

BASES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MATERIA DE TRANSPORTE

*Lic. Julian Galles - German Gonzalo de Dios Pajon –
Dr. Joaquin Pinotti - Dra. Lucila Spotorno*

I. Introducción

Al comenzar el diagnóstico que motiva el presente análisis, se torna imperioso destacar que el transporte de personas resulta de vital importancia a efectos de que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el derecho que el artículo 14 de la Constitución Nacional les reconoce a entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino. Por lo cual, el aseguramiento de la prestación de servicios de transporte de personas conforma en su conjunto la equivalencia de la libertad de locomoción, circulación o movimiento.

Por su parte, quien presta servicios de transporte terrestre está ejerciendo su derecho de comerciar y de ejercer industria lícita, tal como lo sostuvo la Corte Suprema de Justicia de la Nación al considerar al transporte como parte de la actividad de comercio, siendo la administración quien luego, aplicará la norma limitativa del ejercicio de ese derecho.

Por lo tanto, en el transporte terrestre deben convivir servicios que se prestan por habilitación administrativa mediante el dictado de actos administrativos de autorización con otros servicios que se hallan regidos por los caracteres del servicio público.

Conforme a los estudios realizados por la consultora Regus, operadora mundial de espacios de trabajo, el 20% de los trabajadores emplea más de 90 minutos cada día en el trayecto de ida y vuelta al trabajo, alcanzando esta cifra nada menos que el 26% en Argentina. Michael Turner, Vicepresidente de Regus en Latinoamérica, comenta: *“Es decepcionante ver cómo aumentan los embotellamientos vehiculares en las ciudades, y a tantos trabajadores que día tras día quedan atascados en las carreteras a las horas punta, cuando podrían estar en otro sitio empleando ese tiempo de forma más placentera y productiva”*.

De ello se desprende la importancia que el transporte ocupa en la vida de cada uno de los individuos que conforman la sociedad, que genera como consecuencia que las necesidades originadas por la sociedad no pueden atarse a las delimitaciones territoriales que surgen de las normas que la fijan.

Un caso particular lo constituye el de la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en la cual se trasladan diariamente millones de personas en el terreno compuesto por la Ciudad de Buenos Aires y distintos partidos (municipios) de la Provincia de Buenos Aires.

El sistema federal adoptado como forma de organización política del Estado determina la coexistencia de tres jurisdicciones en la región: nacional, provincial y municipal. Cada una de ellas supone el ejercicio de competencia sobre el transporte terrestre que se desenvuelve dentro de sus respectivos ámbitos geográficos, generando barreras que interfieren en la eficiente prestación de numerosos servicios públicos y especialmente en el servicio del transporte urbano de pasajeros.

De allí la necesidad que se planteó desde hace ya largos años (mediante el Decreto N° 3.106/61) de establecer los límites de ésta área a los efectos de precisarla con vistas a la fijación de una verdadera política de transporte terrestre de pasajeros, lo cual, como veremos, no ha podido ser concretado hasta la fecha.

Sin embargo, para hacer un análisis más acabado sobre la temática tratada, no se puede dejar de considerarse el aspecto económico del fenómeno, ya que un servicio de transporte público eficiente otorga mayor dinamismo al sistema económico al permitir una mayor movilidad de uno de los factores de producción de la economía. Una política fiscal de transporte público barato sirve para alentar el trabajo, la búsqueda de trabajo y la inserción de la población en la economía de zonas más prósperas.

En relación al cuadro tarifario, actualmente nos encontramos con una política de gasto público consistente en subsidiar¹ al servicio de transporte público, valiéndose para ello de recursos públicos. Así, nos hallamos con tarifas subsidiadas, las cuales se caracterizan por estar fijadas a un nivel inferior al del costo medio de producción del servicio provisto, incurriéndose en un déficit deliberado, el cual es financiado por el Gobierno Nacional mediante subsidios a las empresas prestadoras del servicio, consistiendo en subsidios a la oferta.

El esquema basado en la existencia de subsidios a la oferta otorgados por el Gobierno Nacional constituye un esquema que produce efectos indeseados, dado que es probable que las empresas tendenciosamente señalen que tienen costos mayores para, en el margen, justificar un nuevo subsidio o un aumento de los

¹ En el caso bajo estudio, la crisis económico-social de 2001, los cambios en los precios relativos que generó la devaluación de 2002 y el descontento social que la misma produjo, generó la decisión política de "congelar" las tarifas de los servicios públicos, especialmente aquellos considerados más sensibles para los consumidores, entre ellos, el servicio de transporte público.

subsidios actuales, lo cual genera una “rueda” de déficit que aumenta a medida que incrementan los costos del servicio. Esta situación de clientes cautivos, al no existir competencia, y de subsidios a la oferta como principal fuente de ingresos, desincentiva a las empresas a realizar inversiones para mejorar la calidad del servicio.

Así, en caso que se destine todo el gasto público designado para el servicio de transporte público a los operadores del sistema (es decir, las empresas de transporte), es probable que año tras año sea frecuente el aumento de costos para seguir justificando el subsidio a lo largo del tiempo.

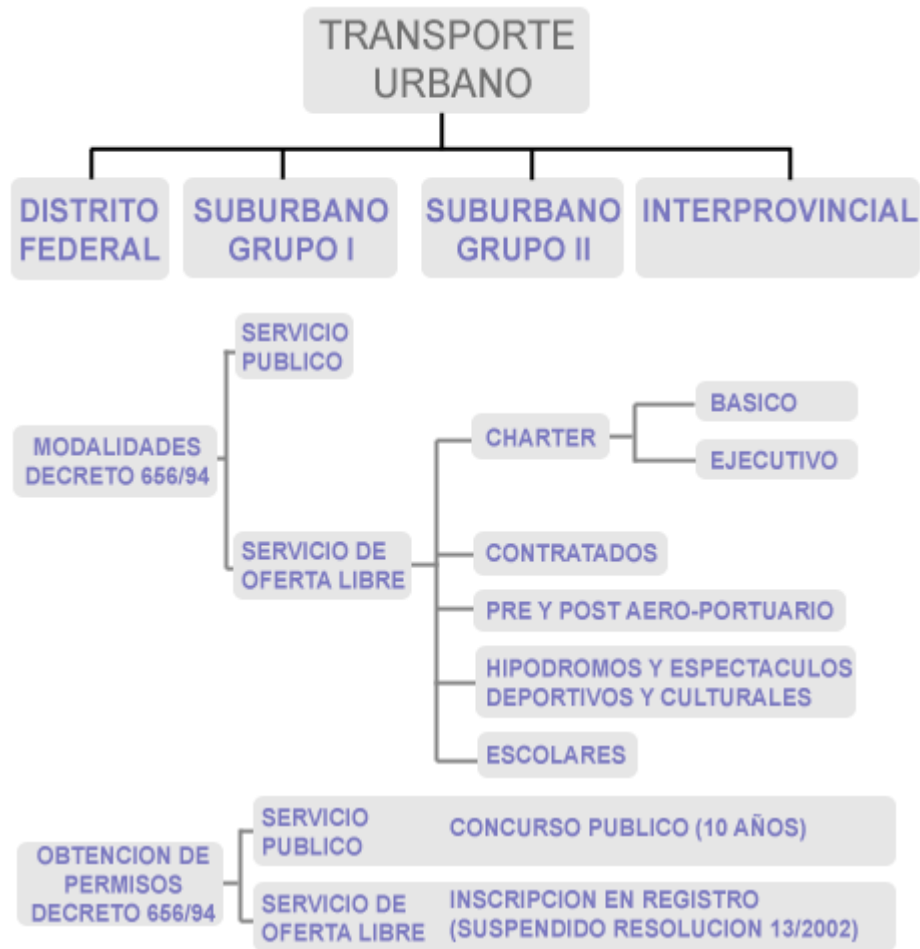
II. Estructura del AMBA

El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) ocupa un territorio urbanizado de aproximadamente 2.400 kilómetros cuadrados de mancha urbana², concentra una población por encima de los 13.000.000 de habitantes y genera aproximadamente el 52% del PBI del país.

El sistema de transporte público de la región está conformado por 342 líneas de autotransporte público (136 de competencia nacional con aproximadamente 15.000 coches, 121 provinciales y 86 municipales) que prestan servicios en aproximadamente 1.367 ramales; 7 líneas de ferrocarriles metropolitanos de superficie que unen la Capital Federal con los distintos partidos de la provincia, cuya red abarca aproximadamente 848 Km., 6 líneas de ferrocarriles subterráneos que abarcan 46 km., y un premetro que se extiende a lo largo de 7 km. Completan el sistema aproximadamente 60.000 taxis, 2.000 operadores de servicios de oferta libre, y un número importante pero no determinado de remises, que fuera de la Ciudad Autónoma supera ampliamente a los taxis, a lo que debe agregarse el hecho de que en el área confluyen aproximadamente un total de 4 millones de autos pertenecientes a los particulares.

² La ley 25.031 en su artículo 2° dispone que el AMBA estará comprendida por el territorio de la Capital Federal y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate y los que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales del área así lo requieran.

III. Esquema del Transporte Urbano



En materia de transporte automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional, el colectivo es el principal medio de transporte utilizado por los usuarios de la Región Metropolitana de Buenos Aires, atento a posee una extensión de más de 25.000 km de rutas, transportando 1.635,5 millones de pasajeros durante el año 2008, según datos de la Secretaria de Transporte de la Nación. Al respecto, rige en la actualidad el Decreto N° 656/94, con ámbito de aplicación en la Región Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires, el cual fija el marco regulatorio del autotransporte público de pasajeros de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional estableciendo el marco normativo para el otorgamiento de los permisos de explotación.

Por aplicación de esta normativa se regulan los servicios de transporte, de naturaleza interjurisdiccional, que vinculan la Ciudad de Buenos Aires con los municipios de la Región. Rige también este decreto los tránsitos de carácter suburbano que se realizan entre ciudades fronterizas pertenecientes a distintas provincias de todo el país, dado el carácter interjurisdiccional de los mismos.

El transporte de pasajeros de jurisdicción nacional, de características netamente urbanas, se desarrolla recorriendo el territorio de diversos municipios pertenecientes a la citada Región Metropolitana o al resto del país, ejerciendo la Nación válidamente su competencia sobre dichos servicios de naturaleza interjurisdiccional, sin perjuicio, de las atribuciones que en materia de tránsito y establecimiento de paradas le competen a las comunas involucradas.

El artículo 2° del mencionado Decreto establece que *“Se consideran servicios de transporte por automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional todos aquellos que se realicen en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires, así como los interprovinciales de carácter urbano y suburbano en el resto del país”*.

En materia ferroviaria, los trenes cumplen un rol protagónico para muchas poblaciones suburbanas. Sin embargo, en lo que atañe a nuevos asentamientos, eventualmente distantes de la vía férrea, tiene a lo sumo el papel de segundo modo, no pudiendo adecuar sus prestaciones más que al costo históricamente no considerado de nuevos tendidos o rehabilitación de clausurados (los únicos casos concretados corresponden a líneas de lujo, con tarifas diferenciales, como el Tren de la Costa o el servicio Puerto Madero-Castelar y el proyectado Tren del Este que unirá las áreas norte y sur de la ciudad, desde Vicente López hasta Avellaneda).

Las líneas del ferrocarril alcanzan una extensión de 848,80 km, uniendo unas doscientas cincuenta estaciones con cuatro terminales en la ciudad capital. La normativa que regula la actividad del transporte ferroviario se constituye esencialmente por la Ley General de Ferrocarriles Nacionales N° 2873 del año 1891 y su Decreto Reglamentario N° 90.325/36, Reglamento General de Ferrocarriles.

La Ley N° 23.696 de Reforma del Estado, dio origen a los distintos procesos de privatización de los servicios públicos. En 2002 se dictó la Ley de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, N° 25.561, a través de la cual se delegó en el Poder Ejecutivo Nacional la facultad de renegociar los contratos celebrados por la Administración Pública, como consecuencia de la crisis institucional y económica desatada en el país y la salida de la convertibilidad.

Así, a través del decreto de necesidad y urgencia N° 2075/2002, se declaró en estado de emergencia a la prestación de los servicios correspondientes al sistema público de transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del área metropolitana de Buenos Aires, hasta la conclusión de los procedimientos previstos para la renegociación de los respectivos contratos.

En cuanto al transporte subterráneo, el mismo es una modalidad de transporte que posee una demanda anual de 289 millones de pasajeros, encontrándose en la actualidad y desde el año 1994 concesionado por la empresa Metrovías por el término de 24 años teniendo la misma a su cargo también el Premetro y la Línea

Ferroviaria Urquiza desde Enero de 1994, poseyendo a su cargo la operación, el mantenimiento y la ejecución de un Plan de Inversiones sobre la red actual.

Aunque los mismos han sido concedidos por parte del Gobierno Nacional, en la actualidad se encuentra transferido al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el ejercicio de determinadas atribuciones y competencias. En virtud de ello, el citado gobierno resulta ser el propietario de los activos, tanto como co-responsable del control de la red de subterráneos de la ciudad y autoridad concedente de los servicios resultantes de la ampliación de la red.

IV. Antecedentes de la cuestión

Las iniciativas de gestión metropolitana están encuadradas en dos modelos. Por una parte, las que abordan lo metropolitano a partir de la gestión de procesos o temáticas específicas, y por otra parte, las experiencias que intentan una gestión mas global e integral de la problemática.

En cuanto a los antecedentes de organismos “integrales”, en el año 1973, el Estudio Preliminar de Transporte de la Región Metropolitana señalaba la falta de coordinación de esfuerzos de los organismos participantes del ordenamiento urbano y la descoordinación en materia de planeamiento de los organismos relacionados con el transporte, y recomendaba la creación mediante acuerdos previos, de un organismo de planeamiento urbano para la Región Metropolitana, con carácter de interjurisdiccional.

Desde entonces, numerosos proyectos, con diversos matices, avanzaron en dicho sentido, sin que ninguno llegara a concretarse: así en 1977 fue creada por el entonces gobierno de facto la oficina del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) "para la realización de estudios y coordinación de políticas", el Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos (ECTRAM, 1980), Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte (CAIT, 1983), Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana (1985), Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (Cometrapa, 1985) y la Autoridad Metropolitana de Transporte (ATAM, 1989) con funciones de planificación, regulación y control del transporte urbano. El fracaso de la ATAM se fundo en lo ambicioso de su proyecto de ley, y en especial, por la negativa de todas las jurisdicciones a compartir sus potestades sobre el transporte, perdiendo las parcelas individuales de poder que esgrimían.

Luego, con el Decreto N° 1143/91 y más precisamente su artículo 2° se pudo observar la decisión de las autoridades nacionales tendiente a la creación de una autoridad de carácter interjurisdiccional “que regule en lo necesario y administre el

transporte del área con sentido de jurisdicción única, para la eficiencia del sistema en su conjunto y beneficio de los habitantes de la misma”.

Hacia el año 1992, el Poder Ejecutivo Nacional envió al Congreso de la Nación el proyecto de ley de creación de la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana, sujeta a la adhesión de la provincia de Buenos Aires (dado que a la entonces Municipalidad de Buenos Aires, por su anterior estatus jurídico, se le aplicaba directamente dicha ley). Entre las características fundamentales podemos observar:

- Que se trató de un organismo autárquico integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y el Departamento Ejecutivo de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires
- Dicho ente tendría a su cargo la planificación, regulación y control del Sistema de Transporte Urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Esta ley no obtuvo sanción por parte del Congreso, por lo que quedó trunca la posibilidad de funcionamiento del ente interjurisdiccional. En el mensaje de elevación, también puede leerse: “La creación de la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana como organismo autárquico interjurisdiccional encuadra formalmente en el marco jurídico vigente, no implicando el atribuido carácter, transferencia de jurisdicción o renuncia o menoscabo de las facultades que a cada una de las jurisdicciones convergentes corresponden por razón de la materia, sino el ejercicio concurrente de dichas potestades a través de un mismo ente donde se encuentran representadas las tres jurisdicciones, unificando criterios y reglamentaciones a fin de posibilitar el avance hacia el objetivo que en realidad se persigue, cual es facilitar la sistemática adopción de decisiones encaminadas a beneficiar a la generalidad de los usuarios, brindándoles un sistema de transporte eficiente, de fácil accesibilidad, reducción de los tiempos de viaje, estructuras tarifarias y sistemas de cobro de tarifas simplificadas, y aceptable confort; y a los habitantes en general, un sistema de transporte capaz de orientar adecuada y ordenadamente el crecimiento del área, asegurar su abastecimiento oportuno y eficiente, y contribuir eficazmente a la preservación y protección del medio ambiente ”

Dos años más tarde, se dictó el Decreto N° 656/94, el cual se transformó en una suerte de marco regulatorio para la explotación de los servicios de autotransporte de pasajeros en el ámbito urbano y suburbano. Este Decreto cumplió acabadamente con sus objetivos, representando su vigencia un avance más en la integración de los servicios del AMBA y de allí que el artículo 3° del mismo establece los límites de esta región, aunque digno es de destacar que, la conformación definitiva quedó establecida tomando en consideración los límites de la red ferroviaria.

En 1998, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 25.031 mediante la cual se creó el Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (ECOTAM) cuyo objeto era

tener a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires. Esta ley enmarca al AMBA y establece que estará conducido por un directorio compuesto por un representante de la Nación, un representante de la provincia de Buenos Aires, un representante del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y un intendente elegido por decisión de los municipios integrantes.

El ECOTAM representa un ente que sólo propone políticas para seguir y las sugiere a las distintas jurisdicciones, quedando la conformación de éste sujeta a la ratificación de la ley por parte de la provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, circunstancia que nunca se cumplió, por lo cual el Ente nunca pudo comenzar a operar.

La única que ha manifestado voluntad cierta de facilitar el arreglo del problema ha sido la Nación, lo que puso de manifiesto con el envío al Congreso de la Nación de proyectos de ley a los efectos de crear entes jurisdiccionales con competencia para coordinar, regular o controlar el transporte automotor de pasajeros en el AMBA. Con respecto a las restantes jurisdicciones sólo el municipio de Vicente Lopez presentó al Congreso Provincial un expediente de adhesión a la mentada Ley.

Asimismo, las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires nunca tuvieron la voluntad de convenir con la Nación el traspaso de las líneas de colectivos cuyos recorridos no trascienden sus límites y menos ejercer en forma concurrente la regulación y control de los servicios de tipo interjurisdiccional. Por su parte, la provincia de Buenos Aires aparece como un actor verdaderamente ajeno a este verdadero entuerto, la cual ni siquiera adhirió a la Ley de Tránsito N° 24.449.

El fracaso de la ECOTAM se sustentó en las restricciones impuestas en cuanto a la necesidad de adhesión de la totalidad de las jurisdicciones intervinientes y en la carencia de una definición respecto de su financiamiento.

V. Descripción del conflicto

Luego de realizar un análisis sobre la composición y estructura del AMBA, se puede observar que una de las mayores dificultades relacionadas con el transporte de pasajeros involucrado en ella lo constituye la pluralidad del mercado, y la pluralidad de jurisdicciones involucradas, lo que genera que lo atinente a la regulación y control de ésta se haya transformado en algo casi inmanejable, atentando contra la eficiencia de los servicios y también contra los derechos que la autoridad estatal debe asegurar al conjunto de los operadores.

Frente a ello, se erige con carácter de indispensable la conformación de una autoridad interjurisdiccional en la cual converjan las jurisdicciones involucradas con el objeto de poder delinear políticas públicas coordinadas a corto y mediano plazo.

Las dificultades institucionales más las superposiciones en materia de competencia producen las siguientes disfunciones:

- Ausencia de políticas uniformes en lo que hace a la regulación de la actividad, lo cual conspira contra los derechos de los usuarios y desdibuja el cúmulo de obligaciones y derechos que son el soporte de la relación Administración-operador;
- Graves fallas en los sistemas de control, por lo que los operadores debidamente habilitados encuentran campo propicio para incumplir con sus obligaciones, y se fomenta, el transporte ilegal incentivando, de esta manera, la competencia desleal.
- Falta de unidad de criterio respecto las normas de tránsito. La Ley Nacional de Tránsito necesita de la adhesión de las provincias, y la provincia de Buenos Aires aún no adhirió a la ley, debido a que en el AMBA los requisitos que correspondan a los automotores que efectúen transporte de pasajeros son disímiles.
- Impedimento de lograr una verdadera y definitiva integración de los modos ferroviario y automotor a los efectos de alcanzar para la región un transporte de pasajeros mas racional.

En relación a las competencias, la Constitución Nacional establece en su Artículo 75, inciso 13, la atribución correspondiente al Congreso de la Nación de reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí, dándose en llamar a esta potestad “cláusula comercial”, la cual incluye al transporte.

Así, y por aplicación extensiva de esta disposición, el transporte interjurisdiccional desarrollado entre la ciudad de Buenos Aires y las Provincias, es atribución federal por tratarse de transporte interurbano de jurisdicción nacional. Cuando el transporte interjurisdiccional se desarrolle entre la ciudad de Buenos Aires y los municipios de la Provincia de Buenos Aires integrantes de la Región Metropolitana, también se tratará de transporte sometido a la jurisdicción nacional, esta vez, de carácter urbano y suburbano.

Lo mismo ocurre con el transporte de características interprovinciales -asimilando a esta noción al que comunica a la ciudad de Buenos Aires con el territorio de cualquier provincia- resulta de estricta jurisdicción nacional.

A su vez, y en orden a que la jurisdicción federal es taxativa y las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Central, éstas son competentes para reglar su comercio interno y, por ende, el transporte que se realice dentro de su jurisdicción territorial, sin que en el ejercicio de sus atribuciones interfieran, obstruyan u obstaculicen la potestad federal en la materia. Idéntica solución impera para el caso de los municipios respecto del transporte que se efectúa

dentro de sus límites geográficos (autonomía de segundo orden al decir de Armando Canosa)

Por su parte, la ley N° 24.588 (denominada “Ley Cafiero”) sancionada en 1996 impidió a los jefes de gobierno porteño venideros a la sanción de la misma, limitar la regulación del transporte y servicios públicos, entre otros puntos.

Así, no obstante la claridad y alcance de las facultades reconocidas a la Ciudad Autónoma, el Congreso de la Nación restringió profundamente la autonomía plena, estableciendo en su artículo 2° que las facultades “conservadas” o “residuales” correspondían al gobierno Federal y no a la Ciudad Autónoma.

En efecto, el Congreso de la Nación, con el fin de garantizar los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación dispuso que: “El Estado Nacional se reserva la competencia y fiscalización, ésta última en concurrencia con la Ciudad y las demás jurisdicciones involucradas, de los servicios públicos cuya prestación exceda el territorio de la Ciudad de Buenos Aires”.

De esta manera, la Nación es competente en todo lo que atañe al transporte interjurisdiccional, es decir, al realizado entre la Ciudad de Buenos Aires y alguno o algunos de los municipios del denominado Gran Buenos Aires. A su vez, la provincia de Buenos Aires es competente en materia del transporte que una dos o más partidos integrantes de ese conglomerado y la Ciudad de Buenos Aires lo es con relación al transporte que no trasciende su territorio, mientras que a cada uno de los partidos (municipios) de la Provincia de Buenos Aires le atañe el transporte que no sale de su territorio.

En síntesis, la Nación ejerce su competencia sobre los servicios ferroviarios metropolitanos, el subterráneo, el premetro y las líneas de colectivos que circulan dentro de la ciudad de Buenos Aires o que la conectan con los municipios (líneas 1 a 199). Todos los colectivos que conectan dos o más municipios, sin ingresar a la Capital (líneas 200 a 499), son de competencia provincial, y quedan a cargo de la Dirección Provincial de Transporte de la provincia de Buenos Aires su control y fiscalización. Los municipios tienen como función la regulación de la fijación de recorridos y la reglamentación del tránsito dentro de su territorio. A su vez la Ciudad Autónoma de Buenos Aires posee la regulación sobre los taxis, remises, transporte público en bicicleta, y tiene facultades concurrentes con Nación facultades sobre la red de subterráneo. Se encarga de la planificación urbana, la implementación del sistema integrado llamado BRT, además de fijar el sentido de circulación, las paradas de colectivos, y el uso de arterias.

Esto presenta dos reflexiones: la primera implica que los servicios que no trasciendan los límites de la ciudad son resorte exclusivo de sus autoridades. La segunda es que surge de la norma que el legislador a través de la Ley 25.031 previó la creación de un ente jurisdiccional para el control y regulación del transporte terrestre. Mientras ello no ocurra, la responsabilidad del control en el

tipo de servicios descriptos es responsabilidad exclusiva de las autoridades federales, sin perjuicio de que *puedan celebrarse convenios con el fin de delegar cierto tipo de competencias en la materia*, conforme a lo establecido en el Art. 6°.

Lo mismo se puede afirmar con relación a los servicios de subterráneos, teniendo en cuenta que en los documentos licitatorios y contractuales se prevé que el control de la prestación de los servicios es, en teoría, concurrente entre la nación concedente y la ahora Ciudad de Buenos Aires, la que es propietaria de los activos correspondientes.

VI. Los Actores involucrados

Los actores institucionales involucrados son numerosos. En relación a las competencias sobre la materia, la **Secretaría de Transporte de la Nación** actualmente dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios tiene a cargo la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución, con jurisdicción sobre el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Por su parte, la **Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)**, es un ente autárquico que, en el ámbito de la Secretaría de Transporte tiene como funciones el control y fiscalización de los operadores de los servicios de transporte automotor y ferroviario de jurisdicción nacional, así como la protección de los derechos de los usuarios.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la **Dirección Provincial de Transporte** ejerce la regulación y control de las líneas de transporte automotor de pasajeros de jurisdicción provincial, es decir, aquellas que tienen sus recorridos entre dos o más municipios de la provincia de Buenos Aires, sin ingresar en ningún momento en la Capital Federal. Allí también encontramos la **Agencia Provincial de Transporte**; la cual depende directamente del Ministerio de Infraestructura y tiene entre sus funciones “Proponer y elaborar los proyectos de planificación del transporte en el ámbito provincial, realizando los análisis y estudios necesarios y coordinando pautas y criterios con organismos municipales, provinciales y nacionales”.

Por su parte, en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires encontramos como autoridad en la materia y con sustento en el Decreto 2075/07, a la **Subsecretaría de Transporte**, la cual tiene entre sus competencias entender en la regulación y control del transporte y el tránsito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires e instrumentar las políticas, planes y proyectos de ordenamiento del transporte de pasajeros y de carga que sean formulados en coordinación con los

órganos competentes en la planificación urbana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Asimismo, se encuentra prevista en el mismo decreto del año 2007 mencionado precedentemente la **Unidad de Coordinación Plan Estratégico**, que tiene entre sus funciones: coordinar la elaboración periódica de los planes estratégicos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; coordinar la evaluación y seguimiento de los resultados de la implementación de los planes estratégicos consensuados; y establecer relaciones y coordinar acciones con organismos e instituciones comunales, regionales, provinciales, nacionales e internacionales

Finalmente dentro del ámbito del Gobierno de la Ciudad encontramos al **Ente Regulador de los Servicios Públicos**, que es una persona jurídica, autárquica, con independencia funcional y legitimación procesal que ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada o por terceros, así como el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones, y que en lo relativo abarca: transporte público de pasajeros; control de estacionamiento por concesión, conservación y mantenimiento vial por peaje, y el sistema de verificación fotográfica de infracciones de Tránsito.

Por último, los **Municipios** ejercen la jurisdicción en todo que hace al ámbito local en tanto no se contraponga con las leyes provinciales y nacionales, en lo que hace a la administración de los intereses y servicios locales. Es decir, que en la práctica los mismos regulan y controlan las líneas de transporte automotor de pasajeros que tienen recorridos que comienzan y terminan en su jurisdicción. Los municipios también tienen competencias sobre la organización del tránsito, la prestación de los servicios de taxis y de la infraestructura vial.

De lo expuesto, se observa claramente que las atribuciones de las jurisdicciones se encuentran repartidas entre los distintos modos y/o ámbitos de circulación. Así por ejemplo, algunos modos se encuentran íntegramente bajo la órbita de una jurisdicción como es el caso del ferrocarril metropolitano regulado por la Nación, en tanto otros dependen de distintos niveles estatales como es el caso del transporte de automotor de pasajeros que depende de la Nación, la provincia de Buenos Aires y los Municipios. Por ello estamos convencidos en que la forma de superar esta problemática institucional deberá ser la solución que se acerque a la coordinación entre diferentes actores para lograr un mayor compromiso de todas las jurisdicciones involucradas con el fin de lograr unificación de criterios en cuanto a políticas de transporte.

Sin perjuicio de todos los actores institucionales que fueran exhaustivamente mencionados, debemos considerar a aquellos actores políticos que también inciden en el desarrollo de políticas públicas de transporte y su coordinación. En este nuevo mapa ampliado, el Poder Legislativo cobra particular significancia. Los

cuerpos legislativos nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires pueden tener un rol protagónico, cada uno de ellos de manera diferente, en el tema que nos ocupa. En el Congreso Nacional, serán sólo los diputados y senadores por la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires quienes tomen la iniciativa e impulsen el debate sobre la coordinación estratégica en transporte. En cambio, la Legislatura porteña y las Cámaras parlamentaria bonaerenses en su conjunto pueden ser considerados determinantes. En dichos Cuerpos, debemos considerar especialmente a los bloques mayoritarios, ya que serán quienes operen como agenda setter o, por contrario, o ejerzan su poder de veto en la agenda parlamentaria

VII. Las políticas actualmente desarrolladas tendientes a la coordinación

Mencionados los actores involucrados, debemos referirnos a cuales de ellos se encuentran realizando actualmente acciones proclives a lograr el fin que nosotros creemos indicado.

La Secretaría de Transporte de la Nación a través del Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires (PTUBA) con la ayuda financiera del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento se encuentra actualmente implementando cursos de acción para realizar estudios y obras de infraestructura relacionadas con el Transporte Urbano, y en lo que nos atañe, más precisamente con la preparación de estudios relacionados con el Planeamiento del Transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

Por su parte, el **Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas de la Argentina** (PTUMA), que cuenta con un financiamiento del Banco Mundial por US\$150 millones, busca fortalecer la capacidad institucional de las autoridades de transporte para la toma de decisiones, planeamiento, ajuste de prioridades y asignación de recursos para el transporte urbano. El objetivo de este componente es mejorar las condiciones de movilidad de las áreas metropolitanas medianas de la Argentina. Se seleccionaron cinco áreas metropolitanas para participar en el programa (Mendoza, Posadas, Tucumán, Córdoba y Rosario).

Por último, el Consejo de Plan Estratégico se encuentra actualmente debatiendo la realización de una recomendación al Foro de Legisladores de la ciudad proponiendo modificaciones a la Ley 25.031 (Ente Coordinación del Transporte Metropolitano).

VIII. La experiencia nacional

En la práctica, la creación de instituciones metropolitanas se ha logrado por medio de arreglos “supramunicipales” e “intermunicipales”. Normalmente, los primeros conllevan la creación de un nuevo escalón gubernamental, independiente de las unidades de gobierno locales existentes.

Los segundos, por su parte, implican la creación de una institución que no sea un nuevo nivel del gobierno por derecho propio, sino que dependa de las unidades de gobierno existentes para su financiación y funcionamiento. Estos últimos constituyen las formas más frecuentes de arreglos metropolitanos.

A nivel nacional, la problemática aquí tratada ha sido estudiada por la Provincia de Salta, la cual creó mediante la Ley N° 7322 la Autoridad Metropolitana de Transporte, la que reviste el carácter de ente autárquico, y se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Salta, teniendo a su cargo potestades de planificación, organización, actuación, regulación, fiscalización y control, necesarias para el cumplimiento de su objetivo principal de garantizar la normalidad en la prestación del servicio público propio e impropio de transporte por automotor de personas en la Región Metropolitana de Salta.

Conforme al Art. 1 de la Ley mencionada en el párrafo precedente, la Región Metropolitana de Salta, estará integrada por los Municipios de Salta, San Lorenzo, Vaqueros, Cerrillos, Rosario de Lerma, Campo Quijano, La Merced y La Caldera, así como por aquellos que el Poder Ejecutivo, a instancia de la Autoridad Metropolitana del Transporte (AMT), incorpore en el futuro.

La Autoridad tiene como misión “Garantizar el sistema de transporte de pasajeros, con el fin de que la prestación del servicio abarque a toda la población comprendida en la Región Metropolitana, alcanzando altos índices de eficacia, eficiencia y calidad; cubriendo así las necesidades de los usuarios al asegurar un servicio transparente, seguro y confiable”. Para lograrlo, es fundamental promover la participación ciudadana en el control del servicio.

IX. Construcción de alternativas

Pese a constituir una solución a la problemática de la conformación de un Ente Interjurisdiccional de Transporte, la lentitud en el proceso de transferencia de competencias judiciales nos demuestra que la vía alternativa de los convenios no es la adecuada para enfrentar la problemática del transporte interurbano, que requiere un remedio rápido y eficaz.

Al respecto, el Consejo de Plan Estratégico realizó negociaciones tendientes a lograr la articulación institucional a través de un convenio con la Nación. Sin embargo, esta iniciativa quedó trunca al no lograr consenso con los altos mandos del Ministerio correspondiente de la Nación.

Por ello, consideramos que, no obstante las buenas intenciones perseguidas por este tipo de convenios, la solución correcta e integral de esta importante cuestión sería la sanción de una Ley por parte del Congreso, atento a la mayor legitimidad que le otorgaría a la propuesta y la mayor viabilidad de la misma conforme al

complicado escenario político que torna poco probable la conjunción de voluntades mediante un Convenio.

X. Conclusión

A partir del análisis realizado proponemos la instauración de un modelo de gestión para el área metropolitana basado en la creación un Ente de Transporte para la Región Metropolitana en base a lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Nacional, con competencias iniciales de coordinación y planificación a las que podrán sumarse progresivamente más funciones a partir de la delegación de competencias realizada mediante acuerdos posteriores de todas o algunas de las jurisdicciones involucradas, para temas específicos.

Este modelo “gradualista” presupone que las competencias del Ente metropolitano serán acordadas paulatinamente por los distintos actores que conforman el mismo. De este modo, el acuerdo inicial sólo comprende la creación de la institución metropolitana como ámbito de coordinación conjunta sin definir de manera taxativa sus áreas de competencia.

Sabemos que este modelo “abierto” que se propugna presenta una gran desventaja, constituida por el peligro de constituir una institución metropolitana que nunca se llene de contenido y por lo tanto sea absolutamente inocua en términos de la gestión del territorio metropolitano. En consecuencia, el modelo “gradualista” debe ser seguido, en sus primeras instancias, con profunda atención a fin de prevenir esta potencial amenaza.

De esta manera, se propone que los actuales poderes sobre el transporte urbano puedan converger hacia una sola institución donde cada jurisdicción aportará su actual potestad para compartir las decisiones sobre el funcionamiento de la totalidad del sistema.

Para el logro del objetivo perseguido se propone implementar un nuevo esquema institucional que permita centralizar la planificación y conducción del sistema en un ente interjurisdiccional, en cuya dirección tengan participación igualitaria todas las jurisdicciones actualmente concernidas.

Otra de las funciones de la futura Agencia de coordinación será la de establecer el marco regulatorio del servicio de transporte de pasajeros y de carga en el área metropolitana, entendiendo por Marco Regulatorio el conjunto de normas aplicables a un determinado sector, fijando principios básicos para regular cada actividad.

Uno de los mayores desafíos de la Agencia es el de lograr un alto grado de adhesión, especialmente en lo que respecta las jurisdicciones municipales y sus autoridades respectivas. Para ello, deben establecerse mecanismos que incentiven a las demás jurisdicciones a adherirse a la Agencia, utilizándose como

herramienta el compromiso de financiamiento para obras públicas y de infraestructura de transporte.

En este sentido, se ha determinado que una de las características más importantes de la Agencia ha de ser su rol como banco de proyectos, otorgando financiamiento a aquellos proyectos de obra pública e infraestructura considerada fundamental para la modernización del sistema de transporte y la solución de los principales problemas que el mismo verifica hoy en día. Para esto es fundamental asegurar los ingresos de la Agencia, redireccionando aquellos fondos dedicados a la actual financiación del sistema, y la posibilidad de financiar las inversiones necesarias por medio de organismos multilaterales de crédito.

Como se observa, las competencias iniciales de la región no comprenden la delegación de facultades de gestión directa en la institución metropolitanas.

Sin embargo, esta delegación podría producirse a partir de acuerdos posteriores. Estos acuerdos posteriores pueden delegar competencias en el órgano metropolitano ya creado, disponer la constitución de agencias específicas para la gestión de temas determinados o establecer políticas comunes a ser ejecutadas por los órganos de los gobiernos integrantes de la región. El modo de implementación y las herramientas previstas en cada acuerdo deberán ser diseñadas y previstas para cada caso particular en virtud de los alcances del convenio específico.

La estructura organizativa ha de abordarse enfatizando particularmente la existencia de la masa crítica conformada por el conjunto Nación – Provincia de Buenos Aires – Ciudad de Buenos Aires la que ha de ser cabalmente representada en la estructura organizacional, pero sin dejar de lado a las jurisdicciones municipales y desarrollando formas de representación equilibradas.

El modelo a seguir será el esbozado por la Ley N° 25.031 realizándose las reformas requeridas para el caso, desarrollando una estructura pequeña pero altamente capacitada y cuidadosamente elaborada para evitar “agujeros negros” en el sistema, separando las responsabilidades técnico-económicas de las administrativas y permitiendo la mejor utilización de los recursos humanos y financieros disponibles.

El Ente que proponemos debería tener las siguientes características:

- Verdadera autonomía funcional, para lo cual las respectivas jurisdicciones deberán ceder las competencias específicas.
- Autofinanciamiento, proveniente de las jurisdicciones intervinientes.
- Ausencia de controles sobre la toma de decisiones por parte de las autoridades jurisdiccionales centrales respectivas.
- Participación de los usuarios y empresas prestatarias en las decisiones del órgano máximo del ente.

- Representación en el órgano máximo del ente del Estado Nacional, de la provincia de Buenos Aires, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de los municipios que componen el AMBA o al menos un representante plenipotenciario de estos últimos.
- Separación de las funciones de control y las de regulación
- Otorgamiento de competencia sancionatoria y de jurisdicción primaria.

En cuanto a la estructuración financiera, es de extrema importancia para la exitosa puesta en marcha de la AMT (Autoridad Metropolitana de Transporte) precisar su estructuración financiera ya que uno de los principales atractivos de la misma es, como se dijo, el de actuar como un banco de proyectos. Los únicos fondos pasibles de ser redireccionados (en una primera etapa) con el propósito de fondear la AMT para que administre un Fondo de Infraestructura son los provenientes del impuesto sobre el gasoil (hoy aplicados a subsidios directos a la operación de los servicios de transporte automotor y ferroviarios).

Sin embargo, consideramos que en una primera etapa, el Ente que se constituya no podría regular el aspecto económico y tarifario, debido a que como se menciono, los subsidios parten del Estado, por lo cual y debido a que la decisión gubernamental es mantener una determinada tarifa social, es complicado y costoso que la Nación ceda esa competencia al Ente.

Los fondos provenientes del gasoil se asignan actualmente en partes iguales (50%) al Sistema Vial Integrado y al Sistema Integrado de Transporte (SITRANS), dentro de éste el sistema nacional de transporte automotor de pasajeros (SISTAU) recibe el 60% y el Sistema Ferroviario (SIFER) el 35%. En el caso del SISTAU, que tiene cobertura nacional, debe tenerse en cuenta que los servicios bajo jurisdicción nacional (mayoritariamente suburbanos) absorben el 42% del 60% y, la totalidad de la Provincia de Buenos Aires un 29%. Ajustando estos valores a la RMBA se obtendría un valor aproximado de alrededor del 60% de estos recursos. En valores absolutos, se podría alcanzar una cifra de alrededor de \$ 500 millones/año (US\$170 millones/año).

Sin embargo, debe tenerse especialmente en cuenta que estos recursos están siendo hoy percibidos por operadores de transporte cuya resistencia a cualquier cambio de criterio será en este sentido importante y, que se requiere un cambio en la propia legislación de fondo que amplíe el criterio de obras elegibles y beneficiarios y que, además, permita su transferencia a otro fondo para ser administrado separadamente del principal de los recursos.

Una consideración adicional merece el otro 50% de los fondos del gasoil cuyo propósito es el de financiar obras viales en todas las jurisdicciones. También en este caso podría considerarse la canalización de recursos a una especie “sub-fondo” destinado a obras en la RMBA.

En función de su propia naturaleza interjurisdiccional, parece aconsejable que la administración de los fondos de la Agencia se realice bajo la figura de un fideicomiso. Las tres jurisdicciones principales involucradas (Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad de Buenos Aires) poseen agentes financieros que pueden desempeñar estas funciones otorgando seguridad patrimonial y de transparencia a los fondos que allí se canalicen.

Asimismo, consideramos conveniente que las personas que lleven a cabo este proyecto logren trabajar con, estrategias de participación ciudadana y difusión, orientadas a concientizar a los diferentes actores (ciudadanía, actores políticos, empresarios, etc.) sobre la importancia de abordar los problemas del sector transporte con una mirada metropolitana, y con ello, la relevancia de constituir un organismo interjurisdiccional.

Para concluir, consideramos que para tornar factible el ente interjurisdiccional que proponemos se podría, en términos financieros, recurrir al ámbito internacional, a través de la ayuda brindada por Organismos multilaterales de créditos a efectos de realizar un análisis exhaustivo sobre como aplicar la interjurisdiccional.

Bibliografía consultada:

- Cuestiones de interjurisdiccionalidad en el transporte de pasajeros del Área Metropolitana Buenos Aires por Armando N. Canosa.
- Problemática actual del transporte urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires por Armando N. Canosa
- Lineamientos para la Sanción de un marco Regulatorio del Transporte Terrestre por Armando N. Canosa
- <http://www.transporte.gov.ar>
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Jorge Horacio Alterini, Editorial la LEY Año 1/Número 1/Agosto de 2008
- Transporte Público Automotor de Pasajeros en la Argentina. Universidad Tecnológica Nacional. Buenos Aires, 2009
- Roberto D. Agosta, Patricia Brennan Guillermo Krantzer, Alicia C. Ribera. Estrategia Institucional para la Conformación de una Agencia Multijurisdiccional de Transporte para la Región Metropolitana de Buenos Aires: Un Camino Progresivo
- Lic. María Emma CORVI y Dra. Alicia Cristina RIBERA. LA GESTIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE AUTOMOTOR EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.
- Dra. Alicia Ribera. Buenos Aires, 2009. UNA MIRADA CRÍTICA SOBRE LAS POLÍTICAS DE INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA. EL CASO DEL AGLOMERADO URBANO DE BUENOS AIRES
- Martín Julio, "Temas de Finanzas Públicas", Quinta Edición, UNR Editora, Año
- Diario La Nación: "Los colectivos y los subsidios se concentran en pocas manos"

Sitios web consultados

- <http://edant.clarin.com/diario/2009/09/06/um/m-01993318.htm>
- <http://articulos.empleos.clarin.com/?p=2877>
- <http://www.apie.com.ar>
- <http://www.cnrt.gov.ar/>