

Los recortes presupuestarios tuvieron su correlato en toda la Administración Pública Nacional y generó la necesidad de buscar medios alternativos de financiación, lo cual trajo como consecuencia, entre otras cosas, una paradoja que es por todos conocida pero aceptada con naturalidad: el estado nacional es el principal evasor en la República

Argentina. Esto puede afirmarse sin temor a la equivocación porque quien trabaja en la Administración Pública comparte diariamente su lugar de trabajo con otras personas que realizan tareas similares a las del personal de planta permanente (en algunos casos las mismas) pero no cuentan con los beneficios sociales debido a que el Estado Nacional contrata empleados utilizando la figura de locación de servicios. La situación constituye claramente un fraude laboral que viene cometiéndose desde hace varios años por las distintas dependencias de la Administración Pública Nacional.

La focalización de la situación laboral descrita anteriormente tiene una clara intención en el presente trabajo toda vez que considero que en el desenvolvimiento del organismo de control la precariedad en el empleo se constituyó en uno de los factores que contribuyó a opacar las sucesivas gestiones. Resulta muy difícil planificar y ejecutar procedimientos de control a mediano plazo cuando no se cuentan con los medios adecuados para llevarlos a cabo. Aquí hablamos no solo de los medios físicos sino del factor imprescindible en cualquier control que es el capital humano. En el caso particular del cuerpo de inspectores de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la función que deben realizar les exige una importante preparación previa que se consigue con el aprendizaje de la normativa y con el necesario entrenamiento en el campo de acción que no es otro que la vía pública, lo cual requiere la inversión del suficiente tiempo por cada agente. La inmensa mayoría de los integrantes de este cuerpo de control no es personal que guarde relación de dependencia con el organismo sino que está vinculado mediante distintas modalidades de contratación, constituyendo no solo un trabajo en condiciones de extrema precariedad en violación de las normas laborales y previsionales sino también una incertidumbre tanto para los trabajadores como para quien tiene a cargo la conducción de esos equipos de trabajo al no saber por cuanto tiempo pueda contar con dicho plantel. Si lo señalado no es admisible en la actividad privada, menos aun puede serlo en la administración pública y aumenta su gravedad cuando se trata de un organismo cuya función específica es el control.

Este problema, que se repite en la mayoría de las dependencias de la Administración Pública Nacional, tiene la importancia necesaria para no ser olvidado en los proyectos de reforma del estado que permanentemente circulan por los despachos oficiales y ámbitos académicos, en los cuales debe preverse la incorporación a la planta de todos los trabajadores que se encuentren en estas condiciones, cuando no se trate solo de contratos temporales.

Otro factor de perturbación en el normal funcionamiento del organismo consistió en la injerencia del poder político en su accionar, el cual fue acentuándose con el transcurso del tiempo y con los sucesivos cambios de funcionarios (ministros, secretarios y subsecretarios).

En este aspecto quiero resaltar dos elementos, el primero de carácter conceptual y el segundo estrictamente fáctico. En lo conceptual, está claro que quien debe definir la política del sector es el Poder Ejecutivo Nacional, en el caso que nos ocupa mediante el Ministerio de Infraestructura y Vivienda y la Secretaría de Transporte. A su vez el organismo de control debe tener la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus obligaciones, entre las cuales se encuentra vigilar el cumplimiento del marco normativo establecido para el sector por el poder político. El respeto a la autonomía del organismo es un elemento indispensable para su correcto funcionamiento y para lograr un ente que no sea permeable a las presiones tanto de las empresas controladas como del poder político de turno. Este único elemento no es suficiente, pero si se conjugan la autonomía con una selección adecuada de los funcionarios estarán creadas las condiciones básicas para el éxito de la gestión. Para que se respete la autonomía, quienes integren los lugares de dirección deben acreditar los méritos necesarios y esto debe resultar de un proceso de selección transparente.

Es aquí donde se engancha el elemento fáctico anteriormente señalado y es el hecho concreto de la demostración de incapacidad de los distintos funcionarios que fueron ocupando sucesivamente los puestos de dirección en el ente, para dotar al mismo de las condiciones necesarias para su correcto funcionamiento. No es el objeto del presente trabajo indagar en responsabilidades personales, pero nadie puede molestarse si afirmamos que quienes tuvieron a su cargo la conducción del organismo no pudieron lograr que la Comisión se convierta en un efectivo instrumento de control, respetado por las empresas controladas, por el poder político y por la comunidad en general.

Desde la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, la designación del directorio fue realizada sin ningún tipo de concurso de antecedentes. Originalmente se estableció un directorio integrado por cinco miembros y en tan solo cuatro años y medio de vida, se dieron sucesivos cambios en el cuerpo de conducción pasando por el organismo la cantidad de 16 directores. Si hubiera existido un proceso de

selección transparente, seguramente pocos de ellos hubieran podido acceder a cargos de semejante responsabilidad.

Este no es un dato menor si coincidimos en que por óptima que sea la estructura funcional del organismo y aunque cuente con los mejores expertos entre sus filas, es nula la posibilidad de éxito cuando falla la conducción. No se puede dejar de señalar que todo este proceso de cambios también provocó la expulsión del ente de valiosos especialistas en el tema con años de trayectoria.

Actualmente la Comisión se encuentra intervenida por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional.

Pese a lo señalado anteriormente se pueden destacar valiosos logros alcanzados, entre los cuales cabe mencionar la disminución significativa de:

- 1) circulación de vehículos sin las condiciones técnicas de seguridad necesarias;
- 2) conductores que presten servicios sin sus correspondientes licencia nacional habilitante y libreta de trabajo;
- 3) vehículos que presten servicios sin contar con la cobertura de seguros obligatoria;
- 4) empresas que no cuentan con el respaldo patrimonial exigido por la normativa;

También merece una consideración el armado y mantenimiento de las bases de datos generadas en el organismo donde pueden obtenerse todos los datos vinculados con los operadores de los servicios como ser recaudaciones, pasajeros transportados, kilómetros recorridos, cantidad de controles efectuados por empresa, cantidad de infracciones constatadas, cantidad de vehículos habilitados por operador, etc., algunas de las cuales son de frecuente consulta por parte de organismos públicos nacionales y provinciales y por entidades académicas.

A los efectos de visualizar la magnitud que representa el cumplimiento de sus funciones, seguidamente se detalla la cantidad de operadores y las unidades vehiculares del sistema a controlar, que se encuentran distribuidos por todo el territorio de la nación:

4.413 operadores de autotransporte de pasajeros;

190.196 operadores de autotransporte de cargas;

19.313 vehículos de autotransporte de pasajeros;

398.776 vehículos de autotransporte de cargas;

2.119 unidades de material rodante ferroviario, en el área metropolitana.

En el año 2.000 fueron entregadas 37.191 licencias al personal de conducción afectado a los servicios de transporte de jurisdicción nacional, de los cuales 27.726 correspondieron al autotransporte de pasajeros, 7.890 al autotransporte de cargas peligrosas y 1.575 al de cargas generales, habiéndose emitido desde el año 1994 hasta el primer semestre del año 2.001 la cantidad de 293.563 licencias nacionales habilitantes. Como requisito previo a la emisión de las mismas, los conductores deben aprobar los exámenes de aptitud que son realizados en distintas clínicas, bajo la supervisión de la Comisión.

## **PERSPECTIVAS**

No cabe duda que las funciones encomendadas a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte tienen una vital importancia, tanto en lo pertinente a los aspectos de la seguridad como en el correcto funcionamiento de un importante sector de la economía nacional. Por ello corresponde resaltar el objetivo establecido en el decreto de creación del organismo que tiene que ver con la competitividad de los mercados de transporte; éste es un aspecto clave para el desarrollo de emprendimientos económico y financieramente sostenibles en el tiempo y para la erradicación de prácticas anticompetitivas que distorsionan el mercado. La Comisión tiene por delante un enorme desafío, que al mismo tiempo representa la gran oportunidad de convertirse en una verdadera agencia de control, con condiciones tanto para enfrentarse con sus controlados como para resistir las presiones que frecuentemente existen desde los ámbitos políticos y empresariales. Al mismo tiempo debe ser el espacio desde donde surjan las propuestas necesarias para mejorar el funcionamiento del sector en general y de los operadores en particular, velando por los intereses de los usuarios de los servicios y de la comunidad.

El logro de tales objetivos requiere mejorar aspectos funcionales del organismo y perfeccionar los controles utilizando los avances tecnológicos. Pero básicamente se necesita un elemento, que no es otro que la decisión política de querer controlar.

Esta decisión se materializa dotando al ente de los recursos necesarios que permitan el cumplimiento de sus objetivos, de la autonomía necesaria para tal fin (en realidad el decreto de creación lo prevé) y fundamentalmente de un cuerpo de dirección que reúna los requisitos necesarios para poder ocupar esa función.

El primero de los puntos planteados suena difícil de concretar en estos momentos de recortes de presupuestos en todos los sectores, pero desde un punto de vista estrictamente recaudatorio, se puede demostrar claramente que contando con más fondos para ejercer las funciones de control, crecerá sustancialmente el ingreso para la Administración Pública. Ello como consecuencia de la aplicación de las multas a los operadores que violen la normativa y la necesidad de los mismos de abonar los aranceles necesarios para las habilitaciones. A su vez, existe la experiencia en el organismo de buenos controles sobre los operadores del sector que generaron en forma indirecta importantes incrementos en la recaudación de impuestos nacionales como ganancias, valor agregado y contribuciones patronales.

Respecto de la autonomía, ya está contemplada en el decreto de creación y solo hay que hacerla cumplir, pero ello requiere de funcionarios que tengan el poder necesario para ejercer sus funciones y que resulten de un transparente proceso de selección.

No es menos importante la tarea que le corresponde a los organismos de control como la SIGEN y la Auditoría General de la Nación que deben monitorear la gestión y ejercer un severo control sobre el ente.

Con estas condiciones como puntos de partida y con la adecuación de la estructura funcional del organismo, podemos estar en condiciones de afirmar que los logros en el control no tardarán en verse plasmados en el sector en particular y en la economía nacional en general.

No se puede olvidar que el éxito de cualquier control también está dado por la normativa que regula el sector a controlar, con lo cual debe promoverse el proceso de asesoramiento al poder político, como producto de la experiencia directa del control y

fiscalización de los operadores del sector y el conocimiento de la situación particular de cada uno de ellos y del segmento que representan.

También resulta indispensable la coordinación de acciones con otros organismos de control, como la Administración Federal de Ingresos Públicos, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Turismo y las Direcciones de Rentas Provinciales que permitan el intercambio de información y tareas de fiscalización conjuntas.

Resulta difícil imaginarse hoy en nuestro país un organismo público que pueda reunir las características señaladas anteriormente y que tenga continuidad en el tiempo, pero si no se cumplen los preceptos básicos, todo lo que se discuta y proponga será muy interesante a los efectos del ejercicio intelectual o académico pero no tendrá su reflejo en la realidad. Y como ya se mencionó, la decisión política de querer controlar debe provenir de los niveles mas altos de gobierno.