

**“PROYECTO MODERNIZACIÓN DEL ESTADO”
PRÉSTAMO 4423-AR-PROYECTO ARG/99/004**

GRUPO DE ESTUDIOS METROPOLITANOS

**Estudio y Proyecto para la Institucionalización
del Ente Coordinador del Transporte
Metropolitano - ECOTAM -**

INFORME FINAL

**Buenos Aires
Diciembre de 2004**

Introducción

El presente informe tiene como objeto presentar el trabajo realizado en el marco del “Proyecto Modernización del Estado” –Componente “F” - Reformas en Agencias Clave: JGM - Subsecretaría de Coordinación y Evaluación Presupuestaria –, con el objeto de desarrollar un “Estudio y Proyecto para la Institucionalización del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano - ECOTAM -”.

Este trabajo fue llevado a cabo entre los meses de Enero y Diciembre del año 2004 por el Grupo de Estudios Metropolitanos conformado por:

- Ing. Roberto Daniel Agosta (Director de Proyecto);
- Ing. María Dolores Ayerza;
- Lic. Patricia Teresita Brennan;
- Ing. Pamela Raquel Cuda;
- Ing. Héctor Guillermo Krantzer,
- Dra. Alicia Cristina Ribera;
- Dra. María Isabel Rúa;

y por los siguientes profesionales:

- Ing. David Cohen;
- Arq. Carlos Estevez;
- Arq. Federico Llanos.

Para la redacción del presente informe se ha contado con la colaboración de Tiziano Mauro Di Biase.

ÍNDICE

1	El sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)	5
1.1	Caracterización de la RMBA.....	5
1.1.1	El AMBA según el INDEC	8
1.1.2	El AMBA según el proyecto EPTRM (1972).....	9
1.1.3	El AMBA según el proyecto ATAM (1992)	9
1.1.4	El AMBA según la Ley 25.031 – ECOTAM (1998)	10
1.1.5	El AMBA según el proyecto ATM (2001).....	11
1.1.6	Alcance territorial.....	11
1.1.7	Alcance del concepto de Área Metropolitana	12
1.2	El Sistema de Transporte en la RMBA	12
1.2.1	Evolución histórica del sistema	14
1.2.2	Situación actual	19
1.2.3	La cuestión de la multiplicidad de jurisdicciones en la RMBA	27
1.3	Los modos de transporte de la región	30
1.3.1	Auto particular	33
1.3.2	Colectivo	34
1.3.3	Taxis y Remises	35
1.3.4	El sector informal y los servicios de oferta libre	36
1.3.5	Ferrocarriles	36
1.3.6	Subterráneo y Premetro	37
2	Estructura Institucional del Sistema de Transporte de la RMBA	40
2.1	Marco Normativo e Institucional del Transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires	40
2.1.1	La Constitución Nacional.....	40
2.2	Competencia Material y Territorial del Poder Federal y los Poderes Locales en materia de Transporte	62
2.2.1	Las Jurisdicciones Nacional y Provincial.....	62
2.2.2	La Jurisdicción Municipal	69
2.2.3	La Jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires	73
2.3	Instituciones Oficiales	82
2.3.1	Jurisdicción Nacional.....	82
2.3.2	Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	90
2.3.3	Estado provincial	95
2.3.4	Autoridades municipales	96
2.4	Instituciones no oficiales.....	98
2.4.1	Operadores Ferroviarios	98

2.4.2	Cámaras empresariales	101
2.4.3	Sindicatos.....	103
2.4.4	Privados	105
3	Estructura de financiamiento del Sistema de Transporte de la RMBA	106
3.1	Financiamiento público de la RMBA.....	106
3.2	Recursos disponibles para el transporte en la RMBA.....	106
3.3	Asignación de los Recursos por áreas responsables de la Gestión	107
3.3.1	Fondo Fiduciario de Infraestructura Vial.....	107
3.3.2	Recursos complementarios provenientes de una sobretasa específica al consumo de naftas y GNC en el RAMBA	110
4	Revisión de experiencias y planteo de líneas estratégicas.....	112
4.1	Experiencias Internacionales	112
4.2	Experiencias Nacionales.....	118
4.2.1	El proyecto del EPTRM (1972).....	121
4.2.2	El proyecto de ley orgánica de la AUTORIDAD DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA – ATAM (1992).....	124
4.2.3	La ley del ECOTAM (1998)	126
4.2.4	La propuesta de creación de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO (2001).....	128
4.2.5	Metas y objetivos fijados para el organismo.....	128
4.2.6	Composición del Organismo	129
4.2.7	Principales Atribuciones	129
4.2.8	Patrimonio y Financiamiento	130
4.3	Las enseñanzas de los fracasos.....	130
4.3.1	La cuestión de la cesión de competencias.....	132
4.3.2	Las funciones de una Agencia Suprajurisdiccional	132
4.3.3	La necesidad de brindar incentivos para la aceptación del proyecto	133
4.3.4	El proceso de puesta en funcionamiento de la Agencia.....	133
4.4	Propuesta	133
4.5	Esquema general.....	134
4.6	La cuestión de la conformación de la Agencia.....	135
4.6.1	La alternativa de conformación previa del ECOTAM.....	136
4.6.2	La alternativa de una actividad de consenso parcial, previa a la puesta en marcha del Programa de Coordinación.....	136
4.6.3	La reglamentación de la Ley 25.031 como acto unilateral de la Jurisdicción Nacional.....	137
4.7	Las intervenciones del estado en relación con el transporte urbano	137
4.8	Las actividades de Regulación del Sistema de Transporte	138
4.8.1	La Regulación Normativa	138
4.8.2	La Regulación Técnica.....	138

4.9	El Planeamiento del Sistema de Transporte.....	139
4.9.1	La Planificación Operativa.....	139
4.10	El Control del Sistema de Transporte	139
4.11	La Gestión del Sistema de Transporte	140
4.12	El financiamiento	140
5	Fundamentos de la coordinación.....	141
5.1	Sus beneficios	141
5.2	La Agencia Metropolitana de Transporte y la distribución de competencias	142
5.2.1	Generalidades.....	142
5.2.2	El Programa de Coordinación y la regulación del transporte metropolitano.....	143
5.2.3	El Programa de Coordinación y la planificación del transporte metropolitano.....	146
5.2.4	El Programa de Coordinación y el Control del Sistema de Transporte	146
5.2.5	El Programa de Coordinación y la Gestión del Sistema de Transporte.....	147
5.2.6	El Programa de Coordinación y el financiamiento del Sistema de Transporte Metropolitano	147
6	Agenda de Institucionalización del Ente	148
6.1	Estructuración Institucional.....	148
6.2	Estructuración Organizativa.....	149
6.3	Estructuración Financiera	150
6.3.1	Fondos susceptibles de ser redireccionados para su empleo por medio de una Agencia Multijurisdiccional	150
6.3.2	Estructuración del FITBA	150
6.4	Estructuración Legal	151
6.4.1	Marco reglamentario vigente.....	151
6.4.2	Decreto reglamentario de la Ley 25.031	152
6.5	Una estrategia para la definitiva conformación del ECOTAM.....	153
6.5.1	Bases de la estrategia planteada	153
6.5.2	Contenidos del Acto Administrativo proyectado	159
ANEXO 1: PROYECTO DE DECRETO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE CONFORMACIÓN DEL ENTE COORDINADOR DEL TRANSPORTE METROPOLITANO - ECOTAM		168
ANEXO 2: PROYECTO DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY Nº 25.031 DE CREACIÓN DEL ENTE COORDINADOR DEL TRANSPORTE METROPOLITANO - ECOTAM		193
ANEXO 3: PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - PETC		200
ANEXO 4: Ley ECOTAM (1998).....		214

ANEXO 5: Proyecto ATM (2001)	217
ANEXO 6: Proyecto ATAM (1992).....	221
ANEXO 7: Proyecto EPTRM (1972)	225

Figuras

Figura 1-1. AMBA según el INDEC.....	9
Figura 1-2. AMBA según Ley 25.031 (ECOTAM)	11
Figura 1-3. Situaciones de conflicto.....	28
Figura 1-4. Red vial básica del AMBA	34
Figura 1-5. Red actual de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires	39
Figura 3-1. Distribución de los recursos del Fondo Fiduciario de Infraestructura Vial	108

Cuadros

Cuadro 1-1. Evolución de la partición modal en el AMBA	31
Cuadro 1-2. Tarifas del sistema de transporte público	31
Cuadro 1-3. Estadísticas generales del Transporte Automotor Urbano de Pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires	35
Cuadro 1-4. Datos generales de los Servicios de Oferta Libre	36
Cuadro 1-5. Evolución de la cantidad de pasajeros por líneas ferroviarias urbanas	37
Cuadro 2-1. Operadores Ferroviarios	100
Cuadro 2-2. Cámaras empresariales.....	102
Cuadro 2-3. Sindicatos	104
Cuadro 4-1. Características principales de las ciudades relevadas.....	118

1 El sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)

1.1 Caracterización de la RMBA

Buenos Aires, como principal aglomerado del país, tiene una dinámica funcional y una serie de características de múltiples dimensiones que se reflejan en su compleja estructuración territorial. A esta altura de su historia pareciera un lugar común decir que “Buenos Aires no es una sola ciudad sino varias al mismo tiempo”.

El Producto Geográfico Bruto (PGB) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es de 80 miles de millones de dólares, mientras que el correspondiente a la Provincia de Buenos Aires, alcanza unos 115.3 miles de millones de dólares totalizado 195 miles de millones de dólares, poco menos del 58% del PBI de la Argentina.

El centroide de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la cual debe entenderse como parte de una densa y compleja región mayor que se ha dado en llamar Eje Fluvial Industrial.

El Eje Fluvial Industrial está constituido por un alineamiento semi-continuo de ciudades, puertos y fuertes asentamientos industriales extendidos desde La Plata hasta Rosario-San Lorenzo, a 60 y 300 Km. de Buenos Aires respectivamente.

Dicha región es el aglomerado urbano más importante del país: concentra el 50% de la mano de obra industrial, el 55% del PBI y constituye el principal centro financiero y el mayor mercado de producción y consumo del país.

A su vez, forma parte junto con México, San Pablo y Río de Janeiro del Grupo de 15 áreas urbanas de más de 10 millones de habitantes que han sido clasificadas por distintos autores como “megalópolis” o “megaciudades”.

Por su historia y por la densidad de sus relaciones sociales y económicas, Buenos Aires tiene un importante potencial para insertarse favorablemente en las redes mundiales que constituirán el nuevo sistema global. Dado su peso demográfico, económico y político, su evolución tuvo históricamente y seguirá teniendo fuerte incidencia sobre la Nación en su conjunto. Al mismo tiempo la RMBA tiene serios problemas económicos, organizativos, medioambientales y sociales y en la configuración de su estructura urbana.

A efectos de determinar la importancia específica de la RMBA, también conocida como Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en el Producto Bruto Interno de la Argentina, es válido considerar como una aproximación al área definida como “Región I” que incluye unos 44 partidos que van desde La Plata, en el sur, a San Nicolás, en el Norte. Esta región, sumada a la Capital Federal, es poco mayor que el área del AMBA, y concentra -errores de medición mediante- aproximadamente el 82% del producto generado en la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires sumadas, y poco menos del 50% del producto de la Argentina.

El análisis de la actual configuración urbana que presenta la RMBA revela que la red ferroviaria constituyó el elemento que estructuró la distribución espacial de las poblaciones. Desde su implantación a mediados del siglo pasado, el tendido de las vías férreas con su distribución en abanico, diseñó la mayoría de los actuales y aún vigentes ejes de circulación que confluyen hacia la ciudad central.

Luego de años de actividad prácticamente monopólica, la irrupción del transporte automotor de pasajeros incrementó la movilidad interurbana en los amplios espacios intersticiales de los corredores ferroviarios.

Conjuntamente con la densificación de la red del autotransporte, las áreas urbanas crecieron ininterrumpidamente desde 1960, con una clara expansión hacia la periferia, y en forma simultánea con la consolidación de las áreas centrales. De esta manera, la Región Metropolitana evolucionó desde un área central conformada por el Distrito Federal y la primer corona, que constituían un continuo urbano de alrededor de 45 km. de radio, hasta su actual conformación de tres coronas con densidad de población decreciente hasta las áreas periféricas, de urbanización fragmentada y dispersa, contando con un radio aproximado de 100 Km.

La población de la región metropolitana creció aceleradamente hasta la década del 80, cuando se interrumpe una tendencia alimentada por importantes migraciones externas e internas. En el último período intercensal se observa un importante descenso en las tasas medias anuales de crecimiento, proceso generalizado en todo el país, pero que alcanzó una mayor variación en el área que nos ocupa.

Asimismo, dentro de la RMBA, la población de la Capital Federal se ha estancado y su tendencia, según las proyecciones realizadas para los próximos decenios, es al decrecimiento en términos absolutos, en tanto que la de los partidos del Gran Buenos Aires, pese a la desaceleración de su ritmo de crecimiento, continuaría aumentando su peso relativo.

Como resultado de una suma de procesos que incluyen la concentración de funciones administrativas y comerciales en el centro de la ciudad, la consecuente desconcentración de la población hacia áreas residenciales de alto valor o la ocupación creciente de zonas periféricas de escaso valor o bajo nivel de urbanización (en gran parte por migrantes de los partidos colindantes del Gran Buenos Aires), los ejes de expansión dentro del Distrito Federal se extienden hacia el norte y sur respectivamente, en tanto que el área centro este y oeste presentan tasas negativas o de crecimiento bajo o moderado, aunque continúan presentando los más altos niveles de densidad en la ocupación del suelo.

Al nivel de los partidos del conurbano este proceso parece reproducirse encontrándose en el primer anillo que rodea la Capital Federal, de ya consolidada urbanización, las tasas de crecimiento más bajas o negativas de la región; en tanto se observa una expansión del segundo y el tercer anillo o corona, con tasas medias de crecimiento que en el oeste y sur superan el 3% anual.

Esta tendencia, de una ininterrumpida expansión hacia la periferia, donde baja substancialmente la densidad de población, incide negativamente en los niveles de eficiencia del transporte público dadas las grandes extensiones a recorrer en los desplazamientos diarios entre las áreas de residencia y las de empleo, aún localizadas mayoritariamente en las zonas centrales.

Sin embargo en la última década se han producido localizaciones de actividades productivas y de servicios en los partidos de la segunda y tercer corona de la región, como producto de procesos de desindustrialización en la Capital Federal y de una reindustrialización periférica favorecida por promociones sectoriales específicas.

En este sentido, variables como el alto costo de la tierra y dificultades en la accesibilidad al área central, unidas a políticas públicas de descentralización de tareas y disminución del empleo público aceleraron el proceso de formación y fortalecimiento de subcentros en distintas localizaciones de la región.

Este esquema determina una incipiente estructura espacial, caracterizada por el fortalecimiento de los centros de la periferia urbana, con la consiguiente modificación de los hábitos de consumo, distracción, y desplazamiento de la población. Como consecuencia de este proceso se verifica, en la periferia, el establecimiento de numerosos parques industriales de variada magnitud, complejos comerciales que incluyen grandes supermercados y centros de esparcimiento, y el desarrollo creciente de centros educativos de nivel universitario, estatales y privados. Estos asentamientos han incrementado, seguramente, los flujos de transporte en sentido transversal a los ejes radiales característicos del área.

El proceso descrito puede ser analizado en distintas etapas. En un principio, subcentros como Morón, Belgrano o Flores se convirtieron en lugares de atracción de la población, lo que determinó una caída en la demanda de medios de transporte con penetración en el área central y una menor cuantía de viajes efectuados. Posteriormente, este proceso se expandió a áreas más alejadas de la región con la consecuente aparición de nuevos subcentros como Pilar, Escobar, Avellaneda, Zárate-Campana, etc.

Acompaña esta transformación, un importante crecimiento de loteos en la frontera de la región, destinado al establecimiento de countries y barrios privados para vivienda permanente que, si bien todavía no puede ser medido con exactitud en su intensidad, puede estimarse que implica la relocalización de una importante cantidad de habitantes, conllevando un impacto de magnitud para el sistema de transporte.

Este proceso de desconcentración de actividades tanto residenciales como productivas no podría haber ocurrido, con los niveles de intensidad que se registran en la actualidad, de no haberse registrado al mismo tiempo otros fenómenos entre los cuales merecen citarse: la remodelación de la red de accesos a Buenos Aires, el crecimiento de la tasa de motorización, el mejoramiento de los servicios de telefonía y el uso masivo de nuevas tecnologías de comunicaciones (fax, correo electrónico, Internet, etc.) que disminuyen la necesidad de desplazamientos a la vez que permiten la localización de las oficinas administrativas tanto del sector secundario como el terciario fuera del tradicional Distrito Central de Negocios.

El AMBA posee una variada disponibilidad de tecnologías de transporte, desde el automóvil particular, para cuyo empleo se ha desarrollado en la última década una significativa red de autopistas urbanas y de acceso, hasta un significativo conjunto de modos de transporte público compuesto por 800 Km. de red ferroviaria, 40 Km. de subterráneo y una ubicua red de colectivos (ómnibus urbanos).

El sistema de transporte de Buenos Aires solo puede entenderse como parte del sistema metropolitano, ya que los casi 20 millones de viajes diarios de personas y miles de viajes de carga que se producen en el aglomerado no reconocen límites administrativos. La participación de la Capital Federal en el sistema es destacada, siendo el Área Central de la ciudad el principal atractor de viajes de toda la región metropolitana, así como su puerto, instalado junto a aquella, concentra prácticamente el total de movimiento de contenedores del país.

Diversos autores y organismos establecen posiciones y fundamentos encontrados al momento de determinar los criterios que permitan delimitar con precisión un área o territorio metropolitano debido a su propia naturaleza compleja y, por cierto, esto depende en gran medida del objetivo que se persiga y para el cual sirva dicha delimitación. De tal forma, es posible encontrar en diversos trabajos, ensayos y estudios la utilización de criterios de tipo administrativo-legal, físico-espacial, de dinámica funcional, ambientales, ecológico-sociales, etc., que determinan diferentes delimitaciones para un mismo ámbito definido como metropolitano.

Entre los criterios de delimitación de la RMBA más trascendentes para este trabajo podemos citar aquellos utilizados por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) y por los distintos proyectos de conformación de una autoridad única del transporte en la región metropolitana, a saber: EPTRM (Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana, 1972), ATAM (Autoridad del Transporte del Área Metropolitana, 1992), ECOTAM (Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana, 1998) y ATM (Autoridad Metropolitana de Transporte, 2001).

1.1.1 El AMBA según el INDEC

Debido a la falta de un criterio unificador y la gran cantidad de denominaciones utilizadas para referirse al conjunto de jurisdicciones de la provincia de Buenos Aires (partidos) cercanas a la Ciudad de Buenos Aires, el INDEC ha debido esclarecer el alcance territorial y la terminología oficial correspondiente.

Entre los años 1993 y 1994 la Provincia de Buenos Aires, mediante varias subdivisiones y cambios, amplió a 24 el número de 19 partidos que originalmente conformaban el denominado “conurbano” o “conurbano bonaerense” también conocido como “Gran Buenos Aires (GBA)”, un área unida a la Ciudad de Buenos Aires y que constituye un gran conglomerado urbano.

En la misma época se creó el partido de Presidente Perón, que no integra actualmente los 24, pero que se formó con parte de los 19 (y también de San Vicente, que no integra el GBA).

A partir del año 2003, el INDEC ha decidido referirse a los 24 partidos del “conurbano” de la Provincia de Buenos Aires como Partidos del Gran Buenos Aires. Entre los Partidos del Gran Buenos Aires se encuentran los municipios de: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Ezeiza, Esteban Echeverría, Monte Grande, Florencio Varela, Gral. San Martín, José C. Paz, Malvinas Argentinas, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Ituzaingó, Hurlingham, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

El Área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires más los Partidos del Gran Buenos Aires es lo que entonces pasa a llamarse Gran Buenos Aires (GBA) o también Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

El AMBA, según el INDEC, ocupa una superficie de 3.833 km² y con 11.460.575 habitantes (2.776.138 habitantes en la Ciudad y 8.684.437 habitantes en los Partidos del Gran Buenos Aires) y una densidad promedio de 2.990 hab. /km² representa aproximadamente el 31,6% de la población total.

Figura 1-1. AMBA según el INDEC



1.1.2 El AMBA según el proyecto EPTRM (1972)

En 1972, en el marco del Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM), se impulsó el proyecto de creación de una entidad autárquica Interjurisdiccional denominada Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Dicho proyecto proponía como alcance territorial para el Ente, según su Artículo 2º, el siguiente territorio:

“Se entenderá por “Región Metropolitana de Buenos Aires” el territorio formado por la Capital Federal y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, General San Martín, General Sarmiento, Pilar, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, Esteban Echeverría, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Florencio Varela, Berisso, Ensenada, La Plata, Campana y Zárate.”

1.1.3 El AMBA según el proyecto ATAM (1992)

En 1992 fue girado al Congreso de la Nación un anteproyecto de Ley orgánica para crear la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana (ATAM), un organismo autárquico de carácter Interjurisdiccional.

Según el Artículo 3º de dicho proyecto:

"El Área Metropolitana de Buenos Aires comprende el territorio de la Capital Federal y los siguientes Partidos de la Provincia de Buenos Aires: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, Campana, Zárate, General San Martín, General Sarmiento, Pilar, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, Esteban Echeverría, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, La Plata, Berisso, Ensenada, Lanús, Lomas de Zamora, Florencio Varela, Almirante Brown, San Vicente, Cañuelas, Luján, General Rodríguez, General Las Heras, Marcos Paz, Exaltación de la Cruz, Mercedes, Lobos Brandsen y los que en el futuro deban ser incluidos..."

1.1.4 El AMBA según la Ley 25.031 – ECOTAM (1998)

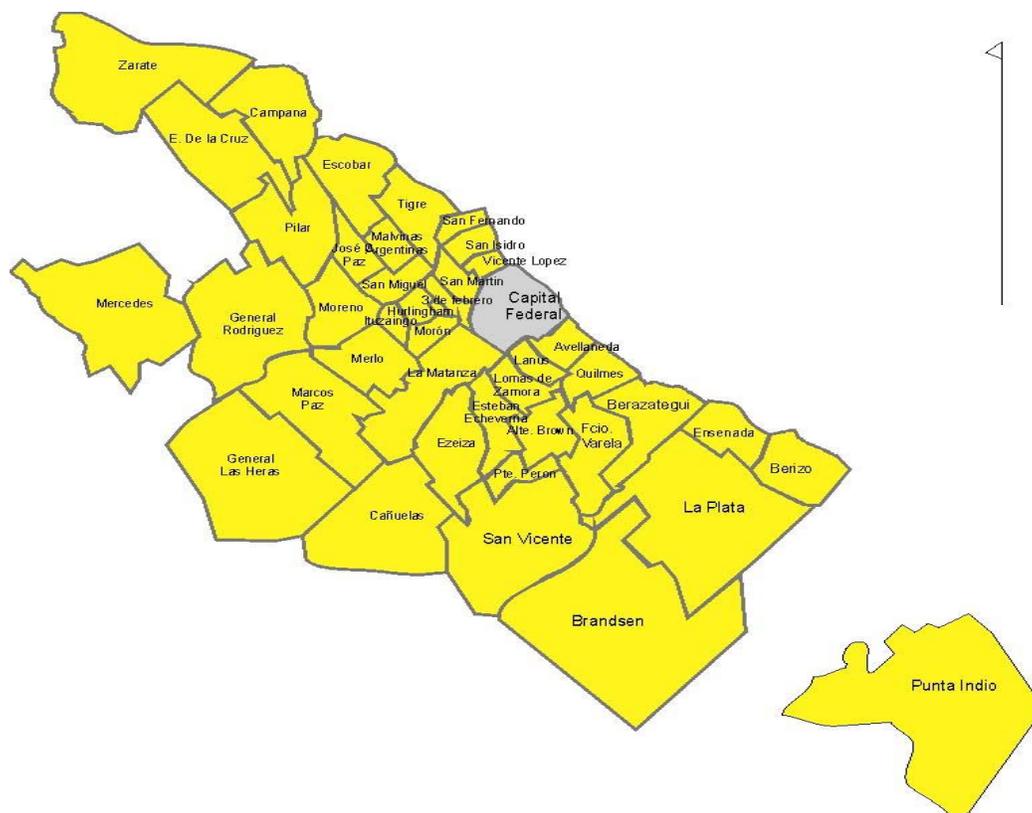
Entre las más recientes iniciativas de creación de autoridades únicas de transporte para la región se destacan la Ley N° 25.031 de creación del Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM).

El alcance territorial de dicha iniciativa define el Área Metropolitana de Buenos Aires, según su Artículo 2º, como:

"...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, Presidente Perón, Punta Indio, 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 o cuando las relaciones funcionales del Área así lo requieran."

Las localidades que forman parte de la definición del AMBA según la Ley en cuestión conforman un espacio de 16.767 km², donde residen en la actualidad más de 12 millones de habitantes (aproximadamente el 38% de la población nacional), con una densidad promedio aproximada de 793 hab. /km².

Figura 1-2. AMBA según Ley 25.031 (ECOTAM)



1.1.5 El AMBA según el proyecto ATM (2001)

La más reciente de las iniciativas, presentada en el año 2001 por la Secretaría de Transporte de la Nación, es la propuesta de creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte (ATM).

El alcance territorial del Ente, definido en el Artículo 3° del proyecto difiere del establecido en la Ley ECOTAM en la inclusión del municipio bonaerense de Punta Indio, manteniendo sin modificación el listado de los partidos restantes.

1.1.6 Alcance territorial

Como se ha podido observar, al momento de determinar los criterios que han de permitir la precisa delimitación de la RMBA no se ha sabido establecer una posición común. Esto se debe no sólo a la compleja naturaleza del área, sino también al hecho de que diversos autores y organismos utilizan distintos criterios según el objetivo que persiga tal delimitación.

Sin embargo, la configuración urbana de la RMBA permite distinguir como principal elemento constitutivo su red ferroviaria, la cual determinó la distribución espacial de las poblaciones que hoy la habitan. Es por ello que la Ciudad de Buenos Aires forma parte de un amplio conglomerado urbano que, junto con aquellas jurisdicciones hasta donde llegan los servicios metropolitanos de transporte de pasajeros por ferrocarril, conforma un área metropolitana.

Es justamente la Ley N° 25.031 de creación del Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM) que nos permite establecer, para el trabajo en cuestión, el alcance territorial de la RMBA.

1.1.7 Alcance del concepto de Área Metropolitana

Si bien desde la perspectiva del urbanismo, un área o región metropolitana se trata de un conglomerado urbano producto de una fuerte expansión y crecimiento económico y demográfico caracterizada por la presencia de determinados factores que le son propios (densidad poblacional, uso intensivo del suelo, interconexión de los servicios de transporte, importante flujo de movilidad diaria, etc.), desde el punto de vista de la problemática que nos ocupa, este conglomerado metropolitano implica la existencia de un único territorio, generador constante de fenómenos y relaciones que escapan a los límites de cada uno de los estados u organizaciones comprendidas, en el que coexisten dos o más jurisdicciones con autonomía política e institucional. Es decir, que se trata de un espacio físico único (una unidad funcional), determinado por la continuidad de los elementos materiales que lo integran y por la coexistencia de más de una unidad político-administrativa.

La existencia de una multiplicidad de jurisdicciones en el espacio metropolitano, no coordinadas o insuficientemente coordinadas, sumada a una atomización de la autoridad estatal en diversos niveles de gobierno, agencias, entes, organismos, empresas de servicios públicos, entes de control, etc., se plantea como uno de los elementos más conflictivos para la gobernabilidad de dichos territorios¹.

1.2 El Sistema de Transporte en la RMBA

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un centro urbano en el que cada día circulan millones de personas y turistas, ya sea para trabajar o conocer la ciudad. Cuenta con un sistema de transporte integrado por una amplia red de subterráneos, más de cien líneas de colectivos y una flota de taxis que llegan a todos los puntos de la Ciudad.

La región posee dos aeropuertos importantes: desde el interior del país se arriba al aeroparque Jorge Newbery, ubicado sobre la costanera de la Ciudad, a cinco minutos del centro. Desde allí se viaja a las provincias y a los países limítrofes. Los visitantes del resto del mundo son recibidos en el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, que se encuentra a quince minutos del centro de la Ciudad por autopista. Esta estación cuenta con servicios de taxis, remises, colectivos y minibuses las 24 horas del día.

Buenos Aires está conectada por vía fluvial con la República Oriental del Uruguay. Diariamente se realizan viajes a Colonia y Montevideo, entre otros destinos del vecino país.

Dentro de la ciudad, se puede viajar en cinco líneas de subterráneos que convergen en el microcentro de la Ciudad. Esta red, está conectada con las principales avenidas y estaciones de trenes y ómnibus. Más de 250 millones de pasajeros recorren cada año las 82 estaciones de la red.

El taxi es otra buena opción para trasladarse por la Ciudad de Buenos Aires, que cuenta con una flota de más de 40 mil unidades.

¹ Daniel A. Sabsay - María del Carmen García - Andrés Nápoli - Daniel Ryan, "Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción". *FARN, Buenos Aires, 2002*.

Para realizar viajes hacia desde la ciudad de Buenos Aires hacia el interior del área metropolitana, la opción más utilizada es el ferrocarril, ya que ofrece un servicio eficiente y económico.

Para realizar viajes urbanos e interurbanos en y entre cada uno de los municipios que constituyen la región metropolitana, existe el ómnibus (micro o colectivo), que es uno de los medios más utilizados para trasladarse por la Capital y el Gran Buenos Aires.

Desde el punto de vista institucional, la región metropolitana de Buenos Aires está dividida artificialmente por cuestiones jurisdiccionales, que inhiben la existencia de un gobierno único dotado de las responsabilidades, facultades y poderes suficientes para resolver los problemas que plantean las grandes ciudades.

La división del gobierno de la región transforma a todos los asuntos principales que hacen a su funcionamiento y a su organización en cuestiones interjurisdiccionales, lo cual provoca en forma automática la intervención de la Nación.

Las principales actividades de servicios públicos han debido ser absorbidas por la Nación, transformando en federales las cuestiones ordinarias, que en todas las Provincias son resueltas por cada una de ellas sin intervención del Gobierno Federal. Tal es el caso de los colectivos, que regulados por el Gobierno Federal. Lo mismo ocurre con la terminal de ómnibus, los ferrocarriles urbanos, las autopistas de acceso, los aeropuertos y las redes de agua y cloacas.

La superposición de jurisdicciones es una fuente de conflictos y una traba sistemática para la acción gubernamental. El Gobierno de la Ciudad no puede actuar porque los problemas de Gobierno están compartidos con la jurisdicción federal y la provincia de Buenos Aires.

La RMBA, como otras ciudades de países en desarrollo, presenta conflictos de transporte y calidad de vida, siendo sus principales problemas la caída en la movilidad y accesibilidad de su población, la degradación de las condiciones ambientales, los congestionamientos crónicos y los altos índices de accidentes.

La situación descrita es producto de numerosos factores políticos, sociales y económicos así como de decisiones tomadas en décadas pasadas relacionadas con las políticas urbanas, de transporte y de tránsito.

La tendencia observada, en los últimos años, en la región fue la adaptación paulatina de su infraestructura hacia un uso eficiente del automóvil, cuya flota creció acentuadamente, por medio de la ampliación y mejoramiento del sistema vial en busca de garantizar buenas condiciones de fluidez para este modo de transporte.

Si hasta la década de los 60, la red de transporte ferroviario fue la que estructuró los corredores de transporte, como ejes de expansión urbana, en la actualidad puede asignarse esa función a las autopistas de tránsito rápido.

Paralelamente los sistemas de transporte público, en especial el autotransporte público, a pesar de algunas inversiones aisladas en puntos específicos, permanecen incapaces de retener su demanda, evidenciando crisis cíclicas ligadas principalmente a la incompatibilidad entre costos y tarifas, a las deficiencias en la gestión de su operación y a las dificultades de obtener prioridad efectiva en la circulación.

De esta manera, los modos públicos experimentan una declinación en su importancia relativa, en su eficiencia y en su confiabilidad, tornándose un mal necesario para aquellos que no pueden disponer de un automóvil. Consecuentemente, se constituye una separación clara entre aquellos que tienen acceso al automóvil y aquellos que dependen

del transporte público, reflejando en la práctica las disparidades sociales y económicas de nuestra sociedad. En tanto una parte reducida de los habitantes de la ciudad disfruta de mejores condiciones de transporte, la mayoría continúa limitada en sus derechos de desplazamientos y accesibilidad.

La situación descrita tiende a su agravamiento: la falta de transporte público de calidad estimula el uso del transporte individual que aumenta los niveles de congestión y contaminación. Este uso amplio del automóvil estimula en el mediano plazo la expansión urbana y la dispersión de actividades, elevando el consumo de energía y creando grandes diferencias de accesibilidad a las actividades.

Sumado a esto último, la ausencia de planeamiento y control que ordene el uso y la ocupación del suelo acaba por dejar que el diseño de la ciudad sea resultante de las fuerzas del mercado que tienden a invertir en áreas de mayor accesibilidad, frecuentemente con grandes impactos ambientales y sobre el sistema de circulación local.

1.2.1 Evolución histórica del sistema

Al analizar la evolución de los transportes urbanos en Buenos Aires, se detectan diferentes etapas en las cuales las políticas, la regulación y la propiedad han tenido orientaciones, enfoques y tratamientos claramente diferenciados. Se puede concluir que se han dado 6 etapas.

1.2.1.1 Primera etapa: hasta el año 1936

Luego de años de auge y depresión y tras la aparición, desaparición y fusión de varias compañías, los servicios de transporte urbano se encontraban, al finalizar la primera guerra mundial, en manos de cuatro empresas privadas que explotaban los servicios de tranvías eléctricos y una línea de subterráneos, de capitales mayoritariamente extranjeros y trenes metropolitanos operados por empresas privadas, también de capitales fundamentalmente extranjeros, que también prestaban servicios de larga distancia y de cargas.

En 1918, aparecen en Buenos Aires los vehículos automotores de tipo ómnibus explotados por empresas privadas de capital nacional principalmente. La mínima inversión requerida en instalaciones para este tipo de servicios permite la proliferación de nuevas empresas sin demandar grandes aportes de capital en momentos de escasez de recursos.

En 1928, existían 83 líneas de tranvías operados por cuatro empresas con un parque de 2.566 vehículos, la línea de subterráneos con 123 coches y un número no determinado de empresas de ómnibus con 900 unidades. La participación de los viajes de cada uno de los modos era: 61,2% en tranvías, 22,8% en ómnibus, 6,9% en subterráneo y 9,1% en los trenes suburbanos.

La depresión mundial repercutió fuertemente en la ciudad de Buenos Aires irrumpiendo el desempleo con tasas que rápidamente llegaron al 30% y la migración interna proveniente de los sectores rurales que comienza su asentamiento en ella.

En este contexto de depresión los propietarios de los taxímetros, a partir de 1928, se transforman día a día en operadores de autos compartidos, organizándose en grupos, cada uno de los cuales operaba una línea. Sin autorización alguna proliferan recorridos en toda la ciudad comenzando a llamarse "colectivos". Este es el nacimiento del actual sistema de colectivos y del tipo de organización empresarial que aún hoy es predominante en la ciudad, la "sociedad de componentes".

En 1936 existían 82 líneas de tranvías, 69 de ómnibus, 68 de colectivos, 3 de subterráneos y 5 líneas de trenes suburbanos. Los recorridos de ómnibus y colectivos así como el trazado de líneas férreas (tranviarias, subterráneas y ferroviarias) resultaron de la iniciativa privada. En un marco institucional donde actuaban distintas jurisdicciones, los modos de transporte operaban con tarifas fijadas por el Estado, a excepción de los colectivos donde las tarifas eran fijadas por los propios operadores.

Al finalizar esta etapa el transporte urbano de Buenos Aires estaba totalmente en manos privadas, era explotado por empresas, de capitales extranjeros, constituidas legalmente y por un grupo de propietarios individuales de vehículos. El marco de regulación de los servicios era mínimo y no existían subsidios por parte del Estado.

1.2.1.2 Segunda etapa: 1936-1948

A comienzos de la década del 30 la situación de las empresas tranviarias y de subterráneos de capitales extranjeros y mayoritariamente ingleses se deterioró. Las empresas entraron en un proceso de crisis, producto de la fuerte devaluación de la moneda argentina frente a la libra esterlina, de una tarifa que permaneció fija desde principios de siglo, del dictado de leyes laborales que incrementaron los costos de la mano de obra, de la reorientación del flujo de capitales mundiales hacia los países centrales y de la competencia ejercida por los medios automotores que incrementaban su capacidad de transporte restando pasajeros a los modos guiados.

En este contexto, las empresas tranviarias y ferroviarias comenzaron a presionar tanto a nivel de las autoridades nacionales como de sus países de origen y en los medios diplomáticos a efectos de instrumentar una coordinación de transporte que eliminara la competencia intermodal. Luego de años de gestiones, en 1936, se sanciona la Ley Nacional de Coordinación de Transportes Urbanos por la cual se crea la Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires.

El objetivo de la ley era lograr la coordinación de los transportes urbanos previéndose que la Corporación estaría integrada por los medios físicos de las empresas tranviarias, de ómnibus y colectivos y que el Estado Nacional participase con una representación en el capital similar a lo que las empresas le adeudaban en concepto de tasas, gravámenes y aportes jubilatorios.

Las esperanzas que se habían cifrado en el nuevo organismo no resultaron justificadas ya que no hubo aportes de capitales, impidiendo que la Corporación pudiera expropiar colectivos, los que continuaron operando hasta 1942 ejerciendo una fuerte competencia a un sistema tranviario que exhibía deficiencias por falta de renovación, a la vez que se mantuvo la tenaz decisión de las autoridades de control en el sentido de no modificar, con fines políticos-sociales, niveles tarifarios no retributivos.

Hacia el año 1948, era evidente que la Corporación no había podido cumplir con los fines para los cuales había sido creada, su situación económico-financiera se reflejaba en un estado de cesación de pagos y, en consecuencia, se dictó la caducidad de su concesión.

En esta etapa comienza la participación del Estado en el sistema de transporte. En el caso de la Corporación su participación es nominal y al sólo efecto de reconocer deudas que las empresas tenían con él. El nivel de regulación aumenta considerablemente ya que aparece la Comisión Fiscalizadora ubicada en la órbita del Estado Nacional. Existe una operación monopólica de los servicios a través de un ente corporativo con capital fundamentalmente privado y donde el Estado aparece como aval en el otorgamiento de préstamos destinados al transporte urbano. Asimismo, es la etapa en que el Estado Nacional comienza a tomar iniciativa en el transporte urbano de la ciudad de Buenos Aires.

Durante estos 12 años se construyen algunos subterráneos pero el resto del sistema se deteriora seriamente. Las empresas tranviarias enfrentan en distintos países la misma crisis de descapitalización. Durante esta etapa algunos colectivos fueron incautados por la Corporación aunque gran parte de ellos siguieron operando en los suburbios de la ciudad en forma independiente.

1.2.1.3 Tercera etapa: 1948-1955

A partir de la caducidad de la concesión a la Corporación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires, se dispuso la liquidación del organismo y se llamó a licitación pública para la venta de los bienes que conformaban el activo físico de la misma y que integraban la unidad funcional de los servicios de transporte urbano de la ciudad.

No habiendo logrado oferentes en el llamado a licitación, en 1952 la Corporación cesa sus actividades siendo reemplazada por una entidad de características de empresa del estado denominada Transportes de Buenos Aires (TBA). TBA tenía a su cargo el transporte de los siguientes subsistemas: subterráneos, trolleybuses, tranvías y automotor (colectivos y ómnibus). Por otra parte, en 1948 también se concreta la nacionalización de los ferrocarriles que pasaron de empresas británicas a manos del Estado Nacional.

Esta etapa se caracteriza por el protagonismo del Estado como operador del sistema efectuando fuertes aportes de capital para mantener la prestación de los servicios. Comienza algún tipo de planificación operativa y estructuración de una red multimodal. Se implementa el subsistema de trolleybuses. Sin embargo, desde el inicio de TBA la operación de los colectivos en manos de la empresa fue deficiente.

1.2.1.4 Cuarta etapa: 1955-1963

Ante las dificultades experimentadas por TBA en la operación de las líneas de microómnibus se decide transferir, mediante llamado a licitación, a la actividad privada parte del sistema automotor. A partir de julio de 1955, se realizó esta transferencia a los operadores existentes en los suburbios y a los propios agentes de TBA finalizando el proceso en 1960.

En 1960, se redefine la política a seguir para el transporte urbano, ordenándose a TBA la privatización del sistema automotor a su cargo (ómnibus). En 1961 se dispuso liberar al Estado de los aportes financieros que realizaba para mantener los servicios de tranvías y trolleybuses y de la "apreciable erogación por consumo de energía eléctrica" para lo cual se ordenó la transferencia a la gestión privada de los servicios eléctricos a nivel de Buenos Aires. Se decidió también que dicha transferencia se operaría reemplazando los tranvías y trolleybuses por automotores.

La modalidad de transferencia a la actividad privada tanto del sistema de ómnibus como de los de trolleybuses y tranvías fue similar a la operada en la década del 50 en el sistema de microómnibus pero, en esta oportunidad, se decide la entrega del sistema a los empleados de TBA quienes lo recibían como pago indemnizatorio de su trabajo en la empresa.

El proceso fue realizado mediante llamados a licitación a paquetes de líneas, ya sea de tranvías, ómnibus o trolleybuses, a los que se presentaban grupos de empleados de TBA quienes ofrecían su monto de indemnización.

En 1963 TBA es liquidada quedando en poder del Estado Nacional solamente los modos guiados.

La división modal en 1963 mostraba una participación de 76,9% para el autotransporte, 15,4% para el tren suburbano y 7,7% para el modo subterráneo.

La etapa se caracteriza por la privatización de los servicios en un marco de fuerte regulación, una reducción de los aportes del estado los cuales se circunscriben a los modos guiados. La política global del país se refleja en la sustitución de los modos eléctricos de superficie por transporte automotor, consumidor de petróleo coincidente con la instalación de las primeras plantas automotrices en la Argentina y el desarrollo de la explotación de petróleo.

1.2.1.5 Quinta etapa: 1964-1991

Luego del proceso de privatización encarado a principios de la década del 60, el sistema permaneció sin cambios significativos en lo que respecta a la gestión empresaria, regulación y políticas de subsidios hasta 1991.

La inacción del estado en lo que se refiere a inversiones en los modos de su propiedad y el afianzamiento del automotor que estructuró una red competitiva con los primeros provocó un aumento de la participación del sistema de colectivos al eliminarse la necesidad de la complementación intermodal. Al mismo tiempo, este último modo fue el que, por su versatilidad, acompañó el crecimiento espacial de la ciudad, mientras que los transportes por riel se mantuvieron prácticamente sin modificación.

La planificación del sistema pasó a ser ejercida mayoritariamente por los empresarios del autotransporte. El estado se desentendió de la realización de nuevas inversiones en infraestructura, dejando en manos de los operadores privados la gestión del sistema en un proceso en el cual los modos guiados operaban a déficit con grados crecientes de ineficiencia y deterioro en la calidad de los servicios.

A partir de mediados de la década del 70, la demanda global de viajes se mantuvo relativamente estancada. La infraestructura vial incrementa levemente su capacidad, mediante la construcción de algunas autopistas y vías rápidas, y comienza una progresiva motorización. La organización de la circulación en la red vial y el comportamiento de los usuarios de la misma no experimentaron progreso alguno. Las prácticas de conducción y el escaso control por parte de las autoridades de tránsito dieron lugar a tasas de accidentes crecientes.

En cuanto a la organización institucional del transporte, se mantuvo la anarquía de años anteriores. Los planes elaborados a principios de los 70 (EPTRM) no fueron implementados y las funciones de planeamiento y regulación del sistema continuaron atomizadas en múltiples organismos de las distintas jurisdicciones (nacional, provincial y municipal).

Como resultado global de este proceso, hacia el final del período un tercio de los viajes de la región se realizaba en automóvil particular y dos tercios en modos públicos. De éstos el 85% correspondía a los colectivos.

1.2.1.6 Sexta etapa: 1991 al presente

La política económica de la década pasada en la Argentina se caracterizó por la implementación de un conjunto de medidas de carácter tributario, de regulación monetaria, de empleo, de participación del capital extranjero y de desarrollo sectorial, las cuales en su conjunto, definieron un nuevo rol del Estado, traducido en una menor participación del mismo en la provisión y mantenimiento directos de la infraestructura y de los servicios públicos.

Como consecuencia de la política adoptada, en estos años se verificó un proceso de recuperación en la economía nacional, en términos macroeconómicos, que se manifestó a través de la reducción de la inflación y de un importante crecimiento del Producto Bruto.

La demanda de viajes comienza a repuntar acompañando la expansión de la actividad económica a la vez que se verifican cambios en la partición modal, en los patrones de origen/destino de viajes así como de frecuencias de los desplazamientos. Sin embargo, no se cuenta con datos con suficiente detalle para analizar los fenómenos adecuadamente.

En este mismo sentido, la motorización se acentúa fuertemente. Se observa que en el período considerado, se incorporaron al mercado interno nacional más de 2,4 millones de vehículos, lo cual implica un crecimiento del orden del 60%.

Por otra parte, el menor costo relativo del combustible junto con la construcción de facilidades para el uso del mismo, nuevas autopistas y estacionamientos, actuó como un incentivo adicional para intensificar el uso del automóvil, lo cual afectó de manera sustantiva al autotransporte público no sólo por la transferencia de pasajeros que conllevó, sino también por su aporte a la degradación de las condiciones de circulación.

Como consecuencia de este aumento en la motorización, en la RMBA se estima un crecimiento neto de los viajes efectuados en automóvil particular, del orden de los 1,5 millones de viajes/día.

En lo que se refiere a la capacidad vial, si bien en el período considerado se concluyeron importantes emprendimientos viales, los mismos impactaron básicamente en las condiciones de ingreso desde la periferia, pero poco aportaron a una mejora en la circulación en las áreas de mayor congestión, el micro y macrocentro y los subcentros barriales.

Asimismo, la capacidad de estacionamiento fuera de la calzada no tuvo incrementos significativos, mientras que el concesionamiento de estacionamiento en la vía pública mediante el sistema de parquímetros redujo la capacidad vial en áreas ya congestionadas.

Por otra parte, la distribución de cargas en el ámbito urbano se hizo más intensa, al modificarse las estrategias de logística de la industria y el comercio. El transporte interurbano de cargas y pasajeros creció incrementando los flujos de transporte en circulación por la red vial urbana. La privatización de la operación del Puerto de Buenos Aires implicó un aumento importante de la carga y tuvo graves consecuencias en la circulación.

En definitiva el saldo resultó negativo toda vez que el incremento de la oferta vial resultó marcadamente inferior al crecimiento de la demanda de circulación. Se produjeron niveles de congestión mucho mayores a los que resultaban del equilibrio existente hasta 1990. Esta congestión puso en crisis el sistema de colectivos ya que produjo aumentos en sus velocidades comerciales del orden del 30%.

En síntesis, el equilibrio de los años anteriores se rompió básicamente por la fuerte motorización. La congestión creció exponencialmente y la calidad del transporte por automotor, medida en términos de confiabilidad y regularidad se deterioró.

Durante esta misma etapa, en 1991, el Gobierno decide la privatización de la operación de los modos guiados de la RMBA, lo que se efectiviza entre los años 1994 y 1995.

Hasta el traspaso de los modos guiados a los operadores privados, los subtes y trenes terminaron de degradarse. Las inversiones realizadas fueron mínimas y se acentuó el diferimiento en el mantenimiento.

La operación de los servicios ferroviarios por empresas privadas resultó en una mayor confiabilidad y un aumento de los niveles de calidad de las prestaciones. En efecto, los nuevos concesionarios se han preocupado por revertir el crónico déficit de gestión de los ferrocarriles públicos en materia de cumplimiento de los servicios programados, de la puntualidad y de las frecuencias de los mismos, han reducido los intervalos entre servicios, en algunos casos se han incorporado nuevos, progresivamente se ha ido restaurando y, en menor medida, renovando el material rodante así como estaciones y, fundamentalmente, mejoraron de manera drástica las condiciones de seguridad personal de los pasajeros. Los primeros resultados del concesionamiento muestran una recuperación importante de su participación en el transporte de la región.

En lo que se refiere al marco institucional, el periodo en cuestión se caracterizó por una reorganización del sector estatal, a nivel del Estado Nacional, con miras a brindar las condiciones adecuadas de regulación que aseguren una gestión eficiente de la totalidad de los operadores privados del sistema mediante la creación de un ente autárquico, encargado del control y fiscalización de los servicios, que actúa en forma independiente de las decisiones de política y de definición de regulaciones que retiene la Secretaría de Transporte.

Asimismo, la Secretaría de Transporte retomó la función de planificación a mediano y largo plazo del sistema mediante la constitución del Grupo de Trabajo para la Planificación del Transporte del Área Metropolitana, con la intención de que el mismo sea la base para la integración del Organismo Interjurisdiccional para el Planeamiento del Transporte Metropolitano.

1.2.2 Situación actual

El AMBA, enfrenta en la actualidad problemas de transporte que son el resultado de las acciones tomadas durante décadas pasadas respecto de su sistema de servicios públicos y de la configuración de su infraestructura vial y que son comunes a la totalidad de la región. En efecto, durante los últimos quince años, en la casi totalidad de las ciudades latinoamericanas se ha vivido un proceso de crisis en sus sistemas de transporte urbano, que se ha expresado en una inestabilidad de sus servicios de transporte público formal y legalmente establecidos, en un proceso de agudo crecimiento de la motorización privada y en el surgimiento de manifestaciones espontáneas, ilegales o informales, de la oferta de transporte público.

Esta crisis parece inscribirse en un proceso de transformación de los sistemas de transporte, de carácter más profundo, que resulta principalmente de la necesidad de adaptación de ellos a los cambios que están acaeciendo a nivel del comportamiento de los sistemas económicos nacionales.

Especialmente en la Argentina, las políticas económicas de ajuste implementadas durante los años 90, generaron primeramente desempleo y en una crisis abierta del transporte urbano, y en particular del sector del transporte público, expresada en general en un recrudecimiento de la congestión y en el caso del transporte público, en efectos negativos tanto sobre el nivel de servicio como sobre las nuevas modalidades de gestión.

La diferenciación económica y social separó marcadamente a la población, desde el punto de vista espacial como laboral, constituyendo un grueso sector de trabajadores informales, empleados en distintas actividades, entre las cuales se cuentan diversas modalidades de trabajo informal ligado a la producción del transporte público. Por otro lado, también produjo una separación entre los usuarios cautivos del transporte público y los no usuarios que contaron con recursos para resolver su demanda de viajes a través de su motorización propia.

En este marco, el Autotransporte Público de Pasajeros (APP) que opera en la RMBA muestra, desde hace ya varios años, un estado de crisis que se refleja en una significativa caída de la demanda y de la rentabilidad empresarial, en un marco de fuerte concentración empresarial. Este proceso se ha manifestado con mayor énfasis desde la privatización de los servicios ferroviarios que, por el contrario, mostraron un sendero de expansión, superior incluso, al estimado al momento de licitarse los servicios.

Sin embargo, este fenómeno ha sido poco estudiado y, por ende, se desconocen las causas reales del cambio operado en el sistema. Los determinantes generalmente esgrimidos explican sólo una parte del estado de cosas y aún, algunas explicaciones, pueden contradecirse entre sí. Ejemplos de estas argumentaciones son, entre otros:

- Derivación de tráfico desde este modo hacia el ferrocarril y el subterráneo en virtud de la sensible mejoría experimentada por estos últimos y del abaratamiento de su tarifa relativa;
- Atraso tarifario de los servicios para cubrir sus costos de operación (muchos de ellos nacidos de nuevas regulaciones) llevan al sector a operar con pérdidas económicas, con lo que se inicia un “círculo perverso” de ajustes que derivan en caídas en la calidad y pérdidas de tráfico;
- Incrementos de costos derivados de regulaciones como mayores exigencias en materia de flota (pisos bajos), la incorporación de las máquinas validadoras de monedas, etc., lo que afecta no sólo la ecuación económico-financiera de las empresas sino que encarecen los viajes para los usuarios vía los mayores tiempos de viaje;
- Cambio del patrón de uso del suelo de la ciudad que modificó la matriz de viajes cuando la red de oferta del APP mantiene la misma estructura desde hace unas tres décadas, sólo que con mayor penetración en los partidos del conurbano. Ello determinó una red bastante tortuosa con líneas que se alejan y se acercan de la vía troncal del recorrido penetrando en los barrios del suburbio pero incrementando los tiempos de viaje y los costos del sistema.
- Incremento en la tasa de motorización;
- Alto y sostenido desempleo del área;
- Modificaciones en los patrones de empleo de la región.

Indagar sobre las causas del desempeño del APP, si bien puede resultar una tarea demasiado extensa y cuyos resultados también pueden ser cuestionados, pareciera indispensable como herramienta para la aplicación de políticas públicas sobre todo el sistema de transporte de la RMBA.

La complejidad del análisis del desempeño de los servicios del APP se origina no sólo en el amplio abanico de empresas involucradas en el sistema, sino también y básicamente, en la falta de información sistemática sobre el desarrollo del sistema de transporte de la RMBA, lo que requiere de tareas específicas de campo en cada trabajo que se encare. Dado que el sector está compuesto por un amplio conjunto de operadores independientes, las tareas de recolección y procesamiento de la información se tornan una tarea en sí misma, lo que, de encararse, demandaría de ingentes recursos para su logro.

Sin embargo y en términos cualitativos puede recalcarse que uno de los principales problemas que enfrenta en la actualidad el sistema de transporte por ómnibus de Buenos Aires es la caída en el volumen de los pasajeros transportados, si bien esta caída se ha detenido en los últimos dos años, la pérdida registrada hasta el presente unida a las exigencias normativas y a la imposibilidad de reducción de flota por motivos regulatorios, ha concluido con el otorgamiento de subsidios operacionales al sector, introduciendo en

mismo una práctica inexistente en la historia ya que desde la privatización de Transportes de Buenos Aires ocurrida en la década del 60, esta actividad no era objeto de subsidios directos de ninguna especie.

Ahora bien, con independencia del otorgamiento de subsidios a la actividad, las causas de la declinación subyacen y se encuentran en un conjunto de factores que se han verificado en la última década especialmente, y entre las cuales ya se han citado la alta tasa de desempleo, la distribución regresiva del ingreso, el aumento del uso del automóvil particular, la competencia de otros modos de transporte y la pérdida de competitividad del propio sistema de ómnibus.

En cuanto a los niveles de desempleo y la distribución del ingreso, la política económica de la pasada década en la Argentina se caracterizó por la implementación de un conjunto de medidas de carácter tributario, de regulación monetaria, de empleo, de participación del capital extranjero y de desarrollo sectorial que no estuvo asociada a una mejora de las condiciones de empleo. Por el contrario, una de las consecuencias más evidentes y duras de este auténtico proceso de transformación fue el nivel alcanzado por la tasa de desocupación la cual, aún se mantiene en elevados índices en la actualidad.

Asimismo, se verificó en un marco de fuerte redistribución regresiva del ingreso, de manera tal que, en la actualidad, la mayor parte de los hogares de la región metropolitana tienen ingresos inferiores a los que se requieren para cubrir la canasta de consumo de una familia, es decir sus necesidades básicas de alimentos, salud, transporte y alojamiento. En estas condiciones económicas, los viajes se ven reducidos al mínimo indispensable.

En términos del sistema de transporte, la alta tasa de desocupación y el empobrecimiento de amplios sectores de la población provocaron una disminución en la tasa de movilidad que afectó con mayor gravedad el transporte por ómnibus.

Sin embargo, no toda la caída experimentada en la demanda de los buses se debe al problema ocupacional y de ingresos. En efecto, parte de la disminución está relacionada con comportamiento de los modos competitivos. Es evidente que el automóvil particular aparece como otro responsable de la sustracción de tráfico.

El incremento del parque vehicular junto a la construcción de facilidades para el uso del mismo (nuevas autopistas y estacionamientos) actuó como un incentivo adicional para intensificar el uso del automóvil, lo cual afectó de manera sustantiva a los ómnibus no sólo por la transferencia de pasajeros que conllevó, sino también por su aporte a la degradación de las condiciones de circulación.

Por otra parte, si bien se concluyeron importantes emprendimientos viales, los mismos impactaron básicamente en las condiciones de ingreso desde la periferia, pero poco aportaron a una mejora en la circulación en las áreas de mayor congestión, el micro y macrocentro y los subcentros barriales. En definitiva, el saldo resultó negativo toda vez que el incremento de la oferta vial resultó marcadamente inferior al crecimiento de la demanda de circulación.

En este contexto debe remarcar no sólo la falta de medidas concretas en materia de mejoras a la circulación del transporte público, sino las acciones adoptadas que perjudicaron seriamente su desempeño.

Concomitantemente, el período de caída de la demanda en los buses coincide al inicio y posterior consolidación de las prestaciones ferroviarias por parte de los concesionarios privados con la consecuente mejora en algunos aspectos claves vinculados con la calidad de los servicios.

En efectos, los nuevos operadores revirtieron en su momento el crónico déficit de gestión ferroviaria en materia de cumplimiento de servicios programados, puntualidad y frecuencias, mejorando también las condiciones de seguridad personal de los pasajeros.

Sin embargo, a pesar de las mejoras operadas, el importante crecimiento de la demanda dirigida a los modos guiados sólo puede explicarse considerando el retraso tarifario que experimentaron éstos en relación a la tarifa cobrada por los buses. En el período 1992-1997, el retraso tarifario alcanzó el 94%. Esta situación devino en una progresiva e inexorable pérdida de competitividad para el ómnibus urbano.

Este hecho tuvo efectos nocivos para el sistema de transporte en su conjunto ya que al inducir una traslación de pasajeros hacia el ferrocarril provocó que el autotransporte enfrente cada vez menores volúmenes de pasajeros y, por lo tanto, requiriera incrementos tarifarios para mantener su ecuación económico-financiera constante. La consecuencia del proceso fue que luego de un aumento tarifario general de 10 centavos a fines del 2000 para la totalidad de los modos y ante la crisis operada en la Argentina a fines del 2001, se procediera al otorgamiento de subsidios operativos al autotransporte y a los modos ferroviarios que mantuvieron la diferencia tarifaria intermodal.

En consecuencia, aquellos usuarios que no pueden optar por otro modo de transporte que el ómnibus, deben afrontar mayores costos de desplazamiento mientras que los que tienen posibilidades de elección se derivan hacia la alternativa más económica.

La existencia de valores tarifarios diferenciales entre distintos medios de transporte, determinados por la misma Autoridad de Aplicación, implica la existencia de un subsidio cruzado altamente regresivo entre los diferentes usuarios del transporte. En efecto, en este esquema, el usuario del ómnibus que no puede optar por el modo ferroviario subsidia, mediante el pago de sus impuestos, al pasajero de los modos guiados. Esta diferencia en la política tarifaria de transporte aplicada por un mismo organismo descubre la inexistencia de una concepción sistémica del sector.

No menos importante es el papel jugado en la última década por el taxímetro y el remise. El análisis de la evolución de la partición modal de los viajes en la Región Metropolitana muestra que, aún en un contexto de enorme crecimiento de las tasas de motorización y empobrecimiento de amplios sectores de la población, el taxímetro ha mantenido prácticamente su participación en el total de los viajes, en parte debido a que este modo reemplazó en alguna medida al ómnibus en los viajes internos de la Capital Federal.

En efecto, la pérdida de fluidez en la circulación afecta de manera más aguda a los vehículos de mayor porte, lo cual favorece la utilización del taxi en los viajes cortos, en particular en las áreas centrales. A esto viene a sumarse la extrema concentración de unidades en las zonas del micro y macrocentro como consecuencia de la forzada migración desde los barrios, de los que fueron desplazados por la competencia del remise.

En este orden de ideas, debe considerarse que si bien los 38.000 taxímetros habilitados en la Capital Federal constituyen una minoría respecto al total de automóviles que circulan por la ciudad, es importante el grado de ocupación de la calzada que implican. En efecto, mientras los automotores particulares ocupan las arterias un corto período de tiempo hasta su lugar de estacionamiento, los automóviles de alquiler la ocupan en forma permanente con el consiguiente grado de congestión. Por otra parte, la búsqueda de los pasajeros realizada a muy baja velocidad entorpece el fluir del tránsito, generando un deterioro adicional a la capacidad vial.

Asimismo, los cambios en las condiciones de empleo emergente de las transformaciones económicas producidas por el gobierno nacional en la presente década, llevaron a que la actividad "remisera" se convirtiera en una alternativa laboral para una porción no menor de

trabajadores que perdieron su fuente de empleo, dada la relativamente baja dotación de capital necesaria para iniciarse en la actividad y la escasa capacitación requerida. Como consecuencia de ello el perfil de la actividad sufrió profundas transformaciones, comenzando por la drástica caída de las tarifas ante la abundante oferta disponible, hasta convertirse en una estrategia de viaje fuertemente incorporada por la población.

Varios son los factores que coadyuvaron a la consolidación de este modo, desde la falta de control y, en muchos casos de voluntad política, de las autoridades municipales que en general “dejan hacer” para no generar un conflicto social, hasta la abrupta caída del precio de los vehículos usados y la disponibilidad de una fuerza laboral dispuesta a efectuar un emprendimiento de baja exigencia de capital y con un retorno muy bajo.

De esta forma el remise se ha consolidado como oferta de transporte fundamentalmente atendiendo dos segmentos de la demanda: a) en las áreas mejor abastecidas de transporte, básicamente la Capital Federal, los usuarios de remises tiende a utilizarlo en viajes relativamente extensos, típicamente alternativos al taxi o al automóvil particular; b) en el Gran Buenos Aires, con tarifas por kilómetro sensiblemente menores y menores tasas de motorización, el remise resulta fundamentalmente alternativo del transporte público, también en viajes de corta extensión y operando a modo de taxi compartido.

En consecuencia, la suma de los factores arriba mencionados llevaron en la última década a una importante pérdida de competitividad del ómnibus ya que el transporte colectivo ha visto deteriorado de manera extrema sus posibilidades de competir, fundamentalmente, en tres aspectos claves para la elección modal por parte del usuario: el precio, la velocidad y la regularidad de los servicios y el confort de las instalaciones de acceso y espera de los servicios.

Respecto de las tarifas, cabe sólo insistir en que el sostenimiento de tarifas diferenciales entre modos, sólo beneficia a aquellos usuarios minoritarios. Por su parte, el empeoramiento de las condiciones de circulación, con la consecuente pérdida de velocidad y regularidad en los servicios, es otro de los grandes responsables del deterioro competitivo del autotransporte, en tiempos signados por la velocidad y la consiguiente sobrevaloración del tiempo del ciudadano. Al ya mencionado aumento de la utilización del automóvil particular y taxímetros y remises, deben agregarse al menos: el incumplimiento de las normas de estacionamiento; la operatoria en forma caótica de las actividades de carga y descarga; el incremento desmedido de los tiempos de cierre de las barreras de los ferrocarriles que cruzan la ciudad y la multiplicación de manifestaciones callejeras que interrumpen el tránsito.

Finalmente, fuera de los aspectos relacionados con la circulación, otro factor que contribuye a la pérdida de competitividad del autotransporte colectivo es la degradación de los centros de transferencias y paradas de ascenso y descenso, completamente abandonados por las Autoridades.

En efecto, en los centros de transbordo se movilizan diariamente millones de personas, en condiciones muchas veces lamentables, circulando de manera riesgosa por calzadas atestadas de comercios informales, sin protección ante las inclemencias del tiempo y careciendo de cualquier tipo de información.

Otro tanto ocurre con las paradas de ascenso y descenso, las cuales fueron pensadas con criterios absolutamente comerciales, por lo cual sólo existe protección para el usuario que utiliza las paradas con valor publicitario, mientras que en el resto de la ciudad, las esperas se realizan a la intemperie, verificándose en todos los casos la ausencia de la información más elemental para la realización de un viaje.

Las características que distinguen al sistema por ómnibus de Buenos Aires en comparación con el de otras áreas metropolitanas, es decir su alta cobertura geográfica, altas frecuencias, alto grado de utilización por parte de todas las clases sociales y economicidad, se ven seriamente afectadas por los problemas que se describieran anteriormente.

Es predecible, en el contexto descripto, el mantenimiento de la tendencia declinante en cuanto a la demanda transportada, con la consiguiente agudización de la pérdida de rentabilidad registrada y, como corolario, una aceleración del proceso de concentración hacia organizaciones empresariales de mayores dimensiones, la que implicará a corto plazo un cambio en las relaciones de poder entre el Estado y los nuevos grupos operadores, fuertemente posicionados en términos de economía sectorial, restándole a la Autoridad de Aplicación grados de libertad en sus decisiones.

En este sentido, si bien la concentración empresaria, iniciada a principio de los 90, ha presentado como aspecto positivo un mejoramiento inicial en la calidad de los servicios, una expresión extrema de este fenómeno implicará, seguramente, la aparición de situaciones de naturaleza monopólica que distorsionen el logro de los objetivos de política de transporte planteados por el Estado, inspirados en los principios de lealtad comercial y libre competencia provocando, en definitiva, un deterioro futuro de dicha calidad, con la consecuente afectación de los derechos de los usuarios.

Por otra parte, la ausencia de una estructura reguladora con capacidad de gerenciamiento multimodal y multijurisdiccional del transporte, indica que los severos problemas enunciados no serán resueltos a menos que los poderes públicos involucrados encaucen satisfactoriamente la coordinación entre organismos estableciendo claros objetivos para la totalidad de los actores que intervienen en el sector transporte urbano.

Es evidente que en las condiciones descriptas se requiere contar con una autoridad reguladora fuerte, capaz de realizar un monitoreo efectivo del sistema para asegurar el cumplimiento de los niveles de servicio establecidos, tener la habilidad de intervenir si el desempeño de los operadores no es satisfactorio e incentivar la actual superposición y complementariedad entre ómnibus y trenes para atender mejor al mercado, en lugar de que la misma desaparezca. Para que esto ocurra, la autoridad debería no sólo tener intervenir sobre ambos modos de transporte sino considerarlos como partes integrantes de un mismo sistema al momento de la fijación de políticas y acciones.

Asimismo, la interrelación entre las autoridades de transporte y tránsito debería ser redefinida de manera de implementar medidas tendientes a privilegiar el transporte masivo por sobre el individual. En efecto, toda vez que el crecimiento de los niveles de motorización supera ampliamente las posibles mejoras de la capacidad vial ofertada, es inmediato concluir que en un horizonte más o menos cercano la congestión alcanzará niveles mayores con los efectos sobre el medio ambiente, y la calidad de vida en general, que ello conllevará.

En este sentido, existe un amplio consenso a escala mundial, en defensa del transporte público masivo por sobre los modos individuales, no sólo basado en principios de equidad social sino también de eficiencia, toda vez que el mismo minimiza los costos generalizados de transporte por pasajero y por kilómetro realizado. El concepto de eficiencia que se menciona, no sólo se refiere al transporte en sí mismo, sino que se encuentra íntimamente relacionado con la eficiencia misma de la ciudad y su posibilidad de competir en costos con otras metrópolis.

El sistema de transporte urbano debe ser estructurado a partir de la definición previa del tipo de ciudad que se desea lograr. Tal definición debe considerar, en conjunto, tanto los atributos deseados para el medio urbano como para sus residentes y empresas

comerciales. Tal vez, en forma previa a la instrumentación de políticas sectoriales, se deba reflexionar seriamente sobre el tipo de ciudad que está construyendo.

A partir del proceso de concesionamiento de los ferrocarriles suburbanos y los subterráneos, los modos guiados aumentaron sensiblemente su volumen de pasajeros, siendo la mayor parte de ellos, presumiblemente, usuarios de los colectivos que cambiaron de modo de transporte público.

Sin embargo, luego de este incremento de la demanda, el transporte ferroviario especialmente el de superficie muestra un desempeño no muy diferente al de la década del 70, en cuanto a tráficos y calidad habiéndose verificado mejorías muy parciales (prolongación de 2 líneas de subterráneo y electrificación de un ramal suburbano), además de inversión de reposición en grado importante.

A diferencia del transporte automotor público de pasajeros que experimentó caídas en su demanda durante la década del 90 y principios de la actual, la demanda ferroviaria se vio afectada por la crisis económica de los últimos años. En efecto durante el año 2001 la caída totalizó un 10% para el conjunto del subsistema con escasas diferencias entre líneas. En el caso del subterráneo esta caída también se produjo con un porcentaje menor.

La disminución de pasajeros acentuó la grave situación por la que atravesaban los concesionarios la cual data del año 1999, período en que el Estado Nacional comenzó a retrasar el pago de inversiones comprometidas en los contratos de concesión. Este retraso implicó la postergación de obras y por tanto la caída en la calidad de las prestaciones. La situación descrita se agravó durante el período 2001 y el primer semestre del año 2002.

Durante esta etapa, el conjunto de hechos mencionados referidos al incumplimiento estatal de los términos de los contratos, la disminución de las partidas asignadas a la seguridad en los servicios, la caída de la demanda y por consecuencia de los ingresos, la crisis económica del país y la imposibilidad de recurrir al endeudamiento interno y externo, devino en un serio incumplimiento de contratos de concesión y en la necesidad de introducir nuevos aportes estatales a través de subsidios.

La fuente de recursos de donde se proveía de subsidios operativos y se pagaban las obras de infraestructura en los contratos ferroviarios era hasta ese momento los fondos del Tesoro Nacional. A partir de este momento, la fuente de los nuevos subsidios fue la tasa de consumo del gas oil. Es decir que al igual que el modo automotor, los modos guiados de la región metropolitana de Buenos Aires se encuentran subsidiados en la actualidad por la misma fuente de ingresos.

La recaudación proveniente de esta tasa alcanza aproximadamente a los \$ 100.000.000 mensuales, de la cual un 60% se asigna a concesiones viales, un 26% al autotransporte público del total del país y un 14% al transporte ferroviario de pasajeros.

La incorporación de un subsidio generalizado a los modos ferroviarios, al igual que en el caso del transporte automotor, permitió la continuidad de la prestación de los servicios sin necesidad de aumentar la tarifa, lo que hubiera afectado sensiblemente a los sectores de menores ingresos de la región. Sin embargo en ambos casos, la calidad del servicio prestado también se ha deteriorado en relación a un lustro atrás debido fundamentalmente a que, al mismo tiempo en que se otorgan subsidios operacionales, una serie de exigencias anteriores se han eliminado o los controles sobre ellas se han convertido en más laxos.

Tanto las concesiones ferroviarias como el sistema de transporte automotor público de pasajeros no podrían operar sin la percepción de los subsidios mencionados. En el caso de los modos guiados su eliminación importaría un aumento tarifario del orden del 50%

mientras que en el caso del transporte automotor este incremento rondaría al menos el 30%.

La coexistencia de distintos niveles de Gobierno con competencia sobre el territorio y las privatizaciones y concesiones de los servicios públicos y el transporte han significado una gran dificultad para lograr una gestión urbana integral.

La falta de organización interna del AMBA y la excesiva presión hacia la concentración de actividades e inversiones han llevado el grado de centralidad de nuestro país a límites críticos, producto de un crecimiento espontáneo y desordenado, y de la existente multiplicidad de jurisdicciones (nacional, provincial y municipal) que no poseen efectiva coordinación entre sí.

El aumento poblacional y con él la ampliación territorial de la metrópoli, es continuo y progresivo a partir del denominado "primer anillo" consolidado a partir de los años 50, continuado en el "segundo anillo" a partir de la década de los 70 y que posee tasas vegetativas aún más importantes.

Este proceso prolonga incesantemente los desplazamientos requeridos en la región, conspirando con la eficiencia del sistema transporte, afectando particularmente a los viajes basados en el hogar de los sectores más pobres que se localizan en los asentamientos más recientes, la mayor parte de los cuales tienen por motivo el trabajo.

Una de las herramientas idóneas para moderar y hasta corregir esta expansión desordenada sería la implementación de un eficaz proceso de planificación del transporte de la región subordinado a las hipótesis de desarrollo urbano que se adopten para la misma, y que permita incrementar la eficiencia del sistema de transporte urbano.

Una primera apreciación del sistema de transporte del AMBA, permite concluir que la ciudad cuenta con un servicio de transporte público amplio y diversificado, con buenas coberturas y frecuencias y con precios accesibles a la población, aunque recientemente se le ha incorporado un significativo subsidio público.

Sin embargo, la congestión y las molestias por el uso excesivo de vehículos privados, la contaminación y el ruido, los accidentes, la pérdida de productividad por la disminución de la cantidad de horas trabajadas provocada por las demoras en el tránsito y el mayor consumo de energía son solo algunos de los problemas que enfrenta el actual sistema de transporte público.

Sintéticamente se pueden mencionar como aspectos más preocupantes del sistema actual:

- la congestión creciente debida al aumento en la tasa de motorización que afecta severamente la accesibilidad y la movilidad del total de la población del área;
- el aún insuficiente mejoramiento de los modos ferroviarios;
- la caída en las condiciones de competitividad que actualmente enfrenta el autotransporte público y las dificultades que ello representa para el sistema en su conjunto;
- la gran diversidad de empresas concesionarias operadoras del autotransporte público de pasajeros que dificulta la integración intermodal, el empleo de tecnologías capaces de adaptarse a distintas condiciones operacionales y la inversión en tecnología y renovación de equipos;

-
- las inadecuadas condiciones de transbordo, ya sea en los centros de transbordo existentes como en aquellos que podrían denominarse espontáneos;
 - la ausencia total de todo tipo de integración tarifaria (intra e intermodal);
 - la carencia absoluta de una política regulatoria específica para el transporte de cargas de la región (redes de tránsito pesado, horarios de carga y descarga de mercaderías, localización de terminales de cargas, etc.);
 - los efectos nocivos para el medio ambiente (contaminación atmosférica en zonas centrales, malas condiciones de circulación peatonal, altas tasas de accidentes, incomodidad e inseguridad en el transporte público, etc.);
 - un andamiaje institucional estructurado de manera deficiente y la consiguiente falta de criterios integradores para el tratamiento de la región;
 - una limitada disponibilidad de información y de herramientas eficaces para la gestión eficiente del sistema.

1.2.3 La cuestión de la multiplicidad de jurisdicciones en la RMBA

El análisis puntual de la problemática derivada de la existencia de diversas instancias jurisdiccionales con competencia sobre los diferentes componentes de un sistema, requiere en primer término clarificar el alcance de tal aseveración, a efectos de no confundir la esencia del problema.

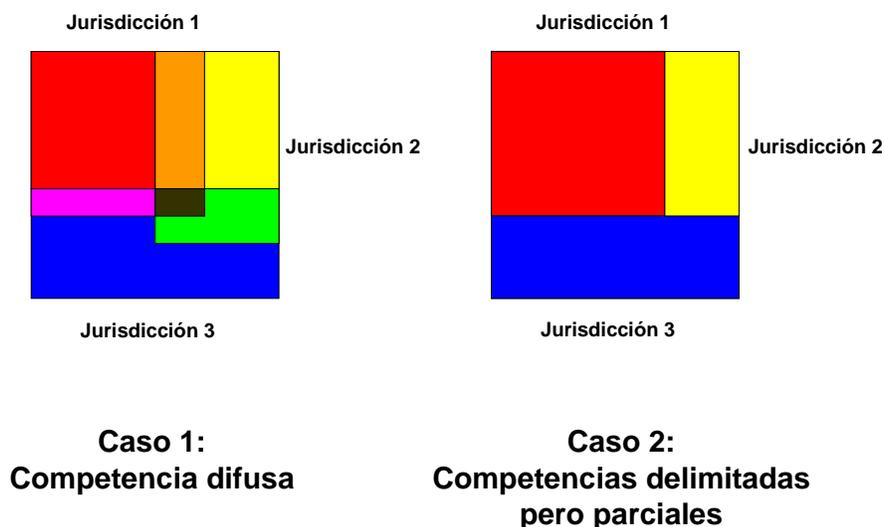
En efecto, creemos necesario precisar inicialmente a qué nos referimos cuando hablamos de la problemática derivada de la multiplicidad de jurisdicciones con competencia en el Sistema de Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Inicialmente la condición sistémica remite, en esencia, a la inexistencia de partes aisladas. Por el contrario nos habla de un conjunto de componentes que se hallan interrelacionados y, consecuentemente, de la evidencia de que las acciones individuales sobre cada uno de ellos repercuten de manera necesaria en el resto del sistema.

Ello es así por cuanto la naturaleza de los desplazamientos derivados de la necesidad de movilidad de la población, en un ámbito urbano complejo, no reconoce las fronteras institucionales propias de la organización política de la Nación con sus consecuentes jerarquías federal, provincial y municipal.

En este contexto, en teoría pueden considerarse al menos dos posibles situaciones de conflicto diferenciadas. En efecto mientras el primero se refiere al posible carácter *difuso* de las competencias entre las diferentes agencias concernidas en la administración de un Sistema, el segundo remite a la *descoordinación* derivada de la falta de unicidad en las decisiones, sobre los cursos de acción a adoptar para alcanzar metas y objetivos, entre agencias con competencias claramente delimitadas, pero cuyo alcance sólo abarca una parte del Sistema. La Figura 1-3 presenta esquemáticamente las situaciones descriptas.

Figura 1-3. Situaciones de conflicto



En términos generales la situación que enfrenta el Sistema de transporte de la RMBA se asemeja al segundo caso, es decir, las competencias están delimitadas, es claro a quien compete cada área de intervención, pero el alcance de dichas competencias es limitado. No hay confusión, sino multiplicidad de decisores.

Esto conlleva al menos dos problemas prácticos medulares referidos a la posibilidad de implementar determinados cursos de acción.

Por un lado exige que toda intervención que involucre a más de un decisor (jurisdicción) implique difíciles procesos de concertación entre los mismos (ejemplo de ellos son los intentos frustrados de establecer una red de Carriles Exclusivos en el micro y macrocentro ampliado de la Ciudad de Buenos Aires).

Por otro, la tendencia a no considerar al "otro" en la toma de decisiones individuales, así la red de subterráneos se expande sin considerar de manera real el impacto sobre la red de autotransporte de superficie, o las líneas de transporte dependiente de una jurisdicción se superponen con las de otras, en la atención de idénticos tráficos.

Pero más trascendente aún que los problemas prácticos son las cuestiones de fondo, las que se vinculan con las diferencias entre los objetivos de los diferentes actores, los cuales aparecen necesariamente parcializados ante la falta de una responsabilidad sobre el conjunto del sistema. Es decir las acciones de las jurisdicciones individuales pueden apuntar a un óptimo dentro de los límites de su competencia pero éste, en general, se encuentra alejado, y a veces resulta contradictorio, con alcanzar un óptimo para el Sistema en su conjunto.

Este estado de cosas tiene efectos negativos muy concretos para los principales sectores concernidos: el gubernamental, los operadores y, fundamentalmente, los usuarios, en especial los del transporte público.

Las administraciones gubernamentales tienen serios inconvenientes para dar respuestas adecuadas a las demandas de los diferentes actores comprendidos en el problema, ya

sean operadores o usuarios debido fundamentalmente a que, manejándose en compartimentos estancos, sus respuestas siempre se dirigen a un modo, o a parte de él, sin considerar al conjunto del sistema.

Como correlato de ello sus iniciativas frecuentemente se ven superpuestas a las de otras jurisdicciones duplicando esfuerzos administrativos y financieros, los cuales generalmente, concluyen en intentos frustrados.

Los operadores, a su vez, enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, por lo cual también perciben distintos niveles de ingresos no obstante la similitud del servicio prestado. A ello se deben sumar los escollos para planificar sus inversiones por la falta de explicitación de las políticas y proyectos de inversión que en general emanan de diferentes instancias gubernamentales.

Por último los usuarios, cuya movilidad es el objetivo central de cualquier sistema de transporte, enfrentan situaciones de auténtica inequidad toda vez que, según su lugar de residencia, los servicios de transporte suelen ser de distintas jurisdicciones presentando, consecuentemente, diferentes niveles de calidad y de tarifa para idénticos desplazamientos.

En el mismo orden de ideas, la falta de integración en los planos operacional, físico y tarifario, característica del transporte de la Región, encuentra buena parte de sus causas en la multiplicidad de jurisdicciones. Como ejemplo piénsese en los centros de transferencia intermodal de pasajeros donde generalmente los colectivos que los alimentan son de jurisdicción municipal, provincial o nacional, los ferrocarriles, operados por concesionarios privados, son regulados por el Estado Nacional y los terrenos necesarios para su construcción dependen de los concesionarios ferroviarios, de los municipios y/o del ONABE.

La conclusión evidente es que, en estas condiciones, la eficientización de los servicios por la vía de la integración es utópica.

Una mención especial merecen las dificultades que experimenta el ciudadano común para canalizar sus demandas ya que, por un lado no tiene claro adonde deben dirigirse y, por otro, los procedimientos difieren en cada instancia jurisdiccional.

En el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, la misma se integra conjuntamente con más de 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires, en una realidad de alta complejidad, constituyendo una unidad funcional: la Región Metropolitana de Buenos Aires, siendo asiento del sistema de control y decisión nacional y puerta de entrada de las innovaciones científicas, tecnológicas y culturales que se generan a nivel mundial.

La situación señalada, altamente positiva para el desarrollo y la inserción del país a nivel regional y mundial, se encuentra desbalanceada como consecuencia de la falta de organización interna del área y la excesiva presión en la concentración de actividades e inversiones que han llevado el grado de centralidad de nuestro país a límites críticos.

Tales perturbaciones derivan, esencialmente, de un crecimiento espontáneo y desordenado, y de la multiplicidad de jurisdicciones: nacional, provincial y municipal, que tienen poder de decisión en la región sin el necesario correlato de una efectiva coordinación.

El aumento poblacional, y con él la ampliación territorial que el funcionamiento metropolitano va originando, es continuo y progresivo. Sobre un arco de partidos consolidado a partir de los albores de los años 50, se inició el crecimiento de población en un segundo arco adosado al primero, en la década de los años 70. Las tasas de

crecimiento intercensales indican que el segundo arco crece a un ritmo varias veces mayor que el primero.

Este proceso incide negativamente en la eficiencia del transporte de la región por la prolongación de los desplazamientos dentro de la misma, y afecta particularmente a los viajes basados en el hogar, de los cuales son mayoría los que tienen por motivo el trabajo.

Una eficaz planificación del transporte de la región, subordinada a las hipótesis de desarrollo urbano que se adopten para la misma y una adecuada y prudente regulación en función de aquélla, aseguraría la eficiencia del sistema de transporte urbano y, a la vez, serían herramientas idóneas para moderar y hasta corregir la expansión desordenada a que se ha hecho referencia.

La planificación y la regulación del transporte de la región, en cuyo extenso territorio coexisten distintas jurisdicciones con facultades de decisión, requieren, para una efectiva realización, del acuerdo de todas ellas. En el mismo sentido, existe una marcada necesidad de integrar los modos de transporte de manera que actúen en forma coordinada.

En la región, con sus 12 millones de habitantes, se realizan diariamente, alrededor de 22 millones de viajes, utilizando un sistema de transporte público conformado por 136 líneas de autotransporte (colectivos), 5 líneas de subterráneos y un premetro, 6 líneas de ferrocarriles metropolitanos, 40.000 automóviles con taxímetro y más de 2.000.000 de automóviles particulares. A ello cabría agregar que un promedio diario de 200.000 viajes-camión transportan más de 600.000 toneladas diarias de distintos tipos de bienes.

Las magnitudes expresadas son concluyentes respecto de la importancia socio-económica de la región y de sus modos de transporte. Sin embargo, en realidad estos modos se integran en forma espontánea, descoordinada y desbalanceada, respondiendo a las regulaciones de distintas jurisdicciones administrativas. Esta situación aumenta las necesidades de contar con un organismo único de regulación que tenga entre sus objetivos tender al equilibrio del sistema.

Frente a esta situación, cabe reconocer que los distintos organismos gubernamentales con jurisdicción en la región, han intentado reiteradamente concretar iniciativas de coordinación de sus acciones, sin lograr éxito.

1.3 Los modos de transporte de la región

El sistema de transporte de Buenos Aires solo puede entenderse como parte del sistema metropolitano, ya que los más de 20 millones de viajes diarios de personas y miles de viajes de carga que se producen en el aglomerado no reconocen límites administrativos. La participación de la Capital Federal en el sistema es destacada, siendo el Área Central de la ciudad el principal atractor de viajes de toda la región metropolitana, así como su puerto, instalado junto a aquella, concentra prácticamente el total de movimiento de contenedores del país.

Las redes ferroviarias de superficie y subterránea, la red vial, la red de transporte público masivo por automotor y la red de tránsito pesado configuran el sistema de transporte del Área Metropolitana.

El Cuadro 1-1 presenta la evolución de la participación modal de los viajes del AMBA a lo largo de los últimos treinta años.

Cuadro 1-1. Evolución de la partición modal en el AMBA

Viajes diarios (millones)	1970	1992	1996
Modos masivos			
Colectivo	9,46	7,06	7,63
Ferrocarril	1,22	0,72	1,39
Subterráneo	0,95	0,37	0,67
Total Modos masivos	11,63	8,15	9,69
Automóvil particular	2,68	4,15	8,33
Taxis, remises, etc.	1,18	1,17	1,80
Motos y bicicletas	0,54	0,51	1,00
A pie	1,41	1,23	1,97
	17,44	15,21	22,79

Fuente: Elaboración propia en base a *Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires - Plan Urbano Ambiental. "Estudio de Transporte y Circulación Urbana", 1999.*

Como ya hemos mencionado, en la actualidad, el AMBA genera diariamente unos 22 millones de viajes, lo que da una tasa de casi dos viajes por habitante y por día. Este valor resulta similar al correspondiente a 1970 y significativamente superior al verificado a principios de 1990.

Es importante destacar el cambio que se ha verificado en el perfil de la distribución modal de Buenos Aires a lo largo de los últimos treinta años. De ser un área metropolitana absolutamente orientada al transporte masivo (2/3 de los viajes en 1970) pasó a fines de siglo a incrementar substancialmente la participación del automóvil particular, que pasó del 15% al 37% del total de viajes. Esta situación, representada en la no solamente se verifica en términos relativos, sino que también en valores absolutos los modos masivos redujeron casi un 20% el número de pasajeros transportados. Esta disminución es particularmente significativa en el subterráneo y el colectivo, principal modo de transporte de la Región.

El Cuadro 1-2 detalla las tarifas del sistema de transporte público del AMBA. El rango de tarifas se encuentra entre \$0,35 y \$1,35 y varía según el modo y la distancia, siendo en general el ferrocarril el modo más económico y el colectivo suburbano el que presenta las tarifas más elevadas. En los últimos 4 años, de gran inflación para el país, no se han producido aumentos significativos en las tarifas del transporte público. Sin embargo en el año 2000 el sector percibió un aumento significativo. Como puede observarse, en épocas de alta inflación la tarifa se mantenía en el entorno de los \$ 0,3 a \$ 0,5 en 1995 para incrementarse en \$ 0,75 luego del último aumento. Este incremento representa un 114% desde 1991 y un 50% respecto del límite superior histórico (\$ 0,50).

Cuadro 1-2. Tarifas del sistema de transporte público

COLECTIVOS	Año 2000	03/12/2000*
Líneas nacionales:		
0 a 3 Km.	0,65	0,75
3 a 12 Km.	0,70	0,80
Líneas Suburbanas Grupo I:		
0 a 3 Km.	0,65	0,75
3 a 6 Km.	0,70	0,80
6 a 12 Km.	0,80	0,80
12 a 27 Km.	1,25	1,25
Más de 27 Km.	1,35	1,35
SUBTE (Metrovías)	Año 2000	03/12/2000**
Tarifa única	0,60	0,70
Premetro	0,35	0,45
FERROCARRIL	Año 2000	03/12/2000**
Mitre Retiro-Tigre (TBA)		

Roca Constitución-Ezeiza, Constitución-Glew (TMR)

Urquiza (Metrovías)

Primera Sección	0,40	0,50
Segunda Sección	0,60	0,70
Tercera Sección	0,85	0,95

Mitre Retiro-Suárez, Retiro-Mitre (TBA)

Sarmiento Once-Moreno (TBA)

Primera Sección	0,40	0,50
Segunda Sección	0,60	0,70
Tercera Sección	0,75	0,85

Mitre Victoria-Capilla, Ballester-Zárate (TBA)

Roca Haedo-Temperley, Glew-Alejandro Korn, Ezeiza-Cañuelas (TMR)

Sarmiento Moreno-Mercedes, Merlo-Lobos (TBA)

Primera Sección	0,35	0,40
Segunda Sección	0,50	0,55
Tercera Sección	0,70	0,75

San Martín (TMS)

Primera Sección	0,35	0,45
Segunda Sección	0,55	0,65
Tercera Sección	0,75	0,85

Belgrano Norte (Ferrovías)

Belgrano Sur (TMB)

Primera Sección	0,35	0,45
Segunda Sección	0,50	0,60
Tercera Sección	0,70	0,80

**Res. Conjunta Min. Economía y Min. de Infraestructura y Vivienda N° 1007/2000 y N° 18/2000
Fuente: *Secretaría de Transporte de la Nación.*

El AMBA posee una variada disponibilidad de tecnologías de transporte, desde el automóvil particular, para cuyo empleo se ha desarrollado en la última década una significativa red de autopistas urbanas y de acceso, hasta un significativo conjunto de modos de transporte público compuesto por 800 Km. de red ferroviaria, 40 Km. de subterráneo y una ubicua red de colectivos (ómnibus urbanos).

A continuación se describe sucintamente las características de cada uno de ellos:

1.3.1 Auto particular

Como se ha señalado, el uso de este modo es el que más se ha incrementado en las últimas décadas. Este incremento se encuentra vinculado al crecimiento del parque automotor de la Argentina, que pasó de 2,5 millones de unidades en 1970 a 4,8 millones de unidades en 1996, y al mejoramiento de la red de accesos y de autopistas de la Ciudad de Buenos Aires.

La red vial del AMBA se encuentra constituida por un conjunto jerarquizado de vías constituido por autopistas multicarril con control total de accesos (en general con peaje), avenidas principales semaforizadas en las áreas de mayor congestión y rutas nacionales y/o provinciales en las áreas de menor densidad y finalmente un conjunto de calles pavimentadas o no, dependiendo de la localización y las características específicas de cada zona.

La totalidad de las autopistas, avenidas y calles de la Región, pavimentadas o no, tienen una extensión aproximada de 25.000 Km. En la ciudad de Buenos Aires la red vial comprende 20.113 cuadras y 910 pasajes, con una extensión total de 2.500 Km.

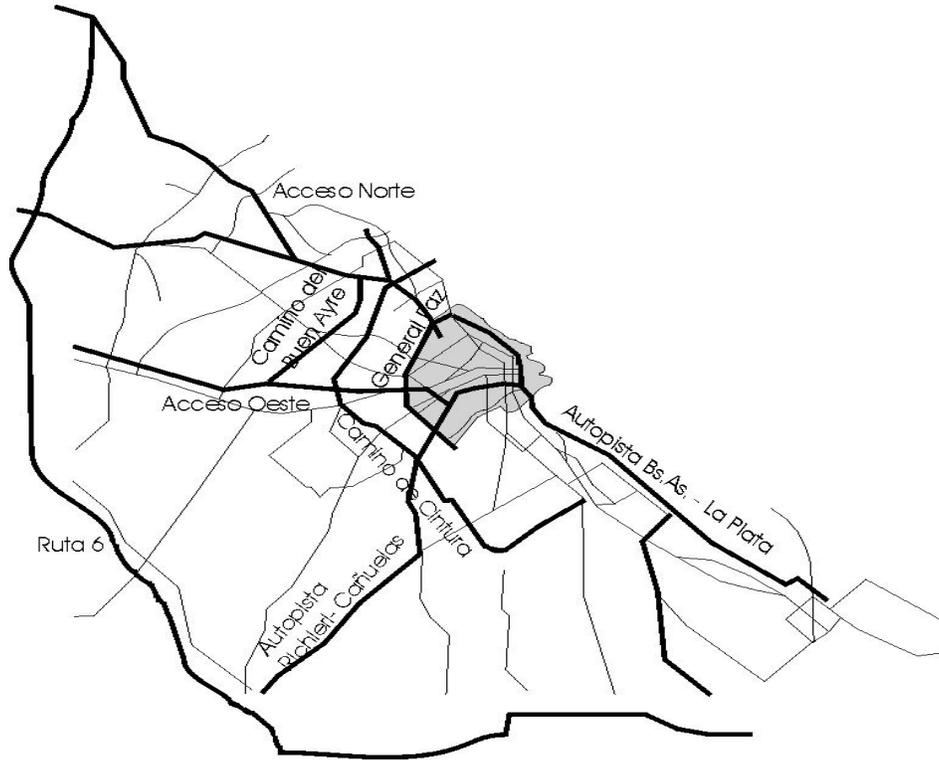
La red vial de la Región puede considerarse dividida según su función en arterias, colectoras y calles comunes. También según su jerarquía puede considerarse integrada por una red vial primaria, secundaria y local o vecinal.

En el territorio provincial la red vial primaria está constituida por las Autopistas, las Rutas Nacionales y Provinciales y algunas avenidas. Tiene una fuerte direccionalidad radial y los anillos de circunvalación se encuentran aún en proceso de completamiento o en la etapa de proyecto. La conexión con la red vial de la ciudad de Buenos Aires se realiza a través de los 16 cruces de la Av. Gral. Paz y los 7 puentes sobre el Riachuelo.

Pocas arterias de la red vial primaria tienen dirección norte sur, la mayoría atraviesa el Área Central de Ciudad, con la única excepción del eje conformado por Bulnes, Boedo y Av. Sáenz. A partir de este eje las conexiones norte – sur de la Ciudad descansan en un grupo de colectoras que conforman una red secundaria discontinua o con cruces ferroviarios a nivel.

La Figura 1-4 presenta la Red Vial Básica del AMBA, conformada por las autopistas urbanas, rutas nacionales y rutas provinciales. Como puede observarse, los principales corredores viales convergen hacia el área central de Buenos Aires de manera radial, existiendo una notoria carencia de infraestructura vial adecuada en el sentido transversal.

Figura 1-4. Red vial básica del AMBA



1.3.2 Colectivo

El sistema de transporte masivo de Buenos Aires se encuentra estructurado sobre la base del modo de transporte denominado “colectivo”, conformado por vehículos automotores de capacidad mediana (entre 25 y 35 asientos). El sistema de colectivos se compone de unas 136 líneas con sus respectivos ramales que abarcan una extensión de 23.000 Km. de longitud total. El servicio es prestado por 100 empresas privadas que en conjunto poseen una flota de aproximadamente 9.000 unidades.

Aún cuando el sistema de colectivos constituye la componente básica del sistema de transporte de Buenos Aires, en la última década ha sufrido una marcada retracción, producto no solamente de la reducción del número total de viajes por transporte público en el Área, sino también del incremento de la participación del ferrocarril y el subterráneo, a raíz fundamentalmente de las mejoras producidos luego del concesionamiento de estos sistemas.

Cuadro 1-3. Estadísticas generales del Transporte Automotor Urbano de Pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires

INDICADOR	UNIDAD	1987	1992	1996	2000	2003
Cantidad de empresas	unidades	126	123	112	105	100
Cantidad de líneas de Servicio Público	unidades	147	143	145	140	136
Promedio de líneas por empresa	unidades	1.17	1.16	1.29	1.33	1.36
Unidades en servicio	unidades	9,587	9,877	9,709	9,926	9,342
Promedio de vehículos por empresa	unidades	76.09	80.30	86.69	94.53	93.42
Antigüedad media del parque	años	6.1	6.9	5.3	5.1	7.3
Km. recorridos	millones	770	838	790	737	689
Km. recorridos por vehículo	km.	80,328	84,844	81,340	74,246	73,783
Promedio de asientos por vehículo	unidades	24.0	26.7	28.5	29.6	29.6
Asientos-km ofrecidos	millones	18,482	22,375	22,507	21,814	20,371
Pasajeros transportados	millones	2,173	2,141	1,685	1,328	1,296
Pasajeros - km.	millones	14,840	15,133	11,916	9,388	9,162
Coefficiente de ocupación	dem. / oferta.	0.80	0.68	0.53	0.43	0.45
Carga media	pas. / coche	19.27	18.06	15.09	12.74	13.29
Pasajeros por kilómetro (IPK)	pas. / km.	2.82	2.55	2.13	1.80	1.88
Distancia media (estimada)	km.	6.83	7.07	7.07	7.07	7.07

Fuente: CNRT

En cuanto a los aspectos institucionales del transporte público automotor, los permisos de explotación y las concesiones son otorgados por la Nación, quien fija tanto sus recorridos como las tarifas y les supervisa la prestación del servicio. Están dentro de la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad, tanto el mantenimiento de la infraestructura como todo lo vinculado con los centros de transferencia de ómnibus, calles y carriles exclusivos y paradas de colectivos. El Trazado de la red vial: corresponde al Gobierno de la Ciudad (su señalización) y también el trazado de las autopistas urbanas -cobro de peajes- ordenamiento del tránsito y control de humos y ruidos (convenio con la Policía Federal) lugares de estacionamiento y contralor de los concesionados. Corresponde a la Nación las autopistas de accesos a Buenos Aires.

1.3.3 Taxis y Remises

El servicio de taxi está definido a nivel municipal como el “servicio publico de automóviles de alquiler con taxímetro” considerado como “transporte no colectivo de personas de hasta cuatro pasajeros, con o sin equipaje, cuyo costo por viaje resulta de la aplicación de la tarifa vigente”.

La autorización para prestar servicios de taxis se otorga a nivel de cada municipio y solamente en la Ciudad de Buenos Aires existen 40.000 taxis autorizados a los que debe adicionarse una importante cantidad (algunos estiman que un 25% de la anterior) de taxis que circulan sin la correspondiente autorización.

Desde el punto de vista del modo, el remise posee características similares a las del taxi, ya que son autos que se alquilan al público para efectuar un viaje determinado por el pasajero con un conductor a disposición. Sin embargo, posee ciertas particularidades que lo diferencian de aquél, como por ejemplo que el vehículo no posee identificación ni reloj taxímetro, ya que la tarifa no se encuentra regulada como en el taxi, sino que se establece de acuerdo a la oferta y demanda. Por su operatoria constituye un servicio puerta a puerta con el cual se toma contacto, directa o telefónicamente a través de agencias que pone los vehículos a disposición de los usuarios.

Aunque no se cuenta con información precisa, se estiman 6.000 vehículos afectados al servicio de remises en el AMBA.

En cuanto a los aspectos institucionales de taxis y remises, su reglamentación corresponde al Gobierno de la Ciudad y los municipios de la Provincia de Buenos Aires, como también el otorgamiento de permisos, licencias y habilitaciones.

1.3.4 El sector informal y los servicios de oferta libre

En 1994, el Decreto 656/94 y la Resolución ST 362/94 desregula la actividad de los denominados “servicios de oferta libre”, prestados por medio de minibuses, vans, ómnibus y automóviles.

El crecimiento y la extralimitación de estos servicios han ido conformando el sector de la informalidad, familiarmente denominado “trucho”.

Debido al crecimiento del Gran Buenos Aires, la demanda de este tipo de transporte ha sufrido un gran incremento en los últimos años, estimándose que en la actualidad se efectúan en ellos unos 200.000 viajes diarios y que existen 1.800 vehículos afectados a los mismos.

Los servicios informales y de oferta libre poseen la peculiaridad de servir a ambas puntas del espectro socioeconómico. Por un lado, a las urbanizaciones de alto nivel que han proliferado en los últimos años, compitiendo con tarifas y calidades de servicio más altos que los servicios formales; por otro, sirviendo a los sectores marginales con tarifas sensiblemente más bajas a costa de la elusión y evasión de impuestos, tasas, cargas laborales, etc.

Buenos Aires ha experimentado una verdadera explosión de modos de transporte con diverso grado de informalidad, en el sentido de violar completa o parcialmente las disposiciones reglamentarias del transporte público de personas. Este fenómeno posee características específicas en cuanto al servicio de la población de menores ingresos y debe ser objeto de un análisis particularizado en virtud de su influencia en el funcionamiento del sistema formal.

Cuadro 1-4. Datos generales de los Servicios de Oferta Libre

Cantidad de empresas registradas	3.262
Cantidad de empresas con certificados vigentes	164
Cantidad de vehículos registrados	595
Cantidad de vehículos con certificados vigentes	299
Total de servicios	363
Asientos promedio	23,83
Antigüedad media del parque	5,86

Fuente: CNRT

1.3.5 Ferrocarriles

La red ferroviaria de superficie de la ciudad de Buenos Aires es parte de la red regional y tiene un carácter eminentemente radial, convergente casi en su totalidad en el área central, donde se localizan las estaciones terminales de mayor importancia.

Esta red está integrada por siete líneas principales, Sarmiento, Mitre, San Martín, Belgrano Norte, Belgrano Sur, Urquiza y Roca. Tiene una extensión de 833 Km. de vías, de las cuales el 18% está electrificado. El sistema a los 36 municipios del conurbano con 250 estaciones y aproximadamente 1.400 coches de pasajeros.

La explotación del servicio ferroviario se encuentra en manos privadas, habiéndose establecido entre el Gobierno Nacional y las empresas operadoras un conjunto de derechos y obligaciones mediante los Contratos de Concesión. Las cuatro empresas operadoras prestan sus servicios de transporte metropolitano con 1.500 coches, captando por día 1.150.000 viajes, que representan un 6% del total que se realiza en la Región.

Las concesiones ferroviarias contemplan el pago de subsidios por parte del Gobierno Nacional, tanto a la explotación como a las inversiones. Entre las obras contempladas en dichos planes de inversión se encuentra el programa de pasos a desnivel, en general resueltos mediante túneles, los cuales se hallan identificados y corresponden tanto a localizaciones en territorio de la provincia de Buenos Aires como de la Ciudad.

Entre 1994 y 1995 se concretó el proceso de concesionamiento del sistema ferroviario que en la actualidad es operado por cinco empresas: Trenes de Buenos Aires (Ferrocarriles Mitre y Sarmiento), Metrovías (Ferrocarril Urquiza), Metropolitano (Ferrocarriles Roca, San Martín y Belgrano Sur), Ferrovías (Ferrocarril Belgrano Norte) y Tren de la Costa (ex Ramal Mitre-Delta del Ferrocarril Mitre).

Luego de su concesionamiento se verificó un sensible incremento en la cantidad de pasajeros pagos transportados, debido por un lado a un más efectivo control de la evasión y al mejoramiento de las condiciones de viaje en cuanto a seguridad y regularidad del servicio.

Esta recuperación se ha logrado fundamentalmente por la confluencia de cuatro factores, una tarifa media básica baja (que varía entre \$0,40 y \$0,52, una de las más bajas del mundo), un incremento en las frecuencias horarias de los servicios, una mejora notable en la regularidad de los mismos y un aumento en los niveles de seguridad personal tanto en los trenes como en las estaciones.

El proceso parece haber alcanzado una asíntota, tanto en cuanto a la calidad del servicio como a la cantidad de pasajeros transportados. Se encuentra abierto el debate respecto de las posibilidades de encarar una nueva etapa de crecimiento en el sistema.

Cuadro 1-5. Evolución de la cantidad de pasajeros por líneas ferroviarias urbanas

Año	Línea Mitre TBA	Línea Sarmiento TBA	Línea Urquiza Metrovías	Línea Roca T. Metropolitanos S.A.	Línea San Martín T. Metropolitanos S.A.	Línea Bel. Norte Ferrovías S.A.	Línea Bel Sur Ferrovías S.A.	TOTAL FERROCARRIL
1993	34,413,000	60,468,000	16,786,975	64,908,000	21,679,000	11,806,000	2,022,000	212,082,975
1994	38,295,555	61,271,518	22,442,402	75,772,433	29,326,825	14,938,098	4,096,196	246,143,027
1995	53,484,941	81,877,554	23,150,932	116,458,589	38,033,997	25,373,540	8,321,682	346,701,235
1996	69,811,767	99,336,972	24,722,376	136,025,688	43,513,166	28,788,787	11,348,615	413,547,371
1997	80,578,712	111,537,913	24,953,953	147,035,929	46,627,948	32,285,510	13,109,365	456,129,330
1998	84,081,493	113,218,819	25,581,310	152,082,063	50,365,550	35,931,801	16,219,806	477,480,842
1999	83,456,459	111,672,798	25,817,971	155,344,676	50,746,760	36,324,996	16,062,827	479,426,487
2000	81,731,509	111,518,129	25,115,427	155,041,358	49,591,786	36,552,511	16,343,350	475,894,070
2001	74,548,729	100,339,022	22,557,921	139,081,237	45,177,945	34,102,324	14,394,424	430,201,602
2002	65,670,656	88,214,781	21,855,349	105,715,125	33,938,281	29,323,007	9,272,033	353,989,232
2003	68,749,774	97,246,378	26,664,569	108,646,261	29,870,314	34,800,118	10,416,659	376,394,073
2004	21,795,950	32,558,181	8,928,919	36,126,240	9,129,379	12,082,900	3,618,592	124,240,161

* Las cifras del año 2004 son parciales.
Fuente: CNRT

1.3.6 Subterráneo y Premetro

La red de subterráneos de la ciudad de Buenos Aires es predominantemente radial y vincula al centro de la ciudad con los barrios de Caballito, Constitución, Chacarita, Belgrano, Flores Sur y Retiro.

Esta red se desarrolla íntegramente dentro del territorio de la ciudad de Buenos Aires y es la única de las redes que no tiene carácter regional. Funcionalmente actúa como un refuerzo de la red ferroviaria de superficie en el sector de la ciudad más densamente poblada y donde se registra la mayor concentración de empleos de la Región.

Está integrada por cinco líneas, A, B, C, D, y E, ésta última se prolonga hacia el sudoeste de la ciudad mediante el Premetro, que es una línea de tranvía de doble vía, que discurre por la vialidad a veces en forma segregada y en otros tramos en forma banalizada.

Posee una longitud total de 39,5 Km. con 67 estaciones, complementándose con el Premetro (light rail) de 7,4 Km. de longitud y 16 estaciones en la zona Sur de la Capital Federal en las áreas de Villa Soldati y Villa Lugano.

Su patrimonio es del Gobierno de la Ciudad y a su cargo está el trazado y la prolongación de la red, pero su explotación e inversiones en las líneas han sido concesionadas por la Nación a una sola empresa privada (Metrovías), a quien le supervisa el servicio y le fija las tarifas.

En 1994 fue concesionada a Metrovías, que también opera el Ferrocarril Urquiza. En los últimos cinco años experimentó un incremento de su extensión con la incorporación de 3 Km. en la Línea D.

Solamente la línea C tiene dirección norte sur, las demás mantienen la dirección radial dominante en el subsistema ferroviario. La extensión total del conjunto de líneas es de 44 Km. y opera desde 76 estaciones.

El patrimonio de los trenes subterráneos es del Gobierno de la Ciudad, estando su explotación concesionada mediante un contrato firmado entre el Gobierno Nacional y la única empresa operadora que es Metrovías S.A. La empresa presta servicios con algo más de 350 coches, captando por día 700.000 viajes, que representan un 4% del total que se realiza en la Región. Al igual que con los ferrocarriles de superficie el Contrato de Concesión contempla el pago de subsidios por parte del Gobierno Nacional, tanto a la explotación como a las inversiones.

El plan de inversiones ya está en marcha. Se han restaurado una importante cantidad de estaciones. Se ha inaugurado uno de los centros de transferencias programados, localizado en la línea A, debajo de la Plaza Miserere. Se trabaja en el plan de renovación de vías, se ha concluido la incorporación del sistema centralizado del control de trenes, se ha renovado totalmente el parque móvil de la línea B, entre otras mejoras.

Este modo de transporte público masivo a partir del proceso de privatización ha recuperado una importante cantidad de pasajeros. Respecto del año 92 ha tenido un aumento de la demanda dirigida a él de 157.600 viajes/día y su participación relativa pasó de 3 a 4%.

Por su parte el Gobierno de la Ciudad ha realizado importantes inversiones dirigidas a este modo. Ha avanzado con rapidez en la prolongación de la línea D incorporando dos estaciones más en la zona de Belgrano. También ha llamado a licitación para prolongar la línea B en dos estaciones al oeste de la Estación Chacarita y trabaja aceleradamente en el proyecto de incorporar a la red otra línea de dirección norte – sur. Esta línea identificada con la letra H, tiene un recorrido, que se inicia en Retiro y continúa por Av. Libertador, Pueyrredón, Jujuy teniendo como cabecera sur la terminal en Pompeya.

La Figura 1-5 presenta un mapa de la red de subterráneos actual de la Ciudad de Buenos Aires.

Figura 1-5. Red actual de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires



2 Estructura Institucional del Sistema de Transporte de la RMBA

2.1 Marco Normativo e Institucional del Transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires

El tratamiento de la problemática que representa la gestión metropolitana del transporte en la RMBA nos remite directamente al marco normativo en el que se originan las potestades materiales y territoriales de los órganos comprendidos en la misma.

La cuestión normativa será abordada a partir del análisis del instrumento jurídico de mayor jerarquía en nuestro derecho positivo, es decir la Constitución Nacional, que constituye la ley suprema de la Nación.

2.1.1 La Constitución Nacional

La Constitución Nacional contiene una serie de disposiciones que resultan de interés y aplicación directa al caso en estudio.

Al respecto, cabe señalar que la Ley Nº 24.309, sancionada el 29 de diciembre de 1993, declaró necesaria la reforma parcial de la Constitución Nacional de 1853 con las reformas de 1860, 1866, 1898 y 1957, autorizando a la Convención Constituyente a modificar determinados artículos de la Carta Magna, sí como a la incorporación de nuevas disposiciones permanentes y transitorias.

La finalidad, el sentido y el alcance de la reforma habilitada por la ley fueron expresados en su propio texto, en lo que se ha denominado el Núcleo de Coincidencias Básicas. Entre ellas figuran determinadas temáticas que se vinculan con la materia objeto del presente estudio.

Así, entre otras, se incluyó la reforma del status constitucional de la Ciudad de Buenos Aires; el fortalecimiento del Régimen Federal a través de la clara definición de competencias respecto de la prestación de servicios, el régimen de coparticipación y la creación de regiones para el desarrollo económico social; la consagración de la Autonomía Municipal; el establecimiento del Defensor del Pueblo; la consagración constitucional de la Preservación del Medio Ambiente; la incorporación de la Defensa de la Competencia, del Usuario y del Consumidor y su relación con el Hábeas Corpus.

A efectos de sistematizar el tratamiento de las cuestiones enunciadas se aborda a continuación un análisis temático de las principales materias vinculadas.

2.1.1.1 El Estado Federal

El Artículo 1º de la Constitución Nacional consagra el régimen representativo republicano federal de gobierno. De ello se deriva que la forma del Estado Argentino con relación a su elemento territorial sea el *federalismo*, cuya directa consecuencia consiste en la división o fragmentación del poder estatal con base geográfica en unidades autónomas. El Estado, de tal suerte, se organiza sobre la base de una dualidad de poderes: el federal y cada uno de los poderes locales.

Sin perjuicio de ello, la propia Constitución Nacional ha consagrado su supremacía en forma expresa a través de su Artículo 31, de manera tal que las leyes que dicte el Congreso Nacional deben ser una consecuencia de la Constitución, concebidas para poner en ejercicio los poderes que ella confiere, no pudiendo contrariarla ni ser inadecuadas a sus fines. Del mismo modo, las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquier disposición en contrario que contengan las constituciones o leyes provinciales. Tal supremacía implica la necesidad de

subordinación de todas las normas y actos a las prescripciones explícitas o implícitas contenidas en la Carta Magna, obedeciendo ello al *principio de subordinación al derecho* imperante en nuestro país.

La organización efectiva del sistema federal se concreta en la potestad de cada provincia de dictar su propia Constitución, importando esta atribución el reconocimiento del “poder constituyente derivado”, cuyo legítimo ejercicio debe someterse a las prescripciones constitucionales. De tal modo, se trata efectivamente de una potestad limitada al respeto del sistema democrático de gobierno y de los principios, declaraciones y garantías consagrados en la Constitución Nacional.

Así, las Constituciones Provinciales deben instaurar un sistema de gobierno esencialmente semejante al federal, disfrutando de la facultad, en virtud de su autonomía, de consagrar mayores derechos y garantías para sus habitantes y de adaptar su organización a las peculiares condiciones de cada unidad política.

Es de destacar que las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Federal, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Correlativamente, no ejercen el poder delegado a la Nación. Del armónico juego de estos preceptos se desprende que las provincias, a través de la Carta Magna, han hecho delegación al Gobierno Federal de facultades que sólo éste puede ejercer en forma exclusiva. Por tanto, el Estado Nacional posee poderes limitados (sólo los expresamente delegados por vía constitucional), siendo a la vez supremo en su esfera de acción, en virtud del principio establecido en el artículo 31 de la Constitución Nacional.

2.1.1.2 La Institución Provincial

La Constitución Nacional norma acerca de los Gobiernos de Provincia en sus Artículos 121 a 128.

Sus disposiciones establecen que las provincias conservan todo el poder no delegado por la propia Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Las provincias se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas, eligiendo sus gobernadores, legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno Federal.

Asimismo, cada provincia dicta su propia constitución, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Por su parte, podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, así como podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, ello con conocimiento del Congreso Nacional. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

También compete a las provincias celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; así como promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios. Pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los

profesionales y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.

Finalmente se establece que los gobernadores de provincia son agentes naturales del Gobierno Federal para hacer cumplir la Constitución y las leyes de la Nación.

A la luz de estas disposiciones, y tal como se ha indicado anteriormente, en nuestro sistema político-institucional, las Provincias gozan de lo que se ha dado en denominar doctrinariamente un poder constituyente derivado, quedando atribuidas para sancionar sus propias constituciones con sujeción a los principios de la Constitución Nacional.

De tal suerte, las mismas disfrutaban de plena autonomía, conservando para sí el poder no delegado por la Constitución Nacional al Gobierno Federal. Por aplicación del Artículo 126, las Provincias no pueden ejercer el poder delegado al Gobierno Federal, tanto como éste no puede ejercer el poder reservado por aquéllas.

Cabe destacar que por imperio de las modificaciones introducidas por última reforma constitucional, las Provincias deben garantizar el régimen municipal autónomo y establecer constitucionalmente el alcance y contenido de la autonomía local.

Ello nos indica que hasta la sanción de la reforma aludida, las Provincias podían regular su régimen municipal de conformidad con el principio que estimaran más adecuado a su conformación política, resultando idóneos tanto el de autarquía como el de autonomía municipal. Empero, a partir de la misma, la atribución provincial que nos ocupa encuentra un nuevo límite, en virtud del cual los municipios que organice cada Provincia deben ser autónomos y las características de esta autonomía -vale decir las pautas que determinen su alcance y contenido- deben encontrarse insertas en el texto de las Constituciones Provinciales. De tal suerte, las Provincias que no tengan incorporada la autonomía municipal a sus Constituciones, deben adaptar sus textos a la nueva exigencia impuesta por la reforma.

Ha sostenido buena parte de la doctrina nacional que la autonomía es una suerte de poder constituyente, condicionado y susceptible de gradaciones según el número y calidad de las limitaciones que se impongan a su ejercicio. Consecuentemente, la autonomía de los municipios no podrá tener una amplitud equiparable a la de las Provincias, ya que la misma debe desarrollarse dentro del marco otorgado a estas últimas y de los límites que les fije el derecho público provincial.

Dentro del sistema imperante en nuestro país a partir de 1853, si bien no existía impedimento constitucional alguno para que las Provincias reconocieran autonomía a sus municipios, históricamente sólo se les había reconocido autarquía en la mayoría de los casos, recibiendo su organización y funcionamiento de las respectivas legislaturas provinciales, y constituyendo, en la práctica, delegaciones de los poderes provinciales.

Sin perjuicio de lo expuesto, se ha dado el caso de algunas Provincias que reconocieron autonomía a sus municipios, es decir, potestad para otorgarse su propia carta constitutiva. Tal ha sido el caso, a título de ejemplo, de la Constitución de la Provincia de Santa Fe del año 1921, en virtud de cuyas prescripciones las Ciudades de Santa Fe y Rosario dictaron sus propias cartas orgánicas.

Las nuevas Constituciones Provinciales incorporan, casi en su totalidad, el concepto de autonomía, de conformidad con dos variantes. Una, le concede la posibilidad de dictar sus cartas a todos sus municipios, tal el caso de la Constitución de la Provincia de La Rioja; la otra, le reconoce esta facultad sólo a los municipios de primera categoría, por ejemplo la Constitución de la Provincia de Córdoba. Esta última distinción se ha basado en la cantidad de habitantes con que cuenta la comuna. Las comunas que se clasifican en la

categoría más elevada gozan del derecho a dictar sus propias cartas orgánicas municipales -mediante la reunión de una convención local- recibiendo el nombre de “municipios de convención”. La otra forma de organización comunal es la de los “municipios de delegación”, en los cuales, si bien se reconoce la posibilidad de elegir a sus autoridades y facultades normativas plenas, no se les otorga potestad para dictar su propia organización, la que es establecida uniformemente por una ley provincial.²

Sin embargo es de destacar el caso de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la cual, a pesar de haber sido modificada con posterioridad a la reforma constitucional del año 1994, no ha consignado la facultad de sus municipios de dictar sus propias cartas o estatutos organizativos, rigiéndose los mismos hasta el presente por la Ley Orgánica de Municipios sancionada en el orden provincial.

2.1.1.3 La Institución Comunal en la Constitución Nacional. La Reforma de 1994

El Artículo 5° de la Constitución Nacional establece que las Constituciones Provinciales deberán asegurar, además de la administración de justicia y la educación primaria en sus jurisdicciones, el *régimen municipal*.

Sin embargo, esta disposición ha sido complementada por la reforma constitucional efectuada en el año 1994 mediante la introducción del Artículo 123. Esta nueva norma establece que las Provincias deben asegurar la *autonomía municipal* en sus constituciones, tanto como reglar el alcance y contenido de dicha autonomía, en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

2.1.1.4 El caso de la Ciudad de Buenos Aires

Al analizar la organización institucional de los municipios, debemos particularizar el singular caso de la Ciudad de Buenos Aires.

En efecto, y como hemos visto, los municipios en el orden provincial hallan su fundamento en el Artículo 5° de la Constitución Nacional, en cuanto el mismo dispone que cada provincia asegure su régimen municipal; siendo el origen jurídico positivo de cada municipio su respectiva ley o carta orgánica, que se ajustará naturalmente a los principios de la constitución provincial de que se trate y consecuentemente a los de la Constitución Nacional.

Por el contrario, en el caso del ex-municipio de la Ciudad de Buenos Aires debemos decir que el mismo no ha tenido base constitucional sino meramente legal, dado que el texto de la Constitución Nacional anterior a la reforma del año 1994, sólo disponía al respecto que el Congreso ejercería una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital, y era el Presidente de la Nación su jefe inmediato y local.

La personalidad jurídica de la ex-Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires devino, por tanto, de la Carta Orgánica Municipal que el Congreso Constituyente sancionó en el año 1853 en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, pudiendo de hecho haber adoptado para el gobierno comunal un diverso régimen organizativo al escogido, sin agravio alguno a la Carta Magna.

Debe destacarse que la Ley N° 24.309, declarativa de la necesidad de la reforma constitucional de 1994, se refirió expresamente en el sentido de que la ciudad de Buenos Aires debía ser dotada de un status constitucional especial.

² Daniel A. Sabsay y José M. Onaindia: “La Constitución de los Argentinos”, *Errepar, Buenos Aires, 1995*.

Actualmente, el Artículo 129 de la Constitución Nacional establece que la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción. El alcance de estas facultades será fijado por el Estatuto Organizativo de sus instituciones, que dictarán los representantes de los habitantes de la ciudad, y su jefe de gobierno será elegido directamente por los pobladores de la jurisdicción. Asimismo establece que se garantizarán por ley los intereses del Estado Nacional mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la Nación.

Sin perjuicio de que la Constitución Nacional denomina "estatuto organizativo" a la carta orgánica que establece el esquema institucional de la ciudad, en verdad se trata de una verdadera constitución. En efecto, si bien la naturaleza jurídica del nuevo poder autónomo no ha sido expresamente calificada, la concesión de facultades de legislación y jurisdicción sin limitación específica, sumada a la posibilidad constitucional de disponer la intervención federal sobre la ciudad (Artículo 75, inciso 31), indican que la Constitución Nacional ha dotado a la ciudad de Buenos Aires de potestades más cercanas a las Provincias que a los municipios.

Sin embargo, teniendo en cuenta las especiales circunstancias históricas que se dieron en relación a la "cuestión de la capital federal", podría afirmarse que la ciudad de Buenos Aires no es una provincia en sentido estricto ni tampoco un municipio, sino una ciudad-estado autónoma, asiento del gobierno federal.

En efecto, y de acuerdo con lo expuesto, después de la reforma la ciudad de Buenos Aires continuó siendo la Capital Federal de la República Argentina, dado que no se ha modificado el Artículo 3º de la Constitución Nacional (que reza: "*Artículo 3º.- Las autoridades que ejercen el Gobierno federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse*", y aún se encuentran vigentes la ley nacional que declara Capital de la República al municipio de la ciudad de Buenos Aires (21 de septiembre de 1880) y la ley provincial de cesión del territorio hecha por la Provincia de Buenos Aires a dicho efecto (26 de noviembre de 1880).

Así las cosas, el doble carácter simultáneo de la ciudad de Buenos Aires -de ciudad-estado autónoma y asiento del gobierno federal- ha impuesto la necesidad de prever un sistema de cooperación entre el gobierno de la ciudad y el gobierno nacional, por el cual, en tanto permanezca como asiento de los órganos del Gobierno Federal, se garantice legalmente dentro del territorio de la ciudad de Buenos Aires el pleno ejercicio de los poderes que la Constitución Nacional confiere al gobierno nacional, cooperando en todo lo que fuera menester para el cumplimiento de sus funciones.

En tal sentido, la reforma constitucional de 1994 ha introducido la Disposición Transitoria Decimoquinta, en virtud de la cual hasta tanto se constituyeran los poderes que surgen del nuevo régimen de autonomía de la ciudad de Buenos Aires, el Congreso ejercería una legislación exclusiva sobre su territorio. Asimismo, se estableció que hasta tanto se haya dictado el estatuto organizativo mencionado en el Artículo 129, la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los Artículos 114 y 115 de la Constitución Nacional.

Como vemos, hasta el momento en que queden definitivamente constituidos los poderes que surgen del nuevo régimen de autonomía de la ciudad, la Constitución Nacional previó que el Congreso ejercería una legislación exclusiva sobre su territorio. Pero a partir de dicho momento, pasará a ejercerse una atribución compartida. En efecto, el Congreso conservará los poderes de legislación respecto de los intereses del Estado Nacional que deban garantizarse en el territorio de la ciudad de Buenos Aires, pasando las restantes facultades legislativas al ámbito del órgano creado a tal efecto en la jurisdicción local.

Un ejemplo de consagración legal de la atribución compartida está dado por la Ley Nº 24.588 del 8 de noviembre de 1995, cuyo Artículo 9º establece que el Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta 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. Debe destacarse que del texto de la referida ley surgen las competencias reservadas al gobierno nacional, para resguardo de los intereses federales.

2.1.1.5 Preservación del Medio Ambiente

El Artículo 41 de la Constitución de 1994 establece que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, teniendo el deber de preservarlo. El daño ambiental genera la obligación de reparación, según lo establezca la ley.

Indica la norma, asimismo, que las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

En materia de distribución de competencias, la Constitución consagra la atribución de la Nación para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección sin alterar las jurisdicciones locales, tanto como la atribución de las Provincias de emitir las normas necesarias para complementarlas.

El derecho a la preservación del medio ambiente constituye un nuevo derecho, de los llamados “de tercera generación”. Estos derechos (tales como la protección de los consumidores y usuarios, el derecho a disponer de bienes y servicios de calidad y demás derechos de moderna consagración dirigidos a proteger diversas actividades humanas) difieren en su caracterización de los derechos civiles tradicionales o clásicos, como lo son, a mero título de ejemplo, la inviolabilidad de la vida, la integridad personal, o la igualdad ante la ley.

La doctrina los ha denominado derechos o intereses colectivos (o difusos) y puede hallárselos en la mayoría de las constituciones europeas y en las iberoamericanas que han sufrido reformas en la pasada década. Estos intereses colectivos deben estar protegidos por el Estado a través del ministerio público, aunque en algunos países se han creado instituciones o agencias administrativas que se encargan de su vigilancia, así como asociaciones privadas que supervisan el cumplimiento de su tutela.

En estricto sentido jurídico, su defensa corresponde a todas y cada una de las personas, en tanto titulares de los mismos y a la vez obligados a su observancia, dada su intrínseca naturaleza de intereses de la colectividad. Tal como se ha señalado, se los ha dado en llamar también derechos de tercera generación, que, mirando hacia lo general, no hacia lo individual, se asientan en la solidaridad. Se trata de una nueva concepción del humanismo, que propone respuestas adecuadas a los mayores peligros para la supervivencia del hombre, por cuanto trasciende del interés individual a los intereses de la comunidad, y más concretamente, de la humanidad.

La consagración constitucional del derecho a la preservación del medio ambiente presupone que el hombre es, en gran medida, el responsable de las perturbaciones y alteraciones que padece el planeta, especialmente en los dos últimos siglos, así como también es su víctima.

La toma de conciencia acerca de esta problemática ha tenido diversas manifestaciones, comenzando por acciones de las Naciones Unidas, en las que los gobiernos comenzaron a discutir sobre las relaciones del hombre con el planeta (por ejemplo en la Conferencia de

Estocolmo de 1972).

Dicha problemática fue profundamente investigada científicamente en los años que siguieron, hasta que en 1992 se realizó la Cumbre de Río de Janeiro. Allí, sobre la base del informe Brundtland, se establecieron un conjunto de principios, suscribiéndose varios convenios por parte de los casi ciento cincuenta Jefes de Estado que asistieron a dicha cumbre (la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo, la "Agenda XXI", el Convenio sobre las Forestas, el Convenio sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Biodiversidad).

Muchas de las Constituciones recientes (España, Portugal, Argentina, Perú, Grecia, Suiza, Colombia, Brasil, Bulgaria, Alemania, etc.) consagran este derecho.

En cuanto al ámbito nacional, y antes producirse la constitucionalización del derecho a la preservación del medio ambiente, existían diversas normas conservacionistas sobre recursos hídricos, mar, suelo, aire, fauna y flora, parques nacionales, minería, hidrocarburos, carbón, energía eléctrica, alconafta, energía nuclear, sanidad animal y vegetal, ambiente laboral, gestión ambiental para grandes obras hidráulicas, etc., por ejemplo, las leyes N° 14.346, 22.421, 22.190, 20.284, 22.428, 20.324, 24.051, entre otras. También se cuentan como antecedentes de la preocupación por el medio ambiente la creación de la Comisión Interministerial para la Prevención del Medio Ambiente en 1972, la creación de la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano mediante Decreto N° 751/73 o la creación, a través del Decreto N° 2786/93, de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, entre otras acciones e iniciativas.

En el ámbito del derecho constitucional provincial, la materia contaba con tratamiento en las Constituciones de Catamarca, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan, San Luís, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán, las que incorporan normas sobre el medio ambiente como derecho y como deber, habilitando la iniciativa legislativa.

Es precisamente en la mencionada Declaración sobre Ambiente y Desarrollo que se estableció el derecho del hombre a un ambiente sano, en armonía con la naturaleza. El concepto de "sano" trasciende aquello relativo exclusivamente a la preservación y no contaminación de los elementos (aire, agua y suelo), sino que se relaciona además con todos aquellos ámbitos construidos por el hombre. Sano significa una ciudad con cloacas, con agua corriente, con control del ruido y de las emanaciones, y con espacios verdes suficientes en relación con el espacio construido.

La segunda calidad del ambiente que se ha garantizado es la del equilibrio, que no es una noción referida meramente al equilibrio natural del ambiente intangible, es decir aquel donde el hombre no ha tenido ninguna actividad, sino que significa más ampliamente el equilibrio de los ambientes transformados por el hombre. Ello implica que, a las modificaciones a que se somete ese ambiente, deben buscársele respuestas que sean equivalentes, en condiciones aceptables, a las que resultan de la propia actividad del hombre, de forma tal que ese mismo ambiente resulte ser apto para el desarrollo humano.

Este concepto entraña asegurar al hombre de hoy tanto como al hombre del futuro la posibilidad de un desarrollo aceptable, es decir, que se debe preservar en las actividades de producción la capacidad del ambiente para poder dar satisfacción a las necesidades presentes, sin comprometer las de los hombres del mañana. Esto, que también ha dado en llamarse "el derecho intergeneracional", no es otra cosa que el "ecodesarrollo" o lo que el informe Brundtland denomina "desarrollo sustentable", o sea, el desarrollo en el cual el ambiente pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano.

Correlativamente al establecimiento del derecho, la Constitución Nacional impone a los ciudadanos el deber de preservarlo, introduciendo la regla según la cual el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley.

Al respecto cabe señalar que el concepto de daño ambiental tiene algunas particularidades respecto de la noción de daño consagrada en el Código Civil de la Nación, toda vez que "recomponer" no resultaría exactamente equivalente a "reparar". Cuando la disposición en análisis indica "prioritariamente" señala que la prioridad, sin perjuicio de la reparación en su caso, sería recomponer el daño retrotrayendo el estado de cosas a la situación *ex ante*. Naturalmente se trata de una norma netamente principista, ya que suele ser sumamente difícil y casi siempre imposible su realización práctica en materia ambiental. Sin embargo ello obliga a generar situaciones novedosas que, si no equivalentes, al menos constituyan efectivamente un estado de disminución del daño o en las que el nuevo balance creado sea aceptable o satisfactorio.

Un ejemplo de la cuestión planteada estaría dado por el trazado de una autopista que conlleve la tala de una cantidad importante de árboles. A la luz del precepto constitucional, la solución podría darse a través del salvataje de determinadas especies o la plantación de otras en zonas aledañas. Sin embargo, debe tenerse presente que el hecho de dar prioridad a la recomposición de la situación *ex ante*, con el objeto de recuperar un ámbito satisfactorio y adecuado a las necesidades, no significa en modo alguno que no exista la obligación de resarcir cuando el daño se produzca y no logre volverse satisfactoriamente a las condiciones previas existentes.

También es dable mencionar que cuando se habla de recomponer y resarcir, la norma en modo alguno puede interpretarse como la consagración del llamado "principio contaminador pagador", ya que la aplicación aislada de la medida reparatoria o resarcitoria no constituye una buena respuesta frente al daño creado e, incluso, podría representar un freno innecesario a soluciones tecnológicas generales que resultaran aceptables para impedir daños o bien disminuirlos.

En cuanto a la educación e información ambientales mencionados en el texto constitucional es importante señalar que no sólo las mismas deben ser accesibles a fin de que la población pueda ser informada, tomar decisiones y dar opinión sobre los problemas ambientales que puedan afectarla directamente, sino que además conlleva la necesidad de que el Estado provea información haciendo lo conducente a producirla en los casos en que no exista. La educación ambiental consagrada se refiere tanto a la formal, en todos los niveles educativos, como a la informal, es decir aquella que pueda llegar por todos los medios y a toda la población sin ninguna clase de distinciones.

En lo referente a las atribuciones de los distintos niveles de gobierno en materia de legislación ambiental, cabe señalar que los fenómenos ambientales se caracterizan por su localización y movilidad, lo cual los hace divisibles de diversas maneras. En efecto, un fenómeno de contaminación producido en un lugar cualquiera puede ser trasladado a distintos sitios del planeta por las corrientes meteorológicas y sufre transformaciones químicas en ese proceso; por lo tanto, dentro de cada territorio, la responsabilidad en materia ambiental corresponde a la jurisdicción en la que se localizan los fenómenos asociados a la producción de daño o contaminación.

En nuestro esquema constitucional, las Provincias tienen una responsabilidad primaria en el manejo de los asuntos ambientales, pero corresponde a la Nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos necesarios que aseguren, por una parte, iguales condiciones de protección a todos los habitantes de la Nación en cualquier lugar en que ellos se encuentren y, por la otra, el establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental.

De tal manera, corresponde a la Nación emitir la normativa de base, dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad de sancionar la legislación complementaria y ejercer la jurisdicción en los diversos niveles de actuación.

Cabe señalar que, sin perjuicio de las competencias de los gobiernos locales, en diversos países federales como Alemania, Austria o Brasil, se viene legislando en forma concurrente por parte de las distintas jurisdicciones involucradas, abarcando según los casos, a todos los niveles de la administración o sólo a algunos de ellos, dependiendo del fenómeno en sí mismo.

La distinción entre las funciones de los niveles de decisión, en relación a la tutela ambiental, ha sido uno de los temas más complejos en el Derecho comparado. Ello, por cuanto el ambiente tiene una faz que es eminentemente internacional y otra que es eminentemente municipal.

En efecto, los problemas supranacionales motivan los continuos reclamos de los países por un eficaz derecho internacional del ambiente (los mares, la atmósfera, la capa de ozono). En cambio, el ambiente humano del hombre urbano está en el municipio.

Los problemas regionales o municipales han motivado por ejemplo que en Australia, para suplir el silencio constitucional, se celebrara en 1992 un acta de compromiso ambiental entre la unión y los Estados, que debió incorporar a la asociación de municipalidades.

En síntesis, en las naciones con una estructura federal, la actual tendencia en materia ambiental propugna un cambio fundamental en la concepción de las relaciones interestaduais, pasando del "federalismo competitivo" al "federalismo cooperativo". Esta distinción doctrinaria fue explicada por el constitucionalista suizo Aubert, exponiendo la necesidad de que la federación y los miembros comprendan que, más que dividir las competencias y disputarlas, conviene encontrar las óptimas modalidades para su ejercicio conjunto y armonioso. Similar concepción ha motivado las soluciones adoptadas en materia de distribución de competencias ambientales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España, así como entre la Comunidad Europea y los Estados Miembros.³

2.1.1.6 Defensa de los Consumidores y Usuarios

Respecto de la tutela constitucional de los consumidores y usuarios, el Artículo 42 de la Constitución Nacional reza:

"Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno."

"Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios."

"La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de"

³ CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE, Despacho de Comisión, 13ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 20 de julio de 1994 y 14ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 21 de julio de 1994.

consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

El derecho del consumidor nace del reconocimiento de que es necesario restablecer el marco de equilibrio en la relación de consumo. Este marco de equilibrio que resulta naturalmente desfavorable al consumidor y favorable al proveedor surge de una debilidad estructural por parte del consumidor en la relación de consumo, y hablamos de consumo dado que por derecho del consumidor se entiende no sólo el de aquellos específicamente consumidores de bienes, sino también el de aquellos consumidores de servicios, denominados usuarios.

La Comisión de Defensa del Consumidor del Subgrupo de Trabajo Nº 10 del Mercosur acordó el siguiente concepto de consumidor: “Consumidor es toda persona física o jurídica que adquiere o utiliza productos o servicios como destinatario final en una relación de consumo o en función de ella”. En virtud de que se incorporó el concepto de consumidor con la expresión "relación de consumo" se consideró apropiado definir esta última como “la relación jurídica que se establece entre quien, a título oneroso, provee un producto o presta un servicio y quien lo adquiere o utiliza como destinatario final”.

Las más avanzadas legislaciones en los países centrales han comenzado por reconocer en los últimos años la necesidad de la protección del consumidor, en el entendimiento de que asegurar el derecho del consumidor significa un reaseguro de la libre competencia en el mercado, al que le da transparencia, posibilitando el ejercicio de la libertad económica. Dicha libertad es ejercida en función de una finalidad, que es la libre elección de los productos por parte del consumidor.

En el derecho positivo argentino la materia ha observado una progresiva evolución normativa, si bien no se definió hasta la década de los 90 la específica tutelar del consumidor, cuya consagración máxima está dada precisamente por la constitucionalización de los derechos que le asisten. Así, pueden citarse diversas leyes, tales como la de abastecimiento, de defensa de la competencia, de lealtad comercial y, específicamente en el año 1993 la ley de defensa del consumidor, la cual no alcanzaba su más amplia finalidad tuitiva a raíz de un veto parcial que suprimía algunas de sus disposiciones, a la vez de no encontrarse aún reglamentada a la época de la reforma de la Constitución.

En el derecho comparado, la preocupación de los Estados por esta problemática se inicia en la década del 60. Es Inglaterra, en 1961, el país que sanciona la primera legislación en materia de derechos del consumidor. Asimismo, en el año 1973 el Consejo de Europa y en 1975 la Comunidad Económica, produjeron importantes definiciones en el derecho comunitario sobre esta materia, llegando incluso esta última, en 1985 a sancionar una normativa comunitaria que resulta de aplicación obligatoria para los países miembros que no sancionaran su propia legislación en un período determinado.

Por su parte, Naciones Unidas ha desarrollado una muy importante labor en este campo, estableciendo en 1985 directrices fundamentales de carácter protector y defensivo de estos derechos.

En cuanto a la constitucionalización de los derechos de los consumidores y usuarios, la Constitución española de 1978 constituye un hito importante en la materia, tanto como los valiosos antecedentes hallados en el derecho constitucional latinoamericano de la década de los 90 (Brasil Ecuador, Colombia, Venezuela, Costa Rica, México y Argentina en 1994).

Entrando al análisis de nuestra Constitución, observamos que el texto constitucional argentino consagra, a la par de los derechos del consumidor, un verdadero sistema de garantías, según el cual estos derechos tienen que ser respetados, no sólo por los

empresarios y proveedores de bienes y servicios, sino también por el Estado, que es el responsable del cumplimiento de los preceptos establecidos.

En cuanto al alcance, el derecho del consumidor abarca a su vez determinados derechos sustanciales, incorporados en la norma. Estos son los derechos a la seguridad, a la información y a la protección de los intereses económicos. Dentro de la seguridad, quedan comprendidos asimismo el derecho a la vida, a la salud, a la integridad psicofísica del consumidor, a un medio ambiente sano y a la prevención de daños.

Otro tema de fundamental implicancia es el de la información, que debe ser veraz y adecuada, esto es, que debe ser cierta, objetiva, detallada, suficiente y exacta. Ello constituye un freno a los abusos de la publicidad, terreno en el que en muchas ocasiones, sin veracidad, se pretende acercar a los consumidores.

Por otra parte, se ha consagrado la protección de los intereses económicos de los consumidores, a través de la garantía constitucional de la calidad y eficiencia de los bienes y de los servicios. Ello redundará en el desarrollo de lo que se denomina "justicia contractual" que impide que los consumidores sean sorprendidos por los abusos de "la letra chica" de los contratos, brindándoseles, además, la posibilidad de una auténtica reparación de los daños eventualmente sufridos.

En la génesis de estos derechos sustanciales antes mencionados, encontramos los llamados derechos primarios, que en la práctica son anteriores al propio derecho del consumidor. Uno de ellos es el derecho de libre acceso al consumo para toda la población y otro es el derecho a la educación del consumidor. El derecho del libre acceso al consumo, se vincula específicamente con el tratamiento dado por la reforma constituyente al recurso de amparo, por el que se garantizan los derechos del consumidor "contra cualquier forma de discriminación".

En cuanto al derecho a la educación para el consumo, su implicancia fundamental está dada por la tutela de determinados consumidores que, por su situación económica, social o cultural, tengan dificultades para comprender con exactitud su rol en la relación de consumo y vean disminuida su capacidad de negociación. Por lo tanto, la instrucción del consumidor debe darse en el orden formal por medio de la educación y en el orden informal a través de los medios masivos de comunicación.

Esta labor, como se ha dicho, no sólo recae en los empresarios y las asociaciones de consumidores, sino también en el propio Estado, a fin de crear sentido crítico en el consumidor, así como fomentar su actitud de discernimiento frente a la publicidad en los medios de comunicación y el conocimiento de sus roles y derechos en el mercado de consumo.

Respecto del tema de la competencia se propugna la total libertad en esta materia. Con relación a los derechos del consumidor, la libre competencia beneficia también a los buenos empresarios y posibilita que en el mercado exista mayor competitividad y mayor libertad para todos los que actúan en él. También se consagra explícitamente el control de los monopolios, sosteniéndose que no debe existir ninguna clase de discriminación o de deformación del mercado. Por último se establece que el consumidor no puede ser arbitrariamente tratado, sino que debe serlo en forma equitativa, con dignidad y ecuanimidad en la relación de consumo.

También cabe señalar que la garantía alcanza a la calidad de los bienes y la eficiencia de los servicios, tanto como la razonabilidad de los precios. En materia de servicios debe haber regularidad, continuidad y eficacia, y en cuanto a los bienes deben primar los conceptos de utilidad, durabilidad y fiabilidad, y deben servir, en definitiva, para satisfacer rectamente las necesidades reales de consumo de la población.

El texto constitucional establece, asimismo, la preservación y solución de los conflictos que puedan suscitarse. Para ello se garantizan el acceso gratuito a la justicia, el asesoramiento previo y la conformación de asociaciones de consumidores y usuarios para que ejerzan institucionalmente la defensa de estos derechos.

Un punto fundamental a resaltar es el de los marcos regulatorios de los servicios públicos, ya que existen en la actualidad determinada especie de monopolios de hecho producto de las privatizaciones de servicios, cuya directa consecuencia es la existencia de consumidores cautivos.

En tal sentido, una correcta interpretación del precepto constitucional nos indica la necesidad de contar indefectiblemente con marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional. Éstos deberán tener especialización y consagrar facultades preventivas y sancionatorias en ejercicio del poder de policía, efectuando la regulación de la competitividad. Los entes y organismos encargados de su aplicación y del control de los servicios públicos deben garantizar la publicidad de sus pronunciamientos y decisiones, tanto como brindar información amplia y eficaz a los consumidores y usuarios.

Al respecto, la Constitución prevé la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control. Sin perjuicio del poder de policía que compete a los entes reguladores, dichas organizaciones son aptas para recibir las quejas, denuncias o sugerencias de los consumidores con la finalidad de superar las incidencias o conflictos que se presenten en la relación de consumo, planteando acciones específicas, ya sea a través de los entes reguladores o ante la justicia, mediante el ejercicio del recurso de amparo.

En efecto, el derecho en su faz operativa está dado por la acción de amparo, dado que sin dicho recurso, todos los derechos de índole programática que han sido receptados por la Constitución no tendrían real operatividad y carecerían de virtualidad jurídica.

En materia de procedimientos para la prevención y solución de conflictos se procura la búsqueda de mecanismos que establezcan modos alternativos para lograr una efectiva satisfacción de las necesidades. Estos mecanismos difieren de los establecidos por la vía judicial ordinaria, generalmente onerosa y lenta con relación al poco monto, individualmente considerados, en el que se ven perjudicados los consumidores.

Estos nuevos procedimientos apuntan a establecer instancias de conciliación administrativa, juntas arbitrales, tribunales de menor cuantía o, como recientemente los ha creado Brasil, juzgados de consumo.

Continuando con el análisis del texto constitucional, cuando el mismo se refiere al control de los monopolios naturales y legales, implícitamente está reconociendo la posibilidad de su existencia. Cuando existen monopolios que distorsionan la libre competencia, debe aparecer allí la acción del Estado para proteger al usuario de la actividad de los monopolios.

Sin embargo, debe tenerse presente que reconocer la posibilidad de existencia de monopolios no implica en modo alguno admitir su desarrollo, ya que ello entraría en contradicción con la defensa de la libre competencia. La cuestión se refiere a la necesidad de controlarlos.

Existen monopolios naturales, es decir, la prestación o producción de aquellos servicios que por su naturaleza tecnológica no podrían tener competencia; por ejemplo, servicios de agua corriente, servicios de cloacas o servicios de provisión de gas.

Por otra parte, existen los monopolios legales. Son aquellos que en función de una determinada política pueden ser necesarios y, consecuentemente, están protegidos por una ley del Congreso. Estos monopolios deben ser controlados. Por ello, en el caso de existencia inevitable de estos monopolios, se prevé su control para que el usuario o consumidor reciba los mejores servicios, en las mejores para sus intereses, en particular, el económico. La más moderna doctrina administrativa prefiere caracterizar a los monopolios legales como la existencia de servicios públicos prestados en situación de "exclusividad regulada".

El abordaje de esta materia nos lleva inevitablemente a la conceptualización del bien común, que es el fin propio de la autoridad política.

Los bienes económicos son susceptibles de apropiación privada o individual y, por lo tanto, no son bienes comunes. En efecto, por tratarse de bienes de carácter individual, los bienes y servicios económicos pueden ser obtenidos por la iniciativa individual, la industria de los particulares o de los grupos privados.

En este sentido, es dable indicar que la acción estatal es imprescindible para el logro del bien común político. En cambio, respecto de los bienes individuales, basta el ejercicio de la libertad, la inventiva y la responsabilidad personal.

Sin embargo, y tal como lo ha propugnado la encíclica *Mater et Magistra*, los poderes públicos no pueden dejar de verse comprometidos a ejercer en el plano económico una serie de formulaciones múltiples que no tienen por fin reducir el ámbito de la libertad o de la iniciativa particular, sino por el contrario, brindar un ámbito de acción de la mayor amplitud posible, gracias a la protección efectiva de todos y cada uno de los derechos esenciales de la persona humana.

Ello implica que el sistema económico debe permitir y facilitar el libre ejercicio de las actividades productivas, a la par de velar por la protección de los usuarios y consumidores, mediante mecanismos que, sin menoscabar ni atentar contra la libre iniciativa, permitan el resguardo efectivo de los derechos de los destinatarios. De tal suerte, debe producirse una relación de consumo armónica entre productores, usuarios y consumidores de bienes, velando por los derechos de los más desprotegidos en dicha relación, que son precisamente los usuarios y los consumidores.

En este sentido, puede afirmarse que la defensa de la libre competencia produce un equilibrio en las relaciones de consumo, facilitando la concurrencia plural y una real y efectiva libertad de elección basada en precios justos, lo que constituye una de las formas de asegurar el derecho al consumo.

Asimismo, deben existir una cantidad de controles que ejercerá el Estado (sanitarios, bromatológicos, de seguridad) tendientes a preservar a los consumidores y usuarios de los daños que determinados bienes y servicios pueden producir en su salud y seguridad. La tutela constitucional de consumidores y usuarios requiere, pues, para su real efectividad, de inversiones públicas de mayor o menor cuantía que permitan efectuar los controles adecuados.

Para finalizar, debe destacarse que no sólo se le han reconocido sus derechos a los consumidores y usuarios de bienes y servicios, sino que se han establecido las vías adecuadas para hacerlos efectivos, particularmente a través de dos institutos jurídicos que se han incorporado expresamente a la Constitución Nacional y que coadyuvarán a la efectiva protección del consumidor. Ellos son el recurso de amparo contra cualquier forma de discriminación relativa a los derechos que protegen la competencia, al usuario y al

consumidor, y el Defensor del Pueblo, que junto con las asociaciones legalmente constituidas poseen legitimación activa para accionar.⁴

2.1.1.7 Mecanismos de Participación de los Consumidores y Usuarios

Como se ha señalado precedentemente, el Artículo 42 prevé la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control dependientes de la jurisdicción nacional.

En el caso que nos ocupa, los medios para la participación de los usuarios en la actividad que desarrollan los entes u organismos de control de servicios públicos, puede darse de diversa manera, dado que el texto constitucional no establece especificidades ni limitaciones sobre el particular.

De tal manera, unos de los mecanismos idóneos es el de la Audiencia Pública, el cual consiste en la celebración de un procedimiento participativo a través del cual la Autoridad de que se trate confieren a los usuarios interesados la posibilidad de ser oídos, con carácter previo a la toma de decisiones que de algún modo pudieran afectar sus derechos.

El empleo de este mecanismo garantiza la transparencia de la actividad pública en un terreno que pone de relieve el consenso democrático; sin embargo su desarrollo no debe burocratizarse, generalizarse o desnaturalizarse de modo tal que llegue a constituir un limitante a la eficacia y celeridad de la actividad administrativa del órgano, y por ende, se produzca perjuicio derivado a los propios usuarios que se pretende proteger. Entre otros entes reguladores, es dable indicar que el Ente Único de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires ha decepcionado dicho mecanismo.

Otro mecanismo adoptado con frecuencia consiste en dar a los usuarios representación en los órganos directivos de los entes reguladores. Sin embargo este mecanismo de participación ha suscitado polémica en el ambiente doctrinario local, el cual se divide entre aquellos autores que consideran al instituto un instrumento idóneo para la adecuada garantía de los derechos de los usuarios, y los que entienden que se trata de una herramienta inapropiada e, incluso, inconstitucional por cuanto podría colocar en situación de colisión el interés público, rector del obrar del ente, con el interés particular de los usuarios, a la vez de alterar la relación de igualdad y equidad de trato al dejar fuera de la ecuación de participación público-privada al sector concesionario. Por tal razón, en diversas legislaciones comparadas, también se confiere participación al sector prestador en los directorios de los entes reguladores.

Tampoco existe consenso doctrinario en punto al alcance de la participación que debe brindarse a los usuarios. En efecto, mientras algunos autores entienden que por aplicación del citado Artículo 42 de la Constitución Nacional, los usuarios, representados por personeros de las asociaciones que los nuclear, deben integrar los órganos directivos de los entes, para otros no la norma constitucional no tendría tal alcance, bastando que los usuarios integren los entes de alguna forma que garantice su efectiva participación, por ejemplo, en un nivel consultivo (comisiones asesoras).

Esta última modalidad de participación, además de recepcionarse en la estructura organizativa de entes como el ETOSS y el ORSNA, es la que ha previsto la Ley N° 25.031 para el ECOTAM.

⁴ CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE, *Despacho de Comisión, 31ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 16 de agosto de 1994.*

2.1.1.8 Acción de Amparo

El Artículo 43 de la Constitución Nacional de 1994 establece:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.”

“Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

Respecto de la acción de amparo, la misma se cuenta entre los institutos consagrados por leyes en vigencia que, a partir de la Reforma Constitucional de 1994, alcanzaron rango constitucional, a la par del *hábeas corpus*, el *hábeas data*, los derechos del usuario, del consumidor, la defensa de la competencia y los derechos de incidencia colectiva.

El segundo párrafo del nuevo texto constitucional expande la posibilidad de acceder a la protección determinada por la acción de amparo, tutelando determinadas materias en forma específica, como son las cuestiones relativas a la discriminación, al ambiente, a la competencia, al usuario, al consumidor y a los derechos que tienen incidencia colectiva.

En cuanto a los sujetos posibles titulares de su ejercicio, además del propio afectado, se hace mención al Defensor del Pueblo, institución que también se ha constitucionalizado en la mencionada reforma y, cumpliendo con las reglamentaciones establecidas en la ley, también a las asociaciones que se dediquen a la defensa de los derechos a los cuales se hace referencia, es decir a las asociaciones que propendan a proteger el ambiente, la competencia, al usuario, al consumidor y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Por su parte, el proyecto contempla la procedencia de la acción contra cualquier forma de discriminación, como medio de protección de los derechos de incidencia colectiva, como los son el medio ambiente, la competencia, el usuario y el consumidor, y respecto de los cuales se hace dos tipos de legitimación: la personal, que se refiere a todo habitante, y la especial procesal, que se refiere al defensor del pueblo o a las asociaciones que propendan a dichos fines.⁵

2.1.1.9 Transferencia de Competencias, Servicios o Funciones

El Artículo 75 de la Constitución Nacional establece las atribuciones del Congreso de la Nación.

Entre dichas atribuciones, el inciso 2 de la norma trata acerca de la facultad de imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias.

⁵ CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE, Despacho de Comisión, 29ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación), 11 de agosto de 1994.

En cuanto a los regímenes de coparticipación de estas contribuciones, se establece que la distribución entre la Nación, las Provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. La ley convenio deberá ser aprobada por las Provincias.

En este sentido, se dispone que no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por ley del Congreso cuando correspondiere y por la Provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso.

Por su parte, el inciso 24 del referido Artículo 75 establece la atribución del Congreso de aprobar tratados de integración que *deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales* en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos, disponiendo que las normas dictadas en su consecuencia tendrán jerarquía superior a las leyes.

La disposición establece diversos procedimientos para la aprobación de estos tratados, según se trate de acuerdos con Estados de Latinoamérica o con otros Estados, requiriéndose en todos los casos, así como para la denuncia de los tratados referidos, la aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Del análisis de ambos incisos, podemos comprobar que la Constitución prevé la posibilidad de que el Estado Nacional pueda delegar competencia y jurisdicción a organismos supranacionales, a imagen y semejanza de lo ocurrido entre los Estados Europeos y la Comunidad Europea, se trate de organizaciones latinoamericanas o de diversa conformación.

Sin embargo, no se establece dicha posibilidad respecto del Estado Nacional ni de los demás órganos políticos autónomos (provincias, municipios y ciudad de Buenos Aires) respecto de organizaciones *infraestatales* pero de características suprajurisdiccionales, tales como podría serlo un organismo metropolitano con competencia y jurisdicción efectiva sobre los servicios públicos del área involucrada.

El inciso 2, si bien contempla la transferencia de competencias, servicios o funciones con la respectiva reasignación de recursos, se refiere al caso de transferencia de tipo horizontal entre las jurisdicciones concernidas en el régimen de coparticipación (Estado Nacional, Provincias y ciudad de Buenos Aires), más no a la posibilidad de constituir organismos de naturaleza suprajurisdiccional respecto de estos órganos políticos.

Al respecto, la Constitución sólo ha avanzado en el concepto de *regionalización*, supuesto no adaptable al caso en estudio, es decir, a la conformación de entidades con competencia metropolitana. Trataremos el tema de las regiones en nuestro derecho constitucional, en el apartado temático correspondiente.

2.1.1.10 La “Cláusula Comercial”

Por su parte, el inciso 13 del Artículo 75 establece la facultad del Congreso de *reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí*.

Esta potestad se ha dado en llamar “cláusula comercial” y tiene por antecedente la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica. Su atinada inclusión en nuestra Ley Fundamental responde a la necesidad de confiar el comercio interprovincial, en el caso que nos ocupa, a la acción uniforme del poder federal, en función de que el mismo afecta naturalmente a varias provincias.

La “cláusula comercial” incluye al transporte, por cuanto el concepto de comercio comprende, según la interpretación de la jurisprudencia norteamericana, no tan sólo el tráfico de mercancías sino también todos los medios e instrumentos que se utilizan para ese objeto, de suerte que el transporte en sus distintas modalidades constituye una de las principales formas del comercio.

En consecuencia, el comercio interprovincial es de exclusiva jurisdicción nacional, y comprende el intercambio, el tráfico, el tránsito de personas, las comunicaciones y telecomunicaciones y demás instrumentos que sirvan a dicho objeto. Esta ha sido, asimismo, la interpretación de la Corte Suprema de Justicia y de la Procuración del Tesoro de la Nación, en diversos fallos y dictámenes.

Por su parte, las provincias son competentes para reglar su comercio interno y, por ende, el transporte que se realice dentro de su jurisdicción territorial, dado que según ya se indicara, conservan para sí todo el poder no delegado al Gobierno Central. Sin perjuicio de esta facultad, ha interpretado la Corte Suprema de Justicia de la Nación que en el ejercicio de la misma las autoridades provinciales no podrán interferir, obstruir u obstaculizar la potestad federal en la materia, conteste con la supremacía consagrada por el Artículo 31 de la Constitución Nacional. Lo dicho es aplicable también a los municipios, en cuanto regulan el transporte que no excede sus límites geográficos.

2.1.1.11 El Defensor del Pueblo

El Artículo 86 de la Constitución de 1994 ha conferido rango constitucional a la figura del defensor del pueblo, instituto de gran implicancia en el control del ejercicio de las funciones públicas, en especial en lo atinente a todo lo relacionado con los servicios públicos.

Reza el texto constitucional:

“El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.”

“El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.”

La figura del Defensor del Pueblo, tal como se la concibe en nuestros días, proviene del desarrollo de la moderna ciencia política que procura la integración del poder de control al concepto de tripartición clásica de los poderes del Estado.

Las modernas constituciones dedican expresos artículos a los organismos de control, como la Auditoría General o la Sindicatura General de la Nación, e incorporan expresamente la figura del Defensor del Pueblo. De tal suerte, en la búsqueda de una moral pública, que Bartolomé Mitre calificaba como el pudor del pueblo, el ejercicio de los controles institucionales cobra mayor énfasis para acercar salud y credibilidad a los gobiernos y honestidad y eficiencia a la administración del sector público.

¿Qué es el Defensor del Pueblo? Algunos doctrinarios, entre ellos el prestigioso administrativista Agustín Gordillo, señalan que es, nada más ni nada menos, que el abogado de la sociedad.

Sin embargo su más antigua denominación de “*Ombudsman*” es la que marcó su nacimiento en la experiencia sueca del siglo pasado. No se trataba de un nombre caprichoso sino que el mismo significa “hombre que da trámite”. La historia nos cuenta que en 1809 el rey de Suecia puso frente al canciller de Justicia a un representante del pueblo con la misión de velar por el cumplimiento de las leyes. El objetivo era contar con un mecanismo que no fuera parte de la administración y que además tuviera la confianza del pueblo para controlarla. Se concibió así como un *lungamanus* del Parlamento.

Recién al comenzar el Siglo XX la institución pasó a ser adoptada por otros países, en primer lugar, por los países nórdicos vecinos. La Constitución de Finlandia, de 1919, le da recepción, al igual que la de Dinamarca de 1953, ambas conservando la expresión *ombudsman*. Con la generalización del instituto en los distintos países van cambiando los nombres que ha recibido: “contralor” en Israel, “proveedor de justicia” en Portugal, “defensor cívico” en Italia, “procurador de los derechos humanos” en Guatemala, “comisionado de los derechos de los ciudadanos” en Polonia, “comisionado parlamentario” en Inglaterra y Alemania. Así llegamos a la denominación que la Ley N° 24.309 le ha dado: Defensor del Pueblo, como también lo llaman la Constitución española de 1978 y las actuales constituciones de Perú y Colombia.

En el ámbito nacional, luego de un proyecto que no pasó de iniciativa en 1984, se llegó a la Ley N° 24.272 que consagra la figura del Defensor del Pueblo. Asimismo, el Defensor del Pueblo adquirió vigencia constitucional en muchas constituciones provinciales, ya sea bajo ese nombre -como en La Rioja, San Juan, San Luís, Río Negro o Tierra del Fuego- o bajo otra denominación, como el comisionado del pueblo, en la Constitución de Córdoba o el comisionado legislativo en la de Salta. Por su parte, en el ámbito de la Capital Federal la Ordenanza N° 40.839 de 1985 consagró al Defensor del Pueblo, aunque éste solamente entró en funciones tres años más tarde.

Ha sostenido la doctrina que la aparición de la figura del *ombudsman* se justifica por la falta de mecanismos eficaces que representen instrumentos mediadores idóneos para lograr un acercamiento entre el Estado y el ciudadano, quien se ha acostumbrado a vivir en medio de dos ideas que constituyen coordenadas de su existencia: incertidumbre y desconfianza. La primera porque no sabe si está violando alguna reglamentación; la segunda porque no confía demasiado en los remedios jurídicos que le dicen que tiene a su alcance.

Es importante destacar que la legislación sueca distingue, en el marco de la Constitución de 1975, entre diversas clases de defensores del pueblo: el *ombudsman parlamentario*, por el cual el cuerpo legislativo verifica la observancia de leyes y ordenanzas por parte de jueces, funcionarios públicos y hasta oficiales del ejército; el *ombudsman antitrust*, que controla el proceso económico; el *ombudsman de prensa*, al que se pueden presentar quejas sobre la violación de la ética periodística; y el *ombudsman del consumidor*, que debe garantizar la aplicación de las leyes de protección al usuario.

La actividad del defensor del pueblo es de la más variada especie: informar, inspeccionar, investigar, controlar, discutir pública y privadamente, disentir, recomendar, exhortar, influir, criticar, censurar, accionar judicialmente, encuestar, proyectar y programar. Más que un promotor de reclamos judiciales, es un verdadero investigador objetivo, un inspector de asuntos públicos, un factor de la opinión pública y de las exigencias sociales.

La implementación constitucional de la figura del Defensor del Pueblo supone el aporte de una pieza básica para la legitimación del Estado. Está dirigida a establecer un sistema más transparente con reglas claras e incentivos que dificulten involucrarse en actos ilegítimos a quienes están en posiciones de poder público, sumándose a la supervisión que ejercen otros

órganos de control y el propio Poder Judicial. Los clásicos controles internos de la administración pública no son suficientes, dada la complejidad de la vida social actual. De allí es la importancia de establecer un control de naturaleza diferente que se complemente a aquél. Efectivamente, oficia como un complemento al control jurisdiccional, ya que parece utópico pretender que la administración pública puede llegar a autocontrolarse eficazmente a través de la vigilancia o la tutela de los órganos superiores sobre los inferiores.

Para el logro de los altos objetivos que inspiran la creación de la institución es preciso que el Defensor del Pueblo sea una figura de prestigio y que se le asegure independencia funcional, sustentada en suficiente apoyo parlamentario. En efecto, este instituto se crea dentro del ámbito del Congreso de la Nación en razón de que atiende a una concepción parlamentarista, a diferencia de la concepción ejecutiva que lo sitúa dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Esto se encuentra avalado por la mayoría del derecho comparado, así como por la Ley N° 24.284, que es la legislación vigente en la materia en la República.

Y ello es así para dotarlo de mayor independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, cosa que no ocurre frecuentemente cuando funciona en la órbita del Poder Ejecutivo, que es precisamente a quien debe controlar.

Por lo tanto, la figura del Defensor del Pueblo aparece como indispensable para ejercer la representación de los derechos individuales y colectivos ante la posible burocratización de la Administración, con el objeto de protegerlo de sus eventuales errores, arbitrariedades, omisiones o demoras. La propia naturaleza de la institución indica la necesidad de contar con plena autonomía, libertad e independencia con relación a los poderes a los que debe controlar.

Según se desprende del texto constitucional, esta figura cumple una doble misión. Por un lado, ejerce la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en la Constitución y en las leyes, frente a actos de la administración pública, y por el otro lleva adelante el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales. Para ello cuenta con la novedosa incorporación en la norma constitucional de la facultad de ejercer acciones para iniciar procesos y denuncias, es decir, que posee legitimación procesal.

Es dable destacar que el Defensor del Pueblo se encuentra legitimado para intervenir en todas aquellas cuestiones en donde puedan verse afectados no sólo los derechos individuales de las personas sino también los colectivos, a través de todo tipo de medidas y acciones sumarisimas a fin de lograr un efectivo y rápido resultado con relación a un derecho conculcado, violado o amenazado.

Tal como ya se ha dicho, la norma establece que el Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso de la Nación con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. El nombramiento y la remoción por el Poder Legislativo garantizan la verdadera independencia del Defensor, exigiéndose mayoría calificada a fin de que cuente con un sólido respaldo y consenso de los representantes del pueblo.

Si bien el Congreso debe fijar legislativamente las normas que rigen su actuación, no puede en ninguna situación dar instrucciones sobre la manera de tratar los casos, ni interferir en su actividad ni sugerirle en qué caso debe actuar o cuál atender prioritariamente con relación a otro. Es decir que su relación no debe ser entendida como un acatamiento jerárquico y disciplinario al Parlamento sino que se le asegura su plena autonomía funcional para que pueda actuar con objetividad y neutralidad en el cumplimiento de sus funciones, es decir, que si bien debe entenderse como comisionado

del Congreso de la Nación y deba rendir informes anuales ante él, goza de autonomía y no esté sujeto a instrucciones.

En cuanto a la duración de su mandato, se ha considerado conveniente que éste no coincida con el de los legisladores que lo nombran ni con el mandato del Poder Ejecutivo, que es el sujeto controlado, determinándose el plazo de cinco años, con la posibilidad de ser reelegido.

En materia de competencia, resulta clara la diferencia entre la figura del Defensor del Pueblo y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas ya que mientras ésta tiene a su cargo la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la Administración Pública, la función del Defensor del Pueblo es la supervisar la aplicación de las leyes y otras normas sobre servicios públicos tanto como asegurar que los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos no sean vulnerados en los procedimientos ante la Administración Pública. También se diferencia de las funciones del Ministerio Público, que desarrolla la actividad de control ante la administración de justicia.

Con respecto a las funciones inherentes a la actividad del Defensor del Pueblo, el Dr. Agustín Gordillo identifica las siguientes: (i) discutir, disentir, innovar, provocar la creatividad en el ámbito de la administración pública a través de la controversia y la discusión pública; (ii) investigar, y publicar aquellos comportamientos administrativos que constituyen un ejercicio defectuoso de la administración pública; (iii) investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento; (iv) recomendar privada o públicamente a los funcionarios, sea en informes privados o a través de su informe público anual, o por intermedio de partes o conferencias de prensa convocadas al efecto, cuáles acciones estima necesario que la administración pública adopte o cuáles comportamientos debe modificar o normas de procedimiento incorporar; (v) criticar, censurar, amonestar en el sentido de represión de índole moral o política, pero sin implicar ejercicio de potestad disciplinaria *stricto sensu*; iniciar acciones o recursos judiciales contra la administración pública; iniciar acciones o recursos administrativos; efectuar informe anual público sobre sus funciones Auditoría General de la Nación.⁶

2.1.1.12 Auditoría General de la Nación

Otro órgano de vital importancia en el sistema de control institucional instaurado constitucionalmente es la Auditoría General de la Nación.

El Artículo 85 de la Constitución Nacional dispone que el control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo, cuyo examen y opinión sobre el desempeño y situación general de la Administración Pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Asimismo establece que este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente de organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la Administración Pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el

⁶ CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE, *Despacho de Comisión, 13ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)*, 20 de julio de 1994.

trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Como vemos, la reforma constitucional de 1994 confiere a este órgano rango constitucional. Su naturaleza jurídica es la de un organismo de control externo del sector público nacional, quien a su vez debe asesorar al Congreso Nacional y estará presidido por un miembro del partido de la primera minoría que actúa en el Congreso.

El hecho de encontrarse en la órbita del Poder Legislativo sumado a que estará presidido por un miembro de la oposición, confiere gran transparencia a este instituto, que cuenta con autonomía funcional.

Toda vez que su competencia alcanza al contralor de los organismos centralizados y descentralizados, queda necesariamente bajo su órbita de actuación el control de la actividad de los entes de regulación de los servicios públicos.

2.1.1.13 Las Regiones

En la Reforma Constitucional de 1994 se ha dado cabida al concepto de *región* como uno de los ejes del fortalecimiento del régimen federal, objetivo puesto de relieve en la ley declarativa de la necesidad de la reforma, la que expresamente establece que dicho fortalecimiento se relacionará con la prestación de servicios y en materia de gastos y recursos, con la creación de regiones para el desarrollo económico y social, con la jurisdicción provincial en los establecimientos de utilidad nacional y con la posibilidad de las provincias de realizar gestiones internacionales.

Tal como ya se ha señalado, el Artículo 124 establece que:

“las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines”.

De conformidad con el derecho comparado, podría conceptualizarse la región como la unidad territorial más extensa del interior de cada nación situada inmediatamente en el ámbito inferior del gobierno central, dotada o no de personalidad jurídica.⁷

En líneas generales, en la génesis de las regiones verificamos la presencia de los más variados criterios, los cuales van desde puramente geográficos, hasta criterios de planificación o bien histórico-culturales. Cualquiera sea el caso, es indudable que la noción de región consigue adaptarse más exitosamente a los patrones y modelos económicos actuales, trascendiendo los límites políticos tradicionales de las diversas jurisdicciones involucradas en una experiencia de regionalización.

La descentralización y desconcentración a partir de la regionalización ha tenido modernamente una importante generalización, no sólo en los estados europeos sino también en naciones latinoamericanas. Y es dable destacar que aún determinados países con regímenes unitarios de gobierno han adoptado la solución de la regionalización como forma de integración económica y social, tales como Colombia, Chile o Perú.

En cuanto a la constitucionalización del concepto de región en nuestro derecho positivo y su implicancia en el régimen federal de gobierno, cabe señalar que en opinión de muchos doctrinarios, con la reforma de 1994 se ha profundizado la descentralización del Estado Argentino, entendida como el fraccionamiento del poder con relación al territorio. De tal suerte, existen actualmente cuatro niveles de gobierno en el esquema político federal

⁷ Comité de Asuntos Regionales del Consejo de Europa (CEMRE).

argentino: el Gobierno Federal, los Gobiernos de Provincia, el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y los Gobiernos Municipales Autónomos.

Sin duda, la consagración constitucional de las autonomías de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios fortalece el concepto de federalismo. Sin embargo, la posibilidad de creación de niveles regionales para el desarrollo económico y social no constituyen instancias de gobierno político de un conjunto de provincias.

Sostiene Germán Bidart Campos que la introducción del regionalismo no viene a intercalar una nueva estructura política en la organización tradicional de nuestro régimen federal de gobierno. En este sentido, el autor entiende que la regionalización prevista en nuestra Constitución sólo implica un sistema de relaciones interprovinciales para la promoción del desarrollo económico y social. Toda vez que la disposición no incluye el nivel de decisión política, las relaciones entre provincias regionalizadas no son otra cosa que relaciones intergubernamentales, que no podrán producir desmembramientos en la autonomía política de las provincias.

En cuanto a la competencia para crear regiones, la doctrina ha interpretado que la misma está atribuida a las provincias, las cuales pueden, en tal caso, establecer órganos con facultades propias que no constituirán niveles de decisión política.

De tal suerte, el Gobierno Federal no estaría facultado para crear regiones mediante ley nacional. Sin embargo debe señalarse que el Artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional establece la atribución del Congreso de promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones.

Armonizando los preceptos constitucionales, se ha interpretado que concierne al Gobierno Federal la legítima participación en los procesos de regionalización. En lo atinente al mecanismo institucional para la creación de regiones, los acuerdos de integración regional constituyen los denominados tratados parciales que establece El Artículo 125 ya mencionado.

La norma del Artículo 124, en definitiva, no implica la creación de un nuevo nivel político de gobierno, dado que la noción de región está acotada al logro de objetivos de carácter económico y social, constituyendo en esencia una forma de descentralización administrativa del poder en el territorio y no una forma de descentralización política dotada de autonomía, tal como por ejemplo lo son la Comunidades Autónomas Españolas.

Una experiencia de creación de regiones en nuestro país, con posterioridad a la reforma constitucional, está representada por la celebración del Tratado de Creación de la Región Central, suscripto entre las Provincias de Córdoba y Santa Fe, con la incorporación posterior de la Provincia de Entre Ríos.

Las competencias inherentes a la Región Central son ejercidas por la Junta de Gobernadores, integrada por los gobernadores de las provincias involucradas y por un Comité Ejecutivo, integrado por ministros de dichas provincias, órgano encargado de implementar las políticas y decisiones adoptadas por la Junta. El nivel deliberativo y de planificación se encuentra dado por la Comisión Parlamentaria Conjunta, integrada por legisladores de cada jurisdicción, mientras que la instancia de coordinación administrativa y organizativa de los restantes niveles está representada por la Secretaría Administrativa.

La conformación de esta región prevé la posibilidad de que la misma desarrolle vínculos o relaciones tanto internas (con los municipios abarcados) como externas, a través de la posibilidad de su inserción en el Mercosur.

En el mismo orden de ideas se inscribe la creación de la Región Patagónica mediante tratado suscripto en el año 1996 por los Gobernadores de las Provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén y La Pampa. Es importante destacar que el Estatuto organizativo de esta región prevé el desarrollo de acciones tendientes a homogeneizar la legislación vigente en las provincias integrantes, así como también crea el Foro de Superiores Tribunales de Justicia, con funciones de asesoramiento, consulta y unificación de criterios interpretativos.

Como puede observarse, en ninguno de los casos señalados se confiere personalidad jurídica a la región ni se le delegan competencias inherentes a las provincias, convalidando el *status* constitucional conferido a estas organizaciones que no constituyen nuevos niveles de gobierno.⁸

Ahora bien, explorada la naturaleza jurídica de la institución *región*, ¿es dable echar mano de esta figura para encaminar la conformación de una Región Metropolitana para la ciudad de Buenos Aires, la que, con carácter de instancia jurisdiccional, adquiera competencia sobre la gestión del transporte?

Desarrollaremos la cuestión en el acápite correspondiente al Área Metropolitana de Buenos Aires.

2.2 Competencia Material y Territorial del Poder Federal y los Poderes Locales en materia de Transporte

2.2.1 Las Jurisdicciones Nacional y Provincial

Expuesta como ha sido la naturaleza jurídica de nuestro sistema federal de gobierno y analizadas las disposiciones aplicables de la Constitución Nacional, corresponde encarar el análisis de las potestades de las diversas jurisdicciones de gobierno en materia de transporte.

Tal como ya se ha señalado, 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 que incluye al transporte. En este sentido, y consonantemente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha interpretado que el transporte de pasajeros de un punto a otro del territorio, como elemento esencial del comercio, también debe ser regulado por el Congreso de la Nación (conf. “Empresa Gutiérrez SRL c/ Provincia de Catamarca”, Fallos 316:2685).

Asimismo, 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.

De tal suerte, pues, 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.

⁸ Daniel A. Sabsay - María del Carmen García - Andrés Nápoli - Daniel Ryan, “Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción”. *FARN, Buenos Aires, 2002*.

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, ya se ha indicado que 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.

2.2.1.1 Legislación y Normativa Nacional

2.2.1.1.1 Transporte Automotor

A la luz de los principios antes reseñados es que debe entenderse el ejercicio de las atribuciones otorgadas por el Artículo 3° de la Ley N° 12.346 a las provincias y municipalidades.

En efecto, en ejercicio de su facultad exclusiva de reglamentar el transporte interprovincial, el Congreso Nacional sancionó en el año 1937 la Ley N° 12346. La misma dispone en su Artículo 3° que las provincias y municipalidades podrán reglamentar el tráfico de pasajeros, encomiendas o cargas en servicios locales cuyos puntos terminales estén situados dentro de su territorio, cualesquiera que sean los caminos que utilice, pero esas reglamentaciones no podrán afectar los transportes interprovinciales regidos por dicha ley y sus disposiciones reglamentarias.

Asimismo establece que en ningún caso, las empresas de transporte por camino quedarán sujetas a más de una jurisdicción, salvo el derecho que corresponde a las municipalidades para fijar recorridos y reglamentar el tránsito dentro de la zona urbana del municipio. Lo dicho es válido también para el ejercicio de sus poderes de policía.

El Reglamento General de la Ley N° 12.346 fue aprobado por el Decreto Nacional N° 27.911/39. Su Artículo 4° rezaba que la reglamentación, medidas o actos que puedan disponer las provincias o municipalidades referentes a sus tráficos locales de pasajeros, encomiendas, cargas o haciendas, no podrán afectar, perturbar o trabar, directa o prácticamente, los transportes realizados con permiso de la Nación. Asimismo, las disposiciones sobre recorrido o tránsito en la zona urbana de los municipios, no podrán aplicarse de modo que graven o dificulten, de hecho, el transporte autorizado.

Si bien el Decreto N° 27.911/39 fue luego derogado por el Decreto N° 958/92, el espíritu de la norma señalada se encuentra en plena consonancia con las disposiciones legales y constitucionales analizadas.

El mencionado Decreto N° 958/92, modificado por el Decreto N° 808/95, es el ordenamiento vigente reglamentario del transporte de pasajeros de carácter interurbano de jurisdicción nacional. Esta norma rige el transporte por automotor de pasajeros por carretera que se desarrolla en el ámbito de la jurisdicción nacional, y comprende el transporte interjurisdiccional que se realiza entre las Provincias y la Capital Federal, entre Provincias y en los puertos y aeropuertos nacionales, entre ellos, o entre cualquiera de ellos y la Capital Federal o las Provincias; excluyendo expresamente de sus alcances al transporte de personas que se desarrolle exclusivamente en la RMBA.

Cabe destacar que, a pesar de que la Ley N° 24.653 que regula el transporte automotor de carga de jurisdicción nacional, dispuso dejar sin efecto la Ley N° 12.346 para el transporte de carga por carretera, aún conservan vigencia las restantes disposiciones de dicha ley, regulando su Artículo 3° las recíprocas potestades del poder central y los poderes locales, con el alcance que se desprende de los principios constitucionales que hemos venido analizando.

Por su parte, y en materia de transporte de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano de jurisdicción nacional, impera en la actualidad el Decreto N° 656/94, con ámbito de aplicación en la Región Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires. La misma está integrada por la Capital Federal y los siguientes cuarenta y dos municipios de la Provincia de Buenos Aires: Tigre, San Fernando, San Isidro, Vicente López, General San Martín, Malvinas Argentinas, José C. Paz, San Miguel, La Matanza, Morón, Hurlingham, Itzaingó, Merlo, Tres de Febrero, Esteban Echeverría, Ezeiza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, Quilmes, Florencio Varela, Berazategui, Zárate, Campana, Escobar, Pilar, General Rodríguez, La Plata, Marcos Paz, Brandsen, General Juan Domingo Perón, San Vicente, Berisso, Ensenada, Moreno, Cañuelas, Luján, General Las Heras, Mercedes, Lobos y Exaltación de la Cruz.

Por aplicación de esta normativa se regulan los servicios de transporte, de naturaleza interjurisdiccional, que vinculan la Ciudad de Buenos Aires con los citados 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. A modo de reglamentación se establecen por Resolución de la Secretaría de Transporte de la Nación las regiones o zonas del interior del país, denominadas Unidades Administrativas, conformadas por uno o más partidos o departamentos de una provincia y uno o más partidos o departamentos de otra provincia.

Como puede verse, 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, en caso de encontrarse situados en las referidas Unidades Administrativas; ejerciendo la Nación válidamente su competencia sobre dichos servicios de naturaleza interjurisdiccional, sin perjuicio, como ya hemos visto, de las atribuciones que en materia de tránsito y establecimiento de paradas le competen a las comunas involucradas.

Cabe en este punto referirse brevemente a la específica competencia que asiste al Estado Nacional en razón de la materia. Como hemos visto, y en los ámbitos geográficos señalados, el Decreto N° 656/94 rige el transporte automotor de pasajeros de carácter urbano y suburbano. Empero, su Artículo 4° estipula que quedan excluidos de sus alcances los servicios de taxímetros, los vehículos de servicios fúnebres, las ambulancias y los servicios que prestan los vehículos de alquiler destinados al transporte de no más de cinco personas, excepto aquellos que se presten en el ámbito portuario y aeroportuario de jurisdicción nacional.

La exclusión de los servicios que prestan este tipo de vehículos obedece a la competencia de orden comunal existente sobre los mismos. No obstante sí se regula la prestación de los servicios de transporte de pasajeros que efectúan los vehículos de alquiler con conductor, en los puertos y aeropuertos sometidos a jurisdicción federal dentro de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Paralelamente, el Decreto N° 958/92 es de aplicación a estos tránsitos fuera de la citada Región.

Corresponde aclarar que las prestaciones que nos ocupan se rigen por los distintos ordenamientos normativos municipales, que establecen las condiciones y requisitos para la habilitación y prestación de los servicios de alquiler de automóviles con taxímetro y de alquiler de automóviles particulares, reservándose cada jurisdicción municipal el control del cumplimiento de dichos regímenes en sus límites geográficos.

En el mismo orden de ideas, la competencia respecto de los ámbitos portuarios y aeroportuarios corresponde exclusivamente al Estado Nacional por hallarse sometidos a la

jurisdicción del mismo, imperando allí la regulación dictada por éste al efecto, es decir los Decretos N° 958/92 y 656/94 y sus reglamentaciones, según el caso.

En lo atinente a esta materia, el Artículo 40 del Decreto N° 958/92, establece que en todos los puertos, aeropuertos y aeródromos nacionales podrán ingresar taxímetros habilitados en cualquier jurisdicción, para el ascenso y descenso de pasajeros, y su transporte desde y hacia la jurisdicción de origen, no estando sujetos al pago de estacionamiento, derecho o tasa al ingreso o egreso.

En cuanto a los vehículos particulares que prestan servicios en estas terminales, se ha dado en llamarlos Servicios del Ámbito Portuario y Aeroportuario. Se trata de una modalidad de los Servicios de Oferta Libre, regulados por el Decreto N° 656/94 y sus reglamentaciones aprobadas por la Secretaría de Transporte, definidos como aquellos destinados al traslado de personas hacia y desde los puertos y aeropuertos sometidos a la jurisdicción nacional.

Cabe consignar a esta altura del análisis que, atento a la confluencia de las diversas atribuciones que venimos analizando, la jurisprudencia del Alto Tribunal ha establecido que frente a un conflicto entre las dos jurisdicciones, esto es, entre la aplicación de una ley nacional o su reglamentación y una ley o decreto provincial, u otro ordenamiento de orden municipal, debe estarse a lo dispuesto por la primera, con arreglo a lo prescripto por el Artículo 31 de la Constitución Nacional. Concordantemente, la doctrina local ha entendido que la competencia nacional tiene una jerarquía superior a la provincial: es suprema; de modo que frente a un conflicto de poderes, predomina la jurisdicción nacional por sobre la provincial o municipal.

Para completar el relevamiento de la normativa nacional aplicable al transporte automotor, encontramos la Ley N° 24.653, regulatoria del transporte automotor de cargas de carácter interjurisdiccional. Este transporte es el que se efectúa entre las provincias y con la Capital Federal, así como el realizado en o entre puertos y aeropuertos nacionales con una provincia o la Capital Federal. También rige el transporte de cargas de carácter internacional, tanto el realizado entre la República Argentina y otro país como el efectuado entre otros países en tránsito por éste, exceptuándose la aplicación de sus disposiciones respecto de aquellos aspectos regulados en convenios internacionales.

2.2.1.1.2 Transporte ferroviario

La norma de encuadre del transporte ferroviario de jurisdicción nacional en su actual concepción es la Ley N° 23.696 del 23/8/89 de Reforma del Estado, bajo cuyas prescripciones se desarrolla el proceso de concesionamiento al sector privado de los servicios ferroviarios de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires, de superficie y subterráneos. El plexo normativo aplicable se completó con los instrumentos reglamentarios y complementarios, Decretos Nos. 666/89, 2074/90 y 1143/91.

Así, en el marco de la reestructuración del sistema ferroviario se crea la empresa Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA) mediante el Decreto N° 502/91, empresa que asume la explotación de los servicios urbanos y suburbanos de pasajeros de la Red Ferroviaria Metropolitana, manteniendo derechos de propiedad sobre los inmuebles y el material rodante afectados a la prestación. Por su parte, la empresa Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE) explotaba los servicios subterráneos de la ciudad.

A partir del año 1993 y hasta 1995, se produjo el otorgamiento en concesión de la explotación de los servicios, divididos en siete grupos que abarcaban las líneas de FEMESA y SBASE, como resultado de los procesos de licitación llevados a cabo por parte del Gobierno Nacional.

Por diversos decretos del Poder Ejecutivo se aprueban los contratos de concesión que rigen los vínculos entre el Gobierno Nacional y las empresas concesionarias, los que constituyen asimismo los marcos normativos aplicables al sector. Algunos de los contratos de concesión han sido readecuados en virtud de los procesos de renegociación iniciados en el año 1997.

Sin perjuicio de ello, la normativa que regula la actividad del transporte ferroviario está constituida 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. Esta legislación, de muy antigua data, realiza el deslinde entre los ferrocarriles nacionales y provinciales, a la vez de contener las disposiciones que regulan la explotación y la construcción de ferrocarriles en el país, sufriendo hasta el presente innumerables modificaciones y adaptaciones.

La reglamentación en la materia, representada por los Decretos Nos. 90.325/36, 1140/91, 1141/91 y 1143/91 norman acerca de los deberes y derechos de los operadores y los usuarios del servicio, innovaciones tecnológicas, seguridad del transporte en general y lineamientos normativos para el otorgamiento en concesión de los servicios.

Del relevamiento general efectuado, resalta el caso de los servicios subterráneos, dado que aunque los mismos han sido concedidos por parte del Gobierno Nacional, en la actualidad se ha transferido al Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires el ejercicio de determinadas atribuciones y competencia al respecto.

En virtud de ello, el citado gobierno resulta ser el propietario de los activos, tanto como corresponsable del control de la red de subterráneos de la ciudad y autoridad concedente de los servicios resultantes de la ampliación de la red.

2.2.1.2 Legislación y Normativa en la Provincia de Buenos Aires

2.2.1.2.1 Constitución de la Provincia de Buenos Aires

Según ya hemos señalado, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires no consagra ni desarrolla el régimen de autonomía municipal, pese a haber sido reformada en el año 1994, inmediatamente después de la reforma de la Constitución Nacional.

La Carta Magna Provincial regula el Régimen Municipal en sus Artículos 190 a 197.

Dentro de este régimen, se establece que la administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la provincia, estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo.

Asimismo, se establece que la vialidad pública es una atribución inherente al régimen municipal, pudiendo dictar ordenanzas y reglamentos dentro de sus atribuciones.

En razón de la supremacía de la Constitución, se dispone que todos los actos y contratos emanados de autoridades municipales que no estén constituidas en la forma que ella prescribe serán de ningún valor.

Asimismo establece que los conflictos internos de las municipalidades, los de las distintas municipalidades entre sí o con otras autoridades de la provincia, serán dirimidos por la Suprema Corte de Justicia.

La Constitución dispone la creación por ley de un Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos provinciales y municipales.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas de la Provincia tendrá atribuciones para inspeccionar las oficinas municipales que administren fondos públicos y tomar las medidas necesarias para prevenir cualquier irregularidad.

Se consagra la facultad de la Legislatura para establecer tribunales de justicia, pudiendo crearse una instancia de revisión judicial especializada en materia de faltas municipales. Asimismo, los casos originados por la actuación u omisión de la provincia, los municipios y los entes descentralizados en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en lo contencioso-administrativo.

Establece finalmente en materia municipal, que la Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad de que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta.

En cuanto al instituto del Defensor del Pueblo, éste se recepta en su Artículo 55, teniendo a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la provincia o sus empresas concesionarias.

En cuanto a la Acción de Amparo, el Artículo 20 inciso 2 establece que la misma podrá ser ejercida por el Estado o por particulares, cuando por cualquier acto, hecho, decisión u omisión, proveniente de autoridad pública o de persona privada, se lesione o amenace, en forma actual o inminente con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, el ejercicio de los derechos constitucionales individuales y colectivos.

En materia Ambiental, el Artículo 28 dispone que los habitantes de la provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada. En materia ecológica deberá controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema y promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo. Asimismo se garantiza el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, estando toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente, obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo.

El sistema educativo garantizará una calidad educativa equitativa que enfatice la protección y preservación del medio ambiente.

Finalmente, en materia de consumidores y usuarios, se establece en el Artículo 38 que los mismos tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección frente a los riesgos para la salud y su seguridad, a la promoción y defensa de sus intereses económicos y a una información adecuada y veraz.

La provincia proveerá a la educación para el consumo, al establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos y promoverá la constitución de asociaciones de usuarios y consumidores.

2.2.1.2.2 Ley Orgánica de las Municipalidades

La Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires fue aprobada por Decreto N° 6769 del año 1958, el cual ha sido modificado por innumerable cantidad de leyes desde entonces.

El ordenamiento trata acerca de la constitución de las Municipalidades, y en general todas las cuestiones atinentes al régimen municipal, a sus autoridades, a los recursos municipales y a las relaciones de éstas con la Provincia.

En materia de servicios públicos, además de la prestación directa por el Municipio, la ley prevé la posibilidad de otorgar concesiones a empresas privadas, la cual deberá efectuarse exclusivamente por licitación pública.

En materia de Consorcios, establece que podrán formarse consorcios entre varios municipios, o entre una o más municipalidades con la Nación o la Provincia u otras Provincias para la concreción y/o promoción de emprendimientos de interés común. Los consorcios tendrán personalidad propia y plena capacidad jurídica y se regirán por las disposiciones de la ley, por sus estatutos orgánicos, la normativa local y general, y los principios específicos de la actividad que constituya su objeto. Los gastos de funcionamiento del consorcio no podrán exceder del diez por ciento del presupuesto total por cada ejercicio.

Como experiencias de constitución de consorcios municipales, dentro del Área Metropolitana de Buenos Aires, encontramos la Región del Desarrollo Urbano y Productivo, integrada por los Municipios de Zárate, Campana, Exaltación de la Cruz, Escobar, Pilar, Moreno, Gral. Rodríguez y Luján; así como la Región Metropolitana Norte, compuesta por los Municipios de San Fernando, San Isidro, Tigre y Vicente López.

Dichas organizaciones constituyen consorcios regionales con objetivos comunes, centrados en mejorar la calidad de vida de sus habitantes mediante la coordinación y articulación de acciones. En especial se trabajan temas comunes de tránsito, planeamiento urbano, disposición de residuos, normativas comunes en salud y vida urbana, entre otros.

Finalmente, y en conexión con esta materia, cabe resaltar que la Ley N° 24.807 establece el régimen jurídico de la Federación Argentina de Municipios, entidad pública no estatal con personería jurídica, de la que pueden formar parte todos los municipios del país que elijan asociarse voluntariamente.

Sus principales finalidades y objetivos son: contribuir al fortalecimiento de una democracia pluralista y federal y defender la vigencia de la autonomía municipal en el marco de los preceptos contenidos en la Constitución Nacional (propiciando que las decisiones y acciones gubernamentales favorezcan una real y efectiva descentralización de las competencias políticas, administrativas y financieras, basada en la autonomía municipal); representar a los municipios asociados ante los Poderes nacionales Ejecutivo, Legislativo y Judicial, las autoridades provinciales, organismos nacionales y provinciales, agencias, entidades y organismos extranjeros e internacionales; y en general promover la mejora general de la administración municipal, especialmente en materia de sistemas de información, planificación, programación, gerenciamiento, administración y control de gestión, impulsando convenios y programas para implementar acciones de cooperación y asistencia técnica y de desarrollo de los recursos humanos.

También le asiste competencia para impulsar e implementar todo tipo de acuerdos, convenios y programas con Organismos Públicos, No Gubernamentales y Privados, del país y del exterior, que favorezcan emprendimientos y actividades que beneficien a las administraciones municipales y a la comunidad. Asimismo, le corresponde dar apoyo a la realización de estudios referidos a los marcos regulatorios de prestación de servicios públicos.

2.2.1.2.3 Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros

La Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros fue aprobada por Decreto-Ley N° 16.378/57 y sus sucesivas modificaciones. Este ordenamiento rige el servicio público de transporte colectivo de pasajeros en la Provincia, su organización y prestación.

Mediante esta norma se instituye a la Dirección Provincial del Transporte como autoridad de aplicación de la ley y de fiscalización de los servicios.

Establece que la política y planificación del transporte propenderá a organizar un sistema de transporte público de pasajeros, integrado por sistemas regionales racionalmente coordinados y combinados con servicios de jurisdicción nacional y comunal para asegurar su economía, continuidad y eficiencia.

Asimismo, dispone que los servicios intercomunales de transporte colectivo quedarán bajo la exclusiva fiscalización y competencia de la Dirección Provincial del Transporte de la Provincia, sin perjuicio dentro de las zonas urbanas, de las normas municipales de policía circulatoria, que les serán aplicables previo acuerdo con aquélla, y en ningún caso podrán desviar, dificultar, disminuir o re-gravar en forma directa o indirecta su recorrido, combinaciones y lugares de parada y acceso y en general, el costo y duración del transporte.

La Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros cuenta con reglamentaciones efectuadas por los Decretos N° 6864/58 (Servicio de transporte público de personas por automotor), 3736/96 (Servicios especializados de transporte público interurbano "puerta a puerta"), 1117/2003 (Servicio de remises de carácter intercomunal) y 2194/2001-1049/2002 (Modalidades de los servicios).

2.2.1.2.4 Código de Tránsito

Finalmente encontramos el Código de Tránsito de la Provincia de Buenos Aires, aprobado por Ley N° 11.430, texto ordenado por Decreto 690/2003.

2.2.2 La Jurisdicción Municipal

Expuestas que han sido las particulares competencias que recaen en los diversos órganos de gobierno según su jurisdicción territorial, y el juego armónico de los preceptos de raigambre constitucional en la materia, corresponde entrar al análisis de los principales aspectos que caracterizan al transporte sometido a jurisdicción municipal.

Hemos analizado abundantemente la cuestión de la autonomía de los municipios consagrada por la Constitución Nacional reformada en 1994. Así, vimos como el Artículo 123 de la Carta Magna establece que cada provincia dictará su propia constitución asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Por tanto, deben ser las Provincias las verdaderas hacedoras de la autonomía municipal, puesto que ésta, aunque de neta raigambre constitucional, precisa desarrollarse y articularse a través de la regulación que las respectivas constituciones provinciales efectúen en punto al contenido y dimensión de su autonomía en los aspectos indicados.

Tal como ya hemos señalado con anterioridad, en función del mandato constitucional del Artículo 123 así como también, y en forma coincidente, lo ha establecido la Suprema Corte de Justicia, las constituciones provinciales reformadas con posterioridad a 1994 reconocen expresamente la autonomía de sus municipios, consignando la facultad de los mismos para dictar sus propias cartas orgánicas.

Sin embargo ya se ha mencionado el déficit de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, la cual ha sido modificada con posterioridad al año 1994 manteniendo inalterada la situación de sus municipios, es decir, sin consignar la expresa facultad de los mismos para dictar sus propias cartas o estatutos organizativos. Por ausencia de esta disposición los municipios de la Provincia de Buenos Aires continúan regidos por las prescripciones de la Ley Orgánica de las Municipalidades antes referida, sin perjuicio de las reglamentaciones locales emitidas a través de ordenanzas que deben ajustarse a los lineamientos de la referida ley orgánica de la legislatura provincial.

No obstante lo expuesto, y como principio de carácter general puede enunciarse que será de competencia y jurisdicción comunal todo servicio de transporte cuyos puntos terminales se encuentren en el territorio de un municipio. Debe aclararse el caso de los servicios de taxis y remises, los que originando el viaje en el municipio que ha expedido sus habilitaciones, podrán descender pasajeros aún fuera del perímetro del mismo. Ya ha sido tratado, asimismo, el encuadre normativo de estas prestaciones cuando se desarrollan en los puertos y aeropuertos nacionales.

2.2.2.1 Normativa aplicable

En cuanto a las potestades en materia de transporte automotor, corresponde indicar que, dada la autonomía de rango constitucional que caracteriza a los municipios, los mismos se rigen por sus cartas orgánicas municipales que constituyen sus leyes fundamentales, y pueden darse su propia regulación en materia de transporte, verificándose naturalmente disparidad normativa en la innumerable cantidad de comunas que integran el país. Debe hacerse la salvedad del caso de los municipios de la Provincia de Buenos Aires (42 de los cuales integran la Región Metropolitana) toda vez que hasta el presente su autonomía no ha sido consagrada ni desarrollada por la constitución de la provincia.

No obstante ello, y por entrañar todos ellos similar naturaleza en este aspecto, se analizará la organización primaria de los municipios en cuanto a sus órganos de gobierno y la competencia de los mismos en punto al transporte recaído bajo su jurisdicción. Las principales funciones relativas al transporte y tránsito comprenden las siguientes atribuciones no taxativas:

1. Asegurar y controlar el transporte público de pasajeros en su jurisdicción y fijar sus tarifas.
2. Dictar el Reglamento de Tránsito y reglamentar sistemas de prevención de ruidos molestos, gases tóxicos, seguridad y salubridad en los medios de transporte públicos y privados.
3. Dictar el Código de Faltas Municipal.
4. Ejercer el Poder de Policía en las materias de su competencia.
5. Asegurar que el uso del suelo municipal tenga como primordial función el aspecto social.

Las Carta o Leyes Orgánicas Municipales reglan con frecuencia acerca de los permisos o concesiones que podrá otorgar el Municipio para la prestación de los servicios públicos de transporte de su jurisdicción, según los siguientes lineamientos no taxativos:

1. La facultad compete al Concejo Deliberante.
2. Se establece el término de vigencia de las concesiones y su posibilidad de prórroga.
3. Las tarifas serán aprobados por ordenanza del Concejo Deliberante.

-
4. La fiscalización de las actividades relativas a la prestación del servicio se ejercerá por el Departamento Ejecutivo.
 5. Los concesionarios darán garantía de la regular y eficiente prestación, que guardará relación con el valor de los capitales y la importancia y magnitud de los servicios.
 6. La Municipalidad podrá incautarse de las empresas concesionarias o de los bienes afectados a la concesión, por incumplimiento o abandono imputables al concesionario que afecte gravemente el orden público, y tomar a su cargo la prestación del servicio.
 7. En caso de no mediar acuerdo para la prórroga al vencimiento del contrato, la Municipalidad podrá otorgar nuevas concesiones.

En cuanto a los sistemas de prestación es frecuente, según los casos, que la misma sea directa, por concesión o licitación pública o bien por permisionarios en situaciones excepcionales, a fin de atender a la continuidad de los servicios, siendo en estos casos una autorización de carácter precario.

También norman corrientemente las Cartas Orgánicas acerca de la Justicia Municipal de Faltas, asignándole la competencia de juzgar sobre las faltas, infracciones o contravenciones a las disposiciones municipales en vigor. Está integrada comúnmente por diversos Juzgados de Faltas y una Cámara de Apelaciones que actúa como tribunal de alzada o como tribunal con competencia originaria y exclusiva en las materias que se fijen por ordenanzas especiales.

Finalmente, prevén la Cartas Orgánicas la facultad del municipio de regular el tránsito dentro de su jurisdicción. Las Ordenanzas de Tránsito reglan asimismo múltiples disciplinas, referidas generalmente a educación vial, accidentología y seguridad en el transporte. Suelen coordinar en general las tareas de investigación y prevención en materia de accidentes de tránsito, así como llevar el registro de los antecedentes de los conductores y aplicación del instituto de la reincidencia.

Estas regulaciones son aplicables a la circulación de las personas y los vehículos terrestres en cuanto fueren causa del tránsito, conteniendo disposiciones aplicables en particular al transporte público de pasajeros y cargas, atinentes a:

- circulación vehicular.
- velocidades de circulación.
- transporte de escolares.
- planificación del tránsito urbano, con posibilidad de establecer carriles o vías exclusivas.
- prohibiciones relacionadas con la seguridad en general.
- documentación requerida para conducir.
- seguro obligatorio.
- clases de licencia de conductor y edades mínimas y máximas para conducir.
- condiciones de seguridad.
- contaminación ambiental.
- revisión técnica de unidades.
- dimensiones y pesos máximos.
- faltas de tránsito graves y leves.

Sin perjuicio de ello, cabe señalar que la Ley Nacional de Tránsito y Seguridad Vial Nº 24.449 dispone, en su Artículo 91, invitar a las provincias a adherir íntegramente a ella y a sus reglamentaciones, con lo cual quedará establecida automáticamente la reciprocidad; así como a integrar el Consejo Federal de Seguridad Vial, creado por su Artículo 6º, conjuntamente con el Gobierno Federal y la ciudad de Buenos Aires.

En materia de Servicio de Vehículos de Alquiler con Taxímetro, puede observarse en algunos municipios que la ordenanza que rige su prestación lo declara Servicio Público. Los permisos para operar este servicio se conceden mediante autorización del Departamento Ejecutivo, órgano que también expide la pertinente licencia que habilita como conductor de este servicio, así como la habilitación que acredita el ajuste del automóvil afectado a las condiciones reglamentarias. El mismo podrá ser conducido por su propietario, quien será el titular de la autorización o bien por un conductor no titular, quien poseerá licencia en todos los casos y se ajustará a idénticas disposiciones normativas que el conductor titular.

Este tipo de norma regula en general diversos aspectos atinentes a:

- Particularidades operativas de la prestación.
- Régimen de otorgamiento y transferencia de las autorizaciones.
- Derechos y obligaciones de los agentes.
- Cumplimiento estricto de los turnos diarios de prestación.
- Régimen de fiscalización y control.
- Condiciones a cumplimentar respecto de conductores y vehículos.
- Antigüedad máxima para las unidades afectadas al servicio.
- Características técnicas de los automóviles a emplear y frecuencia de su inspección técnica.
- Régimen de penalidades por infracciones a la ordenanza.
- Tope mínimo de servicios, establecido normalmente en una cantidad de taxis cada determinado número de habitantes del municipio.
- En ocasiones, se establecen paradas fijas para la prestación del servicio, sujetando a reglamentación su cantidad, ubicación y capacidad de estacionamiento, así como la guardia nocturna que debe prestarse en las mismas.

En cuanto a la reglamentación del Servicio de Remises, las ordenanzas que rigen esta materia disponen normalmente que los permisos para operar este servicio se concedan mediante autorización del Departamento Ejecutivo a una determinada Agencia cuyo titular podrá ser persona física o jurídica. También expide el Ejecutivo Municipal la pertinente licencia que habilita como conductor de este servicio, así como la habilitación que acredita el ajuste del automóvil afectado a las condiciones reglamentarias.

Esta clase de normativa regula ordinariamente aspectos atinentes a:

- Prestación del servicio a cargo de Agencias constituidas a tal fin, habilitadas municipalmente, con local administrativo y playa de estacionamiento, con un mínimo de vehículos de propiedad de la misma o de sus dependientes.
- Derechos y obligaciones de las Agencias y sus dependientes.
- Particularidades operativas de la prestación.
- Régimen de otorgamiento de las autorizaciones.
- Régimen de fiscalización y control.

-
- Condiciones a cumplimentar respecto de conductores y vehículos.
 - Antigüedad máxima para las unidades afectadas al servicio.
 - Características técnicas de los automóviles y la frecuencia de su inspección mecánica.
 - Régimen de penalidades por infracciones a la norma.
 - Puede o no establecer topes a la cantidad de servicios que se autorizarán, en función del grado de afectación que sufra el autotransporte público ante la aparición de un número creciente de remises.
 - Prohibición de pregonar callejeramente los servicios y de estacionar en cualquier lugar del radio municipal que no sea el autorizado como playa de estacionamiento.

2.2.3 La Jurisdicción de la Ciudad de Buenos Aires

Hemos analizado con anterioridad el caso particular de la ciudad de Buenos Aires y su peculiar *status* jurídico conferido por la Constitución Nacional. En efecto, por imperio del Artículo 129 la Ciudad de Buenos Aires tiene un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción.

El alcance de estas facultades es fijado por el Estatuto Organizativo de sus instituciones, que no es otra cosa que la actual Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sancionada en el año 1996.

2.2.3.1 Legislación y Normativa en jurisdicción del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires

Encontramos en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires una importante cantidad de normas de diverso rango, desde la propia Constitución de la ciudad hasta disposiciones referidas a temas vinculados con la materia en estudio.

Así, resultan de especial atención la normativa referida a la creación y funcionamiento del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, tanto como la imperante en materia de defensa de los consumidores y usuarios.

El plexo normativo y regulatorio se completa con diversas disposiciones relativas a temas conexos, como ser el transporte de personas, cuestiones atinentes al tránsito, el uso y mantenimiento de la vialidad, el estacionamiento, la semaforización y demás disposiciones en materia de circulación en general, código de faltas, carga y descarga de mercaderías y establecimiento de la red de tránsito pesado de la ciudad.

Se expone a continuación un relevamiento sistematizado de las mismas.

2.2.3.1.1 Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución en análisis establece que la Ciudad de Buenos Aires, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa. Indica que la Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal.

Establece, asimismo que mientras la Ciudad de Buenos Aires sea Capital de la República, su Gobierno coopera con las autoridades federales que residen en su territorio para el pleno ejercicio de sus poderes y funciones.

Dispone que el Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es sucesor de los derechos y obligaciones legítimas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y del Estado Nacional en las competencias, poderes y atribuciones que se le transfieren por los artículos 129 y concordantes de la Constitución Nacional y de la Ley de Garantía de los intereses del Estado Federal, como toda otra que se le transfiera en el futuro. Establece que el Puerto de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones, se encuentren o no concesionadas.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires contiene una serie de disposiciones vinculadas a la materia objeto del presente estudio. Las mismas son:

1. El Artículo 14 establece la acción gratuita de amparo, indicando que están legitimados para interponerla cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.
2. El Artículo 17 dispone que la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos. Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades.
3. El Artículo 26 estatuye que el ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer. Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.
4. Concordantemente con la disposición antes señalada, el Artículo 27 dispone que la Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve, entre otros objetivos, la seguridad vial y peatonal, la calidad atmosférica y la eficiencia energética en el tránsito y el transporte.
5. El Artículo 46 establece que la Ciudad garantiza la defensa de los consumidores y usuarios de bienes y servicios, en su relación de consumo, contra la distorsión de los mercados y el control de los monopolios que los afecten. Protege la salud, la seguridad y el patrimonio de los consumidores y usuarios, asegurándoles trato equitativo, libertad de elección y el acceso a la información transparente, adecuada, veraz y oportuna, y sanciona los mensajes publicitarios que distorsionen su voluntad de compra mediante técnicas que la ley determine como inadecuadas. Ejerce poder de policía en materia de consumo de todos los bienes y servicios comercializados en la Ciudad. El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos promueve mecanismos de participación de usuarios y consumidores de servicios públicos de acuerdo a lo que reglamente la ley.
6. El Artículo 48 dispone que la Ciudad promueve la iniciativa pública y la privada en la actividad económica en el marco de un sistema que asegura el bienestar social y el desarrollo sostenible. Las autoridades proveen a la defensa de la competencia contra toda actividad destinada a distorsionarla y

al control de los monopolios naturales y legales y de la calidad y eficiencia de los servicios públicos.

7. Entre otras atribuciones de la Legislatura de la Ciudad estipuladas en el Artículo 80, se establece su facultad para legislar en materia de obras y servicios públicos, transporte y tránsito (inc. 2 h). El Artículo 84 a su vez dispone que la Legislatura no puede delegar sus atribuciones.
8. Entre otras atribuciones del Jefe de Gobierno estipuladas en el Artículo 104, se establece sus facultades para firmar tratados, convenios y acuerdos internacionales e interjurisdiccionales. También puede celebrar convenios con entes públicos nacionales, provinciales, municipales y extranjeros y con organismos internacionales, y acuerdos para formar regiones con las Provincias y Municipios, en especial con la Provincia de Buenos Aires y sus municipios respecto del área metropolitana, en todos los casos con aprobación de la Legislatura (inc. 3); aplicar las medidas que garantizan los derechos de los usuarios y consumidores consagrados en la Constitución Nacional, en la Constitución de la ciudad y en las leyes (inc. 13); designar a los representantes de la Ciudad ante los organismos federales, ante todos los entes interjurisdiccionales y de regulación y control de los servicios cuya prestación se lleva a cabo de manera interjurisdiccional e interconectada (inc. 19); ejecutar las obras y prestar servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones, estableciéndose que toda concesión o permiso por un plazo mayor de cinco años debe tener el acuerdo de la Legislatura (inc. 23).
9. El Artículo 128 establece que las Comunas ejercen funciones de planificación, ejecución y control, en forma exclusiva o concurrente con el Gobierno de la Ciudad, respecto a las materias de su competencia. Ejercen en forma concurrente la facultad de decisión y ejecución de obras públicas, proyectos y planes de impacto local, la prestación de servicios públicos y el ejercicio del poder de policía en el ámbito de la comuna y que por ley se determine. Asimismo, participan en forma concurrente en la planificación y el control de los servicios.
10. El Artículo 137 dispone que la Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos. Tiene iniciativa legislativa y legitimación procesal.
11. El Artículo 138 establece que el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad, instituido en el ámbito del Poder Ejecutivo, es autárquico, con personería jurídica, independencia funcional y legitimación procesal. Ejerce el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos cuya prestación o fiscalización se realice por la administración central y descentralizada o por terceros para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto. Por su parte el Artículo 139 dispone que el Ente está constituido por un Directorio conformado por cinco miembros, que deben ser profesionales expertos, designados por la Legislatura por mayoría absoluta del total de sus miembros, previa presentación en audiencia pública de los candidatos, debiendo ser uno de los vocales miembro de organizaciones de usuarios y consumidores. Los Directores no podrán tener vinculación directa ni mediata con los concesionarios y licenciatarios de servicios públicos.

2.2.3.1.2 Ente Único Regulador de los Servicios Públicos

Mediante la Ley N° 210, se dispuso en 1999 la instrumentación del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires por parte de la Legislatura de la Ciudad.

Esta ley local da cumplimiento al mandato establecido en el Artículo 138 de la Constitución de la Ciudad instrumentando institucionalmente el citado organismo creado por la ley fundamental.

El mismo funciona en el ámbito del Poder Ejecutivo, es una persona jurídica, autárquica, con independencia funcional y legitimación procesal, cuyo objeto primordial consiste en ejercer el control, seguimiento y resguardo de la calidad de los servicios públicos prestados por la administración central o descentralizada o por terceros, así como también el seguimiento de los servicios cuya fiscalización realice la Ciudad de Buenos Aires en forma concurrente con otras jurisdicciones, para la defensa y protección de los derechos de sus usuarios y consumidores, de la competencia y del medio ambiente, velando por la observancia de las leyes que se dicten al respecto.

La Ley N° 210 establece una categorización de los servicios que, a los fines de la aplicabilidad de sus normas, deberán entenderse como servicios públicos. Ellos son:

- El transporte público de pasajeros.
- El alumbrado público y señalamiento luminoso.
- La higiene urbana.
- El control de estacionamiento por concesión.
- La conservación y mantenimiento vial por peaje.
- El transporte, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos patológicos y peligrosos.
- La televisión por cable o de transmisión de datos.
- Los servicios públicos que se presten en el ámbito de la Ciudad cuya prestación exceda el territorio de la misma, sin colisionar con la competencia atribuida a otros órganos del Gobierno de la Ciudad, a los entes de otras jurisdicciones y a los entes de la Nación, con los que se complementa.

Asimismo dispone que la inclusión de nuevos servicios públicos, debe ser aprobada por la Legislatura.

Entre las funciones asignadas al Ente con relación a los servicios públicos enumerados, se encuentran las siguientes:

1. Verificar el correcto cumplimiento de las leyes o normas reglamentarias de los servicios sometidos a su jurisdicción.
2. Controlar las actividades de los prestadores de servicios públicos en todos los aspectos prescritos por la normativa aplicable respecto a la seguridad, higiene, calidad, continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios.
3. Informar, proteger y asesorar sobre sus derechos a los usuarios, consumidores y a las asociaciones que estos conformen, asegurándoles trato equitativo y acceso a la información en los términos del Art. 46 de la Constitución de la Ciudad, garantizando que sea proporcionada en

-
- condiciones tales que habilite la toma de decisiones y la participación en las audiencias públicas.
4. Organizar actividades de capacitación, campañas educativas y acciones de cualquier índole que tiendan a instruir a la población desde la niñez acerca de los derechos como usuario de servicios públicos.
 5. Controlar el cumplimiento de los contratos de concesión, licencias, permisos, autorizaciones y habilitaciones.
 6. Analizar las bases de cálculo de los regímenes tarifarios.
 7. Advertir a la autoridad competente en caso de alteración del principio de razonabilidad y justicia tarifaria, mediante resolución fundada.
 8. Crear un sistema de información que permita evaluar en forma estadística el desempeño de los prestadores de los servicios controlados, reglamentar el procedimiento de encuesta de opinión y de servicios.
 9. Prevenir conductas anticompetitivas, monopólicas o discriminatorias y efectuar las denuncias pertinentes, implementando las acciones tendientes a hacer cesar dichas conductas.
 10. Recibir y tramitar las quejas y reclamos que efectúen los usuarios en sede administrativa tendientes a resolver el conflicto planteado con el prestador. El Ente dicta las normas internas de procedimiento del trámite administrativo.
 11. Ejercer la jurisdicción administrativa.
 12. Reglamentar el procedimiento para la aplicación de las sanciones que correspondan por violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales de los respectivos servicios, de conformidad con los regímenes sancionatorios vigentes, y aplicar las mismas respetando los principios del debido proceso.
 13. Controlar el estado de las instalaciones de transporte local y redes de distribución en la vía pública tanto en el espacio aéreo como subterráneo respecto de los servicios públicos locales y supervisar los tendidos de los interjurisdiccionales, a los efectos de velar por la seguridad y el resguardo ambiental.
 14. Velar por la protección del ambiente, la seguridad, higiene y salubridad de los establecimientos e instalaciones y vehículos de los servicios sometidos a su competencia, incluyendo el derecho de acceso a las mismas, ante cualquier amenaza real o potencial a la seguridad y conveniencia pública, sin que ello importe la interferencia en la continuidad y regularidad de los servicios. En las acciones de prevención y constatación de contravenciones, así como para lograr el cumplimiento de las medidas de secuestro y otras que pudieren corresponder, el Ente está facultado para requerir al juez competente el auxilio de la fuerza pública con jurisdicción en el lugar del hecho.
 15. Requerir al Poder Ejecutivo la realización de Audiencias Públicas.
 16. Participar en las Audiencias Públicas locales y Nacionales en temas de su competencia.
 17. Promover y llevar adelante las acciones judiciales pertinentes a fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones coordinando con la Procuración General.
 18. Requerir a los prestadores de servicios bajo su control, la información necesaria para verificar el cumplimiento de sus obligaciones, con el adecuado resguardo y reserva de la información que pueda corresponder.
 19. Publicar las decisiones que adopte incluyendo sus antecedentes.

-
20. Asistir al Poder Ejecutivo a su requerimiento, mediante opinión fundada, en la elaboración de las políticas de planificación, gestión, regulación y renegociación de los contratos de los servicios públicos.
 21. Elevar anualmente al Poder Ejecutivo y a la Legislatura de la Ciudad, un informe sobre las actividades del año inmediato anterior y las sugerencias sobre inclusión de actividades bajo régimen de servicio público, como asimismo cualquier otra medida a adoptar en beneficio del interés general.

El Ente está constituido por un Directorio, conformado por cinco miembros, debiendo ser uno de ellos miembro de organizaciones de usuarios y consumidores. Todos ellos deben ser profesionales expertos.

En materia de participación y tutela ciudadana, la ley adopta los principios de asesoramiento y descentralización, toda vez que el Ente promueve los mecanismos de participación y tutela de los usuarios de servicios, adecuando su estructura organizativa a los efectos de eliminar trabas burocráticas, habilitando un servicio de orientación, asesoramiento e información, en los horarios y las modalidades que mejor hagan al cumplimiento de su objeto y asegurando la existencia de ámbitos descentralizados suficientes, para la adecuada atención y recepción de denuncias.

Asimismo, se establece la convocatoria y realización de Audiencia Pública obligatoria no vinculante en los casos en que deban resolverse cuestiones de naturaleza técnica o regulatoria en el ámbito de su competencia y antes del dictado de resoluciones en las siguientes materias:

1. Conductas contrarias a los principios de libre competencia o abuso de situaciones derivadas de monopolio natural o de posición dominante en el mercado.
2. Cuando las obras a realizar por un prestador amenacen interferir o interfieran con la normal prestación de alguno de los servicios o afecten el ambiente.
3. Cuando una tarifa, cargo, clasificación o servicio de un prestador sea considerada, con fundamento como inadecuada, indebidamente discriminatoria o preferencial, según la naturaleza del servicio o cuando se considere alterado el principio de razonabilidad y justicia tarifaria; asimismo en caso de solicitud de modificación de la tarifa.
4. Cuando sea modificado el reglamento del servicio o los términos del contrato original en la relación usuario - empresa - Estado.

Por su parte, los recursos del Ente se formarán, entre otros, con los fondos que le asigne el presupuesto general de la Ciudad, no pudiendo ser menores a los ingresos provenientes de las tasas de fiscalización que fije la ley sobre los servicios prestados por la Administración Central o por terceros, así como aquellos provenientes de las tasas de fiscalización recaudadas por los Entes nacionales u otros organismos extrajurisdiccionales en proporción a sus competencias y en la medida en que éstas sean transferidas al Ente.

En materia de solución de controversias, la ley dispone que toda controversia que se suscite entre los sujetos de los distintos servicios regulados, así como con todo tipo de terceros interesados, ya sean personas físicas o jurídicas, con motivo de la prestación del servicio, debe ser sometida en forma previa al conocimiento y consideración del Ente, siendo facultativo para los usuarios el sometimiento a la jurisdicción previa del Ente.

Las disposiciones sancionatorias contenidas en las distintas normas de regulación de los servicios comprendidos en la ley, son aplicadas por el Ente con adecuación a la gravedad y reiteración de la infracción, a las dificultades o perjuicios que la infracción ocasione a los

usuarios del servicio prestado o a terceros y al grado de afectación del interés público. La aplicación de sanciones no sustituye el cumplimiento de las obligaciones contractuales ni exime al prestador del cumplimiento de la obligación de reintegrar o compensar las tarifas indebidamente percibidas de los usuarios, con intereses, o de indemnizar los perjuicios ocasionados al Estado, a los usuarios o a terceros por la infracción.

En materia de coordinación interinstitucional, se delega en el Ente el ejercicio de las atribuciones relativas al poder de policía de los servicios públicos bajo su control, las cuales deben ser coordinadas con las respectivas jurisdicciones locales y nacionales, esto último ad referendum de la Legislatura. Asimismo prevé que el Gobierno de la Ciudad convendrá con el Gobierno de la Nación la progresiva delegación de las atribuciones necesarias para que la Ciudad ejerza el control de los servicios públicos interjurisdiccionales conforme lo establece el artículo 2º de la ley.

2.2.3.1.3 Normativa sobre Defensa Protección de los Consumidores y Usuarios

Imperan en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires una serie de normas encaminadas a la defensa y protección del consumidor del usuario de servicios públicos. Ellas son:

- Ley Nacional Nº 24.240 de Defensa del Consumidor, modificada por las leyes Nº 24.568, 24.787 y 24.999.
- Ley Nº 22.802 de Lealtad Comercial.
- Ley de la Ciudad Nº 757: Procedimiento Administrativo para la Defensa de los Derechos del Consumidor y del Usuario.
- Resolución 906/98 de defensa del consumidor.

2.2.3.1.4 Normas en materia de Transporte Público de Pasajeros por Automotor

Existen numerosas normas que imperan en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires destinadas a regular determinados aspectos, fundamentalmente operativos y de seguridad, del transporte público de pasajeros por automotor. Entre ellas, las más destacadas son:

- Ordenanza Nº 17.092/61, sobre prohibición a los pasajeros y al conductor del uso de aparatos portátiles o fijos de radio sin audífono.
- Resolución Nº 18.661/62 sobre higienización y desinsectación de vehículos y sobre aparatos extinguidores de incendio.
- Decreto Ordenanza Nº 5.841/63 sobre prohibición de venta en las unidades.
- Ordenanza Nº 20.909/66 sobre guarda de elementos de limpieza de los vehículos.
- Ordenanza Nº 21.786/66 sobre estacionamiento en zona delimitada.
- Ordenanza Nº 22.900/67 sobre prohibición de fumar en vehículos de servicio público de transporte.
- Ordenanza Nº 23.583/68 sobre ascenso y descenso de usuarios, formas de detención del vehículo, excepciones horarias y días de lluvia.
- Ordenanzas Nº 26.978/72 y 29.067/74 sobre la facultad exclusiva del gobierno de la ciudad para el señalamiento de paradas de transporte.
- Ordenanzas Nº 33.083/76 y 46.489 sobre Terminales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

-
- Ordenanza N° 33.299/77 sobre reglamentación acerca de la Demarcación Horizontal.
 - Resolución N° 39.787/85 sobre intervención del Departamento Ejecutivo en señalización e inclusión de información sobre horarios del servicio.
 - Ordenanza N° 45.037/91 sobre prohibición de giro a la izquierda.
 - Decreto N° 401/86 sobre modificaciones al Sistema de Transporte Público de Pasajeros por Automotor en la Región Metropolitana: competencia de la Dirección General de Vialidad.
 - Convenio N° 7 –GCBA-96 sobre la constitución de la Comisión de Estudio para el Transporte Urbano de Buenos Aires.
 - Resolución 326-SSTYT-96 sobre Transporte Público de Pasajeros, juzgamiento de infracciones en materia de contaminación ambiental.
 - Ordenanza N° 51.585/97 sobre distancia y señalamiento de paradas.
 - Resolución N° 246 – SPYS-99 sobre instalación y/o modificación de paradas: Aprobación del Subsecretario de Transporte y Tránsito.
 - Resolución N° 90 –SPYS- 98 sobre acreditación ante SACTA SA: grabado del número de dominio en los cristales del vehículo.
 - Resolución N° 293-SSTYT-98 sobre aprobación vehículo piso bajo (Mercedes Benz).
 - Decreto N° 1.118- 99 sobre Comisión Ejecutiva Mixta – Registro Nacional de Antecedentes de Tránsito.
 - Ley N° 217/99 sobre facultad del Jefe de Gobierno o funcionario que éste delegue para disponer medidas de carácter transitorio o experimental en materia de tránsito y transporte.
 - Ley N° 429/2000 sobre acceso de pasajeros con perros guías.
 - Ley N° 441/2000 sobre terminales o cabeceras de líneas de transporte común de pasajeros: prohibición de estacionamiento simultáneo de más de tres unidades.
 - Ley 441 sobre estacionamiento en terminales. Restricciones Establece que los conductores de los vehículos correspondientes a las líneas de transportes de pasajeros deben evitar la generación de ruidos molestos. Estipula que deberán permanecer con el motor apagado mientras las unidades estén en espera o fuera de servicio. Incorpora al Régimen de Penalidades aprobado por Ordenanza N° 39.874 un artículo vinculado a esta restricción.

2.2.3.1.5 Normas en materia de Transporte Subterráneo

Existen diversas normas aplicables en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires destinadas a regular el transporte subterráneo. Entre ellas, se destacan:

- Decreto Nacional N° 2.853/77: transformación de la Empresa del Estado Subterráneos de Buenos Aires en Sociedad del Estado. Estatuto Social.
- Ley N° 22.070: Facúltase al P.E.N. a transferir sin cargo a la M.C.B.A. los certificados representativos del Capital de S.B.A.S.E.
- Ordenanza N° 35.322: Ratificación del Acta de Transferencia de Subterráneos de Buenos Aires de fecha 07/11/1979. Acta de la Asamblea Constitutiva de Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado. Fecha 14/12/1979

-
- Decreto N° 518/94: Registro del Acta de toma de posesión suscripta con fecha 28/12/1993 entre la M.C.B.A., el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y Metrovías S.A. (en formación).
 - Resolución N° 39.787/85: indicación de horarios y frecuencias.
 - Decreto N° 2.196/93: Acta de Acuerdo 25/11/95 – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación y MCBA. Creación “Comisión Coordinadora de Control de la Concesión de SBASE”.
 - Decreto N° 508/97: Contribución de Mejoras – Fondo ampliación Red de Subterráneos.
 - Decreto N° 1.708/98: Prolongación Línea B de subterráneos – Tramos A y B – Apruébanse Pliegos. Autoriza llamado a Licitación Pública.
 - Resolución N° 318-SOYSPYTYT-99: s/Dto. 1.708/98 – La Empresa Subterráneos de Buenos Aires S.E. asumirá la responsabilidad supervisión técnica, seguimiento, inspección y control de la ejecución del Plan de Trabajo.
 - Ley N° 166 (Dto. 816/99): Comisión Fiscalizadora “Fondo Permanente para la ampliación de la Red de Subterráneos” – Integración.
 - Ley N° 317 (Dto. 31/2000): Línea H de Subterráneos. Autorización construcción de obras civiles – Declaración de utilidad pública el subsuelo de los bienes necesarios para su ejecución.
 - Ley N° 373/2000: Renegociación contrato de concesión del sistema de transporte de subterráneos. Adhesión al Decreto N° 393/99 del PEN.

2.2.3.1.6 Normas en materia de Señalamiento Luminoso

En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires se aplican determinadas disposiciones referidas al señalamiento luminoso, entre ellas:

- Ordenanza N° 15.798/59: Normas sobre semáforos.
- Ordenanza N° 22.901/67: Normas sobre intersecciones con señalización luminosa.
- Decreto N° 7.523/74: Sistema del amarillo titilante de precaución. Horario.
- Decreto 890/97: Pliego de Condiciones Generales, Particulares y especificaciones Técnicas: Contratación de instalación de cruces semaforizados y controladores electrónicos.

2.2.3.1.7 Normas en materia de Estacionamiento por Concesión

En el ámbito de la ciudad de Buenos Aires se aplican disposiciones referidas al control de estacionamiento por concesión, entre ellas:

- Decreto 3.788/82: la Dirección General de Tránsito y Obras Viales designará a los agentes que tendrán a cargo la realización de inspecciones.
- Ley N° 469/2000: sobre autorización al P.E. a construir Playas de Estacionamiento Subterráneo.

2.2.3.1.8 Normas en materia de Conservación y Mantenimiento Vial por peaje

Existen en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires determinadas disposiciones referidas a la conservación y mantenimiento vial por peaje. Ellas son:

-
- Decreto N° 408/97: Canon a abonar al G.C.B.A Autopistas 25 de Mayo (AU 1) y Perito Moreno (AU6). Construcción y puesta en funcionamiento Autopista Occidental (AU7): llamado a licitación con supervisión de la Secretaría de Producción y Servicios.
 - Decreto N° 642/97: Autopistas Urbanas SA: ratifícase su carácter de concesionante respecto de la explotación y mantenimiento de la autopista 25 de Mayo (AU1), Perito Moreno (AU6) y Autopista Occidental (AU7)- Concesión / Subconcesión bajos de autopistas. Vigencia de la concesión.
 - Decreto N° 1.696/98: Autopistas Urbanas SA: otórgase carácter de concesionante del mantenimiento y administración Autopista 9 de Julio Tramo Sur. Concesión / Subconcesión bajos de autopistas.
 - Decreto N° 3.135/98: Apruébase Proyecto de Reordenamiento Contractual de la Concesión Autopista 9 de Julio (AV1) "Arturo Humberto Illia", Tramo Norte. Autorización firma convenio a Secretario de Producción y Servicios.
 - Decreto N° 1.277/99: Fondo con destino a los estudios y para el control de las concesiones para la construcción, conservación y explotación de obras públicas, mediante el cobro de tarifas o peaje. Procedimiento para su depósito.
 - Resolución N° 23-SST-99: "Grupo de Control Autopista Presidente Arturo Umberto Illia": Desígnanse funcionarios que lo integrarán.
 - Decreto N° 1.553/2000: Delégase en el Sr. Secretario de Obras y Servicios Públicos la representación del G.C.A.B.A. en las Asambleas Ordinarias y Extraordinarias de la Empresa Autopistas Urbanas SA.

2.2.3.1.9 Normas Varias

Existen asimismo disposiciones diversas referidas a temas vinculados a la materia en estudio:

- Ordenanza 50.048/96: Modifica Ord. 39.874 y 44.483: sobre circulación de vehículos que usen GNC.
- Ordenanza 51.371/97: Modifica Ord. 39.874 y 44.483: sobre violación horarios carga y descarga de mercaderías.
- Decreto 1780-97: Ratificado por Res. 40/98 - LCABA. Sobre comprobación de infracciones contravencionales de tránsito por medios electrónicos fílmicos. Beneficio de pago voluntario.
- Ley 438/2000: sobre espacios reservado para estacionamiento personas con necesidades especiales.
- Ley 451/2000: sobre aprobación del Régimen de Faltas de la ciudad de Buenos Aires.

2.3 Instituciones Oficiales

2.3.1 Jurisdicción Nacional

2.3.1.1 Secretaría de Transporte de la Nación

El Decreto N° 1142/2003 aprobó la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Entre otras dependencias del citado Departamento de Estado se encuentra la Secretaría de Transporte de la Nación,

que es el organismo del nivel nacional con competencia primaria en materia de planificación, regulación y gestión del transporte sometido a la jurisdicción federal.

El mencionado decreto establece los objetivos específicos de la Secretaría de Transporte, así como también la responsabilidad primaria atinente a la competencia de cada una de sus áreas o subsecretarías, de conformidad con la especialidad de orden material de las atribuciones asignadas, a saber:

- **Subsecretaría de Transporte Automotor**
- **Subsecretaría de Transporte Ferroviario**
- Subsecretaría de Transporte Aerocomercial
- Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables

Los objetivos de la Secretaría de Transporte se inscriben en las siguientes acciones:

1. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte terrestre, aerocomercial, fluvial y marítimo y actividades portuarias y de las vías navegables, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco regulatorio destinado a facilitar su ejecución.
2. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de las políticas y planes de corto, mediano y largo plazo en materia de transporte internacional, orientados a una adecuada coordinación con los demás países y, en especial, a favorecer la integración latinoamericana.
3. Entender en el funcionamiento de un sistema integrado de transporte elaborando las medidas y coordinando las acciones que permitan el desarrollo de los modos aéreo, terrestre, fluvial y marítimo, así como del transporte multimodal, en condiciones de eficiencia, de conformidad con la legislación y la normativa vigente. Promover los estudios y acciones que tiendan al perfeccionamiento del sistema.
4. Entender en el funcionamiento del Registro de Operadores de Transporte Multimodal.
5. Supervisar el control y fiscalización de los servicios de transporte que se prestan a través de los diferentes modos vinculados al área de su competencia, asegurando la calidad del servicio y la protección al usuario en condiciones razonables de economicidad.
6. Asistir en lo vinculado con regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las áreas privatizadas o concesionadas de su competencia.
7. Coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial.
8. Ejercer las facultades de supervisión respecto del funcionamiento de las empresas de cuyo capital social el Estado Nacional tiene participación accionaria: Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima; Nuevo Central Argentino Sociedad Anónima; Ferroexpreso Pampeano Concesionaria Sociedad Anónima; Ferrosurroca Sociedad Anónima; Ferrocarril Mesopotámico Urquiza Sociedad Anónima; Buenos Aires Al Pacífico San Martín Sociedad Anónima; Belgrano Cargas Sociedad Anónima; Intercargo Sociedad Anónima Comercial y Líneas Aéreas Federales Sociedad Anónima (L.A.F.S.A.).
9. Entender en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concursos y/ o licitaciones, así como también entender en los

procesos licitatorios que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.

10. Intervenir en las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades del transporte de los demás países, necesarias para la elaboración de los instrumentos de regulación del transporte con los mismos.
11. Intervenir en la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que países y organismos internacionales ofrezcan para el cumplimiento de objetivos y políticas de la Secretaría.
12. Participar en reuniones convocadas por organismos internacionales para el tratamiento de temas vinculados a la materia de su competencia.
13. Entender en forma conjunta con la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación en la elaboración, ejecución y coordinación de la política nacional de navegación aerocomercial exclusivamente relacionada al área del Turismo, Deporte y Recreación.
14. Supervisar el accionar y el funcionamiento de las empresas aerocomerciales en cuyo capital social el Estado Nacional tiene participación accionaria.
15. Coordinar las relaciones entre el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y el Poder Ejecutivo Nacional.
16. Participar en el ámbito de su competencia en todo lo atinente al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional creado por la Ley Nº 24.855.

En la actualidad la titularidad de dicha Secretaría la ejerce el Secretario Ing. Ricardo Raúl Jaime.

A su vez, la norma establece los objetivos específicos de cada una de las Subsecretarías referidas, a saber:

- **Subsecretaría de Transporte Automotor**

1. Intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte automotor, de carga y de pasajeros, interno e internacional.
2. Coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada con las acciones de su competencia.
3. Elaborar y proponer políticas sobre permisos y/o concesión de explotación de los servicios de transporte automotor.
4. Intervenir en la planificación y estructuración del transporte en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el área de su competencia.
5. Elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios, para el otorgamiento de concesiones o contrataciones, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.
6. Participar de las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades de transporte automotor, provinciales o de otros países.

- **Subsecretaría de Transporte Ferroviario**

-
1. Intervenir en la elaboración, ejecución y control de las políticas, planes y programas referidos al transporte ferroviario, de carga y de pasajeros.
 2. Coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada con las acciones de su competencia.
 3. Elaborar y proponer políticas sobre permisos y/o concesión de explotación de los servicios de transporte ferroviario.
 4. Intervenir en la planificación y estructuración del transporte ferroviario en el Área Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el área de su competencia.
 5. Elaborar los pliegos de bases y condiciones para llamados a concurso y/o licitaciones, así como también intervenir en los procesos licitatorios, para el otorgamiento de concesiones o contrataciones, que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.
 6. Participar de las reuniones de consulta, reuniones técnicas o negociaciones con autoridades de transporte ferroviario, provinciales o de otros países.
 7. Asistir en la supervisión respecto del funcionamiento de las empresas de cuyo capital social el Estado Nacional tiene participación accionaria: Ferrocarril General Belgrano Sociedad Anónima; Nuevo Central Argentino Sociedad Anónima; Ferroexpreso Pampeano Concesionaria Sociedad Anónima; Ferrosurroca Sociedad Anónima; Ferrocarril Mesopotámico Urquiza Sociedad Anónima; Buenos Aires Al Pacífico San Martín Sociedad Anónima; Belgrano Cargas Sociedad Anónima.
 8. Participar en el ámbito de su competencia en todo lo atinente al Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional creado por la Ley N° 24.855.

o **Comisión de Regulación del Transporte (CNRT)**

La CNRT, dependiente de la Secretaría de Transporte de la Nación, es el organismo de control con competencia en materia de transporte de jurisdicción nacional.

Se trata de una entidad autárquica creada por el decreto 660/96, a partir de la fusión de la ex-Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA), la ex-Comisión Nacional de Transporte Ferroviario (CNTF) y la absorción de la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria (UNCPRF).

La estructura y funciones de la CNRT están establecidas en el Decreto N° 1388/96, norma que fija para el organismo las metas generales de proteger los derechos de los usuarios, promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte comprendidas y lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y de carga, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas sus modalidades.

Con carácter específico, los objetivos del ente se inscriben en:

1. Instrumentar los mecanismos necesarios para garantizar la fiscalización y el control de la operación del sistema de transporte automotor y ferroviario, de pasajeros y carga de Jurisdicción Nacional, con el objetivo de garantizar la adecuada protección de los derechos de los usuarios y promover la competitividad de los mercados.
2. Ejercer el poder de policía en materia de transporte de su competencia, controlando el cumplimiento efectivo de las leyes, decretos y

reglamentaciones vigentes, así como la ejecución de los contratos de concesión; y fiscalizar la actividad realizada por los operadores de transporte.

3. Asistir a la Secretaría de Transporte en todos aquellos aspectos relativos a su competencia.

Las áreas de actuación de la CNRT están conformadas por las siguientes Unidades y Gerencias:

1. Auditoría Interna.
2. Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor.
3. Gerencia de Concesiones Ferroviarias.
4. Gerencia de Administración y Recursos Humanos.
5. Gerencia de Calidad y Prestación de Servicios.
6. Gerencia de Control Técnico.
7. Gerencia de Asuntos Jurídicos.
8. Gerencia de Seguridad en el Transporte.

El Decreto Nº 1388/96 establece también los deberes de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, a saber:

1. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales ellas fueron tomadas.
2. Recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación de los servicios.
3. Intervenir sin demora cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, considera que algún acto o procedimiento de una empresa sujeta a su jurisdicción es violatorio de normas vigentes, o de algún modo afectan a la seguridad, ordenando a las empresas involucradas a disponer lo necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad.
4. Mantener información actualizada sobre las tenencias internacionales en la materia y sobre el desarrollo de nuevas tecnologías y modalidades operativas relacionadas con la prestación eficiente, segura y confiable de los servicios.
5. Proponer a la Secretaría de Transporte el dictado de normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte.
6. Elevar anualmente a la Secretaría de Transporte un informe sobre las actividades cumplidas por la entidad en el año precedente, y su propuesta sobre las actividades a cumplir en el siguiente ejercicio.

Paralelamente, son sus facultades:

1. Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte.
2. Fiscalizar las actividades de las empresas de transporte automotor y ferroviario en función de lo establecido en los artículos siguientes.

-
3. Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder.
 4. Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte y las penalidades fijadas en los contratos de concesión, en caso de incumplimiento de las condiciones allí establecidas.
 5. Proveer información que le solicite la Secretaría de Transporte, referente a: (i) la determinación de las bases y condiciones de selección para el otorgamiento de nuevos permisos de servicio público de transporte automotor de pasajeros; (ii) los llamados para participar en procedimientos de selección para la cobertura de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor y (iii) los proyectos de llamados a licitación para otorgar en concesión los sectores de la red ferroviaria cuya explotación no hubiera sido aún concedida, o que habiéndolo sido, las respectivas concesiones estuvieran próximas a culminar o en situación de caducar.
 6. Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.
 7. Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública.
 8. Promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales incluyendo las medidas cautelares, para asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los fines de este decreto.
 9. Asistir al señor Secretario de Transporte, a su requerimiento, en todas las materias de competencia de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Actualmente la CNRT se encuentra intervenida por lo que las funciones a cargo del Directorio han sido asumidas por el interventor del organismo Dr. Pedro Ochoa Romero.

2.3.1.2 Secretaría de Obras Públicas

La Secretaría de Obras Públicas, al igual que la Secretaría de Transporte de la Nación, forma parte actualmente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Es Secretario de Obras Públicas el Ing. José Francisco López.

o Dirección Nacional de Vialidad

Entre las funciones de este Ente autárquico que opera bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas se encuentran:

1. Consolidar una Vialidad Nacional que planifique globalmente sobre trazados, obras y operaciones en la Red Troncal Nacional; asigne, supervise y audite el uso de recursos, investigue y promueva nuevos desarrollos tecnológicos en materiales, equipos, obras y operaciones en las rutas.
2. Ejecutar las políticas Nacionales en materia de obras y servicios viales, elevando planes plurianuales estructurados con los criterios de sistema red y corredor y la programación presupuestaria anual.
3. Ejercer la propiedad y jurisdicción total sobre la red Troncal Vial Nacional, conservando y mejorando el patrimonio vial. Analizar y replantear los accesos y circunvalaciones a las grandes ciudades y los desvíos y conexiones a las demás localidades.

-
4. Impulsar la iniciativa y participación provincial, municipal y privada mediante concesiones por peaje, programas de propiedad participada y otras propuestas.
 5. Proponer normas técnicas y legales tendientes a unificar y simplificar la gestión vial.
 6. Planificar y programar obras de mejoras en caminos, rutas expresas y autopistas, con fines de vinculación social y económica, con las previsiones correspondientes de protección ambiental.
 7. Promover proyectos para caminos de fomento agropecuario, minero, forestal, industrial y turístico. Transferir en forma racional y progresiva a las provincias y/o terceros las acciones y operaciones sobre la red troncal.
 8. Realizar un programa intensivo de capacitación y transferencia de tecnología.
 9. Instrumentar el marco regulatorio sobre las acciones, obras y operaciones para garantizar al usuario seguridad, economía y confort.

Es Administrador General de la DNV el Ing. D. Nelson Guillermo Periotti.

o **Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.**

El 15 de noviembre de 1989 el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Ministerio del Interior (ambos en representación del Poder Ejecutivo de la República Argentina) y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, suscribieron un convenio por el que se acordó constituir, con el fin de impulsar la urbanización del área Puerto Madero, una sociedad anónima denominada "Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.", donde ambas partes (el Gobierno Nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires) son socios igualitarios.

El Gobierno Nacional transfirió los terrenos de Puerto Madero -que tenían jurisdicciones superpuestas entre la Administración General de Puertos, la Empresa Ferrocarriles Argentinos y la Junta Nacional de Granos, entre otras- y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires brindó las correspondientes normas de desarrollo urbano.

La Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. es un moderno instrumento de gestión concebido para gerenciar la planificación integral de desarrollos urbanos, abordando temas urbanísticos y arquitectónicos, de control jurídico y normativo, de ordenamiento de nuevas infraestructuras y de espacio público, las cuestiones inmobiliarias, económicas y financieras y los aspectos técnico-administrativos de la gestión.

Preside el Directorio el Arquitecto Eduardo Enrique Ricciuti, mientras que la Gerencia General está a cargo de la Dra. Silvia Bottiroli.

o **Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI)**

El OCCOVI se encuentra bajo la órbita de la Secretaría de Obras Públicas. La dirección ejecutiva es ejercida por el Sr. Claudio Uberti y se cuenta entre sus objetivos:

1. Ejercer la supervisión, inspección, auditoría y seguimiento del cumplimiento de los Contratos de Concesiones de Redes Viales y de todas aquellas obras viales que en lo sucesivo sean concesionadas, en donde el Estado Nacional sea parte, a fin de asegurar la calidad y adecuada prestación de los servicios y la protección de los usuarios y los bienes públicos del Estado.

-
2. Actuar coordinadamente con los organismos especializados de las administraciones nacional y provincial en la protección del ambiente, previendo los impactos ambientales que pudieran ocasionarse con motivo de la construcción, mantenimiento y explotación de los corredores viales bajo su control.

2.3.1.3 Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor

Si bien no constituye un ente que se ocupe del transporte específicamente, la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor podría ser llamada a formar parte de la Agenda de Institucionalización del Ente como representante de los intereses de los usuarios de los distintos servicios de transporte, tanto público como privado.

Esta subsecretaría, perteneciente al Ministerio de Economía y Producción, es presidida por la Subsecretaria Patricia Vaca Narvaja y tiene entre sus objetivos principales:

1. Efectuar la propuesta, ejecución y control de la política comercial interna en todo lo relacionado con: la defensa del consumidor y la defensa de la competencia.
2. Entender en la implementación de políticas y en los marcos normativos necesarios para afianzar la competencia, los derechos del consumidor y el aumento en la oferta de bienes y servicios.
3. Efectuar la propuesta, evaluación y control de las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia, la simplicidad funcional y la modernización de las normas técnicas.
4. Entender en la propuesta, seguimiento y control de aplicación de la política de desregulación en todos los ámbitos de la actividad económica, tanto en lo concerniente a la propia gestión de la administración, a las actividades del sector privado sujetas a regulación, así como también a la asistencia técnica en materia de desregulación en otras jurisdicciones.
5. Supervisar las actividades relacionadas con la fiscalización del abastecimiento y el seguimiento y verificación de todo lo relacionado con la metrología legal.
6. Supervisar el accionar de la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA o del organismo que en el futuro lo sustituya.
7. Supervisar el accionar de los Tribunales Arbitrales de defensa del consumidor.

2.3.1.4 Defensor del Pueblo de la Nación

El Defensor del Pueblo de la Nación, como se ha descrito anteriormente, es una Institución de la Nación que actúa con plena independencia y autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, instituido en el ámbito del Congreso de la Nación y su competencia surge de los artículos 86 y 43 de la Constitución Nacional y de la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379.

Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las Leyes; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El titular de esta institución nacional es el Sr. Eduardo S. Mondino.

2.3.2 Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2.3.2.1 Secretaría de Infraestructura y Planeamiento

Dentro del ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento, a cargo del Cdor. Roberto José Feletti, el Ente encargado de las áreas de transporte. La Secretaría se divide a su vez en subsecretarías de las cuales son relevantes para este informe la Subsecretaría de Obras y Mantenimiento, la Subsecretaría de Planeamiento y la Subsecretaría de Tránsito y Transporte.

- **Subsecretaría de Tránsito y Transporte**

El órgano competente en materia de transporte en el ámbito de la administración centralizada del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es la Subsecretaría de Tránsito y Transporte, dependiente de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento de la Secretaría de Gobierno.

Excepción hecha del transporte individual efectuado en vehículos con taxímetro y remises y la que le cabe en materia del transporte subterráneo, el gobierno de la ciudad ejerce en la práctica competencias atinentes exclusivamente al tránsito local por cuanto, a pesar del carácter autónomo conferido constitucionalmente a su régimen de gobierno y a la legítima jurisdicción que le compete respecto de los servicios públicos que se desarrollen en el ámbito de su territorio, éste aún no ha ejercido efectiva competencia sobre el transporte masivo de pasajeros por automotor, siendo hasta el presente el Gobierno Nacional, a través de la Secretaría de Transporte, el poder concedente y autoridad de regulación, planificación, gestión y control de los servicios de autotransporte colectivo cuyos puntos de origen y destino no trascienden los límites del Distrito Federal.

La Subsecretaría de Tránsito y Transporte se divide a su vez en las áreas de Tránsito y Transporte y Educación Vial. A cargo de esta subsecretaría está el Arq. Andrés Borthagaray.

- **Subsecretaría de Obras y Mantenimiento**

Presidida por la Sra. Lía E. María tiene a su cargo las áreas de Obras Públicas, Mantenimiento de la Flota Automotor, Mantenimiento Edilicio, Hidráulica y Alumbrado Público.

- **Subsecretaría de Planeamiento**

Es Subsecretaría de Planeamiento la Arq. Margarita M. Charriere. La Subsecretaría se divide en Planeamiento Interpretativo y Desarrollo Urbano.

- o **Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.**

Como ya se ha visto la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A. es una sociedad anónima donde el Estado Nacional y el Gobierno de la Ciudad son socios igualitarios. El representante de la Ciudad en el Directorio de la Corporación es el Vicepresidente Dr. Alfredo Rafael Porras.

- o **Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE)**

Subterráneos de Buenos Aires es la empresa del Gobierno de la Ciudad que estudia, diseña y realiza los planes de expansión de la red de transporte subterráneo de Buenos

Aires. Su origen se remonta a 1909 y es pionera en la construcción y operación de este tipo de transporte. Preside la empresa el Cdr. Edgardo Rubén Kutner.

o **Autopistas Urbanas S.A. (AUSA)**

Autopistas Urbanas S.A. es una empresa del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, que desde el 1° de mayo de 1997 tiene a su cargo la explotación comercial, el mantenimiento y las nuevas obras de las autopistas urbanas. El Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es titular de la totalidad de las acciones de AUSA. A cargo de la empresa se encuentra el Ing. Felipe Raúl Nougues.

o **Ente Único Regulador de los Servicios Públicos**

Ya nos hemos referido en el acápite correspondiente a la legislación vigente en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires al Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma, creado por el Artículo 138 de la Constitución de la Ciudad e instrumentado por la Ley N° 210 de la legislatura porteña.

Como ya se ha señalado, el Ente tiene a su cargo el control de la calidad de los servicios públicos locales, prestados por la Ciudad de Buenos Aires o por terceros. Cabe precisar que en la actualidad tanto el Gobierno de la ciudad como diversos organismos nacionales ejercen controles sobre los servicios.

Asimismo, el Ente carece actualmente de competencia respecto de los servicios públicos domiciliarios (electricidad, gas, telefonía). Al respecto, el Ente ha emitido la Resolución 012/2003, de incompetencia temporaria en materia de servicios públicos domiciliarios interjurisdiccionales, atento no haberse aún suscripto el convenio de traspaso entre la Nación y la Ciudad de Buenos Aires, por lo que hace saber a los usuarios que deben presentar sus quejas y reclamos ante los organismos regulatorios nacionales.

Asimismo, respecto del Transporte Público de Pasajeros los obstáculos que limitan la acción del Ente para desarrollar su competencia sobre el servicio público, están dados por la ausencia de asunción formal por parte del Poder Ejecutivo del control del servicio de transporte subterráneo de pasajeros, con la consecuente ausencia de delegación al Ente del mismo (Decreto Nacional N° 393/99 y Ley de la Ciudad N° 373/00), así como por la ausencia de políticas dirigidas a incorporar a las empresas de autotransporte a la regulación y control de la administración local.

Por su parte, también se encuentra pendiente el trámite el traspaso de controles que históricamente venía ejerciendo, fundamentalmente, la anterior Municipalidad de Buenos Aires y que hoy continúan a cargo del Ejecutivo de la Ciudad, determinando la existencia de controles superpuestos.

Así, en el ámbito del Transporte Público de Pasajeros, los controles se encuentran aún a cargo de la CNRT porque la Ciudad no asumió el control pleno, como también SBASE ejerce un control difuso sobre los subterráneos.

En el terreno del Señalamiento Luminoso, existen controles superpuestos entre el Ente y distintas áreas o reparticiones del Ejecutivo de la ciudad, tales como la Dirección de Señalamiento Luminoso, la Dirección General de Tránsito y Transporte y la Secretaría de Obras y Servicios Públicos.

Lo propio ocurre en el caso del Estacionamiento por Concesión respecto de la Subsecretaría de Espacio Público y Desarrollo Urbano, la Secretaría de Medio Ambiente y Planeamiento Urbano, la Dirección General de Obras Públicas y la Secretaría de Medio Ambiente y Espacio Público.

En el caso de la Conservación y Mantenimiento vial por Peaje, se verifican controles superpuestos con la Dirección de Concesiones y Privatizaciones, la Subsecretaría de Gestión Operativa, la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, la Subsecretaría de Tránsito y Transporte y el Grupo de Control de la Autopista Pte. Arturo Illia.

Finalmente, en materia de Control Ambiental sobre Servicios Públicos se superponen funciones de control con la Dirección General de Fiscalización de Obras de Catastro y la Dirección General de Obras Públicas.

Ello constituye una verdadera dispersión de los esfuerzos y recursos destinados al control, a la vez de general incertidumbre entre los usuarios. Nótese que, por ejemplo, en materia de transporte público colectivo, los usuarios pueden realizar sus reclamos ante la propia empresa operadora (a través de la línea telefónica gratuita exhibida en las unidades) o ante la CNRT (a través de la línea telefónica gratuita 0800-333-0300 o apartado postal 129 C.P. 1000 Correo Central), pero en el caso de haberse producido el incumplimiento en el ámbito de la Ciudad los usuarios pueden solicitar información y asesoramiento o presentar el reclamo también ante el Ente, ya que éste tiene competencia sobre los servicios con origen y destino en la ciudad de Buenos Aires, especialmente en lo referente al control de la vialidad, respeto de las paradas de ómnibus, señalización, y terminales del servicio. También la Subsecretaría de Tránsito y Transporte del Gobierno de la Ciudad conservan algunos controles sobre este servicio.

Con respecto a la problemática derivada de la superposición de controles en materia de Servicios Públicos interjurisdiccionales de transporte, así como de concesiones viales resulta de aplicación el Artículo 9º de la 24.588, conocida como "Ley Cafiero", la que establece que el Estado Nacional se reserva la competencia y la fiscalización, esta 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.

Sobre el particular, el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos ha expedido la Resolución 013/2002. Mediante esta medida se solicita al Poder Ejecutivo de la Ciudad que instrumente las medidas administrativas pertinentes a fin de que los sectores involucrados de su órbita transfieran la función de control de calidad de los servicios públicos de competencia de este Ente.

Se pondera en esta norma que en materia de control de los servicios públicos locales, el ejercicio de las funciones continúa ejerciéndose en organismos públicos nacionales, interjurisdiccionales y locales, sin que se haya efectuado una concreta y ordenada transferencia al Ente, generándose la duplicación de funciones y de órganos que conspira contra una ordenada gestión de gobierno e implica un derroche de recursos.

Señala que los servicios públicos locales a controlar son el transporte público subterráneo de pasajeros, autos de alquiler con taxímetros y el autotransporte de pasajeros distrito federal. La superposición de controles aparece en el ámbito de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos siendo el área de superposición la Subsecretaría de Tránsito y Transporte, con Subterráneo Buenos Aires Sociedad del Estado, Gestión de Taxis y Remises, Actividades comunes de Tránsito y Transporte. A título de ejemplo, señala asimismo que el servicio ferroviario subterráneo y el transporte automotor colectivo urbano, ambos prestados exclusivamente dentro de los límites de la ciudad de Buenos Aires, se encuentran aún regulados por normas en su gran mayoría de origen nacional y bajo el control de un organismo que reviste el mismo carácter, la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Por su parte y en materia de control de infracción de tránsito por el sistema de verificación fotográfica, indica que la superposición se detecta con la Secretaría de Obras y Servicios

Públicos siendo el área de superposición la Subsecretaría de Tránsito y Transporte a través del control Inteligente de la Infracción.

En materia de competencia del Ente, si bien analizamos ya sus facultades y deberes - inscriptas fundamentalmente en el terreno del control de las actividades de los prestadores y de sus contratos, la información, capacitación y asesoramiento de los usuarios y la recepción y trámite de quejas y reclamos- debe tenerse presente que, a pesar de su denominación de "ente regulador", se tratará de un organismo eminentemente fiscalizador que carece de competencia regulatoria, de planificación y de gestión de los servicios involucrados.

En consecuencia, el Ente no se encuentra facultado para realizar las siguientes actividades:

1. Regular la actividad de los prestadores de los servicios públicos.
2. Fijar las tarifas de los servicios públicos.
3. Modificar los contratos de concesión de los servicios controlados.
4. Dictar normas sobre la actividad de los prestadores de los servicios públicos.
5. Llamar a licitación para la prestación de los servicios públicos.
6. Renegociar los contratos de prestación de los servicios bajo su control.

El Ente en análisis reviste suma implicancia en el ámbito de la fiscalización de los servicios públicos locales materia de este estudio, por cuanto el pleno ejercicio de sus facultades significa ejercer los siguientes controles, entre otros:

- En materia de Transporte Público de Pasajeros, recae bajo su esfera de actuación el control de los servicios que prestan 5 líneas de subterráneos (con 67 estaciones y 569 coches) y 1 línea de Premetro (con 7 estaciones y 17 coches); 38.684 licencias de taxis y 80 empresas de radio taxi. En materia de autotransporte masivo, si bien el propio Ente publicita que recaen bajo su órbita la cantidad de 30 líneas de colectivos con un parque de 1.550 unidades, cabe señalar que está considerándose para la inclusión la circunstancia de que dichas líneas pertenecen al agrupamiento tarifario denominado "Distrito Federal"; sin embargo ello no determina necesariamente una correspondencia con la cuestión territorial, dado que algunas de las líneas incluidas por pertenecer al indicado grupo tarifario, trasponen -con uno, algunos o todos sus recorridos- los límites de la Capital Federal y, por tanto, escaparían en principio a la órbita de competencia en razón del territorio de la ciudad de Buenos Aires. De tal suerte, serían 24 las líneas que presentan en la actualidad la totalidad de sus recorridos o ramales íntegramente comprendidos en el ámbito jurisdiccional de la ciudad (Líneas Nros. 5, 6, 23, 25, 26, 34, 39, 42, 44, 47, 50, 61, 62, 64, 76, 99, 102, 106, 107, 108, 109, 115, 118 y 132).
- En materia de Señalamiento Luminoso controla 3200 intersecciones de calles semaforizadas.
- En materia de Estacionamiento por Concesión ejerce el control sobre 2.500 parquímetros; 2 empresas de estacionamiento; 18 playas de estacionamiento subterráneas y 5 sobre nivel.
- En materia de Autopistas Urbanas (mantenimiento vial por peaje), controla 6 autopistas (Autopista 9 de Julio tramo norte, Av. 9 de Julio tramo Sur, Autopista urbana 25 de mayo, Autopista Perito Moreno, Av. Dellepiane y AU 7 Angel Lacarra); 2 empresas concesionarias (Ausa y Covimet); 7 estaciones de peaje.

-
- En materia de Multas Fotográficas ejerce el contralor de 2 U.T.E. (7 empresas en total) que prestan el servicio de multas fotográficas con 202.040.000 m² de cobertura territorial. Cabe señalar que se encuentra pendiente el trámite de traspaso de controles que históricamente venía ejerciendo la ex Municipalidad de Buenos Aires, hoy a cargo del Ejecutivo de la Ciudad.

Para finalizar, cabe señalar que el organismo ha dado inicio a un proceso de descentralización, a través de la apertura de unidades descentralizadas en los C.G.P. N° 5 y 7 de la Ciudad de Buenos Aires, encontrándose en trámite gestiones para la apertura de unidades en los C.G.P. N° 10 y 14 Oeste.

- o **Ente de Mantenimiento Urbano Integral**

El Ente de Mantenimiento Urbano Integral cuenta con carácter de ente descentralizado cuyo objeto es la dirección, administración y ejecución de los Servicios Públicos de Mantenimiento Urbano Integral en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Dicho Ente puede a la vez ejecutar, a requerimiento de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos, obras y servicios compatibles con su objeto. La dirección del Ente se encuentra a cargo del Sr. Roberto Mandolesi.

2.3.2.2 Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable

- **Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor**

La Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor es el órgano de aplicación de la Ley Nacional N° 24.240 de Defensa del Consumidor en la Ciudad de Buenos Aires, así como también de la Ley Nacional N° 22.802 de Lealtad Comercial, de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 757 de Defensa al Consumidor y de la Ley de la Ciudad de Buenos Aires N° 941 que implementó el Registro Público de Administradores de Consorcios.

Este órgano reúne a la Dirección de Defensa al Consumidor, a la Dirección de Lealtad Comercial, al Centro de Gestión de la Calidad, a la Dirección de Pesas y Medidas y al Registro Público de Administradores de Consorcios. Dichas áreas trabajan en forma articulada para brindar a los ciudadanos una amplia protección frente a posibles abusos de comercios o empresas.

Asimismo supervisa el Registro de Asociaciones de Consumidores y desarrolla un programa de Educación en el Consumo, coordinado junto con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para difundir los derechos y los deberes que posee cada ciudadano como consumidor, a través de planes de capacitación y talleres en las escuelas, junto a alumnos, padres y docentes.

En particular, la Dirección de Defensa al Consumidor recibe denuncias por presuntos incumplimientos a la Ley N° 24.240 de Defensa al Consumidor, a partir de las cuales celebra audiencias de conciliación entre el consumidor denunciante y la empresa denunciada. En los casos en los que no se logra un acuerdo conciliatorio, sanciona con multas a la parte denunciada si se comprueba una violación a la norma.

Por su parte, la Dirección de Lealtad Comercial se encarga de controlar la exposición obligatoria de todos los precios, la publicidad engañosa, el etiquetado de los alimentos envasados y los requisitos impuestos por los comercios y empresas para participar en sorteos y concursos. Recibe advertencias por incumplimientos a la Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial y a la Ley N° 19.511 de Pesas y Medidas, a partir de las que realiza inspecciones en los respectivos comercios y sanciona con imposición de multas. Realiza

asimismo procedimientos de prevención y fiscalización en los términos que establecen las leyes mencionadas.

La Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor perteneciente a la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Social y es presidida por el Arq. Miguel Ángel Fortuna.

2.3.2.3 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo de control autónomo e independiente, que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Su creación se dispuso en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996) y, como tal, es la continuadora jurídica de la Controladuría General Comunal. Puede proponer leyes ante la Legislatura de la Ciudad, presentarse en los tribunales en representación de los ciudadanos y tiene capacidad para iniciar investigaciones.

La función de la Defensoría es proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los vecinos; supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la Ciudad cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes; controlar que las empresas de servicios públicos brinden los servicios de manera adecuada a toda la comunidad y atender las inquietudes de las personas que se sientan afectadas por abusos, negligencias o irregularidades.

La defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es la Sra. Alicia Beatriz Pierini.

2.3.3 Estado provincial

En la Provincia de Buenos Aires las Instituciones oficiales relacionadas con el transporte se encuentran repartidas entre la Subsecretaría de Servicios Públicos y la Subsecretaría de Obras Públicas, ambas pertenecientes al Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos a cargo del Cdr. Antonio Eduardo Sicaro.

2.3.3.1 Subsecretaría de Servicios Públicos

La Subsecretaría de Servicios Públicos es presidida por el Subsecretario Cdr. Luis Pedro Sanguinetti. Dentro del ámbito de la Subsecretaría se encuentra la Dirección Provincial del Transporte.

- **Dirección Provincial del Transporte**

La Dirección Provincial de Transporte es el órgano que ejerce la responsabilidad primaria en materia de transporte automotor a nivel provincial. Cuenta con dos áreas directoriales para el ejercicio de su competencia, la Dirección de Transporte de Pasajeros y la Dirección de Transporte de Cargas.

Es Director Provincial de Transporte el Cdr. Roberto Luis Ramella, mientras que el Ing. Enrique María Filgueira y el Prof. Eduardo Daniel Galazo son Director de Transporte de Cargas y Director de Transporte de Pasajeros respectivamente.

Entre sus principales funciones, atribuciones y responsabilidades se encuentran:

1. 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.

-
2. Coordinar, organizar y programar los análisis y estudios requeridos para la solución de los problemas relacionados con el tránsito y proponer las reglamentaciones pertinentes.
 3. Atender y controlar las actividades que hacen a la administración del servicio de transporte de pasajeros y carga en jurisdicción de la Provincia, aplicando las normas legales vigentes y tendiendo al logro de la optimización del servicio, tanto en aspectos funcionales como de seguridad y economía.
 4. Intervenir y fiscalizar la aplicación de los regímenes de concesiones y toda otra forma de prestación de los servicios públicos de transporte, como así también la aplicación de régimen de faltas y sanciones.
 5. Coordinar los estudios e investigaciones requeridos para el desarrollo de la infraestructura aeronáutica provincial, análisis de costos, fijación de tarifas y regímenes de concesiones.
 6. Intervenir realizando las evaluaciones, estudios y propuestas necesarias al ordenamiento del transporte fluvial y ferroviario, concertando pautas y criterios con otros organismos provinciales o nacionales.

2.3.3.2 Subsecretaría de Obras Públicas

Es Subsecretario de Obras Públicas el Ing. Oscar Nicolás Bronzina. Dentro de la órbita de la Subsecretaría encontramos la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires.

- **Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires**

Entre los Objetivos principales de la Dirección de Vialidad se encuentran:

1. Realizar estudios sobre la infraestructura vial más conveniente para la Provincia y someter a la aprobación del Poder Ejecutivo Provincial los planes resultantes.
2. Estudiar, proyectar, construir, conservar y mejorar los caminos de la Red Vial Provincial, sus Obras Complementarias y los Caminos Nacionales y Municipales, cuando así se conviniera.
3. Realizar periódicamente el estudio de las necesidades viales de la Provincia.
4. Clasificar la Red Vial, determinar sus características y ejercer poder de policía en los caminos de su jurisdicción.
5. Asesorar técnicamente sobre Vialidad Urbana a los Municipios que así lo requieran, dar cumplimiento a las Leyes de Coparticipación Vial Municipal y tender a la capacitación de las comunas en lo que se relaciona con los caminos de su jurisdicción.

Ejerce la Administración General de la Dirección el Ing. Arcángel José Curto.

2.3.4 Autoridades municipales

En materia de distribución funcional de la competencia en materia de transporte y tránsito, se produce el reparto de la misma entre los órganos del Gobierno Municipal, que son el Concejo Deliberante y el Departamento Ejecutivo.

Su propia naturaleza de poderes legislativo y ejecutivo, respectivamente, nos indica que corresponde al Concejo Deliberante la atribución de establecer el régimen jurídico a que se sujetará la prestación de los servicios de transporte. En su seno, esta función suele ser ejercida por una Comisión de Transporte.

Al Ejecutivo Comunal compete, en cambio, la actividad reglamentaria y los aspectos relativos a la efectiva aplicación del régimen legal, su control y fiscalización y la planificación del sistema. Para el ejercicio de estas misiones y funciones se requiere una estructura que ejecute y coordine las acciones, y son encomendadas generalmente a una Dirección de Transporte o de Tránsito y Transporte, dependiente de la Secretaría de Servicios Públicos, de Gobierno o de Obras y Servicios Públicos, integrante del gabinete del Intendente Municipal.

Estos órganos se ocupan de la planificación, control y gestión del sistema y se encuentran facultados a dictar los actos generales y particulares que resulten pertinentes a tales fines. También efectúan los estudios necesarios con el objeto de proponer modificaciones o ajustes a la estructura de la red.

Según lo expresado entonces, compete puntualmente al Concejo Deliberante, mediante la sanción de ordenanzas:

1. Reglamentar la prestación de servicios públicos.
2. Reglamentar el transporte comercial de personas y de cosas.
3. Establecer las tasas aplicables a la actividad.
4. Otorgar concesiones para la prestación de servicios públicos, aprobando sus tarifas y precios.
5. Sancionar códigos o reglamentos de tránsito para regular la circulación, el estacionamiento y la carga y descarga de vehículos.
6. Reglamentar todo lo atinente a educación vial, prevención de ruidos molestos, gases tóxicos y demás contaminaciones del medio ambiente.
7. Dictar el Código de Faltas, la Ordenanza Orgánica de la Justicia Municipal y la Ordenanza de Tránsito.
8. Sancionar el Plan Rector Urbanístico.

Por su parte, son atribuciones y deberes del Intendente Municipal:

1. Promulgar, publicar y reglamentar las ordenanzas sancionadas por el Concejo Deliberante.
2. La gestión integral del sistema de transporte.
3. Atender la prestación de los servicios públicos.
4. Ejercer el contralor de todas las actividades sujetas al Poder de Policía Municipal.

En materia de Servicio Público de Transporte Colectivo de Pasajeros, se sanciona normalmente una ordenanza que regula los requisitos generales del servicio, disponiendo su continuidad y regularidad, en forma igualitaria para todos los usuarios. En cuanto a los requisitos particulares del servicio se regula comúnmente su funcionamiento, sujetándolos a los horarios, recorridos y frecuencias que se establezcan. Por su parte se dispone acerca de las siguientes temáticas no taxativas, sujetas a reglamentación del Departamento Ejecutivo:

1. El ascenso y descenso de pasajeros en las paradas establecidas por la Municipalidad.
2. Obligatoriedad de contar con un parque móvil mínimo, en estado y condiciones reglamentarias, así como unidades de reserva. Se establece también un régimen de renovación de unidades.

-
3. Estricto cumplimiento de la normas de tránsito, seguridad e higiene.
 4. Idoneidad técnica del personal de conducción e inspectores.
 5. Acceso del público usuario a plantear denuncias, recursos administrativos y acciones judiciales por perjuicios derivados del uso del servicio.
 6. Características de conformación societaria de las empresas prestatarias.
 7. Régimen de sanciones por infracciones al sistema normativo.
 8. Carácter de las tarifas y metodología de cálculo de costos para su ajuste, así como sistemas de abonos para estudiantes de distintos niveles o el público en general.

En lo atinente a las facultades del Departamento Ejecutivo establecidas por este tipo de normas, las mismas conciernen a la efectiva aplicación del régimen legal, su fiscalización y control y la responsabilidad en la ejecución continuada de los servicios.

Cabe indicar, para finalizar, que hasta aquí se ha expuesto una determinada forma de organización tipo de un municipio y de la regulación y gestión de su sistema de transporte automotor, que ha podido verificarse sin diferencias sustanciales en algunas importantes comunas de la Región. Ello sin perjuicio, claro está, de los más diversos modos de regulación que podamos encontrar en la materia, en atención a las facultades propias de legislación que se desprenden del carácter autónomo del poder municipal.

2.4 Instituciones no oficiales

Entre las instituciones no oficiales se encuentran las concesionarias de los servicios, las organizaciones gremiales y los entes reguladores y de defensa del consumidor.

2.4.1 Operadores Ferroviarios

Entre 1994 y 1995 se concretó el proceso de concesionamiento del sistema ferroviario que en la actualidad es operado por cinco empresas: Trenes de Buenos Aires (Ferrocarriles Mitre y Sarmiento), Metrovías (Ferrocarril Urquiza), Metropolitano (Ferrocarriles Roca, San Martín y Belgrano Sur), Ferrovías (Ferrocarril Belgrano Norte) y Tren de la Costa (ex Ramal Mitre-Delta del Ferrocarril Mitre).

- **Metrovías**

Metrovías S.A., es una empresa privada, operadora de una vasta red de transporte público de pasajeros de la ciudad de Buenos Aires, conformada por las 5 líneas de Subte, el Premetro y un ferrocarril suburbano, la Línea Urquiza.

Se trata de una Concesión originada en un programa diseñado por el Estado Nacional Argentino, para la recuperación y reestructuración de los servicios públicos de transporte ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires.

El Contrato de Concesión compromete a la empresa en la explotación operativa y comercial de los trenes e instalaciones y en la realización de obras de inversión, por un monto cercano a los 1.800 millones de dólares.

- **Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA)**

Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA) es concesionaria de los servicios de transporte público metropolitano de pasajeros de las líneas Mitre y Sarmiento. TBA nació el 27 de mayo de

1995 y opera una red compuesta por un centenar de estaciones, distribuidas en tres ramales eléctricos y cuatro diesel.

Con una extensión de 400 kilómetros de vías, atraviesa toda la Capital Federal y cubre la zona norte y oeste del cinturón industrial del Gran Buenos Aires, constituyendo el principal subsistema dentro de la red ferroviaria metropolitana.

- **Metropolitano**

Metropolitano es un grupo empresario constituido por tres empresas (Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A., Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A.) cuya principal actividad es el transporte de pasajeros por ferrocarril urbano.

Las tres empresas concesionarias desde 1994 de las ex líneas Gral. Roca, Gral. San Martín y Belgrano Sur se unen bajo el nombre comercial de Metropolitano.

La dirección está a cargo del Ing. Osvaldo Iglesias.

- **Ferrovías S.A.C.**

El 1º de abril de 1994, el consorcio Ferrovías se hizo cargo del Ferrocarril Belgrano Norte que cubre el recorrido Retiro-Villa Rosa con 22 estaciones atravesando la Ciudad de Buenos Aires y los municipios de Vicente López, San Martín, San Isidro, Tigre, Malvinas Argentinas y Pilar.

- **Tren de la Costa S.A.**

Tren de la Costa es un complejo polifuncional de transporte, servicios, esparcimiento y comercios localizados en la zona norte del Gran Buenos Aires.

15 Km. bordeando la Costa, doble vía en su extensión y un total de 11 estaciones, de las cuales 7 de ellas son recicladas sobre la base de los antiguos edificios y 4 totalmente nuevas. Posee una flota de nueve (9) trenes de dos (2) vagones cada uno cuya capacidad es de 200 personas por unidad, de las cuales 80 disponen de asiento.

A través de su recorrido atraviesa los partidos de Vte. López, San Isidro, San Fernando y Tigre, todos ellos ubicados en la zona Norte de la Provincia de Buenos Aires.

Cuadro 2-1. Operadores Ferroviarios

Operador		Concesión	Toma de posesión	Domicilio	Contacto
Metrovías S.A.		Línea Urquiza y Red de Subterráneos y Premetro	10/01/1994	Bartolomé Mitre 3342, C1201AAL Buenos Aires	Tel.: (54-11) 4959-6800 Fax: 4866-3037
Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA)		Líneas Mitre y Sarmiento	27/05/1995	Av. Ramos Mejía 1358, C1104AJN Buenos Aires	Tel.: (54-11) 4312-2091, 4317-4400 Fax: 4317-4409
Metropolitano	Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A.	Línea Roca	01/01/1995	Av. Santa Fe 4636, 2º piso, C1425BHV Buenos Aires	Tel.: (54-11) 4778-5800 Fax: 4777-3050
	Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A.	Línea San Martín	01/04/1994		
	Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A.	Línea Belgrano Sur	01/05/1994		
Ferrovías S.A.C.		Línea Belgrano Norte	01/04/1994	Av. Ramos Mejía 1430, Buenos Aires	Tel.: (54-11) 4314-1444 Fax: 4311-8002
Tren de la Costa S.A.		Línea General Mitre (Parcial)	1992	Lasalle 653, B1642CPO San Isidro, Buenos Aires	Tel.: (011)4732-6000. Fax: (011)4732-6001

Fuente: C.N.R.T.

2.4.2 Cámaras empresariales

Las cámaras empresariales se pueden dividir según el rubro que representan, es decir, autotransporte de carga, autotransporte de pasajeros y transporte ferroviario. A continuación presentamos un resumen de las principales cámaras empresariales en lo que respecta a ser incluidas en la Agenda de Institucionalización del Ente separadas por su rubro.

2.4.2.1 Autotransporte de cargas

Entre las cámaras empresariales de autotransporte de cargas podemos encontrar la Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas (CATAC), la Cámara de Empresarios del Autotransporte de Cargas (CEAC), la Primera Asociación de Empresarios del Transporte Automotor de Cargas (PAETAC), la Confederación Nacional del Transporte Argentino (CNTA) y, a nivel provincial, la Cámara del Autotransporte de Cargas de Buenos Aires (CACBA).

2.4.2.2 Autotransporte de pasajeros

Entre las principales cámaras de empresarios del autotransporte de pasajeros podemos citar entre otras: la Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (FATAP), la Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA), la Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP), la Cámara de Empresarios del Transporte Automotor de Personas (CETAP) y, a nivel provincial, la Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA).

2.4.2.3 Transporte ferroviario

La Cámara de Industriales Ferroviarios es el organismo que nuclea las empresas del sector.

La Cuadro 2-2, presentada a continuación contiene toda la información relevante a cerca de las Cámaras empresariales previamente mencionadas.

Cuadro 2-2. Cámaras empresariales

Cámara	Domicilio	Contacto
Autotransporte de Cargas		
Confederación Argentina del Transporte Automotor de Cargas (CATAC)	Montes de Oca 2153/55 (1271) C.F.	Tel: 4301-2608 E-mail: catac@speedy.com.ar
Cámara de Empresarios del Autotransporte de Cargas (CEAC)	Av. J. M. Moreno 1739 (1424) C.F.	Tel.: (011) 4921-0247
Primera Asociación de Empresarios del Transporte Automotor de Cargas (PAETAC)	Cnel. Salvadores 1343 (1296) C.F.	Tel.: (011) 4302-8236 / 5457
Confederación Nacional del Transporte Argentino (CNTA)	Av. Cordoba 1367 3º Piso- C.F.	Tel.: 4814-2233 E-mail: cnta@cnta.org.ar
Cámara del Autotransporte de Cargas de Buenos Aires (CACBA)	Av. Brig. Gral. J. M. de Rosas 1780 (1752) Lomas del Mirador	Tel.: (011) 4651-9792
Autotransporte de Pasajeros		
Federación Argentina de Transportadores por Automotor de Pasajeros (FATAP)	Dirección: Julio A. Roca 751. Piso 7mo "A"	Tel.: 4342-2626 / 1251 Fax.: 4342-2626 / 0664
Asociación Argentina de Empresarios del Transporte Automotor (AAETA)	Bernardo de Irigoyen 330. Piso 6to	Tel.: 4334-3409 / 3254
Cámara Empresaria de Autotransporte de Pasajeros (CEAP)	Dirección: México 628 Piso 1ro	Tel.: 4361-0155 / 9782 Fax.: 4361-7607
Cámara de Empresarios del Transporte Automotor de Personas (CETAP)	Moreno 955. Piso 2.	Tel.: 4334-5638 / 1289
Cámara de Transporte de la Provincia de Buenos Aires (CTPBA)	Bernardo de Irigoyen 330. Piso 3.Oficina 150/151	Tel.: 4334-1947
Transporte Ferroviario		
Cámara de Industriales Ferroviarios	Alsina 1607 Piso 1ro	Tel.: 4371-4957 / 5083

Fuente: CNRT

2.4.3 Sindicatos

Al igual que las cámaras empresariales, los sindicatos del transporte también pueden ser clasificados según el rubro que representan. Es así que tenemos sindicatos de transportistas de cargas, de transportistas de pasajeros y sindicatos de ferroviarios.

2.4.3.1 Autotransporte de Cargas

Los dos sindicatos que representan a los trabajadores del autotransporte de cargas son la Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas y el Sindicato Único de Fleteros de la República Argentina.

2.4.3.2 Autotransporte de Pasajeros

El sindicato que agrupa a los trabajadores del autotransporte de pasajeros es la Unión de Tranviarios Automotor (UTA).

2.4.3.3 Transporte ferroviario

Entre los gremios ferroviarios se encuentran: la Asociación de Señaladores Ferroviarios Argentinos., La Fraternidad, la Unión Ferroviaria y la Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos y General de Puertos.

El Cuadro 2-3 presenta un listado de los sindicatos del transporte a tener en cuenta para ser incluidos en la Agenda de Institucionalización del Ente.

Cuadro 2-3. Sindicatos

Sindicato	Domicilio	Contacto
Autotransporte de Cargas		
Federación Nacional de Trabajadores Camioneros y Obreros del Transporte Automotor de Cargas	Av. Caseros 921 / 23	Tel.: 4300-0975 / 2191 Fax: 4300-2202
Sindicato Único de Fleteros de la República Argentina	Arzobispo Espinosa 1046	Tel. / Fax, 4300-2797
Autotransporte de Pasajeros		
Unión de Tranviarios Automotor (UTA)	Moreno 2969	Tel.: 4931-3126/6804/8348 Fax: 4957-2248
Transporte Ferroviario		
Asociación de Señaladores Ferroviarios Argentinos	Avenida Juan B. Justo 765. Planta Alta	Tel.: 4778-1617
La Fraternidad	Hipólito Yrigoyen 1938	Tel.: 4951-2200 / 4803 Fax: 4951-6586
Unión Ferroviaria	Av. Independencia 2880. Piso 4to	Tel.: 4931-1076/29/58/4119
Asociación del Personal de Dirección de Ferrocarriles Argentinos y General de Puertos	Billingurst 426/428	Tel.: 4862-0026/27/28

Fuente: CNRT

2.4.4 Privados

En el ámbito privado deben de ser participados en la Agenda de Institucionalización del Ente todos aquellos organismos y asociaciones de defensa al consumidor y de derechos civiles y de discapacitados que se encuentren interesados de participar activamente en la política de transporte de la RMBA.

Según el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores (RNAC) elaborado por la Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor las Asociaciones que operan en el ámbito de la RMBA son: Acción del Consumidor (ADELCO); la Asociación Vecinal Belgrano "C" - Consumidores Activos; la Unión de Usuarios y Consumidores; la Asociación de Usuarios y Consumidores de la Argentina (ADECUA); Consumidores Argentinos; la Asociación Cruzada Cívica para la Defensa de Consumidores y Usuarios de Servicios Públicos; Consumidores Libres Cooperativa Limitada de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria; el Centro de Educación al Consumidor (CEC); la Unión de Consumidores de Argentina (UCA); Defensa Usuarios y Consumidores (DEUCO); la Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes (ACUCC); Protección a los Consumidores y Usuarios de la Republica Argentina (PROCURAR); la Comisión de Enlace de Consumidores y Usuarios del Conurbano Bonaerense; Prevención, Asesoramiento y Defensa del Consumidor (PADEC) y Usuarios y Consumidores en Defensa de sus Derechos (UYC).

3 Estructura de financiamiento del Sistema de Transporte de la RMBA

3.1 Financiamiento público de la RMBA

Al efectuarse un análisis detallado del financiamiento de la infraestructura y de los servicios públicos de la RMBA se concluye que éste ha sido el resultado de la sumatoria (sólo por excepción coordinada) de los esfuerzos financieros realizados por cada una de las jurisdicciones intervinientes. Las jurisdicciones en cuestión son:

- Gobierno Nacional
- Provincia de Buenos Aires
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Municipios

Adicionalmente a ello debe consignarse que, especialmente los gobiernos Nacional y Provincial actuaron, hasta los primeros años de la década de los '90 a través de sus agencias o empresas públicas de servicios y, a partir de entonces, lo hicieron a través de los concesionarios que tomaron a su cargo la provisión de los servicios atomizando aún más el sistema decisional sobre las inversiones en el área.

3.2 Recursos disponibles para el transporte en la RMBA

En la actualidad, sin que exista ni un organismo ni una instancia de coordinación de acciones en la RMBA para la aplicación de recursos a la infraestructura y los servicios de transporte, estos provienen o pueden provenir de diferentes jurisdicciones, dependiendo del propósito del proyecto en cuestión.

- Jurisdicción Nacional:
 - Proyectos de la Dirección Nacional de Vialidad que se implanten en el área.
 - Proyectos incluidos en los Planes de Inversión de las concesiones ferroviarias de pasajeros: Centros de Transferencia Ferroautomotor, Proyectos ferroviarios (Pasos a distinto nivel), otros.
 - Proyectos de los concesionarios viales especialmente de aquellos que conforman la red de accesos a Buenos Aires y, eventualmente de aquellos que, correspondiendo a los concesionarios de los corredores viales puedan afectar el área de la RMBA.
 - Subsidio a los servicios de transporte de pasajeros ferroviarios y automotor de la RMBA a través de los recursos que se obtienen de la Tasa Sobre el Gasoil
- Jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.
 - Proyectos viales de la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires (DVPBA) que se implantan en la RMBA
- Jurisdicción del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: Secretaría de Infraestructura y Planeamiento
 - Proyectos viales (mantenimiento y conservación vial)

-
- Proyectos de ampliación de la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires
 - Proyectos de ordenamiento del tránsito (carriles exclusivos, Pacto de Movilidad, etc.)
 - Centros de transbordo, refugios, paraderos, etc.
 - Jurisdicción de los Municipios del Conurbano Bonaerense
 - Proyectos viales (mantenimiento, conservación y ampliación de capacidad vial)
 - Proyectos ferroviarios (i.e.: pasos a distinto nivel)
 - Centros de transbordo, refugios, paraderos, etc.

3.3 Asignación de los Recursos por áreas responsables de la Gestión

La mayoría de los recursos con que cuentan cada una de las jurisdicciones y sus unidades de gestión mencionadas en el punto anterior para llevar adelante sus tareas son de carácter presupuestario es decir que deben ser autorizados anualmente y no representan un flujo más o menos regular a ser aplicado a un propósito determinado.

Actualmente, con la excepción del Fondo Permanente para la ampliación de la red de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires (Ley 23.514) no existen otros fondos de percepción regular y con propósitos específicos que estén especificados para atender las necesidades de infraestructura y funcionamiento del sistema de transporte de la RMBA.

Sí existen fondos de esta naturaleza que, bajos ciertos criterios coadyuvan con este propósito aunque no de manera focalizada en la RMBA. El más significativo de ellos proviene de los recursos generados por la tasa sobre el gasoil a partir de la modificación que introdujera el Decreto N° 652/2002 en la normativa del Sistema Integrado de Transporte (SIT) regulado por los Decretos N° 802, 976 y 1.377 todos ellos de 2001, recursos estos destinados, principalmente, al pago de subsidios operativos directos a los operadores del sistema de autotransporte de pasajeros a nivel nacional y a los concesionarios de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros de la RMBA.

En el mismo sentido pueden considerarse los fondos de la Coparticipación Vial derivados de la recaudación del Impuesto a los Combustibles Líquidos y Gaseosos (ICLG) regulados por la Ley 23.966 (Ley de Combustibles) y sus modificatorias de cuyo producido las vialidades provinciales reciben el 14% correspondiente a las naftas (del correspondiente al Gasoil el 100% se transfiere a la jurisdicción nacional y se destina al Sistema de jubilaciones y Pensiones) y de este valor la Dirección de Vialidad de la Provincia de Buenos Aires recibe, para ser aplicado en todo el territorio provincial, alrededor del 26%.

3.3.1 Fondo Fiduciario de Infraestructura Vial

El Fondo Fiduciario destinado al financiamiento de la infraestructura vial fue creado en el mes de Junio de 2001 a través del decreto N° 802 y posteriormente perfeccionado por los decretos N° 976 y 1377 del mismo año.

Originalmente destinado a financiar principalmente obras viales (80% de los recursos) y sólo subsidiariamente obras de infraestructura ferroviaria (hasta un 20% de los recursos), en Abril de 2002, y en el marco de la crisis económica de aquel momento, el Decreto N° 652 junto con un incremento de la masa de recursos incorporaría como beneficiarios a los operadores del sistema de transporte de pasajeros automotor y ferroviarios los que,

actualmente comparten el 50% de los recursos con el SISVIAL a través de lo normado por el Decreto 301 de 2004 ya que hasta esa fecha recibían el 40% de los mismos.

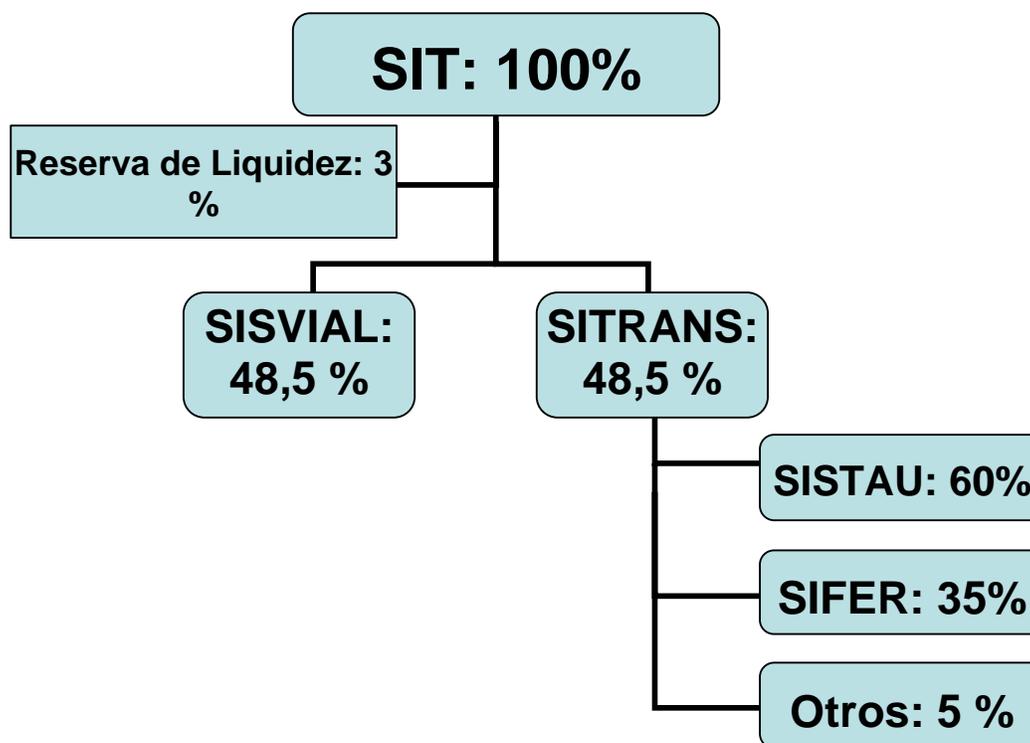
3.3.1.1 Origen y distribución de los Recursos

Los recursos del fondo, como se ha mencionado previamente, se originan en una tasa sobre el precio del gasoil libre de impuestos que originariamente fue de \$0,05 por litro y que, a través del decreto 652/02, se convirtió en un factor variable del 18,5% sobre la misma base y que a los valores actuales del precio de este combustible alcanza un valor medio de \$ 0,14/litro.

Considerando que durante 2003 se consumieron, en total, alrededor de 10.403.000.000 litros de Gasoil la recaudación total por concepto de esta tasa fue de cerca de \$ 1.350 millones o de u\$s 450 millones considerando una tasa de cambio de u\$s 1 = \$ 3.

La Figura 3-1 presenta los porcentajes actuales de distribución de los recursos entre los beneficiarios.

Figura 3-1. Distribución de los recursos del Fondo Fiduciario de Infraestructura Vial



Donde:

- SIT: Sistema de Infraestructura de Transporte, receptor primario de los recursos de la tasa sobre el gasoil.

-
- Reserva de Liquidez: reserva técnica destinada a hacer frente situaciones transitorias de iliquidez. Se constituye con un 3% de la recaudación total de la tasa durante los primeros 5 años de existencia del fondo⁹.
 - SISIVIAL: Sistema Vial Integrado cuyo propósito es el de financiar obras viales de las jurisdicciones Nacional y provinciales cuyos beneficiarios son los ejecutores de las obras financiadas con este recurso.
 - SITRANS: Sistema Integrado de Transporte Terrestre creado por el Decreto N° 652/02.
 - SISTAU: Sistema Integrado de Transporte Automotor cuyos beneficiarios son las empresas de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos de jurisdicción nacional y provinciales.
 - SIFER: Sistema Ferroviario Integrado cuyos beneficiarios son, principalmente, los Concesionarios de los servicios ferroviarios de pasajeros suburbanos de la región Metropolitana de Buenos Aires.
 - Otros: se agrupan en este rubro beneficiarios menores de la tasa vinculados al mejoramiento del sistema de transporte automotor de cargas (RUTA, REFOP.)

3.3.1.1.1 Destino de los fondos aplicados al sistema de transporte (SITRANS)

Como regla general los recursos aplicados al SITRANS constituyen subsidios directos a los beneficiarios.

En el caso del SISTAU este subsidio se asigna a los prestadores de los servicios bajo criterios no homogéneos, según se trate de los concesionarios de los servicios bajo jurisdicción nacional o de aquellos que lo hacen en distintas jurisdicciones provinciales. En cualquier caso se trata de un subsidio a la oferta de transporte toda vez que ya sea que el subsidio se estima sobre la base de una combinación de pasajeros transportados/coches kilómetros y recaudación (como es el caso de los de jurisdicción nacional) o simplemente se haga por vehículo como es el caso de algunas jurisdicciones provinciales como la Provincia de Buenos Aires.

En el caso del SIFER los criterios aplicados son algo más restrictivos en el sentido que el subsidio otorgado requiere de contraprestaciones específicas por parte de los concesionarios sea en materia salarial, de seguridad u otras. Adicionalmente, y limitado al caso de aquellas concesiones que aún perciben el subsidio operativo del contrato original comprometido entonces por el Tesoro Nacional, este también es pagado con estos fondos.

En cualquiera de ambos casos e independientemente de la mayor o menor flexibilidad de los criterios aplicados para determinar el monto del subsidio este se dirige a pagar costos operativos y, en ningún caso inversiones. No obstante lo anterior, el SIFER, ha comprometido y pagado en el pasado una compensación a Ferroexpreso Pampeano S.A. por los daños que esta empresa sufriera en su infraestructura por eventos climáticos y,

⁹ La regla de acumulación de la Reserva de Liquidez requiere que sus utilizaciones contingentes sean repuestas al Fondo de que se trate. Sin embargo desde 2003 la Secretaría de Transporte ha utilizado estos fondos sin que hasta el momento se hayan producido reposiciones significativas. (Ver página web del organismo administrador de los fondos, la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN): www.ucofin.gov.ar)

además, está abonando una suma menos (hasta \$ARG 1 millón) para algunas tareas de rehabilitación de los talleres ferroviarios de Tafi Viejo en la provincia de Tucumán.¹⁰

3.3.1.1.2 Vigencia del SITRANS

El Decreto 652/02 crea el SITRANS sin establecer que el plazo de su vigencia sea distinto al del fideicomiso en general. No obstante ello, en su artículo 8° establece que en el caso del SISTAU los fondos no podrán exceder el 65% de los recursos del SITRANS “...y por un plazo que no supere los CINCO (5) años, a contarse a partir de la vigencia del presente Decreto”.

En este caso está claro que los fondos destinados a subsidiar al sistema de transporte automotor de pasajeros vencen el 19 de Abril de 2007 aunque no se aclara el destino de los mismos vencido este plazo máximo.

Sobre este punto debe tenerse en cuenta que los Decretos 802, 976 y 1377/01 han sido objeto de una presentación judicial que tachaba a la tasa sobre el gasoil de inconstitucional y que ya tiene un fallo, en primera instancia judicial, que confirma la impugnación. Las siguientes instancias judiciales aún no se han expedido y en paralelo se entiende que a nivel del Poder Legislativo se encuentra un proyecto que transformaría en Ley el propósito de aquellos Decretos (emitidos por el PEN con las facultades entonces delegadas por el Poder Legislativo) y, eventualmente, transformaría la tasa en un impuesto.

Lo anterior intenta resaltar que, hacia el futuro, los recursos de la Tasa sobre el Gasoil destinados actualmente a subsidiar a los operadores del sistema de transporte de pasajeros contienen algunas incógnitas sobre la estabilidad de los mismos y que habrá, por lo menos, dos alternativas a este respecto. La primera de ellas es si la desaparición del SISTAU revierte esos fondos a las obras estrictamente viales (el SISVIAL), si así fuera estos recursos, en términos de su asignación a obras de infraestructura de transporte, debieran derivarse de la asignación que para la Provincia de Buenos Aires establece el Anexo I del Decreto 1377/01 y que alcanza –para el total de la PBA- a un 26,6 % de los mismos. Este Anexo, además, no prevé ninguna asignación para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

3.3.2 Recursos complementarios provenientes de una sobretasa específica al consumo de naftas y GNC en el RAMBA

Con una recaudación en 2003 de alrededor de \$ARG 300 millones basada en un consumo de naftas de \$ 3,600 millones de litros y de de 2.600 millones de m³ de GNC a los que se aplica una tasa de \$ 0,05 por litro o m³, estos recursos se generan desde fines de 2001 según lo regulado por el Decreto 1381 de ese año.

Estos fondos, destinados específicamente a obras hídricas destinadas a enfrentar eventos hidráulicos extraordinarios, no parecen pasibles de ser reasignados hacia otros propósitos aunque sí podría considerarse la posibilidad de generar una tasa adicional a la descrita, aunque no deben minimizarse las dificultades que la gestión de esta encontraría en las diferentes instancias que debieran tratarla.

Tampoco resulta sencillo estimar con precisión los consumos de estos combustibles en la RAMBA pero, hasta tanto este valor pueda computarse con alguna precisión, estimando que este consumo sea alrededor del 15% del total nacional, una tasa de \$ 0,01 por litro/m³

¹⁰ Veasé también www.ucofin.gov.ar

generaría alrededor de \$ARG 9,3 millones por año por lo que, alcanzar con esta hipotética sobretasa, valores significativos de volúmenes de recursos destinados al FITBA requeriría impactar fuertemente sobre los actuales niveles de precios de estos combustibles.

4 Revisión de experiencias y planteo de líneas estratégicas

4.1 Experiencias Internacionales

El relevamiento del derecho comparado efectuado en el marco de este estudio y en el de la investigación denominada “Relevamiento Preliminar de Experiencias de Constitución de Autoridades Interjurisdiccionales de Transporte”, que ha desarrollado un exhaustivo informe sobre las experiencias vinculadas a distintas áreas metropolitanas de América, Europa y Asia, nos permite distinguir, básicamente, entre cuatro diversas formulaciones jurídico-institucionales como instrumento de gestión de este tipo de fenómeno.

1. Un primer tipo de organización consiste en la atribución de competencias de alcance metropolitano a un determinado órgano de gobierno de elevada jerarquía, tal sería el caso de determinado Gobierno Provincial o Regional preexistente, al que se le asignaren las específicas funciones de gobernabilidad del área metropolitana íntegramente comprendida dentro de su territorio.
2. El segundo tipo de organización prescinde de la posibilidad de atribuir competencia a órgano alguno de existencia previa y opta por la directa creación de organismos o entidades metropolitanas destinados a la administración y gestión que demanda la prestación de un determinado servicio público, tal es el caso de la Entidad Metropolitana de Transporte con competencia en el área metropolitana de Barcelona.
3. Una tercera modalidad consiste en la generación de un nuevo gobierno para el territorio metropolitano, diverso de toda organización política preexistente, al que se atribuye plena competencia material y jurisdiccional respecto de la totalidad o algunos de los aspectos funcionales del área.
4. Finalmente, existe una organización, si se quiere de naturaleza ligeramente imperfecta, que no avanza más allá del empleo de fórmulas asociativas o de colaboración intermunicipal, prevaleciendo la autonomía y plena competencia de los órganos políticos que integran la mancomunidad.

En efecto, algunos países contemplan en las propias Constituciones Políticas, la posibilidad de constituir Áreas Metropolitanas. De esta manera, el gobierno del territorio metropolitano recae en un órgano de creación legislativa, depositario de competencias originarias y de raigambre constitucional. Esta entidad política constituye una institución de naturaleza suprajurisdiccional, que se erige -respecto de la competencia material y territorial que le es propia- por encima de los gobiernos preexistentes involucrados, de cualquier rango. Éstos, con independencia de su voluntad de coordinación, se ven obligados a actuar en forma conjunta respecto de las funciones que corresponden a la competencia material del gobierno de la región, el que se encuentra atribuido de facultades legislativas originarias.

Idéntica solución representa la constitución por ley de Municipios Metropolitanos respecto de la actividad de los municipios, distritos o comunas que conglomeran.

Contrastando con la fortaleza jurídica e institucional de las organizaciones antes mencionadas, encontramos los casos en que, ante la ausencia de una autoridad metropolitana, se crean instancias, mecanismos o programas de coordinación supra-local, generalmente de rasgo sectorial, es decir referidos a una determinada función o servicio (por ejemplo, el Consejo de Transporte Lima-Callao). En estos supuestos, las competencias se distribuyen entre las jurisdicciones involucradas y aquél nivel o instancia administrativa creada de consuno, derivando corrientemente en la superposición y, en

ocasiones, en la directa colisión de las competencias en juego dentro del territorio compartido.

Una forma aún más imperfecta de los intentos de gestión concertada de los espacios metropolitanos se presenta en los casos en que se verifica la ausencia absoluta de una estructura metropolitana de gobierno, quedando la problemática atinente al tratamiento de los asuntos de impacto metropolitano directamente a merced de los mecanismos de coordinación o cooperación que consigan desarrollarse a nivel intermunicipal o interjurisdiccional, con objetivos específicos.

La coordinación y planificación en materia de transporte en las grandes ciudades es un tema complejo, tratado en el mundo de modos diversos. Es por ello que las propuestas organizativas de gestión para estos espacios urbanos o más bien áreas metropolitanas varían de un país a otro, atendiendo, entre otras cosas, al régimen de gobierno que impera en el lugar.

A modo de ejemplo pueden mencionarse los consorcios o mancomunidades de España, los sindicatos de municipios en Francia, la fusión de municipios, las administraciones regionales o las agencias de Estados Unidos de América, entre otros.

Vale la pena señalar que algunos países contemplan en las propias constituciones la posibilidad de constituir áreas Metropolitanas. Es así que, creando áreas metropolitanas se encaran de manera global y sistemática las distintas problemáticas de la región. Tal lo que ocurre en Venezuela, en donde la Autoridad de Transporte de la Región forma parte de un organismo mucho más amplio, que es la Región Metropolitana de Caracas.

No obstante, el hecho de que las constituciones no contemplen esta posibilidad, no obsta en absoluto a la posterior constitución de las mismas.

Esto se debe, más allá de la estructura organizativa que se adopte para coordinar una determinada región, a la existencia de una serie de características comunes que permiten definir universalmente lo que se entiende por área o región metropolitana.

Pueden así mencionarse las siguientes:

1. El alto grado de densidad poblacional de un determinado espacio;
2. El uso intensivo del suelo;
3. La interconexión de los servicios de transporte y públicos en general;
4. El importante flujo de movilidad diaria;
5. El volumen significativo del tránsito;
6. La necesidad de asumir emprendimientos infraestructurales en común y
7. la debilidad de estructura de las entidades municipales para afrontar los problemas inherentes al desarrollo urbano de la aglomeración.

Teniendo en consideración estas características, la importancia en institucionalizar un área metropolitana radica, fundamentalmente, en aprovechar los beneficios socioeconómicos derivados de la concentración de actividades urbanas y al mismo tiempo reducir los costos que requiere la administración de los servicios, mantener los recursos naturales y mejorar la calidad de vida así como la eficiencia de los entes gubernamentales en el área.

Esto constituye el gran desafío, ya que si bien el término “área metropolitana” es comúnmente utilizado para describir una realidad geográfica, económica y social, el “área metropolitana” será verdaderamente tal, cuando una norma específica le dé existencia jurídica y defina un tipo preciso de organización.

De acuerdo a las distintas autoridades interjurisdiccionales que, en materia de transporte, se han analizado para este trabajo, estamos en condiciones de señalar que existen, básicamente, cuatro modelos de organización de áreas metropolitanas, sin perjuicio de las particularidades propias de cada sistema, que responden en muchos casos al régimen jurídico de la región de la cual se trate.

Así, hemos observado que:

1. Algunas regiones utilizan formulas asociativas o de colaboración intermunicipal, que respetan la existencia misma de los municipios;
2. En otros casos, se opta por crear un nuevo ente supralocal, producto de la fusión integrativa de los municipios que lo componen;
3. Otra alternativa es la creación de un ente metropolitano con ciertas funciones que subsisten con las funciones básicas de los municipios, y
4. por último, se encuentran la regionalización de municipios para el desarrollo económico y social.

Estas son básicamente cuatro de los modelos que existen en el mundo, los cuales tienen mayores o menores funciones en atención a la legislación que los determine. Así, nos encontramos con que las áreas metropolitanas pueden ser conformadas:

1. como entes gubernativos territoriales, es decir, como una suerte de gobierno local con pluralidad de fines y objetivos; o
2. como entes administrativos institucionales, que se ocupan de ciertos fines sectoriales y específicos dentro del área en cuestión.

En base al “Relevamiento Preliminar de Experiencias de Constitución de Autoridades Interjurisdiccionales de Transporte” realizado durante la Fase I, se definen a los resultados que se destacan del anterior trabajo.

Los servicios de transporte público son cruciales por las siguientes cuestiones:

- Las grandes ciudades no son viables sin transporte público. La alta densidad de habitantes y empleos hacen que el espacio sea un recurso realmente escaso. Como consecuencia de ello, el transporte público constituye el modo más eficiente de transporte, en términos de consumo de espacio del pasajero, supone la respuesta ideal para las necesidades de movilidad en áreas con alta densidad de población.
- Las grandes ciudades sufren en gran medida las congestión y las molestias ocasionadas por el uso excesivo de los vehículos privados. La contaminación, el ruido, los accidentes se agudizan en grandes entornos urbanos, afectando la vida de miles de personas. Las pérdidas para la sociedad debidas a un sistema ineficiente son grandes. En New York (sistema de transporte urbano más desarrollado del mundo) cada día, las demoras en el tránsito le cuestan a la ciudad aproximadamente unas 500.000 horas laborables. Esto se traduce en U\$S 4 mil millones de

productividad perdida al año. Un servicio público ordenado e integrado ayuda a reducir congestiones.

A pesar de que los servicios de transporte público son realmente necesarios en las grandes ciudades, su organización es muy compleja:

- Las redes de transporte público de las grandes ciudades normalmente son multimodales, incluyendo el ferrocarril. Esto implica una fuerte necesidad de integración de los diversos modos de transporte (autobús, tranvía, trolebús, metro, servicios fluviales y de ferrocarriles, etc.). Dicha integración debe ser tanto técnica (organización de los trasbordos), como funcional (el papel que juega cada modo, debe uno alimentar al otro, etc.), como tarifaria (es decir un mismo billete válido para diferentes modos, cuyas características financieras son muy distintas).
- A menudo, son diversas las empresas que llevan a cabo los servicios. Esto también implica una gran necesidad de coordinación (horarios, tarifas, trasbordos físicos, información, marketing, etc.) Es interesante observar que en algunas ciudades coexisten prestación de servicios públicos con privados.
- Son diversas las autoridades que comparten la organización del transporte público (municipios, áreas metropolitanas, gobiernos regionales e incluso gobiernos nacionales especialmente en el caso de las ciudades capitales).
- Las tipologías tradicionales de servicios (urbanos suburbanos y regionales) no son precisas en el caso de las autoridades metropolitanas, que normalmente disponen en sus territorios de diversos centros y subcentros urbanos (conurbanos) separados en algunas ocasiones por áreas de menos densidad o por espacios vacíos.

Los fondos de financiamiento de las autoridades difieren en gran medida de una ciudad a otra. La explicación radica en la diferencia de funciones y en las diferentes relaciones costo-cobertura de las ciudades, que implican diversos niveles de subvenciones públicas. Por ejemplo en París, la STIF reúne todas las subvenciones públicas concedidas a empresas de transporte público (tarifas de los concesionarios y subvenciones a la operación, incluyendo el ferrocarril), mientras que en otras ciudades, las autoridades sólo pagan por las tarifas de los concesionarios y no por las empresas de ferrocarril.

En general los recursos de las autoridades proceden principalmente de subvenciones de sus accionistas públicos (impuestos para los contribuyentes británicos y norteamericanos). Algunas autoridades recogen todo o parte de las tarifas vendidas y después las redistribuyen entre las empresas operadoras. Otras disponen de otros recursos específicos, como es el caso de Francia con el impuesto de transportes ("*Versement Transport*") un impuesto específico que pagan todas las empresas (incluso las administraciones) en función de la masa salarial pagada a los empleados. Este impuesto, cuya tasa es determinada por la autoridad, se puede utilizar para subvencionar las operaciones o las inversiones. En París, la STIF también recibe la mitad del importe de las multas de tránsito de la región Ile-de-France. Esto supone un importe total de casi 80 millones de euros al año, dirigidos por la STIF hacia inversiones para la calidad del servicio.

En Alemania las autoridades responsables de los servicios de ferrocarril regionales obtienen una fuente de ingresos específica a partir de los impuestos sobre el petróleo.

Existen tres categorías de sistemas, dependiendo de si las autoridades recaudan los ingresos tarifarios o no:

-
1. Ciudades donde todos los ingresos de la venta de billetes van a la autoridad (Munich). La autoridad devuelve todo o parte de este dinero a las empresas operadoras en función del contrato firmado. Cuando la red se divide entre varios operadores, los ingresos de la venta de billetes se reparten dependiendo del nivel de tránsito y algunos costos medios de viaje.
 2. Ciudades donde las autoridades colectan parte de los ingresos de la venta de billetes. En Madrid y Barcelona, todos los ingresos de la venta de billetes integrados van dirigidos a la autoridad, pero cada empresa continúa vendiendo sus billetes individuales. En estos dos primeros casos es necesario establecer esquemas de compensación entre los operadores.
 3. Ciudades donde la autoridad no colecta dinero procedente de los pasajeros. Esto puede suceder tanto en ciudades sin integración tarifaria (Reino Unido) como en ciudades con una política tarifaria integrada.

Con respecto a las subvenciones públicas, existen algunas ciudades donde las autoridades centralizan todas las subvenciones públicas de la explotación (Barcelona, Madrid, París, Estocolmo). En otras ciudades cada autoridad pública concede todavía subvenciones a las empresas (Tokio).

Al contrario de las subvenciones para la explotación, las ayudas para inversiones no suelen estar integradas en una sola organización y las empresas normalmente deben ir llamando a las puertas de todas las administraciones públicas con el fin de juntar fondos para renovar su material móvil o para invertir en productos innovadores.

La evolución histórica y el desarrollo de las experiencias analizadas anteriormente muestran un proceso similar y generalizado: las autoridades metropolitanas de transporte surgen como recomendación de un plan maestro –encomendado por el gobierno central– a fin de realizar un planeamiento del transporte acorde a las necesidades, las condiciones y los recursos disponibles.

Los principios fundamentales sobre los que debe desarrollarse el planeamiento de transporte giran alrededor de tres tópicos:

1. Integralidad: Debe existir coordinación y complementariedad entre el transporte urbano y los usos del suelo del área en la que aquel se desarrolla y entre los distintos modos de un mismo sistema de transporte. Esta comunión garantiza un desarrollo organizado y controlable.
2. Jerarquización. Dentro de un mismo sistema de transporte debe existir un orden de jerarquización que permita prioridades al momento de realizar las inversiones.
3. Sustentabilidad. Todo sistema de transporte organizado debe asegurar ser económica, financiera y ambientalmente sustentable a fin de garantizar la continuidad de servicio dentro de los estándares previamente establecidos.

Sobre la base de estos tres pilares fundamentales es posible desarrollar un sistema de transporte metropolitano.

Éste debe acompañar la evolución y el crecimiento del área que abastece, perfeccionándose y adaptándose a sus condiciones y condicionamientos: un buen sistema de transporte no es estático, sin embargo es igualmente cierto que se debe evitar la incertidumbre con respecto al futuro, asegurando la viabilidad de futuras extensiones.

Retomando la idea expuesta anteriormente sobre la organización del transporte público (nivel estratégico, nivel táctico y nivel operacional), es posible realizar una estructura sobre la cual debe montarse un sistema de transporte público. A continuación se sugiere una estructura, que pretende sintetizar las cuestiones fundamentales a la hora de definir un determinado sistema. Para cada uno de los niveles, se exponen los temas que deberán ser desarrollados y de cuya elaboración dependerá el éxito del sistema a planear e implementar.

Nivel estratégico:

- Cobertura espacial/política/jurisdiccional
- Uso del suelo y transporte
- Tecnologías / modos / infraestructura
- Condiciones de accesibilidad / cobertura
- Política financiera / tarificación / equidad-promoción social-necesidades especiales
- Participación del sector privado / subsidios / marco jurídico

Nivel táctico:

- Líneas / recursos
- Frecuencias
- Operadores
- Tarificación / modos de percepción de la tarifa

Nivel operacional

- Financiación
- Prestación de servicios
- Regulación y control
- Centros de trasbordo

Se repite a continuación el cuadro resumen expuesto en el informe de la Fase I del trabajo, donde se exponen rápidamente las características principales de las ciudades relevadas. Nótese que las cuestiones expuestas pertenecen a definiciones políticas relativas al nivel estratégico.

Cuadro 4-1. Características principales de las ciudades relevadas

FUNCIÓN	Operadora	EEUU, Milán, Londres
	Planificadora	México, Wuito, Caracas, Santiago, Rio de Janeiro, San Pablo, Curitiba, Bogotá, Madrid, Barcelona, Paris, Viena, Estocolmo, Roma, Munich, Frankfurt, Tokio, Singapur
FINANCIACIÓN	Recursos propios (tasas)	EEUU, Paris, Londres
	Redistribuidora	Barcelona, Madrid, Viena
	Pública	EEUU, Bogotá, Santiago, Quito, Caracas, Londres, Paris, Munich, Frankfurt, Estocolmo, Madrid, Barcelona
	Privada	Curitiba, San Pablo, Madrid, Barcelona, Milan, Tokio
ORGANIZACIÓN	Gobierno central	Paris, Singapur
	Gobierno local	EEUU, México, Bogotá, Santiago, Quito, Curitiba, San Pablo, Viena, Barcelona, Madrid, Estocolmo, Londres, Caracas, Roma, Frankfurt, Munich
	Privada	Milan
	Pública/Privada	Houston
EVOLUCIÓN	Evolución natural (el sistema de transporte se adaptó al suelo)	EEUU, Mexico, Santiago, Quito, Bogotá, Caracas, Munich, Frankfurt
	Evolución generada (el uso del suelo se adaptó al sistema)	Curitiba, Tokio, Singapur, San Pablo, Bogotá
DISPOSICIÓN	Radial - Anillo	Quito, Singapur
	Lineal	Bogotá, Curitiba, San Pablo, Tokio

4.2 Experiencias Nacionales

Al analizar en grandes trazos la historia del transporte urbano de los últimos 60 años en Buenos Aires, se registra que en todo el período el Estado Nacional ha conservado las facultades de regular los servicios de las líneas de ómnibus, que desde la Capital Federal se internaban en el Gran Buenos Aires.

Al mismo tiempo, existían líneas provinciales y comunales reguladas por sus respectivas autoridades, organismos provinciales o comunales, quienes tomaban decisiones basadas en otros criterios o necesidades de los servicios.

Por otra parte, las líneas ferroviarias se han mantenido reguladas por el Estado Nacional, mientras que los subterráneos pertenecieron desde la década del 70 a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, hasta el proceso privatizador de los años '90, del cual emerge un nuevo estatus en el cual el control de la concesión queda en manos del Gobierno Nacional y la planificación de la red en la órbita Municipal.

En este contexto la necesidad de planificar, regular y controlar el transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires con sentido de jurisdicción única ha merecido la permanente atención de autoridades y expertos en las últimas décadas.

Con diversos matices de diferencia, los numerosos proyectos elaborados han coincidido, sin embargo, en la necesidad de dar respuesta al problema de la superposición y de la dispersión jurisdiccional que afecta al transporte de la región.

El primer desarrollo integral del tema lo encontramos en el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM) publicado por el entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación en el año 1973, el cual proponía como política institucional en la materia, el dictado de una ley para la creación de una autoridad metropolitana de transporte con el objeto de centralizar la conducción del sistema de transporte de la Región a través de la planificación, la regulación y el control.

Posteriormente, en el año 1980, la entonces Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación propuso un acuerdo entre el Ministerio del Interior, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Economía y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para crear una entidad interjurisdiccional denominada Ente Coordinador del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (ECTRAM) que tendría por objeto la planificación permanente de largo y mediano plazo y la regulación del sistema de transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Un proyecto similar fue tramitado en 1983, propiciando un convenio a celebrarse entre el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires con el objeto de crear un Consejo Asesor Interjurisdiccional del Transporte (CAIT) que tendría por objeto el estudio y la coordinación del transporte en la Región a través del intercambio de información y experiencias, la planificación permanente y la regulación general del transporte en las distintas jurisdicciones.

Menos ambicioso, pero con iguales propósitos, resultó el proyecto de convenio, elaborado en 1985, en virtud del cual el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y las Intendencias de los Partidos del Gran Buenos Aires acordaban constituir el Comité de Coordinación de Transporte de Personas de la Región Metropolitana. Las partes convenían en implementar un dinámico y constante intercambio de información y de criterios analíticos a los efectos de racionalizar el sistema, con miras a mejorar la calidad de los servicios, su eficiencia y reducir sus costos para los usuarios y toda la comunidad.

Merecen destacarse también sendos proyectos de ley presentados por miembros de la Comisión de Transportes del Senado de la Nación. El primero de ellos fue aprobado por el Honorable Senado de la Nación en su sesión del 24 de septiembre de 1985, y se refiere a la creación del Consejo Metropolitano de Transporte de Pasajeros (COMETRAPA), el cual realizaría la planificación, coordinación y contralor del transporte terrestre interjurisdiccional de pasajeros entre la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense, debiendo intervenir en todo acto administrativo respecto a los medios que efectuaran el transporte de pasajeros entre ambas jurisdicciones.

El segundo de los proyectos mencionados, con despacho favorable de la Comisión de Transportes del Honorable Senado de la Nación, producido en el año 1989, se refería a la creación de una Autoridad Metropolitana de Transporte, como organismo autárquico interjurisdiccional integrado por los poderes ejecutivos de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, y por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que debía hacerse cargo de la planificación, la regulación y el control del sistema de transporte urbano de la Región.

En esta reseña de antecedentes, cabe también mencionar un convenio suscrito entre el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la Intendencia Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, en marzo de 1990. Por este convenio la Municipalidad y la Provincia creaban la Comisión Interjurisdiccional Permanente, presidida en forma conjunta por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad y por el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Provincia, para el análisis, tratamiento y asesoramiento en las distintas cuestiones que resultaran de interés común, en particular en el área de obras y servicios públicos. También declaraban la voluntad de llevar adelante un conjunto de acciones, entre ellas la creación de un Ente Metropolitano del Transporte a constituirse entre la Nación, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires que tuviera como misión la planificación, coordinación y fiscalización del transporte público en la Región Metropolitana.

Asimismo debe mencionarse el Convenio firmado en septiembre de 1987 por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Secretaría de Transporte de la Nación, en virtud del cual ambas jurisdicciones se comprometían a posibilitar el desarrollo del Programa La Ciudad y el Transporte. Si bien este Programa no abordaba el problema del transporte interjurisdiccional, tenía el mérito, de reflejar la voluntad de las partes de coordinar su accionar en un mismo ámbito: la Capital Federal. Los temas convenidos por ambas jurisdicciones para ser abordados conjuntamente se referían exclusivamente a la realización de estudios y análisis sobre aspectos comunes.

Las transformaciones experimentadas a principios de los años '90, tuvieron como correlato un nuevo paradigma de Estado, funcional a las nuevas condiciones derivadas de los procesos de desregulación y privatización de diferentes sectores de la economía, incluido el transporte.

Así, en 1991 se dictó el Decreto N° 1143/91 que definía el Marco Normativo y Regulatorio para el otorgamiento en concesión a operadores privados de los servicios ferroviarios de superficie y subterráneos de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Dentro de este marco normativo se mencionaba "el propósito de impulsar la creación de una autoridad del transporte, de carácter interjurisdiccional y autárquica, que regule en lo necesario y administre el transporte del área con sentido de jurisdicción única, para eficiencia del sistema en su conjunto y beneficio de los habitantes de la misma".

En este orden de ideas en junio de 1992, el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en forma conjunta, elevaron a la Presidencia de la Nación un anteproyecto de ley orgánica de la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana.

El texto de dicho anteproyecto impulsaba la creación de la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana (ATAM) como organismo autárquico interjurisdiccional. El anteproyecto de ley fue girado por la Presidencia de la Nación al Honorable Congreso de la Nación en noviembre de 1992, llegando a tener media sanción, pero perdiendo luego el estado parlamentario ante la paralización de su tratamiento por la Cámara Baja.

En el año 1998 se obtuvo la sanción de la Ley 25.031 por la cual se crea un organismo interjurisdiccional denominado Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM), cuyo objeto sería la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires y del cual formarían parte el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires.

La norma establecía que el ECOTAM comenzaría a regir una vez que se hubiera concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integrarían el ente. Como es de suponer tal adhesión colectiva, sin que medie un incentivo concreto, aparece como bastante utópica y por consiguiente el ECOTAM sigue sin constituirse.

Como último intento de coordinación cabe mencionar la propuesta de creación de la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM), desarrollada por la Secretaría de Transporte de la Nación en el año 2001, la cual tendría a su cargo la planificación, regulación y control del sistema de transporte urbano del área metropolitana de Buenos Aires. El proyecto es casi idéntico al de creación de la ATAM de 1992, con la salvedad de que preveía la creación de un “Fondo del Transporte Metropolitano”, que constituiría el patrimonio de la Autoridad del Transporte Metropolitano con la finalidad de financiar las necesidades de inversión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios del sistema de transporte del área metropolitana de Buenos Aires.

4.2.1 El proyecto del EPTRM (1972)

4.2.1.1 Objeto

Crear una entidad autárquica interjurisdiccional, con capacidad para actuar pública y privadamente, denominada CONSEJO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES, integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, cuyo cometido sería la planificación permanente, la regulación, la dirección y el control del Sistema de Transporte Urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

4.2.1.2 Alcance

El Sistema de Transporte Urbano de la Región Metropolitana de Buenos Aires se consideraría integrado por el transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo; el transporte automotor, público y privado, de pasajeros y de carga; y las obras de infraestructura que sirven a los distintos modos.

Las decisiones del Ente serían obligatorias para todos los organismos, empresas y corporaciones, nacionales, provinciales y municipales con competencia dentro de la Región, en materia de transporte y su infraestructura. Tales los organismos, empresas y corporaciones serían denominados “organismos integrantes del sistema”.

4.2.1.3 Metas y objetivos fijados para el organismo

Se establecía como meta fundamental brindar a la comunidad un sistema de transporte de pasajeros y carga eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo de Regional.

Entre los principales objetivos estratégicos se planteaba:

-
- Inducir el cumplimiento de las hipótesis de desarrollo urbano fijadas para el Área;
 - Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad;
 - Asegurar a los usuarios un correcto nivel de comodidad e higiene en todos los medios de transporte público;
 - Crear condiciones satisfactorias de transporte para las nuevas urbanizaciones;
 - Tender a la adopción en los distintos modos de transporte de técnicas modernas para en materia de concepción, equipamiento y explotación;
 - Mejorar las vinculaciones entre el Área Central y las áreas suburbanas y con los barrios de la Capital Federal;
 - Desarrollar vinculaciones preferenciales entre los centros secundarios de la Región sin necesidad de atravesar el área central; y
 - Mantener el sistema de transporte en un marco de competencia regulada¹¹.

4.2.1.4 Composición del Organismo

La dirección superior del Consejo estaría a cargo de un Directorio integrado en forma indelegable por los titulares de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas de la Nación, del Ministerio de Obras y Públicas de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La gestión administrativa del Ente quedaría a cargo de un Administrador, profesional con especialización en transporte, designado por el Poder Ejecutivo Nacional, con un mandato de 4 años de duración

Se constituiría también un Comisión Asesora, donde estarían representados los partidos de la Provincia de Buenos Aires comprendidos en el Área, los representantes de los organismos, empresas y corporaciones, nacionales, provinciales y municipales con competencia dentro de la Región, en materia de transporte y su infraestructura, las entidades empresarias, de los trabajadores y los usuarios.

4.2.1.5 Principales Atribuciones

Las principales atribuciones del organismo serían:

- Aprobar las políticas, los planes y los programas del Sistema de Transporte Urbano de la Región;
- Aprobar el presupuesto anual de gastos y el cálculo de recursos del Fondo de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires;
- Administrar dicho Fondo e invertir sus recursos con arreglo a la Ley;
- Dictaminar con carácter previo y obligatorio, en los planes de obras y equipamiento que adopten cada una de los organismos integrantes del Sistema;

¹¹ Nótese el énfasis en el concepto de competencia "regulada", que irán perdiendo los sucesivos proyectos, más influenciados por las ideas desreguladoras dominantes en los años '90.

-
- Organizar y poner en funcionamiento una empresa ferroviaria de carácter regional conformada por Subterráneos de Buenos Aires y los servicios ferroviarios de urbanos; y
 - Promover las reformas legales y reglamentarias en las tres que aseguren el cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley.

4.2.1.6 Patrimonio y Financiamiento

En lo relativo a las fuentes de financiamiento se previó la constitución del Fondo del Transporte de la Región Metropolitana, un porcentaje del cual se destinaría al funcionamiento del Consejo. Los Recursos del fondo se conformarían entre otros con los siguientes recursos:

- El producido por la suscripción de acciones que se emitirían para formar el capital de las empresas integrantes del Sistema¹²;
- Contribución por mejoras de los propietarios de inmuebles ubicados a menos de 500 metros de los accesos a las obras de transporte del financiadas por el Consejo;
- El producido de un impuesto al estacionamiento en vía pública y en playas y garages de uso público ubicados en las zonas centrales;
- El producido de una contribución que gravaría a los viajes en todos los medios de transporte de la Región;
- Los recursos que correspondían a la Capital Federal por distribución del Fondo Nacional de Vialidad;
- El 30% de los recursos que correspondían a la Provincia de Buenos Aires por distribución del Fondo Nacional de Vialidad;
- Al menos el 10% de los recursos que correspondían al Fondo Nacional para Infraestructura del Transporte;
- El 50% del producido por el patentamiento de vehículos en la Región;
- El 30% de los recursos que correspondían a la Provincia de Buenos Aires por distribución del Fondo Nacional de Vialidad;
- Aportes del Tesoro Nacional, de Rentas de la Provincia de Buenos Aires y de los municipios de la Región; y
- El producido por la Suscripción de Títulos con el aval del Estado Nacional.

El Fondo sería administrado por el Consejo y serían aplicados de la siguiente forma:

- El funcionamiento y el desarrollo de las actividades de planeamiento, investigación e ingeniería de proyectos propias del Consejo (10%);
- Inversiones en transporte público en las áreas de las cuales provengan los fondos (55%); y
- Inversiones en la red vial primaria y en terminales de las áreas de las cuales provengan los fondos (35%).

¹² Recordar que en ese momento ferrocarriles y subterráneos eran empresas públicas

4.2.1.7 Otros Aspectos Relevantes

Se autoriza al Consejo a efectuar expropiaciones, previa declaración de utilidad pública, y a la adquisición de los inmuebles afectados, desarrollándose en detalle los mecanismos a respetar en tal supuesto.

4.2.2 El proyecto de ley orgánica de la AUTORIDAD DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA – ATAM (1992)

4.2.2.1 Objeto

Crear un organismo autárquico interjurisdiccional integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia De Buenos Aires y el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que se denominaría AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA, que tendría a su cargo la planificación, regulación y control del Sistema de Transporte Urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires.

4.2.2.2 Alcance

El Sistema de Transporte Urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires se consideraría integrado por el transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo; el transporte automotor, público y privado, de pasajeros y de carga; la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del Área, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos.

Las decisiones del Ente serían obligatorias para las empresas privadas prestadoras de servicios de transporte dentro de los límites territoriales del Área y para todos los organismos y empresas públicas nacionales, provinciales y municipales con competencia dentro de ella, en materia de transporte y su infraestructura.

4.2.2.3 Metas y objetivos fijados para el organismo

Se establecía como meta fundamental brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del Área y a las normas de la política ambiental nacional.

Entre los principales objetivos estratégicos se planteaba:

- Inducir el cumplimiento de las hipótesis de desarrollo urbano fijadas para el Área;
- Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad;
- Asegurar a los usuarios un correcto nivel de comodidad, higiene y seguridad en todos los medios de transporte público;
- Dar prioridad al transporte público;
- Coordinar, regular e integrar los distintos medios del Sistema para que satisfagan las necesidades de movilidad de la población;
- Mejorar y consolidar los centros de transbordo intra e intermodales, facilitando la movilidad e información de los usuarios; y

-
- Reducir enérgicamente la ocurrencia de accidentes y el deterioro del medio ambiente causados por la actividad del transporte.

4.2.2.4 Composición del Organismo

La dirección superior del Ente estaría a cargo de un Directorio integrado en forma indelegable por los titulares de la Secretaria de Transporte de la Nación, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y de la secretaria de Producción y Servicios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La gestión administrativa del Ente quedaría a cargo de un Comité Ejecutivo, integrado por dos representantes de la Secretaria de Transporte de la Nación, dos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y dos de la municipalidad de la ciudad de buenos aires.

Se constituiría también un Comité Técnico, donde podrían estar representados los partidos de la Provincia de Buenos Aires comprendidos en el Área, las entidades empresarias, los operadores del sistema de transporte, los usuarios y las entidades gremiales del sector.

4.2.2.5 Principales Atribuciones

Las principales atribuciones del organismo serían:

- Establecer las políticas, los planes y los programas del Sistema de Transporte Urbano del Área;
- Dictar las normas reguladoras del funcionamiento y control del Sistema y supervisar su aplicación;
- Fijar los regímenes tarifarios y de otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte del Área;
- Dictaminar con carácter previo y necesario a las decisiones de cada una de las jurisdicciones integrantes de la Autoridad, en los planes de obras o de desarrollo urbano que interesen o afecten al Sistema de Transporte Urbano del Área;
- Promover las reformas legales y reglamentarias en las tres jurisdicciones que integran la Autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley;
- Elaborar los marcos regulatorios y los pliegos de licitación conforme a los cuales deberán desarrollarse las privatizaciones, concesiones, licencias o permisos de los servicios de transporte del Área;
- Actuar como Autoridad de Aplicación en lo que respecta a las concesiones y privatizaciones de los servicios de transporte del Área;
- Ejercer la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los concesionarios, licenciatarios o permisionarios; intimar su cumplimiento; aplicar o proponer, según corresponda, las sanciones pertinentes y resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios; y
- Gestionar créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos y obras que hagan al cumplimiento de los objetivos de la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana.

4.2.2.6 Patrimonio y Financiamiento

El patrimonio se constituiría con:

- Un fondo no inferior a cinco millones de pesos, que como aporte integrarían el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires;
- Los bienes muebles e inmuebles que los poderes integrantes de la Autoridad le transfieran a la misma;
- Los importes por multas y/o sanciones que aplique;
- Los cánones o derechos establecidos por la Nación, Provincia y Municipalidades por las concesiones, autorizaciones, licencias o permisos de servicios de transporte e infraestructura vigentes y los que en un futuro determine la Autoridad.

4.2.2.7 Otros Aspectos Relevantes

Se invitaba al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires a adherir al régimen de la Ley, sin perjuicio de lo cual se preveía que el Ente podría constituirse y funcionar inicialmente con la participación del Poder Ejecutivo Nacional y del Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en cuyo caso las decisiones no serían aplicables en el ámbito de jurisdicción exclusiva de la Provincia de Buenos Aires.

4.2.3 La ley del ECOTAM (1998)

4.2.3.1 Objeto

La Ley 25.031 crea un organismo interjurisdiccional denominado Ente de Coordinación del Transporte del Área Metropolitana (ECOTAM) integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y más de 40 municipios del área metropolitana de Buenos Aires, cuyo objeto es la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

4.2.3.2 Alcance

El ente tendría funciones exclusivamente de planificación y coordinación del sistema de transporte urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires, no asumiendo carácter ejecutivo alguno. Si bien no se aclara específicamente, el ámbito de incumbencias del Ente alcanzaría básicamente a los servicios de transporte y no a la infraestructura.

4.2.3.3 Metas y objetivos fijados para el organismo

No se encuentran desarrollados en el texto de la ley, pero en los fundamentos del proyecto se establecía como meta fundamental contribuir a la mejora en la gestión del sistema del de transporte de la Región, introduciendo una perspectiva de conjunto en la planificación del sistema.

4.2.3.4 Composición del Organismo

La dirección superior del Ente, estaría a cargo de un directorio integrado en forma indelegable por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Ministro de

Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, el Secretario de Producción y Servicios de la Ciudad de Buenos Aires -o la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción- o de los órganos que eventualmente lo sustituyan en su competencia y un intendente municipal elegido por decisión de los municipios integrantes, siendo ejercida la presidencia en forma rotativa por períodos de un año.

Se crea asimismo un comité ejecutivo, integrado en forma permanente por dos representantes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación, dos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, dos de la Ciudad de Buenos Aires y tres representantes de los municipios que, tendría a su cargo la gestión administrativa del Ente y asesoraría al directorio. Los municipios se dividirían a los efectos de esta representación en tres regiones y cada región tendría un representante en el comité ejecutivo, elegido por decisión de los municipios integrantes de cada región.

El Ente contaría además con un consejo consultivo para cuya conformación el directorio debería convocar a los municipios de la provincia de Buenos Aires comprendidos en el área, las entidades empresarias, los operadores del sistema de transporte, los usuarios, las entidades gremiales del sector y toda otra entidad con intereses en la temática, que se pueda incorporar en el futuro.

4.2.3.5 Principales Atribuciones

Las principales atribuciones del organismo serían:

- Proponer políticas, planes y programas de coordinación del sistema del transporte urbano del área a las respectivas autoridades jurisdiccionales;
- Proponer las normas reguladoras del funcionamiento y control del sistema;
- Proponer los regímenes tarifarios y de subsidios al usuario ferroviario de superficie y subterráneo, otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte interjurisdiccional del área;
- Dictaminar -cuando una de las jurisdicciones lo solicite-, respecto de los proyectos de las decisiones, los planes de obra o de desarrollo urbano que interesen o afecten al sistema de transporte urbano del área;
- Promover las reformas legales y reglamentarias en las cuatro jurisdicciones que integran la autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de la ley;
- Opinará en la elaboración de los marcos regulatorios, concesiones, licencias o permisos de los servicios de transporte del área a solicitud de cada jurisdicción; y
- Proponer ante la autoridad competente la gestión de créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos y obras y servicios que hagan al cumplimiento de los objetivos del Ente.

4.2.3.6 Patrimonio y Financiamiento

Los fondos para el funcionamiento del presente Ente, serían aportados por cada una de las jurisdicciones en forma proporcional.

4.2.3.7 Otros Aspectos Relevantes

La Ley de creación prevé que el ECOTAM comenzará a regir una vez que se haya concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integran el ente y hasta ese momento no podrá constituirse el Ente.

4.2.4 La propuesta de creación de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO (2001)

4.2.4.1 Objeto

Crear un organismo autárquico interjurisdiccional integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires y el Departamento Ejecutivo de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que se denominaría AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO, el cual tendría a su cargo la planificación, regulación y control del Sistema de Transporte Urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires.

4.2.4.2 Alcance

El Sistema de Transporte Urbano del Área Metropolitana de Buenos Aires se consideraría integrado por el transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo; el transporte automotor, público y privado, de pasajeros y de carga; la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del Área, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos.

Las decisiones del Ente serían obligatorias para las empresas privadas prestadoras de servicios de transporte dentro de los límites territoriales del Área y para todos los organismos y empresas públicas nacionales, provinciales y municipales con competencia dentro de ella, en materia de transporte y su infraestructura.

4.2.5 Metas y objetivos fijados para el organismo

Se establecía como meta fundamental brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del Área y a las normas de la política ambiental nacional.

Entre los principales objetivos estratégicos se planteaba:

- Inducir el cumplimiento de las hipótesis de desarrollo urbano fijadas para el Área.
- Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad;
- Asegurar a los usuarios un correcto nivel de comodidad, higiene y seguridad en todos los medios de transporte público;
- Dar prioridad al transporte público;
- Coordinar, regular e integrar los distintos medios del Sistema para que satisfagan las necesidades de movilidad de la población;
- Mejorar y consolidar los centros de transbordo intra e inter modales, facilitando la movilidad e información de los usuarios;
- Reducir enérgicamente la ocurrencia de accidentes y el deterioro del medio ambiente causados por la actividad del transporte;

4.2.6 Composición del Organismo

La dirección superior del Ente estaría a cargo de un Directorio integrado en forma indelegable por los titulares de la Secretaría de Transporte de la Nación, del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires y de la Secretaría de Producción y Servicios de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

La gestión administrativa del Ente quedaría a cargo de un Comité Ejecutivo, integrado por dos representantes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación, dos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, dos de la Ciudad de Buenos Aires.

Se constituiría también un Comité Técnico, donde podrían estar representados los partidos de la Provincia de Buenos Aires comprendidos en el Área, las entidades empresarias, los operadores del sistema de transporte, los usuarios y las entidades gremiales del sector.

4.2.7 Principales Atribuciones

Las principales atribuciones del organismo serían:

- Establecer las políticas, los planes y los programas del Sistema de Transporte Urbano del Área;
- Dictar las normas reguladoras del funcionamiento y control del Sistema y supervisar su aplicación;
- Fijar los regímenes tarifarios y de otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte del Área;
- Dictaminar con carácter previo y necesario a las decisiones de cada una de las jurisdicciones integrantes de la Autoridad, en los planes de obras o de desarrollo urbano que interesen o afecten al Sistema de Transporte Urbano del Área;
- Promover las reformas legales y reglamentarias en las tres jurisdicciones que integran la Autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley;
- Elaborar los marcos regulatorios y los pliegos de licitación conforme a los cuales deberán desarrollarse las privatizaciones, concesiones, licencias o permisos de los servicios de transporte del Área;
- Actuar como Autoridad de Aplicación en lo que respecta a las concesiones y privatizaciones de los servicios de transporte del Área;
- Ejercer la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los concesionarios, licenciatarios o permisionarios; intimar su cumplimiento; aplicar o proponer, según corresponda, las sanciones pertinentes y resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios; y
- Gestionar créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos y obras que hagan al cumplimiento de los objetivos de la Autoridad del Transporte Metropolitano.

4.2.8 Patrimonio y Financiamiento

En lo relativo a las fuentes de financiamiento, allí se encuentra la principal diferencia respecto del proyecto ATAM. Básicamente prevé la constitución del Fondo del Transporte Metropolitano, el cual se constituiría con los siguientes recursos:

- El producido de una tasa sobre la tarifa de los viajes ferroviarios de pasajeros, de superficie y subterráneos, con origen y destino en la Región Metropolitana;
- El producido de un impuesto a las naftas despachadas al consumidor a través de bocas de expendio ubicadas en la Región Metropolitana;
- El producido de un impuesto anual a la propiedad del automóvil cuyo titular posea domicilio en la Región Metropolitana. Dicho impuesto no podría exceder del uno por ciento de la valuación de la unidad;
- La Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte Automotor correspondiente a los vehículos de transporte automotor de pasajeros que operan en el Área;
- La Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte Ferroviario correspondiente a los servicios de transporte ferroviario de pasajeros que operan en el Área;
- Los importes por multas y/o sanciones que aplique;
- Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos;
- Los demás fondos, bienes o recursos que puedan serle asignados en virtud de las leyes y reglamentaciones aplicables; y
- Los subsidios, herencias, legados, donaciones o transferencias bajo cualquier título que reciba.

Cabe aclarar que, si bien el Fondo sería administrado por la Autoridad del Transporte Metropolitano. Los recursos del Fondo serían aplicados a fines más amplios, entre ellos:

- El funcionamiento propio de la Autoridad del Transporte Metropolitano.
- La realización de obras de infraestructura e instalaciones fijas en la Red Ferroviaria Metropolitana y en la Red de Subterráneos; a centros de transbordo del modo automotor al ferroviario y viceversa; a cruces ferroviarios a nivel y cruces ferroviarios a distinto nivel; a sistemas de señalización; y a obras viales referidas al transporte automotor.
- La elaboración de los proyectos y de la documentación necesaria para contratar la ejecución de las obras.
- Los subsidios a la operación de los distintos modos de transporte.

4.3 Las enseñanzas de los fracasos

El análisis efectuado anteriormente de los proyectos de constitución de Autoridades suprajurisdiccionales, nos muestra que los mismos pueden agruparse en dos grandes categorías. Por un lado aquellos que, con distintos matices, adjudican al Ente facultades de planificación y ejecutivas, a la vez de dotarlo de recursos para la ejecución de obras y/o facultarlo para dictaminar con carácter previo y vinculante respecto de los proyectos que planteen desarrollar las diferentes jurisdicciones en materia de transporte urbano.

Respecto del primer grupo de proyectos, éstos claramente se referencian en el elaborado para el Estudio Preliminar del Transporte de la Región Metropolitana (EPTRM), del año 1969, en el cual se han inspirado desde las metas y objetivos de los sucesivos organismos ideados, hasta su estructura de funcionamiento, (conformada en todos los casos por un Directorio, con la participación de las máximas autoridades de las tres principales jurisdicciones, una instancia administrativa, que ejercería la gestión efectiva del organismo, y un órgano consultivo con participación de los diferentes actores concernidos).¹³

Las diferencias más notables entre estos proyectos tienen en general que ver con las diferentes condiciones históricas en que se elaboraron. Por ejemplo en un caso operaban las empresas públicas ferroviarias y de subterráneos, en otro se hallaban en proceso de privatización y en el último ya estaban concesionados los servicios, lo que conforma escenarios claramente diferenciados.

También las fuentes de financiamiento cambian entre los distintos proyectos, aunque en el proyecto de Autoridad del Transporte Metropolitano, de 2001, se retoma la idea original del EPTRM de conformar un Fondo específico para el financiamiento del transporte metropolitano.

Respecto de la incorporación de las diferentes jurisdicciones al Ente, las modalidades también se adecuan a las diferentes realidades. Así el EPTRM que corresponde a una gestión *de facto*, no se preocupa por la cuestión de la adhesión de las distintas jurisdicciones; por su parte al momento de ser elaborado el proyecto ATAM, la Ciudad de Buenos Aires carecía aún de Autonomía, por lo cual se preveía la posibilidad de comenzar su operatoria con la participación del Gobierno Federal y el de la Ciudad, cuyo jefe era nombrado por el Ejecutivo Nacional.

Por otra parte aparece el proyecto del ECOTAM, mucho menos ambicioso, que restringe en extremo las facultades del organismo, limitándolo a una instancia de coordinación, cuyas acciones no son vinculantes y cuyo ámbito de actuación es exclusivamente la planificación.

Este proyecto claramente buscó superar las restricciones políticas que enfrentaban los proyectos más abarcativos, eliminando toda función ejecutiva y todo carácter vinculante a sus recomendaciones. Asimismo, este proyecto buscó potenciar la participación de los municipios bonaerenses, que en todos los otros casos quedaba diluida.

El caso del ECOTAM merece un análisis especial en virtud de tratarse de una ley vigente, aunque carente de reglamentación, lo cual constituye una plataforma posible para la futura Agencia aún cuando, para que resulte eficiente a los fines pretendidos, debería desarrollarse una estratagema legal que lo dote de la ejecutividad que le fuera negada en el texto de la Ley, aspecto éste que escapa al alcance de este informe.

En este orden de ideas, debe recordarse que el proyecto preveía que el Ente comenzará a regir una vez que se haya concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que lo integran y hasta ese momento no podría constituirse. Este hecho hace evidente la importancia crucial de una fuerte decisión política capaz de aunar las múltiples voluntades

¹³ Si bien es sabido que el EPTRM, aún en su carácter preliminar, es el único estudio integral del transporte en la Región disponible a la fecha, es notable que más de 30 años después siga siendo no sólo una referencia válida, sino también la base de, por ejemplo, proyectos del tipo de conformación de Entes Suprajurisdiccionales.

concernidas, a la vez de contar con incentivos reales que induzcan a la aceptación del proyecto.

Analizados los sucesivos intentos de coordinación, surgen algunas evidencias que no deberían perderse de vista a la hora de evitar nuevos fracasos en una iniciativa que todos los involucrados, en general, coinciden en reconocer como de gran importancia pero que, a la hora de materializarse, sistemáticamente se vio frustrado.

4.3.1 La cuestión de la cesión de competencias

Un primer aspecto que se revela es la falta de predisposición de las diferentes jurisdicciones a ceder sus competencias. En este sentido excepto la Jurisdicción Nacional, que salvo en el proyecto ECOTAM, siempre impulsó los proyectos, las demás instancias jurisdiccionales no han mostrado mayor voluntad en resignar atribuciones hacia un organismo en el que sólo tendrían una porción minoritaria del poder de decisión.

Esto es tanto más evidente cuanto mayores son las facultades que se le asignen la Ente, así los proyectos ATAM y de la Autoridad del Transporte Metropolitano, conllevaban una cesión casi completa de parte de la Provincia de Buenos Aires y sus Municipios no sólo del poder regulatorio, sino también de recursos actualmente manejados por ellos.

Esto representa una pérdida efectiva de “poder”, sin una clara identificación de los beneficios efectivos que obtendría cada jurisdicción.

En efecto, la amplitud de las facultades que hubieran tenido dichos entes restaba, para el caso de los municipios, poder de decisión sobre aspectos netamente locales, tales como el otorgamiento de concesiones o aún la fijación de recorridos de líneas dentro de su propio territorio. Sin mencionar las obras de infraestructura que requerirían la aprobación previa del ente suprajurisdiccional.

Realistamente, esto parece inviable y la enseñanza parece ser que cualquier proyecto sobre el particular debe resguardar para las jurisdicciones locales el carácter de Autoridad de Aplicación y el Poder de policía sobre los servicios que corresponden a su ámbito, así como de las obras de infraestructura local. Lo mismo podría decirse respecto del Gobierno Provincial.

4.3.2 Las funciones de una Agencia Suprajurisdiccional

Lo antedicho induce a concluir que la agencia interjurisdiccional debería restringir al mínimo las facultades que actualmente poseen las distintas jurisdicciones, por ejemplo en su calidad de Poder Concedente de los servicios de transporte o como priorizador de las obras de infraestructura necesarias en su territorio. Esto permitiría que las mismas visualicen la conformación de la Agencia como una propuesta amigable, que a cambio de concesiones aceptables les permita obtener beneficios de importancia.

De esta forma la Agencia dejaría de percibirse como una amenaza política, para convertirse en una posible herramienta capaz de superar las limitaciones que, por ejemplo, enfrentan frecuentemente los municipios para obtener financiamiento para obras consideradas estratégicas.

Cuestiones tales como la homogenización de las normas regulatorias, la planificación de intervenciones que superan un único ámbito jurisdiccional, la representación ante organismos de financiamiento internacional para la gestión de créditos, entre otras,

podrían ser factiblemente aceptadas, en un contexto donde no se pongan en juego las naturales facultades de cada jurisdicción.

4.3.3 La necesidad de brindar incentivos para la aceptación del proyecto

Vinculado a lo anterior aparece la cuestión de los incentivos.

En efecto, siendo que los fracasos, aún de los proyectos menos ambiciosos como el ECOTAM, tienen que ver con la falta de interés de las jurisdicciones excepto la Federal, en sumarse al proyecto, en el armado de la agencia debería focalizarse la cuestión de los incentivos para adherirse al proyecto.

Estos incentivos no pasarían por una pequeña porción de “poder” en un organismo gigantesco, sino en beneficios concretos para la jurisdicción en términos de, por ejemplo, facilitamiento para la obtención de financiamiento para obras de interés de la jurisdicción.

En síntesis los incentivos deben ser claramente percibidos por cada jurisdicción para generar un interés en participar de la Agencia.

4.3.4 El proceso de puesta en funcionamiento de la Agencia

Es este otro tema de significación, toda vez que los intentos fallidos anteriores, nunca consiguieron siquiera un mínimo de operatividad, ya sea por no haberse materializado los proyectos de ley o por las restricciones que incluía el propio proyecto (caso ECOTAM), al exigir la adhesión previa de todas las jurisdicciones concernidas, previo a la puesta en funcionamiento.

Así, si bien debe aceptarse que existe una masa crítica conformada por el conjunto Nación - Provincia de Buenos Aires - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuyo consenso parece inevitable, debería explorarse la alternativa de una progresiva adhesión, en la cual la demostración de los beneficios obtenidos por aquellos que se sumen al proyecto sirva como “vitrina” para alentar a las restantes jurisdicciones.

En este sentido debe recordarse, por ejemplo, que la coordinación entre la Ciudad de Buenos Aires y el Gobierno Federal en materia de transporte, posibilitaría avanzar en importantes temas comunes, que van desde la reestructuración de rutas de transporte por impacto de la ampliación de la red de subterráneos, generar una política integral de vías preferenciales para el transporte, avanzar en políticas comunes en materia de gestión de impactos medioambientales derivados de la operación del transporte, etc.

En el mismo orden de ideas la adhesión temprana de algunos municipios y la obtención de resultados concretos, alentaría a sumarse a otros municipios, por el mencionado efecto “vitrina”.

4.4 Propuesta

La propuesta institucional girará, sin desmedro de cuestiones coyunturales que surgieran de su análisis, alrededor de las siguientes ideas fuerza:

1. Un sistema de transporte sustentable desde los puntos de vista social, ambiental, económico y financiero.
2. Partir de una visión realista y pragmática de la situación de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

-
3. Reconocer la existencia de una masa crítica conformada por el conjunto Nación – Provincia de Buenos Aires – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
 4. Minimizar las restricciones a los grados de libertad de las jurisdicciones municipales.
 5. Reconocer la necesidad de crear incentivos para lograr la adhesión de las jurisdicciones municipales y generar mecanismos genuinos de financiamiento, incluida la participación de los Organismos Multilaterales.

4.5 Esquema general

En esencia, la estrategia propuesta consiste en la adopción por parte del Ejecutivo Nacional del liderazgo del proceso, mediante la sanción de la Reglamentación de la Ley 25.031 y la puesta en marcha de una vía efectiva de coordinación interjurisdiccional, como el camino más eficiente que se vislumbra hacia la definitiva implementación del ECOTAM, tal y como fue concebido por el ordenamiento legal.

Esta reglamentación definiría, por un lado, las grandes líneas estratégicas en materia de planificación y coordinación para el transporte de la Región Metropolitana, lo cual pasaría a ser, en el futuro, la actividad natural del ECOTAM.

Por otro lado se contempla, en el mismo cuerpo, la creación de una Agencia autárquica que concentre las competencias de regulación, planificación, control y gestión del sistema de transporte metropolitano de Jurisdicción Nacional, hoy ejercidas a través de la Administración Centralizada (Secretaría de Transporte de la Nación) y Descentralizada (Comisión Nacional de Regulación del Transporte - CNRT). Este organismo, depositario de la competencia originaria y de fondo que asiste al Gobierno Nacional en materia de Transporte Metropolitano, ejercerá –sin perjuicio de aquella función institucional indelegable- una actividad, adicional y temporaria, destinada a impulsar y liderar un proceso creciente de coordinación efectiva de las jurisdicciones integrantes del AMBA, mediante la implementación de un Programa especial para la consecución de tal finalidad.

Para ello será necesario dotar a dicho Programa de los recursos materiales y humanos necesarios y acordes a las tareas que desarrollaría. Se espera que el extraordinario impulso a darse a tal esquema de coordinación efectiva, provocará la paulatina y creciente adhesión de las jurisdicciones interesadas al Programa de Coordinación, hasta lograr la concentración en dicho ámbito de las voluntades del total de las mismas, arribándose con ello al presupuesto legal establecido para la efectiva puesta en funciones del ECOTAM, a cuyo seno se trasladaría el cúmulo de los acuerdos, políticas y acciones concertadas en el ámbito del programa que nos ocupa, con el objeto de que, en adelante, sean ejecutadas a través de la actividad propia de dicha agencia multijurisdiccional.

Entre las ventajas destacables de la estrategia planteada, cabe resaltar la de contar con un organismo altamente especializado en el ámbito nacional en materia de transporte urbano y metropolitano, quien se encontraría dotado de un mejor perfil para liderar el proceso de coordinación, en atención a la concentración en su seno de la totalidad de las funciones atinentes a la materia (planificación, regulación, control y gestión), actualmente dispersas en los ámbitos centralizado y descentralizado de la Administración Pública Nacional.

En este esquema, se prevé que las jurisdicciones que se adhieran al Programa de Coordinación que ejecutará la nueva Agencia Nacional, manifiesten su voluntad mediante un acto emanado de la máxima instancia legislativa de su ámbito (Legislaturas de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires y Concejos Deliberantes Municipales), con el objeto de validar posteriormente cualquier actividad que, en el marco

de dicho programa, sea desarrollada por los órganos ejecutivos de los distintos niveles de gobierno involucrados.

Asimismo, el alcance y las condiciones inherentes al acto de adhesión serán regulados por el decreto reglamentario a proyectarse, cuidando de establecer condiciones que aseguren el cumplimiento de los compromisos recíprocos asumidos en el terreno consensual, con el obvio respeto y garantía de la indivisibilidad de la autonomía jurisdiccional. Por tratarse de una materia estrictamente jurídica será pormenorizadamente desarrollada por los consultores del área legal que integran el staff profesional de este Estudio.

En consecuencia, el escenario propuesto incorpora, a semejanza de lo consagrado por la Ley N° 25.031 la figura de la adhesión voluntaria a un programa institucional de coordinación, como un medio efectivo para superar las limitaciones constitucionales y legales existentes, que impiden la implantación de una instancia suprajurisdiccional para resolver la gobernabilidad del AMBA en materia de transporte.

Toda vez que la actividad de coordinación prevista en la Ley 25.031 permitirá englobar materias atinentes al campo de la unificación normativa y las acciones conjuntas de contralor del sistema, la actividad del Programa liderado por la Agencia Nacional posibilitará avanzar más allá de la sola planificación estratégica del transporte en la región, superando, a su vez, la imposibilidad de las distintas jurisdicciones de declinar sus competencias y brindando un punto de partida para conformar un esquema de incentivos económicos donde quienes se avengan a coordinar, participen de los beneficios derivados de la adhesión voluntaria y la efectiva acción consensuada.

En otro orden de ideas, el ámbito de funcionamiento de la Agencia Nacional que lideraría el Programa de Coordinación, podría ser, en virtud de la materia considerada, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, área de la que dependen las instituciones con competencia en transporte en el ámbito de la jurisdicción nacional. Sin embargo, en atención al sustrato político-institucional que conlleva la tarea de coordinar voluntades de jurisdicciones con autonomía constitucional, a priori, aparecería como más apropiado insertar funcionalmente la agencia nacional en el área de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

4.6 La cuestión de la conformación de la Agencia

Inicialmente, entonces, debe considerarse que en su génesis el Programa de Coordinación sería producto de la Ley 25.031, concebido como una vía progresiva y realista para la consecución a futuro de la efectiva puesta en funcionamiento del ECOTAM, lo que requiere la adhesión de la totalidad de las jurisdicciones, prevista en el Artículo 13 de la citada Ley, y naturalmente, demandaría un tiempo previsiblemente prolongado para su materialización. Por su parte, la actividad que se desarrollaría en el ámbito del Programa tendría el carácter de experimental, con los consiguientes beneficios derivados del ejercicio de acciones concretas de coordinación y el paulatino ajuste de los mecanismos e instrumentos empleados para el exitoso consenso interjurisdiccional. Ello redundará, a futuro, en una mayor eficiencia por parte del ECOTAM en el desarrollo de la actividad que le es propia.

Ahora bien, el esquema delineado supone una Jurisdicción Nacional impulsora de la iniciativa y la adhesión *ex post* de las jurisdicciones concernidas. No obstante, si bien ello aparece como el escenario más probable, existen otros posibles caminos derivados de las condiciones políticas prevalecientes en la relación Estado Nacional – Ciudad de Buenos Aires – Provincia de Buenos Aires - Municipios, correspondiendo analizar las virtudes de

cada uno y las condiciones requeridas para su materialización. Ello se analiza en los párrafos siguientes.

4.6.1 La alternativa de conformación previa del ECOTAM

En primer término, cabe analizar la posibilidad efectiva de conseguir la adhesión de la totalidad de las jurisdicciones, requerida por la Ley 25.031 para la conformación directa del ECOTAM, sin necesidad de desarrollar una etapa experimental y paulatina de coordinación interjurisdiccional, inicialmente parcial. Es claro que este escenario se exhibe como el menos probable por cuanto supone una manifestación de consenso colectivo muy poco esperable en el corto plazo.

No obstante, de darse este supuesto, el mismo representa el mejor de los escenarios posibles por cuanto permitiría la directa puesta en funciones largamente postergada del ECOTAM, eliminando la necesidad de ejecutar acciones y esfuerzos previos.

En efecto, tamaña adhesión requeriría, por un lado, una fuerte decisión política capaz de aunar las múltiples voluntades concernidas -rol que asumiría el Gobierno Nacional-, y por otro, una importante permeabilidad de parte de las diferentes jurisdicciones capaz de aceptar la realización de esfuerzos de coordinación en aras a los beneficios derivados del mutuo consenso y la compatibilidad multijurisdiccional.

En este supuesto, las acciones que se desarrollen en el ámbito del Programa de Coordinación impulsado y liderado por la Jurisdicción Nacional, tal como se las propiciará más adelante, deberán necesariamente compatibilizarse con las funciones con que la Ley 25.031 dota al propio ECOTAM, con el objeto de evitar posibles distorsiones a futuro.

No obstante se insiste en que este es un escenario de difícil materialización.

4.6.2 La alternativa de una actividad de consenso parcial, previa a la puesta en marcha del Programa de Coordinación

Esta alternativa aparece como atractiva desde el punto de vista de la posterior adhesión de la totalidad de las jurisdicciones.

En esencia supone la existencia de un consenso previo entre las jurisdicciones que conforman la masa crítica del problema, es decir el conjunto Nación - Provincia de Buenos Aires - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta forma el Decreto Reglamentario que instrumentaría el Programa de Coordinación, podría tener su correlato en instrumentos jurídicos congruentes impulsados por las jurisdicciones antedichas, que allanen el camino para la adhesión propugnada desde la Nación. En consecuencia existirían diversas normas legales, en las tres jurisdicciones mencionadas, impulsando concomitantemente la puesta en marcha de un único Programa de Coordinación.

Esta alternativa, si bien impondría un mayor esfuerzo compatibilizador en la etapa inicial, sin duda aumentaría las posteriores chances de éxito del Programa, al contar con un marco previo de consenso entre las jurisdicciones de mayor incidencia.

No menos importante resultaría desde lo conceptual, un acuerdo previo de este tipo, toda vez que lo que se busca es justamente la puesta en funcionamiento definitivo del

ECOTAM, es decir, de una agencia coordinadora capaz de sintetizar las expectativas de todos las jurisdicciones concernidas.

4.6.3 La reglamentación de la Ley 25.031 como acto unilateral de la Jurisdicción Nacional

Esta alternativa se compadece con el esquema general, preliminarmente delineado, que ha sido expuesto en el acápite 5.1 del presente informe, por lo que, en la especie, cabe remitirse a dichos párrafos.

4.7 Las intervenciones del estado en relación con el transporte urbano

Resulta de interés analizar inicialmente las tareas inherentes a la institucionalidad del transporte, que asume habitualmente el Sector Público, las cuales se circunscriben fundamentalmente al desarrollo de acciones vinculadas con:

1. la regulación;
2. el planeamiento;
3. el control;
4. la gestión; y
5. el financiamiento del Sistema.

La cuestión referida a la asignación de las competencias materiales con que debe dotarse a las instituciones con competencia en materia de transporte, reviste vital importancia. Puede decirse que la sustentabilidad del sistema de transporte metropolitano depende en gran medida del diseño de un marco institucional lo suficientemente sólido, con una clara definición de los roles de las diferentes instancias concernidas y con adecuados grados de independencia técnica.

Una distribución compatible con la naturaleza, características y recursos de cada organismo es fundamental para lograr el nivel de eficiencia pretendido, tanto como la profesionalización y capacitación de los cuadros técnicos y administrativos asignados al sector.

Especialmente, un claro e indubitable reparto de responsabilidades garantiza la ausencia de conflictos o superposición de competencia, la duplicación innecesaria de áreas funcionales y la aparición de las llamadas "zonas grises" de actuación, en donde la indefinición de la exacta medida de las atribuciones de cada órgano deviene infaliblemente en la falta de ejecución de las tareas en litigio.

En los siguientes acápites se profundiza el alcance de las funciones antes descriptas como paso previo a debatir la posible asignación de competencias aplicada al caso del transporte metropolitano de Buenos Aires, desde el punto de vista de la Agencia Nacional que se propone crear en reemplazo de la actual asignación de funciones (distribuidas entre la administración centralizada -Secretaría de Transporte- y descentralizada -CNRT-) y, asimismo, respecto de la implicancia que dicha agencia podría tener en la actividad de unificación de criterios y fortalecimiento -en materia de planificación, regulación y control- desarrollada por las restantes jurisdicciones autónomas que decidan adherirse a la coordinación.

4.8 Las actividades de Regulación del Sistema de Transporte

La función de regulación del sistema es entendida como la competencia para trazar las grandes líneas jurídicas que regirán el mismo, así como el espectro normativo complementario de carácter técnico. El conjunto, integrado por la normativa de fondo y los reglamentos técnicos, deben garantizar la prestación eficiente y la calidad de los servicios públicos de transporte de pasajeros.

4.8.1 La Regulación Normativa

Ejercer la regulación normativa o de fondo de la actividad importa el establecimiento de políticas para el sector. Esta actividad resulta imprescindible para la gestión de cualquier sistema de transporte, ya que el gerenciamiento del mismo debe efectuarse con ajuste a pautas técnico-jurídicas, por tratarse el transporte urbano de pasajeros de una actividad eminentemente regulada.

Asimismo, la delegación de servicios, sea a través de concesiones, permisos o cualquiera otra forma, debe efectuarse en el marco de una normativa preexistente con encuadre en la cual puedan organizarse las licitaciones públicas u otros procedimientos de delegación y celebrarse los pertinentes contratos de concesión o de permisionamiento que regirán los recíprocos derechos y obligaciones de las partes.

Para que la regulación normativa resulte un verdadero encuadre jurídico de la actividad, debería sólo consagrar estipulaciones generales o de fondo; en otras palabras, las grandes líneas rectoras trazadas por la autoridad política para el tratamiento del sistema de transporte.

Ello por cuanto resulta poco recomendable la concurrencia en un mismo texto de estipulaciones de política de transporte y disposiciones de orden técnico.

Es aconsejable que estas últimas se asignen a la esfera de competencia de la autoridad ejecutiva o gerenciadora, en orden, fundamentalmente, a la inmediatez que ella mantiene con el fenómeno que motiva el accionar técnico, y a la prontitud y simplicidad de los procedimientos de emisión de los reglamentos necesarios para regular el hecho nuevo o bien modificar, ampliar o complementar los existentes.

La celeridad que caracteriza a los avances tecnológicos, así como la conveniencia de dar respuesta inmediata a las necesidades de adaptación de un sistema esencialmente dinámico, aconsejan reservar a la potestad reglamentaria las materias técnicas inherentes al mismo.

En consecuencia, la normativa de fondo debería indicar en cada caso las reglamentaciones complementarias que deba emitir la Agencia con el objeto de poner en funcionamiento el andamiaje jurídico que se desprende de sus preceptos, teniendo en cuenta para ello el carácter eminentemente técnico de las materias a reglamentar, o bien la oportunidad, mérito o conveniencia de la asignación.

4.8.2 La Regulación Técnica

El ejercicio de la función de regulación se completa con la emisión de los reglamentos y estándares técnicos y de procedimiento requeridos para el puntual gerenciamiento del sistema, actividad propia de un organismo especializado.

Esta serie de ordenamientos debe emitirse con el objeto de complementar y viabilizar técnicamente la aplicación de los principios jurídicos medulares consagrados en el régimen general de fondo. A su vez, su validez y legitimidad esta supeditada a su encuadre y ajuste a la normatividad de fondo emitida por el órgano pertinente.

4.9 El Planeamiento del Sistema de Transporte

El planeamiento del sistema comprende también dos áreas diferenciadas de actividad: la planificación estratégica y la puramente operativa.

Entendemos por planificación estratégica del sistema, aquella que se vincula con las grandes líneas rectoras que se desprenden de la política de transporte adoptada, normalmente referida a los horizontes de mediano y largo plazo.

Se trata de una función pública esencial por cuanto comprende definiciones técnico-políticas que se asocian directamente con la definición del tipo de sistema de transporte pretendido.

Tales definiciones impactan fuertemente en la calidad de vida de la población, a la vez que se encuentran íntimamente relacionadas con variables de indiscutible naturaleza gubernamental, como ser el desarrollo urbano, la preservación del medio ambiente o la seguridad de los ciudadanos. Asimismo involucran definiciones sobre inversiones de mediano o largo alcance que, en muchos casos, comprometen al Estado de manera importante y por extendidos plazos de tiempo.

4.9.1 La Planificación Operativa

La restante esfera de acción en materia de planificación corresponde al ámbito del planeamiento meramente operativo de los servicios, es decir, la definición y modificación de sus parámetros operacionales como ser los recorridos, frecuencias, cantidad de flota, etc.

Este nivel de planificación, no involucra acciones ligadas al orden político o estratégico del transporte, adquiriendo por tanto un carácter más técnico.

La denominada planificación operativa involucra tanto el planeamiento de corto plazo de la red como las inversiones resultantes de sus previsiones, ya que estas acciones se encuentran asociadas generalmente a la actividad cotidiana de gestionar o gerenciar el sistema.

4.10 El Control del Sistema de Transporte

Las funciones de control y fiscalización del Sistema de Transporte implican la atribución de ejercer el contralor y tutela del cumplimiento de los parámetros operativos de las concesiones, así como de las demás obligaciones a cargo de los prestadores que se derivan del régimen de concesiones, permisos u otras formas de delegación aplicables, sus reglamentos técnicos y las estipulaciones y cláusulas de los contratos de delegación.

Se trata de una actividad esencialmente técnica cuyo ámbito corresponde naturalmente a la oficina gerenciadora, la cual debe contar con los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar la profesionalización y desburocratización de tales tareas, así como el uso de la fuerza pública, ya sea propia o brindada mediante el auxilio de otra específica (fuerzas de Policía, Gendarmería etc.).

4.11 La Gestión del Sistema de Transporte

La función de gestión se corresponde con la tramitación administrativa de las actuaciones o expedientes que se forman o producen como consecuencia del ejercicio de las demás funciones, es decir, la planificación, estratégica u operativa, la regulación y el control del sistema de transporte.

Esta función resulta privativa de cada jurisdicción o nivel autónomo, ya que la misma se rige por principios y normas procedimentales (leyes de procedimiento administrativo, reglamentos procesales, códigos de faltas, otros) con vigencia en cada una de las jurisdicciones, a los que debe sujetarse la gestión o actividad administrativa del órgano para validar y legitimizar la emisión de actos y la realización de procedimientos. Naturalmente, ello no obsta la posibilidad de coordinar esfuerzos a fin de caminar hacia una mayor unificación normativa en materia procedimental dentro del campo del derecho administrativo vigente en cada nivel de gobierno.

4.12 El financiamiento

Las acciones en materia de financiamiento de la actividad, pueden adquirir diferentes formulaciones, que van desde la asignación de subsidios a la operación hasta el financiamiento de la infraestructura de soporte de los diferentes modos.

Es claro que la inversión pública resulta una de las intervenciones estatales de mayor trascendencia para la materialización de las políticas para el sector, debiendo identificarse dos tipos de actividades públicas diferenciadas, por un lado la determinación de los fondos públicos a aplicar a la actividad, lo cual es llevado a cabo en el ámbito legislativo al definir el presupuesto y, por otro, la ejecución de los recursos asignados, lo cual corresponde naturalmente al poder ejecutivo.

En el último aspecto, las facultades en la materia pueden situarse en diferentes niveles de la Administración, siendo habitual que las mismas no se concentren en un solo ámbito, sino que se encuentren en diferentes ámbitos.

5 Fundamentos de la coordinación

5.1 Sus beneficios

Hace más de tres décadas que se reconoce la necesidad de constituir una autoridad metropolitana de transporte con el objetivo de coordinar e integrar el sistema, incrementando la eficiencia del mismo y proporcionando ahorros de recursos para la sociedad en su conjunto.

Se han señalado diferentes niveles de integración posibles como la integración técnica (organización de los trasbordos), la funcional (el papel que juega cada modalidad de transporte dentro del sistema, debe uno alimentar al otro, etc.), la tarifaria (un mismo billete válido para diferentes modos, incluso con características financieras muy disímiles), la integración en cuanto a la planificación y la utilización de recursos, etc.

Existe coincidencia en la idea de que una de las prioridades más importantes de una instancia de coordinación sería la de llevar a cabo políticas que tiendan desarrollar el transporte público e incentivar su uso ya que toda medida que oriente el sistema en dicha dirección y se demuestre eficaz en la reducción de la congestión, los accidentes y las molestias ocasionadas por el uso de vehículos privados tendrá como contrapartida un gran ahorro para la sociedad.

El más eficiente consumo de energía, la reducción de externalidades negativas como la contaminación y el ruido, el menor desgaste de la infraestructura y la reducción de los accidentes de tránsito, todo esto junto al incremento de la productividad laboral disminuyendo la pérdida de horas por demoras en el tránsito, han de significar un ahorro neto para la sociedad.

La mejor utilización de los recursos y la sustentabilidad a nivel social, ambiental, económico y financiero deben constituir los principales beneficios de la coordinación e integración del sistema de transporte en el área metropolitana.

A los efectos de alcanzar estas metas es necesario reconocer la condición sistémica del transporte, vinculada a la propia naturaleza de los desplazamientos, derivados de la necesidad de movilidad de la población en un ámbito urbano complejo que no reconoce las fronteras institucionales propias de la organización política de la Nación con sus consecuentes jerarquías federal, provincial y municipal.

Se ha señalado que existen dos situaciones de conflicto extremas, una vinculada al posible carácter *difuso* de las competencias entre las diferentes agencias concernidas en la administración de un sistema de transporte y otra debida a la *descoordinación* derivada de la falta de unicidad en las decisiones los cursos de acción a adoptar para alcanzar metas y objetivos entre agencias con competencias claramente delimitadas, pero cuyo alcance sólo abarca una parte del sistema.

En términos generales la situación que enfrenta el sistema de transporte de la RMBA se asemeja al segundo caso, en el cual las competencias están definidas pero su alcance se limita por la existencia de multiplicidad de decisores.

Esto conlleva al menos dos problemas prácticos medulares: por un lado exige que toda intervención que involucre a más de un decisor (jurisdicción) implique difíciles procesos de concertación entre los mismos; y por otro lado que, los efectos sobre otras jurisdicciones sean considerados de hecho como "externalidades", sin que el decisor tenga incentivos adecuados para optimizar el comportamiento del conjunto.

Este último aspecto hace referencia a diferencias entre los objetivos de los diferentes actores que en muy frecuentemente resultan conflictivos entre sí, o cuando menos parcializados ante la falta de una responsabilidad sobre el conjunto del sistema, sucediendo que en el mejor de los casos las acciones de las jurisdicciones individuales pueden apuntar a un óptimo dentro de los límites de su competencia pero éste en general, se encuentra alejado, y a veces resulta contradictorio, con un “óptimo” para el sistema en su conjunto.

Esta situación afecta negativamente a los principales sectores concernidos: el gubernamental, los operadores y, fundamentalmente, los usuarios, en especial los del transporte público.

Las administraciones gubernamentales se encuentran en compartimentos estancos, generando superposición de iniciativas, duplicación de esfuerzos administrativos y financieros, etc. Los operadores enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, aún en similares condiciones de servicio, a lo cual se suman las dificultades inherentes a la planificación de las inversiones privadas por la falta de explicitación de las políticas y proyectos de inversión que en general emanan de diferentes instancias gubernamentales. Finalmente, los usuarios, cuya movilidad es el objetivo central de cualquier sistema de transporte, enfrentan situaciones de inequidad con respecto a los niveles de servicio, tarifas, etc.

Se ha señalado que la multiplicidad de jurisdicciones es inclusive responsable en buena medida de la falta de integración en los planos operacional, físico y tarifaria de la Región, además de las dificultades que experimenta el ciudadano común para canalizar sus demandas respecto del sistema.

5.2 La Agencia Metropolitana de Transporte y la distribución de competencias

5.2.1 Generalidades

Analizado en términos genéricos la cuestión de las intervenciones del Estado en materia de transporte urbano, corresponde aplicar los conceptos expuestos al caso que nos ocupa, precisando el esquema institucional más adecuado. En definitiva lo que aquí nos planteamos es cuales serían las facultades concretas que asumiría la Agencia.

Un enfoque realista debería contemplar que la actividad de coordinación que se desarrollaría en el ámbito del Programa, lejos de restringir las potestades que actualmente poseen las distintas jurisdicciones, debe encaminarse al arribo de efectivos consensos entre las partes referidos a diversas materias que hacen a la eficiente gestión del transporte metropolitano en el área, por ejemplo unificar criterios en materia de concesiones de los servicios o determinar las prioridades respecto de las obras de infraestructura necesarias en la Región. Esto permitiría que las jurisdicciones involucradas visualicen la adhesión al Programa de Coordinación como una propuesta amigable, que a cambio de esfuerzos aceptables en busca de consensos, les permita obtener beneficios de importancia.

En este contexto a continuación se analiza el rol que se visualiza para la Agencia Nacional en su papel de impulsor del Programa de Coordinación, respecto de las diferentes esferas de intervención estatal expuestas en el capítulo precedente.

5.2.2 El Programa de Coordinación y la regulación del transporte metropolitano.

5.2.2.1 La regulación Normativa

La regulación normativa del Sistema de Transporte Metropolitano aparece como uno de los ámbitos en los que más nítidamente se visualiza un rol de efectiva coordinación para la Agencia.

En efecto, es indiscutible la utilidad de contar con un marco jurídico uniforme que ubique en un pie de igualdad tanto a operadores como a usuarios en las diferentes jurisdicciones.

Respecto de las empresas de transporte, las mismas enfrentan diferentes exigencias de acuerdo con las jurisdicciones de pertenencia, por lo cual también perciben distintos niveles de ingresos no obstante la similitud del servicio prestado.

Por su parte los usuarios se enfrentan al hecho de que, según su lugar de residencia, los servicios de transporte suelen estar sujetos a la regulación de distintas jurisdicciones, presentando, consecuentemente, diferentes niveles de calidad y de tarifa para idénticos desplazamientos.

En el mismo plano, la falta de un criterio unificado de tratamiento del AMBA como un espacio común e ininterrumpido, dificulta las posibilidades de una integración *inter e intra* modos que abarate el costo de los desplazamientos de sus habitantes.

Lo expuesto precedentemente muestra las ventajas de propender a la unificación normativa, en busca de un marco jurídico único que, fruto del consenso, rija para todo el transporte metropolitano, con independencia de cual fuera la Autoridad de Aplicación del mismo. Naturalmente ello importaría la emisión de los reglamentos consensuados, en cada una de las jurisdicciones adheridas a esta actividad, por parte de los órganos con potestades funcionales en la materia, con el objeto de dotarlos de fuerza legal, aplicabilidad y ejecutoriedad en cada uno de los ámbitos geográficos jurisdiccionales autónomos.

De tal suerte, el Programa de Coordinación resultaría el espacio de consenso ideal para materializar dicho marco reglamentario consensuado, que haría suyo cada jurisdicción, sancionándolo y promulgándolo por los órganos gubernamentales correspondientes en cada caso.

Dicho marco reglamentario del transporte metropolitano, debería contemplar como mínimo la definición de los aspectos que se detallan seguidamente con carácter meramente enunciativo, ajustándose así, en lo pertinente, a los principios unánimemente aceptados, por ejemplo, en materia de prestación de servicios públicos por delegación a operadores privados, medio ambiente o derechos de los usuarios. Ellos son:

1. Definición precisa del ámbito de aplicación material y/o territorial del marco normativo: ello se adaptará en cada caso al espacio geográfico que corresponda a cada jurisdicción.
2. Definición de las Autoridades de Aplicación del sistema de transporte metropolitano: la precisa distribución de las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores concernidos, contribuirá como ya se ha visto a la eficiencia y transparencia en la gestión del sistema.
3. Clasificación de los servicios de transporte diferenciando entre aquellas prestaciones de carácter público de las no públicas: definir el carácter público

-
- de un servicio importa caracterizarlo con determinadas condiciones: generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad, es decir se trata de tipificarlo como la modalidad de prestación obligatoria que garantice las necesidades de movilidad del conjunto de la población.
4. Naturaleza de servicio regulado del transporte público metropolitano: en materia de transporte urbano de pasajeros, la experiencia internacional aconseja mantener el carácter regulado del segmento público de los servicios, tanto en los aspectos técnicos como económicos.
 5. Prestación de los servicios públicos por parte de concesionarios privados, seleccionados preferentemente por la vía concursal: ello contribuye a fortalecer la actividad, fundamentalmente en lo que hace a la solvencia y calidades de los prestadores y al adecuado acceso al crédito privado con la finalidad de financiar sus inversiones.
 6. Consagración de la regla de intransferibilidad de las concesiones o permisos, sin previa y expresa autorización del poder concedente: la naturaleza intuitu personae del derecho de concesión o permisión de un servicio público, de la que deriva el cuidadoso proceso de selección de los prestadores, impone necesariamente consagrar dicha regla, sólo excepcionada en caso de que el concedente apruebe las calidades personales del futuro cesionario de la concesión o permiso de que se trate.
 7. Potestad de la Autoridad de Aplicación de modificar fundadamente las condiciones y parámetros operativos de los servicios, así como de planificar la red e imprimir cambios futuros en su estructura, técnicamente justificados: la autoridad debe reservarse el derecho de modificar las condiciones operativas de las concesiones o permisos en salvaguarda de las variaciones que sufriera la demanda detectada durante la vigencia de las mismas.
 8. Definición de las características y clasificación de los servicios no públicos: esta categoría incluye a las modalidades conocidas como de oferta libre o servicios especiales (transporte de personal, city tour, servicios contratados, charters, etc.).
 9. Protección de los derechos de los usuarios: la revalorización del usuario se considera un concepto central para la transformación de los sistemas, siendo preciso por lo tanto incorporar la figura de la protección de sus derechos en el texto del marco normativo.
 10. Protección de las personas, la infraestructura y el medio ambiente urbano: dado el impacto negativo del transporte masivo en las ciudades, en lo que hace al deterioro del medio ambiente y la generación de accidentes producto de su operación, deben establecerse disposiciones que permitan morigerar estos impactos mediante exigencias concretas a cumplir por los prestadores del servicio (seguros, inspecciones técnicas de los vehículos, condiciones de seguridad de la flota, requisitos de aptitud psicofísica de los conductores, estándares limitativos a la emisión de contaminantes de los vehículos, etc.)
 11. Control irrestricto de las prestaciones por parte del Poder Concedente y su consecuente potestad penalizadora derivada del régimen reglamentario y contractual: es pacífica la doctrina al sostener que la concesión del servicio público lleva ínsita la irrestricta potestad de control del Concedente, aún cuando las cláusulas del Contrato no lo estipularen.
 12. La directa consecuencia es la potestad penalizadora del mismo manifestada en la aplicación de sanciones graduales en cuanto a su efecto e intensidad. A nivel del marco jurídico se delinearán la categorización de las sanciones, la descripción de los bienes jurídicos tutelados por el sistema y la extensión de

las sanciones pecuniarias en topes máximos y mínimos, reservando al reglamento técnico la tipificación de las transgresiones al régimen y la cuantificación de las sanciones pecuniarias en cada caso, dentro de las bandas aprobadas, así como el procedimiento sumarial de comprobación de infracciones y aplicación de penalidades, el que deberá observar los principios y garantías del derecho a la defensa y el debido proceso, de consagración constitucional y legal.

13. La aplicación del Régimen de Penalidades no sustituye la potestad penalizadora que se deriva del incumplimiento de las condiciones y obligaciones derivadas del contrato de concesión, allí consagradas y que hacen estrictamente a la subsistencia y desenvolvimiento del vínculo entre el Estado y los concesionarios del sistema.
14. Derechos y obligaciones de las partes: el régimen de fondo debe consagrar con claridad los derechos y obligaciones de las partes vinculadas, formando parte de las estipulaciones contractuales.
15. Establecimiento de los principios generales del régimen de concesión o permisionamiento de los servicios: contendrá definiciones relativas a los requisitos a cumplimentar por los operadores, plazo de las concesiones o permisos, régimen remunerativo, características técnicas y edades máximas admisibles en materia de parque móvil, entre otros.

5.2.2.2 La regulación Técnica

La definición de pautas técnicas uniformes para la elaboración de los reglamentos que cada jurisdicción debería emitir como complemento del marco jurídico unificado, aparece como una función básica a desarrollarse en el ámbito del Programa de Coordinación. En dicho ámbito deberían generarse los consensos entre las partes que después plasmaría cada jurisdicción al emitir los respectivos reglamentos.

En términos generales los reglamentos técnicos versan, entre otras, acerca de materias tales como:

1. Régimen de penalidades (tipificación de los tipos infraccionarios);
2. Procedimiento de juzgamiento de infracciones al régimen de los permisos y concesiones, y aplicación de sanciones contractuales y reglamentarias;
3. Metodología de costos de los servicios públicos de transporte;
4. Régimen de modificación de parámetros operativos de los servicios públicos de transporte;
5. Pliegos de bases de condiciones generales para la concesión de los servicios públicos y modelo de contrato respectivo;
6. Regulación de las relaciones entre concedente y concesionarios;
7. Reglamento del usuario de los servicios públicos de transporte;
8. Manual de Calidad de prestación de los servicios;
9. Reglamento técnico de vehículos; etc.

Estos instrumentos de naturaleza técnica abordarían de manera precisa las materias cuyos líneas de política fueran trazadas en el marco jurídico general, comportando por tanto definiciones que obligarían a transformaciones significativas tanto para el Sector Público (por ejemplo en materia de procedimientos) como para los operadores privados

(por ejemplo en relación con las exigencias técnicas para sus prestaciones). Por lo tanto deberían desarrollarse en un tiempo más o menos extenso, requiriendo de plazos para su completa implementación que varían de jurisdicción en jurisdicción, según las condiciones en que se desarrolla actualmente el transporte en las mismas; para ello será preciso consensuar cronogramas realistas de implementación de las transformaciones y adaptaciones en cada jurisdicción involucrada.

5.2.3 El Programa de Coordinación y la planificación del transporte metropolitano.

5.2.3.1 La planificación estratégica

La planificación estratégica, es decir aquella que apunta al mediano y largo plazo, se evidencia como la función de mayor trascendencia para un Programa de Coordinación integral como el que se propulsa. En efecto a la actual planificación dispersa (o directamente a la ausencia de planificación en algunos casos) se busca oponer una planificación con sentido de Región, que defina las características futuras del sistema de transporte y sirva de marco tanto para las acciones que en la materia se impulsen a escala regional -las que serán estructurantes- como las desarrolladas a escala local por los Gobiernos Municipales que se adhieran al programa.

La planificación estratégica del sistema de transporte, subordinada a las pautas de desarrollo urbano y pensada en términos de espacio territorial único e integral, debería materializarse en un "*Plan Estratégico*" para el transporte de la Región en cuya elaboración deberían participar de manera plena todas las jurisdicciones concernidas, y el que la Agencia Nacional, en su rol de impulsor del Programa de Coordinación, pondría a consideración de las mismas para su suscripción y puesta en vigencia efectiva en cada jurisdicción autónoma.

De tal suerte, en dicho Plan Estratégico cabría referenciar tanto el marco jurídico y los reglamentos complementarios, sobre los que expuso en el acápite 7.2., como las acciones en materia de financiamiento del sistema, en particular aquellas a desarrollarse en el ámbito del propio Programa de Coordinación.

5.2.3.2 La planificación operativa

Respecto de la planificación a escala operativa, el Programa de Coordinación podría servir como ámbito de discusión técnica de aquellos proyectos cuyo alcance exceda a más de una jurisdicción o involucre a actores de diferentes ámbitos jurisdiccionales. En estos casos podría convenirse la obligatoriedad de un dictamen previo de los cuerpos técnicos y consultivos del Programa, no necesariamente vinculante, a menos que las partes así lo estipulen de consuno (un ejemplo sería el caso de las modificaciones de parámetros operativos de servicios Públicos de Transporte que afecten potencialmente a usuarios u operadores de distintas jurisdicciones).

Por otro lado sí cabría a la Agencia Nacional, en su rol de depositaria de las competencias originarias respecto del transporte metropolitano, en esta materia, asumir las funciones respecto del transporte de Jurisdicción Nacional.

5.2.4 El Programa de Coordinación y el Control del Sistema de Transporte

El desarrollo de actividades consensuadas de control por parte de las jurisdicciones adheridas al Programa de Coordinación, aparece como un tema controversial por cuanto se trata de facultades respecto de las cuales existe especial celo por parte de las diferentes autoridades.

No obstante ello, la coordinación de esfuerzos en este campo es perfectamente posible y, por cierto, de extrema utilidad, dado que la ausencia de una coordinación en materia de control entre las diferentes jurisdicciones ha llevado a la existencia de situaciones altamente indeseables como, por ejemplo, la proliferación de servicios clandestinos de autotransporte, cuya fiscalización resulta de difícil materialización si no existen acuerdos suprajurisdiccionales para ello.

En este sentido, el Programa se vislumbra como el ámbito apropiado para la coordinación de acciones de control, de las cuales existen algunos precedentes, tales como los convenios celebrados entre la CNRT y la Provincia de Buenos Aires. Dicho tipo de acuerdos encontrarían en el ámbito del Programa, un marco institucional más amplio y específico para su desarrollo.

Asimismo también en esta materia la nueva Agencia Nacional debería asumir las funciones respecto del transporte de Jurisdicción Nacional, como resultado de asumir en materia de transporte metropolitano las competencias que hoy ejerce la CNRT.

5.2.5 El Programa de Coordinación y la Gestión del Sistema de Transporte

En materia de gestión del sistema, se entiende que la misma seguiría en la esfera de cada jurisdicción, cabiendo a la Agencia Nacional hacerse cargo de tales actividades en el ámbito de la Jurisdicción Nacional. De esta manera se establece un programa capaz de satisfacer las necesidades mínimas de coordinación a la vez que el mismo cumple con las restricciones legales impuestas por la Constitución Nacional preservando las autonomías de las unidades del poder estatal.

5.2.6 El Programa de Coordinación y el financiamiento del Sistema de Transporte Metropolitano

Es ésta una función de gran trascendencia a desarrollarse en el ámbito del Programa de Coordinación. La misma contempla tanto la asignación de los recursos con que se dote al programa como la gestión para la obtención de créditos, ante organismos internacionales, a escala regional.

Respecto de los recursos que, a los fines de realizar inversiones en el Sistema de Transporte Metropolitano, se le atribuyan sería responsabilidad de la conducción del Programa el definir criterios para la asignación de los mismos, priorizando entre los diferentes proyectos impulsados por las distintas jurisdicciones.

Es decir, en el ámbito del Programa debería contarse con un banco de proyectos debidamente evaluados y con un criterio de selección, de suerte tal que la distribución de los fondos responda a pautas de eficiencia tanto económica como social.

En materia de gestión crediticia, el Programa tendría a su cargo actividades que podrían ir desde la gestión por sí ante los organismos crediticios, hasta el apoyo técnico a las jurisdicciones en sus propias gestiones, pasando por un posible rol de facilitador en los emprendimientos impulsados por los municipios.

6 Agenda de Institucionalización del Ente

Como instancia previa a la institucionalización del Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (ECOTAM) y en base a los estudios previamente realizados se han desarrollado a continuación los aspectos fundamentales que se deberán tener en cuenta a la hora de llevar a cabo la implementación del proyecto.

Dichos aspectos constituyen el núcleo de la Agenda de Institucionalización del Ente, que partiendo de la situación actual del proceso de institucionalización presenta la estructura considerada más propicia a la hora de poner en funcionamiento el Ente y los pasos a seguir.

La Agenda está constituida por los siguientes puntos:

1. Estructuración Institucional
2. Estructuración Organizativa
3. Estructuración Financiera
4. Estructuración Legal

La estructuración institucional plantea la necesidad de definir la naturaleza y atribuciones de la agencia, su ubicación dentro de la Administración Pública, los mecanismos de adhesión y representación de los participantes, y el rol de la misma.

La definición de la estructura organizativa consiste a su vez en la definición de jerarquías, estructura administrativa y autoridades acorde a la importancia relativa de los participantes.

La estructuración financiera pretende precisar los recursos pasibles de ser redireccionados con el objeto de financiar las actividades, todo ello en base a la estructura actual del financiamiento en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) y la asignación respectiva de dichos recursos por áreas responsables de la gestión analizada en el punto 3 del presente informe.

La estructuración legal presenta la estrategia a seguir para la conformación del Ente y parte del análisis legal del marco reglamentario vigente, basándose en sus limitaciones legales y haciendo hincapié en los mecanismos de implementación recomendados de la Ley 25.031.

6.1 Estructuración Institucional

La Agencia Multijurisdiccional de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (AMT) deberá entenderse como un mecanismo de acción novedoso que permita articular la paulatina puesta en vigor de la Ley N° 25.031 de creación del Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (ECOTAM) y superar las restricciones que la misma presenta a la hora de ser implementada.

Es primordial, a la hora de determinar la estructuración institucional de la Agencia definir la naturaleza y atribuciones de la misma.

Cabe entonces preguntarse si la naturaleza predominantemente consultiva otorgada al ECOTAM es la adecuada para la Agencia o si sería conveniente asignar a la misma, además del rol de planificación ciertas competencias reguladoras.

La emisión del decreto reglamentario de la Ley 25.031, como ya se ha dicho, es responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional, siendo la Agencia resultante solamente de jurisdicción nacional. Esto permitiría pensar que la ubicación más apropiada de la Agencia dentro de la estructura de la Administración Pública es el Poder Ejecutivo Nacional, más específicamente en la órbita del Ministerio de Planificación o de la Jefatura de Gabinete. Este último recomendado por sobre la primera opción ya que permitiría a la Agencia un alto grado de coordinación con las demás estructuras gubernamentales.

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 capaces de reducir al mínimo los costos de oportunidad derivados de la integración. Esto significa, no sólo minimizar las restricciones de los grados de libertad de los partidos, sino también despertar el interés de los municipios en la Agencia a través del acceso a mecanismos genuinos de financiamiento de la obra pública y de infraestructura relativa al transporte en los mismos.

El financiamiento de proyectos de transporte por parte de la AMTS debiera implementar mecanismos que verifiquen un adecuado nivel de correspondencia, exigiendo requerir una contraparte por parte de la jurisdicción "beneficiaria" permitiendo un flujo constante de recursos.

Es además clave desarrollar formas de representación equitativas, que se correspondan con el peso específico de los actores involucrados y que a la vez no signifiquen una barrera de entrada para las jurisdicciones menores.

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 considerados fundamentales para la modernización del sistema de transporte de la región y la solución de los principales problemas que el mismo verifica hoy en día.

De hecho, el acceso a mecanismos genuinos de financiamiento deberá ser uno de los atractivos principales de pertenecer a la Agencia. Para esto es fundamental asegurar los ingresos de la misma, 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.

6.2 Estructuración Organizativa

Una de las principales características de la Agencia todavía por definir es su estructuración organizativa. Para esto es fundamental definir como estarán representadas las partes, establecer las correspondientes jerarquías y, por supuesto, precisar quienes serán las autoridades.

Todos estos puntos han de abordarse poniendo particular énfasis, como ya se ha señalado en informes anteriores, en la existencia de una masa crítica conformada por el conjunto Nación – Provincia de Buenos Aires – Ciudad Autónoma de Buenos Aires 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.

Tal vez el modelo a seguir sea el esbozado por la Ley 25.031 para el ECOTAM, realizándose las reformas requeridas para el caso, y poniendo particular énfasis en desarrollar una estructura pequeña pero altamente capacitada y cuidadosamente

elaborada para evitar duplicaciones o “agujeros negros” en el sistema, separando responsabilidades técnico-económicas por un lado y administrativas por otro y permitiendo una mejor utilización de las dotaciones de personal y de los recursos financieros disponibles.

6.3 Estructuración Financiera

Es de extrema importancia para la exitosa puesta en marcha de la Agencia Multijurisdiccional precisar su estructuración financiera ya que uno de los principales atractivos de la misma, es el de actuar como un banco de proyectos.

6.3.1 Fondos susceptibles de ser redireccionados para su empleo por medio de una Agencia Multijurisdiccional

Principalmente se consideran que los únicos fondos que potencialmente pudieran ser redireccionados (por lo menos en una primera etapa) con el propósito de fundear la AMT para que administre un Fondo de Infraestructura de la RMBA (FITBA) son aquellos que, provenientes de la tasa sobre el gasoil, hoy se aplican a subsidios directos a la operación de los servicios de transporte de pasajeros (automotor y ferroviarios) en la RMBA.

Como se ha podido establecer, 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 región metropolitana de Buenos Aires se obtendría un valor aproximado de alrededor del 60% de estos recursos que, en valores absolutos y teniendo en cuenta que estos fondos generan mensualmente alrededor de \$ 120 millones (\$ 1.440 millones anuales) se podría alcanzar una cifra de alrededor de \$ 500 millones anuales.

Sin embargo debe tenerse especialmente en cuenta que: (i) estos recursos están siendo hoy percibidos por operadores de transporte cuya resistencia a cualquier cambio de criterio será en este sentido importante y, (ii) se requiere un cambio en la propia legislación del fondo que amplíe el criterio de obras elegibles y beneficiarios y que, además, permita su transferencia a otro fondo (que también puede tener la figura de un fideicomiso) 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 un “sub fondo” destinado a obras en la RMBA, ello sin embargo requiere, de acuerdo a las reglas vigentes actualmente de asignación de recursos, el expreso y puntual acuerdo, en cada caso, de la Provincia de Buenos Aires.

6.3.2 Estructuración del FITBA

A continuación se presenta una propuesta de reasignación de los actuales recursos a un Fondo de Infraestructura de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (FITBA).

6.3.2.1 Propuesta de financiamiento

1. Eliminación del SISTAU en la RMBA y traspaso de los recursos correspondientes a un fondo permanente para financiar obras de infraestructura en la región: FITBA (Fondo de Infraestructura del Transporte de la RMBA).
2. Incremento de aproximadamente un 10% de tarifas en colectivos y ferrocarriles.
3. Creación de una sobretasa a las naftas y el GNC orientada a un subsidio temporal a la demanda FSP (Fondo de Subsidio al Pasajero) que compense el aumento tarifario financiado por una sobretasa al consumo de nafta y GNC.
4. Reordenamiento del sistema de autotransporte incrementando su rentabilidad.
5. Redireccionamiento progresivo del 50% del SIFER al FITBA.
6. Reducción progresiva y canalización del FSP al FITBA.

6.3.2.2 Administración del FITBA

Teniendo en cuenta el posible origen de parte de su fondeo y por 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 que otorgan las mayores seguridades patrimoniales y de transparencia a los fondos que allí se canalicen.

El financiamiento de proyectos de transporte por parte del FITBA debiera requerir una contraparte por parte de la jurisdicción "beneficiaria" y, en principio, el aporte de recursos se realizaría "a fondo perdido" suponiendo un flujo constante de alimentación de recursos.

Los recursos del FITBA podrán también ser aplicados como fondos de contraparte para proyectos que cuenten con financiamiento de organismos internacionales de crédito, condición esta que deberá estar expresamente establecida en el Contrato de Fideicomiso y en el decreto reglamentario de la Ley.

La AMT deberá contar con una estructura de selección y evaluación de proyectos pequeña pero altamente capacitada. Será conveniente que la gestión administrativa sea llevada adelante por el Banco Fiduciario. La asignación de responsabilidades técnico-económicas por una parte y administrativas por la otra, deberá ser cuidadosamente elaborada para evitar duplicaciones o "agujeros negros" en el sistema.

6.4 Estructuración Legal

6.4.1 Marco reglamentario vigente

En base al análisis previamente efectuado surge que, como consecuencia inmediata de la no reglamentación de la Ley N° 25.031 de creación del Ente Coordinador de Transporte Metropolitano (ECOTAM) por parte del Poder Ejecutivo Nacional, así como tampoco se ha verificado reglamentación alguna derivada de la misma en el orden provincial ni municipal, no existe en la actualidad un marco reglamentario de la Autoridad Única de Transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Esto se debe a que el texto mismo de la Ley establece en su Artículo 13° que el Ente recién comenzará a regir una vez formalizada la adhesión a sus disposiciones por parte de la totalidad de las jurisdicciones que lo integran:

“La presente ley comenzará a regir una vez que se haya concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integran el Ente, y hasta ese momento no podrá constituirse el Ente.”

Del simple relevamiento de las atribuciones consignadas por la Ley N° 25.031 al ECOTAM se desprende que se trata de una entidad de naturaleza predominantemente consultiva, careciendo de toda competencia reguladora, fiscalizadora o sancionadora. Sus acciones se inscriben en el terreno de la coordinación, asesoramiento y cooperación en materia de transporte Interjurisdiccional del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Sin embargo, ha de reconocerse que el carácter otorgado al Ente por la Ley se encuentra en total consonancia con las limitaciones que surgen del marco constitucional en vigor, dado que cualquier fórmula legal que hubiera dotado al ECOTAM de potestades suprajurisdiccionales colisionaría inevitablemente con el esquema de autonomía consagrado por la Constitución Nacional respecto de todos y cada uno de los poderes que lo integran.

Esto se debe a que el derecho constitucional positivo argentino no prevé la posibilidad de conformar áreas metropolitanas de naturaleza suprajurisdiccional con el fin de gestionar los servicios públicos y el concepto de Región, incorporado a la Constitución Nacional en 1994 por el Artículo 124, que establece que las provincias podrán crear regiones para fomentar el desarrollo económico-social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines, no constituye en modo alguno un nuevo nivel de poder político con base territorial.

Es por ello que, mientras el concepto de área metropolitana no sea introducido en el texto constitucional no tendría utilidad alguna modificar la Ley con el objeto de dotar al ECOTAM de aquellas facultades suprajurisdiccionales que hoy no tiene.

6.4.2 Decreto reglamentario de la Ley 25.031

Dado que el ECOTAM ha sido creado por medio de una Ley Nacional, corresponde al Poder Ejecutivo Nacional la emisión del decreto reglamentario correspondiente cuyo objeto ha de ser no solo la reglamentación de la normativa vigente, sino también el desarrollo de una instancia de coordinación que permita superar sus principales restricciones.

El principal instrumento que habrá de facilitar el desarrollo de tal instancia y llevar a cabo la Agenda de Institucionalización es la Agencia Multijurisdiccional para un Transporte Sustentable en la Región Metropolitana de Buenos Aires (AMTS), cuya puesta en marcha a través del decreto de reglamentario de la Ley 25.031 permitirá el reconocimiento de la existencia de una masa crítica conformada por el conjunto Nación – Provincia de Buenos Aires – Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entidades de peso tal que permiten pensar que su adhesión debe ser el objetivo prioritario de la Agencia, y minimizar las restricciones a los grados de libertad de las jurisdicciones municipales.

Para ello el decreto habrá de precisar la estrategia para la definitiva conformación del ECOTAM definiendo la estructuración institucional, organizativa y financiera de la Agencia, teniendo en cuenta la necesidad de crear incentivos para lograr la adhesión de las jurisdicciones municipales.

La creación de la Agencia por medio del mismo decreto reglamentario de la Ley 25.031 cuenta con la ventaja de ser, de todas las opciones posibles, aquella que combina un mayor grado de solidez jurídica y de sencillez instrumental lo que transforma a esta vía en el más apto mecanismo de implementación, superando las opciones de creación de la Agencia por vías de una ley, que resulta en un alto grado de dificultad instrumental, y la creación por medio de un decreto específico, el cual contaría con un elevado índice de debilidad jurídica.

6.5 Una estrategia para la definitiva conformación del ECOTAM

La estrategia, esbozada en acápites anteriores, consiste en la elaboración de un proyecto de decreto que reglamentaría la Ley N° 25.031 a la vez de disponer la ejecución de otras medidas de corto plazo.

La mencionada estrategia parte de un diseño conceptual simple, a la par de constituir un mecanismo de viable realización práctica.

En efecto, se propone materializar la implementación definitiva del ECOTAM a través de la emisión de un único ordenamiento reglamentario, es decir, un decreto del Poder Ejecutivo Nacional que, mediante una multiplicidad de disposiciones, plasme en diversos anexos al mismo una serie de medidas, que van desde la propia reglamentación del articulado de la Ley N° 25.031 hasta la modificación parcial de diversos decretos nacionales actualmente vigentes, necesaria para su armoniosa concreción.

Por supuesto que la técnica reglamentaria aconsejada no inhibe la posibilidad, a mejor criterio del Comitente, de instrumentar la estrategia propuesta en más de un ordenamiento normativo de igual rango, de estimarse que ello contribuiría a una más ordenada formulación de las medidas a adoptarse, en su caso.

6.5.1 Bases de la estrategia planteada

Como ya hemos mencionado, se ha optado por la propuesta de una estrategia normativa para lograr la definitiva implementación del ECOTAM, esto es, se ha partido de la idea de revigorizar la Ley N° 25.031 -aunque vigente, ya de añosa emisión- a través de la reglamentación actual de sus preceptos. Ello, por cuanto se estima que la mencionada ley es -entre todos los intentos y proyectos anteriores y posteriores a su emisión- el único ordenamiento que se ha emitido con ajuste al contexto jurídico imperante y a las restricciones de orden constitucional existentes.

Cabe aclararlo, ya que si bien las acciones de corto plazo que involucra la estrategia -inscriptas en el terreno de la coordinación- bien podrían ser emprendidas por el Poder Ejecutivo Nacional como una actividad autónoma plasmada en diversos actos y acuerdos, la circunstancia de hacerlo en el marco decisonal subyacente en la ley de creación del ECOTAM dota a dicha actividad de una gran solidez institucional y, por ende, acarrea el fortalecimiento de la vía adoptada.

Aclarados estos conceptos, cabe reiterar que la actividad principal propuesta consiste en la emisión del Decreto Reglamentario de la Ley N° 25.031. Como se ha indicado precedentemente, ello no pasa de ser la ejecución de un acto ordinario dentro de la esfera de atribución administrativa del Poder Ejecutivo Nacional.

Claro está, también, que la sola reglamentación de los preceptos legales no producirá *per se* la definitiva conformación del ECOTAM, dado que no se trata de una medida pasible de instrumentarse por la voluntad unilateral del Gobierno Nacional, en orden al requisito legal

de la necesidad de adhesión de todas las jurisdicciones que lo integran para la entrada en funcionamiento del ente.

No obstante ello, se estima que la reglamentación de la Ley N° 25.031 es el punto de partida más eficaz hacia tal objetivo, toda vez que el ordenamiento normativo propuesto permitirá sentar las bases de la actividad que el Poder Ejecutivo pondría en marcha para materializar en el mediano plazo el funcionamiento del ente, sin alterar en modo alguno el contenido del texto legal ni la condición de pluralidad de adhesiones allí establecida como una verdadera condición suspensiva para el nacimiento del organismo.

En este orden de ideas, se desarrollan en los apartados siguientes los contenidos que componen la estrategia propuesta.

6.5.1.1 El fiel mantenimiento del esquema instaurado por la Ley N° 25.031

Con el objeto de abonar a su legitimidad, la norma proyectada mantiene inalterado el esquema de adhesiones voluntarias que subyace en el ordenamiento legal como condición para la instrumentación del ente, dada la imposibilidad constitucional de adoptar una fórmula imperativa para lograr la mancomunación de las jurisdicciones.

En consecuencia, el decreto proyectado pondera en sus considerandos la existencia de la disposición contenida en el Artículo 13 de la Ley N° 25.031, según la cual el ECOTAM quedará definitivamente constituido sólo a partir de la adhesión de todas las jurisdicciones involucradas.

En este contexto, y no otro, el decreto proyectado reglamenta cada uno de los preceptos legales susceptibles de tal actividad, pormenorizando las cuestiones y materias en ellos contenidas con el fin de viabilizar su aplicación.

6.5.1.2 El Estado Nacional como impulsor de las vías iniciadoras

Sin desmedro del objetivo primordial enunciado, es decir, el logro de la efectiva integración del Ente a través de la reglamentación de su ley de creación y la adhesión de las jurisdicciones que lo integran, el decreto proyectado pondera la necesidad de avanzar hacia dicho objetivo mediante la búsqueda de vías iniciadoras que posibiliten una progresiva coordinación entre dichas jurisdicciones.

Tales vías iniciadoras son vislumbradas como una actividad de tipo experimental, a desarrollarse con carácter previo a la efectiva puesta en vigencia del ECOTAM y con el único objeto de lograr tal finalidad.

Para ello, el Gobierno Nacional asumiría el rol de impulsor del proceso de coordinación, a través del desarrollo de una actividad experimental programática por parte de los órganos de estructura con competencia originaria y permanente en materia de planificación, regulación y control del transporte de jurisdicción nacional.

En efecto, el planteo consiste en que el sector de la Administración Pública Nacional con injerencia en la materia, a la par de ejercer su propia competencia funcional de carácter permanente, desempeñe, en calidad de tarea adicional y transitoria, las acciones tendientes al logro de la efectiva coordinación entre las jurisdicciones que en el futuro constituirán el ECOTAM.

6.5.1.3 La creación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación

La actividad mencionada, que sería impulsada y liderada por el Poder Ejecutivo Nacional, se materializaría a través de la implementación de un programa especial, denominado Programa Experimental y Transitorio de Coordinación (PETC), dotado de los recursos materiales y humanos necesarios y acordes a las tareas que desarrollaría.

La estrategia parte del convencimiento que la eficiente actividad desarrollada en tal sentido, provocará la paulatina y creciente adhesión al PETC de las jurisdicciones integrantes del Área Metropolitana de Buenos Aires, hasta lograr la concentración en dicho ámbito de las voluntades del total de las mismas. Con ello se arribaría al presupuesto legal establecido como condición para la efectiva puesta en funciones del ECOTAM.

6.5.1.4 El futuro traslado de la actividad al seno del ECOTAM

Una vez lograda la adhesión del total de las jurisdicciones y, por ende, la definitiva puesta en funcionamiento del ECOTAM, será necesario trasladar a su seno el cúmulo de los acuerdos, políticas y acciones concertadas en el ámbito del PETC con el objeto de que, en adelante, sean ejecutadas a través de la actividad propia de dicha agencia multijurisdiccional.

Ello dotaría al ECOTAM de una gran fortaleza inicial, ya que, en lugar de enfrentar el dilatado camino de desarrollar una actividad inexplorada hasta allí, nacería robustecido por un sustrato convencional preexistente, obtenido durante la paulatina evolución de la coordinación experimental.

En dicha oportunidad, aplicándose al efecto los preceptos legales en vigor y las disposiciones reglamentarias aprobadas por el decreto proyectado, el Ente daría inicio a su actividad institucional con un manejo pleno de los mecanismos de coordinación ya ejercitados. Asimismo, la experiencia recogida en la actividad experimental permitirá, en su caso, introducir oportunamente modificaciones al texto del decreto reglamentario, de ser necesario adecuar alguno de sus contenidos, especialmente en materia de optimización organizativa y de funcionamiento de la entidad.

6.5.1.5 El Órgano Nacional que lideraría el PETC

Como ya se ha visto, en la actualidad el Gobierno Nacional ejerce sus competencias en materia de transporte a través de instituciones existentes en sus ámbitos centralizado y descentralizado.

Sin embargo, dichas instituciones -Secretaría de Transporte en el primer caso y CNRT en el segundo- ejercen sus competencias en el Área Metropolitana de Buenos Aires a la par del ejercicio de sus funciones en todo el ámbito de la jurisdicción nacional. A la vez, la Secretaría de Transporte concentra la gestión de la totalidad de los modos de transporte, algunos de los cuales, tal el caso del transporte aeronáutico y marítimo, se encuentran excluidos del transporte desarrollado en la Región.

Por tal razón, una de las versiones del decreto proyectado (que hemos denominado Versión I) pondera la conveniencia de crear una nueva entidad en el orden nacional, dotada de un perfil altamente especializado en materia de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional, entendida como idónea para liderar más exitosamente el proceso de coordinación.

Este nuevo organismo, que identificamos como Agencia Metropolitana de Transporte - AMT, concentraría en su seno la totalidad de las funciones atinentes a la planificación, regulación, control y gestión del transporte de jurisdicción nacional que se desarrolla en el Área Metropolitana, actualmente distribuidas, como ya se ha señalado, en los ámbitos centralizado y descentralizado de la Administración Pública Nacional.

Ello por cuanto se entiende que la concentración en un único organismo del poder total de decisión en la especie, favorecería un mayor grado de especialización en materia de transporte metropolitano; a la vez que se estima que la conducción por parte de un único interlocutor nacional facilitaría la futura coordinación en la Región.

En este orden de ideas, el nuevo organismo sería el depositario de la competencia originaria y de fondo que asiste al Gobierno Nacional en materia de transporte metropolitano. El mismo concentraría la totalidad de las competencias y funciones administrativas actuales en materia de transporte urbano y suburbano de jurisdicción nacional y lideraría, asimismo, el proceso inicial de coordinación interjurisdiccional.

Sin embargo, para instrumentar el nuevo ente nacional, será necesario desmembrar de las actuales competencias que hoy esgrimen las autoridades establecidas, la porción referida al transporte metropolitano de jurisdicción nacional.

Ello requeriría la modificación del Decreto N° 1142/2003 que aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y asigna sus funciones a la Secretaría de Transporte, tanto como del Decreto N° 1388/96 que aprueba la estructura y funciones de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

Cabe aclarar que la concentración en la AMT de la totalidad de las funciones de jurisdicción nacional en materia de transporte metropolitano, incluso el contralor del sistema -normalmente reservado a entidades diferenciadas del órgano rector que detenta la planificación y regulación del mismo- obedecería únicamente a lograr una más ágil materialización de las decisiones que se adopten en el plano de la coordinación, contando con la directa disposición de recursos humanos y materiales para asignar a las acciones concertadas y los procedimientos de control que se llevaran a cabo.

Esta solución aparece como la más aconsejable en el actual escenario, en el cual la AMT lideraría de forma extraordinaria, adicional y temporal un proceso experimental de coordinación del transporte metropolitano.

Sin embargo, debe tenerse presente que la moderna doctrina administrativa aconseja implementar esquemas de distribución de funciones en los cuales el control del sistema recaiga en organismos con independencia funcional del órgano rector.

Por tal razón, nada obsta, y más aún, sería deseable, que una vez cumplidos los objetivos trazados en el ámbito del PETC y verificada la efectiva integración del ECOTAM, se revea el esquema de concentración de competencias en una sola entidad, analizándose oportunamente la conveniencia de retornar a la solución de ejercer funcionalmente el control del transporte metropolitano por parte de una entidad diferenciada del órgano con potestad rectora.

Por último, y como ya se ha expresado en anteriores acápite, en orden al sustrato político-institucional que conlleva la tarea de coordinar voluntades de jurisdicciones que gozan de autonomía constitucional, se ha estimado conveniente proponer la inserción

funcional de la Agencia Nacional a crearse en el área de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

6.5.1.6 Esquemas institucionales alternativos para el desarrollo del PETC

Si bien la creación de la AMT se vislumbra como la alternativa más adecuada a los requerimientos de la actividad que le cabría desempeñar al Poder Ejecutivo en su papel de impulsor del proceso de concertación, existirían otros caminos válidos para desarrollar el Programa Experimental y Transitorio de Coordinación sin efectuar una modificación radical de las estructuras funcionales vigentes en el orden nacional. La elección de la alternativa de mayor viabilidad institucional y política dependerá de la evaluación de oportunidad, mérito y conveniencia que efectúe el Comitente.

Sin perjuicio de ello, desde un punto de vista teórico se vislumbran dos alternativas adicionales, identificadas como Versión II y III, que se exponen en los apartados subsiguientes.

Se destaca que el proyecto de acto administrativo se acompaña adaptado a cada una de las tres versiones mencionadas, a consideración del Comitente.

6.5.1.6.1 Creación de “sectores de transporte metropolitano” en las actuales instituciones

Esta alternativa -que identificamos como Versión II- también se materializaría a través de la modificación de los mencionados Decretos Nos. 1142/2003 y 1388/96, pero esta vez no ya para efectuar el desmembramiento de las competencias puramente metropolitanas, sino para crear en dependencia de ambas instituciones -Secretaría de Transporte y CNRT- sectores diferenciados, dedicado exclusivamente al desempeño de dichas competencias respecto de todos los modos involucrados.

Es decir, se propone la creación de una Dirección Nacional de Transporte Metropolitano en la Secretaría de Transporte y de una Gerencia de Transporte Metropolitano en la CNRT.

Como ya se ha mencionado, si bien la Secretaría de Transporte cuenta con las Subsecretarías de Transporte Automotor y de Transporte Ferroviario -entre cuyos objetivos y atribuciones se encuentra el de intervenir en la planificación y estructuración del transporte en la Región Metropolitana de Buenos Aires- dichas áreas también desempeñan las restantes competencias, para cada modo, en la totalidad del ámbito de la jurisdicción nacional, careciendo de especialización en el tratamiento de la problemática metropolitana.

Del mismo modo, si bien la CNRT cuenta en la actualidad con la Gerencia de Concesiones Ferroviarias y la Gerencia de Control de Permisos del Transporte Automotor (de la cual dependen la Subgerencia de Transporte Urbano de Pasajeros y la Subgerencia de Transporte de Cargas), las mismas no revisten especialidad en el fenómeno metropolitano a excepción de la mencionada Subgerencia de Transporte Urbano de Pasajeros. Asimismo, existen en dicho organismo otras áreas con atribuciones concordantes, una parte de las cuales debería ser focalizada al transporte en la región, tales como los sectores de control y fiscalización, de realización de sumarios y de asesoramiento jurídico.

Se estima que de optarse por la implementación de esta alternativa, cabría reforzar los cuadros técnicos de cada uno de las instituciones mencionadas, con el objeto de fortalecer las áreas respectivas dedicadas en exclusividad a la problemática del transporte metropolitano.

Por último, y a diferencia de la denominada Versión I -en la cual la AMT a crearse en dependencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros lideraría en forma directa el desarrollo del PETC- en caso de optarse por la Versión II, y dado que las instituciones involucradas se encuentran en dependencias del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, se estima aconsejable mantener el desarrollo del PETC en el ámbito de la Jefatura de Gabinete dada la implicancia político-institucional del proyecto.

De tal suerte, cabría coordinar entre dicha Jefatura de Gabinete y, a través del Ministerio del ramo, con la Secretaría de Transporte y la CNRT, la efectiva materialización de las acciones y procedimientos que se concertaren en el ámbito del PETC, a través de los "sectores de transporte metropolitano" creados en sus estructuras funcionales.

6.5.1.6.2 Materialización de las acciones concertadas en el ámbito del PETC sin modificación de las actuales estructuras institucionales

La última alternativa pergeñada -identificada como Versión III- se percibe como una vía similar a la anteriormente planteada, aunque con un menor impacto en la actual estructuración de la Administración Nacional.

En efecto, al igual que en la Versión II y por idénticas razones, en caso de optarse por la presente alternativa se estima conveniente mantener el desarrollo del PETC en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, correspondiendo a este órgano la tarea de coordinar, a través del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la materialización de las acciones y procedimientos concertados en el ámbito del Programa por parte de la Secretaría de Transporte y la CNRT, esta vez, conservando ambas la actual configuración de sus estructuras funcionales.

Cabría en la especie instrumentar mediante el decreto proyectado, la directa instrucción presidencial para que la Secretaría de Transporte y la CNRT, en orden a sus respectivas competencias, ejecuten en forma concertada las acciones y procedimientos derivados del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, con la estructura funcional que ambas instituciones presentan en la actualidad.

Cabría también, de escogerse esta opción, reforzar los cuadros técnicos de las diversas áreas de cada uno de los organismos que fueran llamadas a instrumentar las acciones y medidas, con el objeto de que la nueva actividad adicional no interfiriera con el normal desempeño de las tareas que constituyen su actividad habitual, máxime teniendo en cuenta que no se contaría aquí con sectores específicamente destinados al tratamiento del transporte metropolitano.

6.5.1.7 Particularidades del PETC

Con independencia de la alternativa escogida para resolver la estructura institucional permanente llamada a materializar las acciones y medidas adoptadas en el ámbito del PETC, en el esquema planteado para el desarrollo de la actividad de coordinación experimental y progresiva del programa transitorio, se incorpora, a semejanza de lo consagrado por la Ley Nº 25.031, la figura de la adhesión voluntaria de las jurisdicciones que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires.

La propuesta consiste en el inicio de la coordinación a partir de acuerdos de alcance parcial, los que sólo tendrían incidencia en los ámbitos jurisdiccionales sometidos a la competencia de las partes contratantes; ello sin perjuicio de la progresiva expansión de los alcances de tales acuerdos a otras jurisdicciones no involucradas inicialmente, por vía de la suma de adhesiones voluntarias a participar de la medida o acción concertada.

Por lo tanto, la actividad se presenta como una instancia superadora del actual escenario, en el que la falta de adhesión de la totalidad de las jurisdicciones involucradas a la ley del ECOTAM y, por ende, la inexistencia del Ente en la práctica, implica la directa ausencia de actividad de coordinación, aún parcial, entre las partes en juego.

Si bien es cierto, como ya se ha mencionado, que los diversos ordenamientos constitucionales y legales dotan al Poder Ejecutivo Nacional y a los restantes niveles de gobierno autónomos de las potestades para encarar -en cualquier momento y sin necesidad de una ley específica al efecto- la mutua coordinación de acciones en cualquier campo de interés común, no es menos cierto que hacerlo en el marco legal brindado por la ley de creación del ECOTAM dota al proceso de una destacada solidez institucional.

En primer lugar, porque la sanción de la Ley N° 25.031 importa *per se* la puesta de manifiesto de una voluntad generalizada de encarar la dimensión metropolitana del transporte de modo coordinado y conjunto entre los actores involucrados, representados por los legisladores que otorgaron vigencia al ordenamiento.

En segundo término, debe recordarse que la actividad de coordinación, encarada no ya de un modo espasmódico sino en calidad de vía preparatoria y progresiva de implementación del ECOTAM, permitirá en el futuro contar con una entidad permanente para el tratamiento sistemático y común de la problemática que presenta el transporte interjurisdiccional en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

6.5.1.8 Materias objeto de coordinación en el ámbito del PETC

Se propone que la actividad del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación alcance, asimismo, el desarrollo de acciones concretas tendientes a lograr la unificación normativa y reglamentaria del transporte en las distintas jurisdicciones integrantes del área metropolitana, así como de acciones conjuntas de contralor del sistema.

En este sentido, la actividad del programa permitiría avanzar más allá de la sola planificación estratégica del transporte en la región; ello sin perjuicio de las demás tareas y acciones que se deriven de los recíprocos consensos arribados.

6.5.1.9 Esquema de Incentivos del PETC

Por su parte, y para finalizar, se propone dotar al Programa Experimental y Transitorio de Coordinación de recursos económicos y financieros suficientes para asegurar la materialización de las medidas y acciones acordadas en su ámbito, aún la realización de obras de infraestructura de soporte y mejoramiento del sistema de transporte metropolitano en cualquiera de las jurisdicciones territoriales concertantes.

Ello brindará indudablemente un satisfactorio punto de partida para conformar un esquema de incentivos concretos, por aplicación del cual, quienes participen de la mancomunación de acciones, disfrutarán de los beneficios derivados de la adhesión voluntaria y la efectiva acción consensuada. Estos beneficios incluirían, asimismo, la recíproca capacitación y fortalecimiento institucional.

6.5.2 Contenidos del Acto Administrativo proyectado

Expuestos que han sido los fundamentos del decreto proyectado -el que además de efectuar la reglamentación de la ley de creación del ECOTAM, materializa la estrategia

para su definitiva conformación a través del desarrollo del PETC- cabe efectuar determinadas consideraciones adicionales respecto del contenido del mismo.

6.5.2.1 La Reglamentación de la Ley N° 25.031

Tal como se ha señalado, el objetivo primordial del ordenamiento consiste en aprobar la reglamentación de la Ley N° 25.031, lo que se efectúa mediante el artículo 1° del acto. El texto proyectado de la misma se acompaña a este informe como Anexo 2.

La reglamentación propuesta presenta la técnica regularmente empleada en este tipo de actividad, refiriéndose a lo largo de su articulado a cada uno de las disposiciones de la Ley N° 25.031, con indicación, en su caso, de aquellos artículos que no han merecido reglamentación por no presentarse la necesidad de coadyuvar a la viabilización de su aplicación. Los principales contenidos se exponen en los apartados que siguen.

6.5.2.1.1 Autoridad de Aplicación de la Ley

El texto propuesto define como Autoridad de Aplicación de la Ley N° 25.031 y su normativa reglamentaria y complementaria al Jefe de Gabinete de Ministros, en razón de las circunstancias apuntadas en los apartados precedentes relacionadas con la implicancia institucional de coordinar la voluntad de numerosas jurisdicciones con autonomía política.

6.5.2.1.2 Precisión del ámbito de aplicación material de la Ley

Se ha precisado el ámbito de aplicación material de la Ley N° 25.031, comprensivo -al decir de sus disposiciones- del transporte urbano e interurbano de naturaleza interjurisdiccional.

Se ha efectuado aquí una aclaración referida al transporte interurbano, consignándose que debe entenderse por tal al transporte de carácter suburbano, es decir, aquel que no excede los límites del área metropolitana definida en el Artículo 2° de la ley. Ello con el objeto de evitar posibles equívocos semánticos, dado que en el ámbito normativo nacional históricamente se ha denominado como transporte interurbano a aquel transporte de larga distancia que, precisamente, excluye de su ámbito de aplicación territorial a los servicios que se prestan en el Área Metropolitana de Buenos Aires.

6.5.2.1.3 Precisión del ámbito de aplicación territorial de la Ley

Por su parte, se precisa el ámbito de aplicación territorial a través de una mención a la Municipalidad de Punta Indio, erróneamente incluida en la delimitación geográfica efectuada por la Ley N° 25.031.

Así, el artículo 2° del reglamento proyectado señala que, en atención a la distancia que lo separa de la ciudad de Buenos Aires y del resto de la Región, el partido de Punta Indio se encuentra excluido de la caracterización geográfica del Área Metropolitana que efectúan tanto el Decreto N° 502/91 como el Decreto N° 656/94, referidos al transporte urbano y suburbano de pasajeros ferroviario y automotor de jurisdicción nacional, respectivamente.

Ello sin perjuicio de las disposiciones de los Artículos 12 y 13 de la Ley N° 25.031, que señalan la obligatoriedad de la adhesión de todas las jurisdicciones, incluida Punta Indio, como condición para la efectiva conformación del ECOTAM, situación que no podrá superarse sino a través de una enmienda legislativa.

6.5.2.1.4 Objetivos de la Ley

En el acto proyectado se consignan una serie de objetivos, en consonancia con los consagrados por la Ley, que guiarán la actividad del Directorio del ECOTAM para asegurar la optimización progresiva y continua del sistema de transporte en la Región. Ellos son:

1. Brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del área metropolitana de Buenos Aires y a las normas de la política ambiental nacional.
2. Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad.
3. Desarrollar una red de servicios metropolitanos de transporte de elevada calidad y amplia cobertura territorial.
4. Adecuar la oferta de servicios y la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del área, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos, proporcionando a los usuarios la más amplia movilidad y acceso a toda el área metropolitana con el menor tiempo y costo posibles.
5. Atender en particular las necesidades de transporte originadas en la conformación de nuevos núcleos poblacionales o de la expansión metropolitana, favoreciendo especialmente la integración de zonas de menor grado de desarrollo económico.
6. Propender a la conformación de un sistema de transporte metropolitano sostenible, eliminando los recorridos sobreabundantes de forma tal de reducir el costo global del mismo para la comunidad.
7. Procurar la coordinación de acciones y esfuerzos conducentes a la progresiva unificación normativa en los diversos ámbitos jurisdiccionales involucrados.
8. Priorizar el uso del transporte público masivo por sobre el automóvil particular y otros modos de autotransporte individual.
9. Coordinar, regular e integrar los distintos medios del sistema para que satisfagan las necesidades de movilidad de la población.
10. Desarrollar vinculaciones preferenciales entre los centros secundarios de la región, sin necesidad de atravesar las principales áreas centrales.
11. Mejorar y consolidar los centros de transbordo intra e inter modales, facilitando la movilidad e información de los usuarios.
12. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana brindándoles un correcto nivel de comodidad, higiene y seguridad en todos los medios de transporte público.
13. Proteger el medio ambiente, limitando el impacto negativo que sobre el mismo produce el funcionamiento de los vehículos automotores.
14. Fomentar el uso racional de los recursos energéticos que reduzcan la contaminación o que favorezcan la sustitución de los insumos críticos para el país o los no renovables.
15. Disminuir los niveles de siniestralidad, a través del mejoramiento del desempeño de los diversos modos de transporte.

-
16. Velar por la protección de los derechos de los usuarios tendiendo al logro de mayores estándares de calidad en la operación de los servicios y a la progresiva integración de las personas con discapacidades.
 17. Procurar la prestación de los servicios públicos masivos de transporte de pasajeros por parte de empresas de tamaño, solidez y gerenciamiento adecuados, con el objeto de garantizar una operación racionalizada del sistema.
 18. Tender a una más eficiente planificación y control de los servicios.
 19. Impulsar la utilización de recursos tecnológicos que aseguren un mejoramiento en el desenvolvimiento y prestación del transporte en general.
 20. Generar y difundir información relacionada con el desempeño del sistema de transporte en la región.
 21. Promover la implementación de sistemas de gestión de calidad que involucre a los principales actores, sostenidos por la capacitación y el mutuo compromiso.
 22. Promover la capacitación y especialización permanente de los recursos humanos pertenecientes a los operadores del sistema de transporte, y al fortalecimiento institucional del sector público.

6.5.2.1.5 Equipo de trabajo Multidisciplinario

Por último, corresponde destacar que se ha plasmado en el decreto reglamentario proyectado, la conformación en el organismo de un equipo de trabajo que revista carácter multidisciplinario, integrado por profesionales, técnicos y expertos, en las siguientes disciplinas, sin excluir aquellas derivadas de la aparición de innovaciones tecnológicas aplicables:

- a. Planeamiento del transporte;
- b. Planificación urbana;
- c. Medio ambiente;
- d. Tránsito y vialidad;
- e. Economía del transporte,
- f. Derecho público y del transporte;
- g. Institucionalidad del transporte;
- h. Seguridad vial;
- i. Intermodalidad del transporte;
- j. Logística del transporte de cargas;
- k. Gerenciamiento del transporte;
- l. Modelos computacionales de transporte y tránsito;
- m. Modelos computacionales de interpretación geográfica;
- n. Manejo de información estadística y datos de transporte;
- o. Ingeniería del transporte;
- p. Financiamiento del sector transporte y su infraestructura;
- q. Costos del transporte;

r. Tarifas e integración tarifaria.

6.5.2.1.6 Aspectos organizacionales

Las restantes disposiciones reglamentarias se circunscriben a una serie de cuestiones atinentes a la organización y funcionamiento del Ente, desarrollando y complementando los contenidos legales correspondientes.

6.5.2.2 La Creación de la nueva Agencia Nacional o la implementación de esquemas alternativos

Como ya se ha mencionado, a través del artículo 2º del acto proyectado se dispone la creación de la nueva entidad nacional, a la que se ha denominado Agencia Metropolitana de Transporte - AMT, en calidad de organismo autárquico en dependencias de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Continuando con el desarrollo de la Versión I, correspondiente a la creación de la nueva Agencia, el siguiente artículo del acto proyectado introduce las modificaciones necesarias al Decreto Nº 1142/2003 para desmembrar de su texto los contenidos referidos a la competencia orgánica que se asignaría a la AMT, hoy en cabeza de la Secretaría de Transporte.

Con la misma finalidad, los artículos siguientes del acto propuesto disponen las correspondientes modificaciones del Decreto Nº 1388/96 que aprueba el Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.

De igual manera y por idénticas razones, de adoptarse esta alternativa cabría incluir las modificaciones a imprimir al ordenamiento de fondo que regula el transporte por automotor de pasajeros de jurisdicción nacional (Decreto Nº 656/94), medida dispuesta por un artículo del decreto proyectado.

En otro artículo del acto se efectúa lo propio respecto del Decreto Nº 502/91 referido al transporte ferroviario.

Estas modificaciones se orientan especialmente a la definición de las autoridades de aplicación de dichos ordenamientos.

Toda vez que la decisión de crear esta agencia dependerá de la evaluación que el Comitente efectúe de la oportunidad, mérito y conveniencia de la medida, cabe recordar que han sido expuestas dos opciones alternativas en los puntos 4.1.6.1 y 4.1.6.2 del presente informe.

De tal manera, el Anexo 1 del presente informe, que contiene el texto propuesto del decreto proyectado, se presenta en las tres distintas versiones mencionadas, identificadas como Anexo 1 - Versión I, Anexo 1 - Versión II y Anexo 1 - Versión III.

En cualquiera de los casos, cabrá mantener inalterado el contenido del Anexo 2 del presente informe, que contiene el texto de la reglamentación del articulado de la Ley Nº 25.031.

6.5.2.3 La adhesión de las Jurisdicciones integrantes del AMBA

Mediante un artículo del decreto proyectado se formula la invitación al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del Área Metropolitana a adherir en forma integral a la Ley N° 25.031 y a la reglamentación de la misma.

6.5.2.4 La Creación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación (PETC)

Como ya se ha mencionado, el decreto proyectado contiene, asimismo, una serie de disposiciones transitorias referidas a la puesta en marcha de la fase experimental de coordinación antes explicitada.

En efecto, mediante un artículo del acto se dispone la creación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires -PETC, con el objeto de posibilitar la progresiva planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires por parte de las jurisdicciones mencionadas en el Artículo 12 de la Ley del ECOTAM.

El estatuto que plasma los objetivos y acciones del programa se adjuntan al presente informe en calidad de Anexo 3. Dependiendo de la versión escogida por el Comitente para la instrumentación institucional de la estrategia, cabrá adecuar el contenido del referido Anexo 3, a fin de no incluir en su texto mención alguna a la AMT.

En el caso de la Versión I del decreto proyectado, se designa a la Agencia de Transporte Metropolitano -ATM- como Organismo Ejecutor del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, quedando a su cargo la administración de los fondos del mismo. Por su parte, se designa a la máxima autoridad de la agencia mencionada, como Director Ejecutivo del PETC, facultándolo a tomar las acciones necesarias para su organización, administración y funcionamiento.

Naturalmente, en las Versiones II y III proyectadas, se han adaptado los conceptos vertidos a las respectivas soluciones propuestas.

Por último, el decreto formula la invitación a las jurisdicciones del AMBA a adherir a los objetivos y acciones del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, tanto como a participar, con la jurisdicción nacional y las demás jurisdicciones adheridas, en actividades efectivas de coordinación consensuadas en el marco de dicho programa.

En este sentido, y con la finalidad de que la implementación del Programa Experimental represente un verdadero camino hacia la futura integración del ECOTAM, se ha establecido como condición para la adhesión al mismo y la participación efectiva, la previa adhesión a la Ley N° 25.031 y su reglamentación.

6.5.2.4.1 Aspectos resaltantes del PETC

Se ha proyectado la implementación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC) en calidad de un programa nacional, creado con el propósito de posibilitar la progresiva planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional en la región por parte de las jurisdicciones que integran el ECOTAM.

Como ya se ha mencionado, el PETC pretende constituir la vía iniciadora que permita la futura integración y vigencia del ECOTAM, a través de un mecanismo gradual de coordinación inmediata y fomento de la adhesión de las jurisdicciones involucradas, que posibilite la ejecución concreta de las acciones concertadas en su ámbito. En tal sentido, el programa traza una serie de objetivos en consonancia con los plasmados en el texto reglamentario propuesto, los que a su vez se ajustan a los consagrados por la Ley N° 25.031.

El Programa cuenta con una Comisión Coordinadora Interinstitucional, integrada por representantes de la totalidad de las jurisdicciones involucradas. Se trata de un cuerpo asesor y consultivo de la Dirección Ejecutiva del PETC, el cual debe fundamentar sus recomendaciones, informes, proyectos y propuestas, de carácter no vinculante, con suficiente apoyatura técnica y jurídica.

La Comisión Coordinadora dejará constancia escrita de lo actuado en cada sesión, para el cabal conocimiento de la Dirección Ejecutiva del PETC y, por su intermedio, de los gobiernos concernidos.

Esta Comisión podrá convocar Consejos Consultivos Ad-Hoc a sesionar en su ámbito, con el objeto de abonar los criterios a plasmar en sus recomendaciones y propuestas. A tal fin convocará, según el caso, a los usuarios, las entidades gremiales del sector, las entidades empresarias representativas de los operadores del sistema de transporte, organizaciones no gubernamentales y toda otra entidad u organización pública o privada con injerencia o competencia en las materias vinculadas con la actividad del PETC.

Se instrumenta, por su parte, la integración de una Comisión Técnica de carácter multidisciplinario, formada por profesionales, técnicos y expertos de reconocida solvencia, procurando una suficiente representación en la misma de la totalidad de las jurisdicciones adheridas. Su misión esencial es la de asesorar técnicamente a la Comisión Coordinadora Interinstitucional.

Los perfiles técnicos y profesionales de los integrantes de esta comisión responden a las disciplinas consignadas en la reglamentación de la Ley N° 25.031, antes reseñadas.

En cuanto al sistema de adhesión al programa, se ha proyectado que cada una de las jurisdicciones que adhiera a sus objetivos y acciones participará con la jurisdicción nacional y las demás jurisdicciones adheridas, en el desarrollo de actividades efectivas de coordinación consensuadas.

Como consecuencia de ello, y según se convenga en efectivos acuerdos bilaterales o multilaterales, según el caso, las jurisdicciones adheridas serán beneficiarias de la asignación de recursos económicos y/o financieros del PETC para posibilitar la implementación de las medidas, planes y proyectos adoptados.

Es importante mencionar que el acto administrativo por el cual se instrumente la adhesión, se pretende que sea, preferentemente, una norma del mayor rango jurídico posible, de conformidad con la organización gubernamental de la jurisdicción de que se trate, con el objeto de evitar eventuales situaciones de incompetencia en la futura ejecución de las medidas que se adoptaren en el terreno consensuado. Sin perjuicio de ello, podría aceptarse la adhesión que efectuaran los órganos ejecutivos de las diversas jurisdicciones, que no contarán con el apoyo de los respectivos órganos legislativos, dado que ello permitiría, cuanto menos, coordinar acciones específicas que pertenecieran a la órbita de competencia de dichos órganos ejecutivos, por ejemplo, acciones de control o fiscalización consensuadas.

También se incluyen pautas de compromiso por parte de las jurisdicciones que se adhieran al programa, en virtud de las cuales las mismas se comprometen a velar dentro de su ámbito territorial por el estricto cumplimiento y respeto de las decisiones que se adoptaren en el marco de la coordinación conjunta, facilitando la ejecución de las acciones y medidas necesarias para la consecución de las políticas, fines y objetivos trazados.

En el mismo orden de ideas, las jurisdicciones adheridas deberán abstenerse de adoptar medidas, acciones u omisiones en la órbita del transporte, tránsito, circulación, medioambiente, uso del suelo y planificación urbana, sometidos a su competencia, que pudieran afectar, impactar, postergar o alterar la implementación de las decisiones acordadas.

En materia de efectos de la adhesión, se ha proyectado que las jurisdicciones adheridas se sujetarán a una serie de condiciones, en salvaguarda del exitoso desarrollo y continuidad del Programa. Ellas son:

1. Designar el correspondiente representante que integrará la Comisión Coordinadora Interinstitucional.
2. Asegurar suficiente participación de profesionales, técnicos y expertos en la Comisión Técnica, según sus reales posibilidades.
3. Plasmar las decisiones adoptadas en el marco de la coordinación, mediante la celebración de formales acuerdos bilaterales o multilaterales suscriptos por autoridad con competencia suficiente según el caso.
4. Poner en vigencia efectiva los acuerdos bilaterales o multilaterales suscriptos, emitiendo en su jurisdicción el pertinente acto administrativo de rango suficiente, cuando ello sea necesario.
5. Promover, cuando resulte indispensable, las reformas legales y reglamentarias dentro del ámbito territorial de su jurisdicción, que permitan la ejecución de las medidas derivadas de los acuerdos celebrados.
6. Ejecutar con la mayor diligencia, en el ámbito de su jurisdicción territorial, la totalidad de las acciones, medidas, planes y proyectos que surjan de los acuerdos celebrados, respetando las particularidades, la planificación y el cronograma estipulados en cada caso.
7. Informar mensualmente a la Dirección Ejecutiva del PETC, o en los plazos que se convengan, o cada vez que ello resulte necesario, acerca de los avances, estado y grado de desarrollo o ejecución de las acciones, medidas, planes y proyectos que surjan de los acuerdos celebrados.
8. Administrar y ejecutar los recursos económicos y/o financieros que le hubiere disecionado el PETC, con puntual arreglo a las condiciones estipuladas en los convenios suscriptos, dando cuenta de ello en informes periódicos.

Finalmente, se ha previsto que el incumplimiento o inobservancia de cualquiera de las condiciones arriba señaladas, o la falta de diligencia en la ejecución, darán lugar a la emisión de un apercibimiento por parte de la Dirección Ejecutiva del PETC, tendiente a la revisión de la conducta asumida por parte de la jurisdicción de que se trate.

De no obtenerse la adecuación de la conducta por dicho medio, se procurará la solución armoniosa de la incidencia planteada, mediante la celebración de una audiencia en el ámbito de la Comisión Coordinadora interinstitucional, con presencia de las jurisdicciones en conflicto y las demás que resulten interesadas.

Se ha previsto, asimismo, que cuando la inobservancia o incumplimiento pudiere derivar en una verdadera situación de conflicto entre dos o más jurisdicciones adheridas, o bien acarrear la denuncia del acuerdo por parte de una o más jurisdicciones afectadas por el incumplimiento, serán de aplicación los procedimientos de solución de controversias establecidos en el Título VII del ordenamiento. Estos mecanismos prevén la resolución de los conflictos por medio de negociaciones amistosas y, a falta de entendimiento, el sometimiento de la cuestión a la decisión de un Tribunal Arbitral Ad-Hoc.

Sin perjuicio de ello, y de persistir la actitud de incumplimiento por parte de una determinada jurisdicción, o la clara demostración de desapego a los objetivos y lineamientos trazados en el marco de la coordinación conjunta, se podrá, a decisión de la Dirección Ejecutiva previa manifestación de la Comisión Coordinadora Interinstitucional, disponer la separación de la jurisdicción inobservante del Programa Experimental, debiendo la misma retirar a sus representantes y participantes. La medida podrá, incluso, acarrear el reintegro al Programa de los recursos económicos que no hubieran sido ejecutados hasta dicha oportunidad por parte de la jurisdicción separada, de ser el caso.

Cabe destacar que la separación del PETC no afecta en modo alguno la vigencia de la adhesión a la Ley N° 25.031 y su Reglamentación, efectuada por la jurisdicción excluida. Ello, en procura de la efectiva conformación del ECOTAM en el futuro.

Con el mismo fundamento, se ha previsto que la jurisdicción separada del PETC pueda solicitar su reingreso al mismo, para lo cual será necesario contar con el pronunciamiento favorable de la Comisión Coordinadora Interinstitucional, la que evaluará las particulares circunstancias del caso, recomendando en consecuencia a la Dirección Ejecutiva.

Las restantes disposiciones se refieren fundamentalmente a cuestiones atinentes a la organización y funcionamiento del Programa, así como a los mecanismos para la ejecución de las medidas adoptadas en el ámbito de la coordinación.

Efectuada la exposición pormenorizada de la estrategia concebida para lograr la efectiva integración y puesta en funcionamiento del ECOTAM en el mediano plazo, se presentan a consideración del Comitente los productos identificados como Anexo 1 (en sus Versiones I, II y III), Anexo 2 y Anexo 3 del presente informe final.

Los mismos contienen, respectivamente, el proyecto de Decreto que instrumenta la estrategia propuesta, el proyecto de Reglamentación del articulado de la Ley N° 25.031 y el proyecto de estatuto de creación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación.

Sin perjuicio de las adaptaciones que quepa introducir a los textos elaborados por parte del grupo de consultores, como consecuencia del intercambio de ideas con el Comitente o de la instrumentación de sus directivas, la estrategia planteada se vislumbra como una alternativa posible desde el punto de vista jurídico e institucional, en la inteligencia de que la definitiva puesta en marcha del ECOTAM sólo podrá viabilizarse a través de mecanismos inscriptos en el terreno convencional, participativo y de coordinación de las jurisdicciones llamadas a integrarlo.

**ANEXO 1: PROYECTO DE DECRETO PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE
CONFORMACIÓN DEL ENTE COORDINADOR DEL
TRANSPORTE METROPOLITANO - ECOTAM -**

**PROYECTO DE DECRETO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
ESTRATEGIA DE CONFORMACIÓN DEL ENTE COORDINADOR
DEL TRANSPORTE METROPOLITANO - ECOTAM -**

(Versión I)

BUENOS AIRES,

VISTO la ley 25.031 de creación del ECOTAM y el Decreto complementario N° 305/99, el Decreto N° 1388/96 que aprueba la estructura y funciones de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, el Decreto N° 1142/2003 que aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 25.031 se crea el organismo interjurisdiccional integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios del área metropolitana de Buenos Aires, denominado Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), cuyo objeto es tener a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires;

Que, de acuerdo con el Artículo 13 de dicha ley, el ECOTAM se constituirá a partir de la adhesión de todas las jurisdicciones involucradas;

Que, sin perjuicio de propender a la efectiva integración y vigencia del ECOTAM a través de la adhesión de las jurisdicciones y la reglamentación de la Ley N° 25.031, que forma parte del presente decreto, se hace necesario –a fin de avanzar en dicho proceso de integración- buscar vías iniciadoras que posibiliten una progresiva coordinación entre las jurisdicciones mencionadas en la ley del ECOTAM, en calidad de actividad experimental y con carácter previo a la efectiva puesta en vigencia del ECOTAM;

Que a tales fines se vislumbra necesaria la creación de un organismo que, en el ámbito de la Región Metropolitana de Buenos Aires, detente la plenitud de las competencias y funciones administrativas en materia de transporte urbano y suburbano de jurisdicción nacional, llamado a liderar el proceso inicial de coordinación interjurisdiccional;

Que, toda vez que tales competencias hoy se encuentran distribuidas en dos autoridades, a saber, la Secretaría de Transporte y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, resulta de toda necesidad efectuar las modificaciones pertinentes a los respectivos marcos normativos (Decreto 1142/03, Decreto 1388/96, Decreto 656/94 y Decreto 502/91) a fin de posibilitar la medida y evitar la superposición de funciones en distintos órganos;

Que con la concentración en un único organismo del poder total de decisión en la materia, se favorecerá un mayor grado de especialización en Transporte Metropolitano, a la vez que se facilitará la futura coordinación en la Región conducida por el nuevo ente nacional;

Que, en consecuencia, el organismo así creado será el depositario de la competencia originaria y de fondo que asiste al Gobierno Nacional en materia de Transporte Metropolitano;

Que, asimismo, y sin perjuicio de la mencionada función institucional indelegable que ejercerá, dicho organismo desarrollará una actividad adicional y temporaria, destinada a impulsar y liderar un proceso creciente de coordinación efectiva de las jurisdicciones integrantes del AMBA, mediante la implementación de un programa especial, denominado Programa Experimental y Transitorio de Coordinación para la consecución de tal finalidad;

Que, para ello, será necesario dotar a dicho Programa de los recursos materiales y humanos necesarios y acordes a las tareas que desarrollará, en la inteligencia de que ello provocará la paulatina y creciente adhesión de las jurisdicciones interesadas al Programa de Coordinación, hasta lograr la concentración en dicho ámbito de las voluntades del total de las mismas, arribándose con ello al presupuesto legal establecido para la efectiva puesta en funciones del ECOTAM;

Que, en tal hipótesis, cabrá trasladar al seno del ECOTAM el cúmulo de los acuerdos, políticas y acciones concertadas en el ámbito del Programa con el objeto de que, en adelante, sean ejecutadas a través de la actividad propia de aquella agencia multijurisdiccional;

Que cabe resaltar la ventaja considerable de contarse con un organismo altamente especializado en el ámbito nacional en materia de transporte urbano y metropolitano, dotado de un perfil institucional idóneo para liderar el proceso de coordinación, en atención a la concentración en su seno de la totalidad de las funciones atinentes a la planificación, regulación, control y gestión del transporte del área, actualmente dispersas en los ámbitos centralizado y descentralizado de la Administración Pública Nacional;

Que, en este esquema, se incorpora, a semejanza de lo consagrado por la Ley Nº 25.031, la figura de la adhesión voluntaria de las jurisdicciones que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires a un programa institucional de coordinación, como un medio efectivo para superar las limitaciones constitucionales y legales existentes, que impiden la implantación de una instancia suprajurisdiccional para resolver la gobernabilidad del área en materia de transporte;

Que a fin de lograr una efectiva coordinación, tal como lo prevé la Ley Nº 25.031, cabe desarrollar en el ámbito del Programa, sin perjuicio de las demás tareas que se deriven de los recíprocos consensos arribados, acciones concretas tendientes a propender a la unificación normativa y reglamentaria destinada a regir el transporte metropolitano, así como acciones conjuntas de contralor del sistema; por lo que la actividad de dicho programa liderado por la Agencia Nacional posibilitará avanzar más allá de la sola planificación estratégica del transporte en la región;

Que, en este sentido, la concentración en la nueva Agencia de la totalidad de las funciones de jurisdicción nacional, incluso el contralor del sistema de transporte metropolitano, normalmente reservado a entidades diferenciadas del órgano rector que detenta la planificación y regulación del mismo, obedece primordialmente a garantizar la eficiente materialización de las decisiones que se adopten en el plano de la coordinación, asegurando una mayor agilidad y directa disposición de recursos a asignar a los procedimientos de control que se lleven a cabo;

Que, si bien esta solución aparece como la más aconsejable en el presente escenario, en el cual la Agencia Nacional liderará de forma extraordinaria, adicional y temporal un proceso experimental de coordinación del transporte metropolitano, nada obsta a que, una vez cumplidos los objetivos trazados para el Programa y verificada la efectiva integración del ECOTAM, quepa rever el esquema de concentración de competencias en una sola entidad, analizándose oportunamente la conveniencia de retornar a la solución de ejercer funcionalmente el control del transporte de jurisdicción nacional por parte de una entidad diferenciada del órgano con potestad rectora;

Que, por su parte, la actividad a desarrollarse en el ámbito del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, dotado de recursos suficientes, brindará un satisfactorio punto de partida para conformar un esquema de incentivos económicos donde quienes participen de la mancomunación de acciones, disfrutarán de los beneficios derivados de la adhesión voluntaria y la efectiva acción consensuada, lo que incluye el recíproco fortalecimiento y capacitación institucional;

Que, asimismo, y en orden al sustrato político-institucional que conlleva la tarea de coordinar voluntades de jurisdicciones con autonomía constitucional se estima aconsejable insertar funcionalmente la Agencia Nacional a crearse en el área de la Jefatura de Gabinete de Ministros;

Que la Dirección de Asuntos Jurídicos del ha tomado la intervención que le compete;

Que el presente acto se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 99 incisos 1° y 2° de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Apruébase la Reglamentación de la Ley Nº 25.031, que como ANEXO I forma parte integrante del presente Decreto.

ARTÍCULO 2º.- Créase la Agencia Metropolitana de Transporte - AMT - que funcionará como organismo autárquico en Jurisdicción de la Jefatura de Gabinete de Ministros y cuyos objetivos, estructura y funciones surgen del ANEXO II del presente Decreto.

ARTÍCULO 3º.- Introdúcense modificaciones a los Objetivos Generales de la Secretaría de Transporte, de la Subsecretaría de Transporte Automotor, de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario, de la Dirección Nacional de Transporte Automotor y de la Dirección Nacional de Transporte Ferroviario -establecidos en la planilla anexa al Artículo 1º del Decreto N° 1142/2003- los que quedarán redactados de conformidad con el detalle obrante en el ANEXO III de este Decreto.

ARTÍCULO 4º.- Modifícanse los Artículos 4, 6, 7, 8, 9 y 13 del Anexo I - Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte - del Decreto N° 1388/96, los que quedarán redactados de conformidad con el texto que surge del ANEXO IV del presente Decreto.

ARTÍCULO 5º.- Modifícase el Anexo III del Decreto 1388/96 –Objetivos y Acciones de los Niveles Gerenciales- los que quedarán redactados de conformidad con el detalle obrante en el ANEXO V del presente Decreto.

ARTÍCULO 6º.- Transfiérese a la Agencia Metropolitana de Transporte – AMT las competencias desmembradas de la Secretaría de Transporte de la Nación y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte por efecto de lo dispuesto en los Artículos 3º, 4º y 5º precedentes; así como toda otra competencia material que ejerza el Estado Nacional respecto del transporte urbano y suburbano de carácter interjurisdiccional, en todos sus modos, que se desarrolle en el ámbito territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires definida en el Artículo 2º de la Ley N° 25.031.

ARTÍCULO 7º.- Modifícanse los Artículos del Decreto N° 656/94, el que quedará redactado de conformidad con el texto que surge del ANEXO VI del presente Decreto.

ARTÍCULO 8º.- Sustitúyese el Artículo 17 del Decreto 502/91, por el siguiente texto:

“Artículo 17.- A los fines del presente Decreto el Área Metropolitana de Buenos Aires se considerará integrada por...

ARTÍCULO 9°.- Invítase al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del área metropolitana a adherir en forma integral a la Ley Nº 25.031 y a su Reglamentación aprobada como ANEXO I del presente Decreto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTÍCULO 10°.- Créase el “Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (PETC), con el objeto de posibilitar la progresiva planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires por parte de las jurisdicciones mencionadas en el Artículo 12 de la Ley Nº 25.031 de creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Los objetivos y acciones del programa se establecen en el ANEXO VII del presente Decreto.

ARTÍCULO 11.- Desígnase a la Agencia Metropolitana de Transporte -AMT- como Organismo Ejecutor del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), quedando a su cargo la administración de los fondos del Programa.

ARTÍCULO 12.- Desígnase al señor Director General de la Agencia Metropolitana de Transporte -AMT- de la Jefatura de Gabinete de Ministros como Director Ejecutivo del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), facultándose a tomar las acciones necesarias para la organización, administración y funcionamiento del mismo, en los términos establecidos en el Anexo VII del presente Decreto.

ARTÍCULO 13.- Invítase al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del área metropolitana a adherir a los objetivos y acciones del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC) contenidos en el Anexo VII del presente decreto, y a participar con la Agencia Metropolitana de Transporte -AMT- y las demás jurisdicciones adheridas, en actividades efectivas de coordinación consensuadas en el ámbito de dicho programa, de conformidad con las condiciones y lineamientos señalados en el mencionado anexo. Será condición para la adhesión al PETC la previa adhesión a la Ley Nº 25031 y su Reglamentación, cuya invitación se formula por el Artículo 8° del presente Decreto.

ARTÍCULO 14.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.-

ANEXO

ESTATUTO DE LA AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE - AMT

ARTÍCULO 1°.- La Agencia Metropolitana de Transporte - AMT actuará como ente autárquico en jurisdicción de la Jefatura de Gabinete de Ministros y tendrá plena capacidad jurídica para actuar en los ámbitos del derecho público y privado. El Ente aprobará su estructura orgánica y de funcionamiento, conforme a los objetivos, misiones y funciones consignados en el presente Estatuto.

ARTÍCULO 2°.- El patrimonio de la Agencia Metropolitana de Transporte - AMT estará integrado por las tasas, derechos, cánones y aranceles, producidos de multas, subsidios, legados, donaciones, transferencia por cualquier título y los demás fondos, bienes o recursos que puedan serle asignados en virtud de las leyes y reglamentaciones aplicables. La elaboración de su presupuesto estará a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

ARTÍCULO 3°.- La Agencia Metropolitana de Transporte - AMT tendrá competencia en materia de planificación, regulación, control y gestión del transporte metropolitano de Jurisdicción Nacional.

ARTÍCULO 4°.- Compete a la Agencia Metropolitana de Transporte – AMT el ejercicio de la totalidad de atribuciones, funciones y competencias correspondientes al Gobierno Nacional en materia de transporte urbano y suburbano de carácter interjurisdiccional, en todos sus modos, que se desarrolle en el ámbito territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires definida en el Artículo 2° de la Ley N° 25.031.

ARTÍCULO 5°.- La Agencia Metropolitana de Transporte - AMT tendrá su sede en la Ciudad de Buenos Aires, pudiendo establecer delegaciones en las jurisdicciones que componen el Área Metropolitana de Buenos Aires.

ARTÍCULO 6°.- La Agencia Metropolitana de Transporte tendrá las siguientes misiones, funciones y objetivos, sin desmedro de las demás que le correspondan en virtud de lo dispuesto en el Artículo 3° que antecede:

MISIONES, FUNCIONES y OBJETIVOS

1. Entender en la elaboración, propuesta y ejecución de la política nacional en materia de transporte terrestre y fluvial en la Región Metropolitana de Buenos Aires, supervisando su cumplimiento y proponiendo el marco normativo destinado a facilitar su ejecución.
2. Entender en el funcionamiento de un sistema integrado de transporte elaborando las medidas y coordinando las acciones que permitan el desarrollo de los distintos modos, así como del transporte multimodal en la Región Metropolitana de Buenos Aires, en condiciones de eficiencia, de conformidad con la legislación y la normativa vigente.
3. Promover los estudios y acciones que tiendan al perfeccionamiento del sistema.
4. Intervenir en la planificación y estructuración del transporte ferroviario, automotor, fluvial e intermodal en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en lo que hace a su competencia.
5. Promover la competitividad en los mercados de las modalidades del transporte sujetas a su competencia.
6. Lograr mayor seguridad, mejor operación, confiabilidad, igualdad y uso generalizado del sistema de transporte de pasajeros y de carga, en todos sus modos, asegurando un adecuado desenvolvimiento en todas las modalidades.
7. Mantener información actualizada sobre las tendencias internacionales en la materia y sobre el desarrollo de nuevas tecnologías y modalidades operativas relacionadas con la prestación eficiente, segura y confiable de los servicios.
8. Participar en la realización de los estudios necesarios para la definición de políticas fiscales y crediticias para el desarrollo y mejoramiento del parque móvil, estaciones terminales y centros de transferencia del transporte bajo su jurisdicción.
9. Asegurar la publicidad de sus decisiones, incluyendo los antecedentes en base a los cuales ellas fueron tomadas.
10. Entender en el funcionamiento del Registro de Operadores de Transporte Multimodal en la Región Metropolitana de Buenos Aires.
11. Intervenir en la gestión y obtención de cooperación técnica y financiera internacional que países y organismos internacionales ofrezcan para el cumplimiento de objetivos y políticas de su área.

-
12. Participar en reuniones convocadas por organismos internacionales para el tratamiento de temas vinculados a la materia de su competencia.
 13. Asistir a la Jefatura de Gabinete de Ministros en lo vinculado con regímenes de tarifas, cánones, aranceles y tasas de las áreas privatizadas o concesionadas de su competencia.
 14. Coordinar la elaboración de políticas y ejecución de acciones en materia de seguridad vial, ferroviaria y fluvial en el ámbito de su competencia.
 15. Emitir las normas reglamentarias referidas a aspectos técnicos, operativos, de seguridad y funcionales del transporte, en el área de su competencia.
 16. Coordinar los estudios para la actualización de la normativa vigente en lo referente a modalidades operativas, aptitud técnica de equipos, seguros, régimen tarifario y toda otra normativa vinculada a las acciones de su competencia.
 17. Entender en la aprobación de los pliegos de bases y condiciones para llamados a concursos y/ o licitaciones, así como también entender en los procesos licitatorios para la concesión de servicios e infraestructura que se efectúen con motivo de las acciones vinculadas al área de su competencia.
 18. Realizar los estudios para la interpretación y modificación de los contratos de concesión del transporte ferroviario de superficie.
 19. Formular los planes de capacitación de los recursos humanos a su cargo.
 20. Diseñar y mantener actualizados los sistemas de información estadística del transporte metropolitano.
 21. Participar en el ámbito de su competencia en todo lo atinente al FONDO FIDUCIARIO FEDERAL DE INFRAESTRUCTURA REGIONAL creado por la Ley Nº 24.855.
 22. Aplicar y hacer cumplir las leyes, decretos y demás normas reglamentarias en materia de transporte metropolitano.
 23. Ejercer el control y fiscalización de los servicios de transporte que se prestan a través de los diferentes modos vinculados al área de su competencia, asegurando la calidad del servicio y la protección de los derechos de los usuarios en condiciones razonables de economicidad.
 24. Recibir y tramitar con diligencia toda queja, denuncia o solicitud de información de los usuarios o de terceros interesados, relativos a la adecuada prestación de los servicios.

-
25. Intervenir sin demora cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, considera que algún acto o procedimiento de una empresa sujeta a su jurisdicción es violatorio de normas vigentes, o de algún modo afectan a la seguridad, ordenando a las empresas involucradas a disponer lo necesario para corregir o hacer cesar inmediatamente las condiciones o acciones contrarias a la seguridad.
 26. Aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión y permiso del transporte metropolitano, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo y contractual vigente; y disponer o propiciar, según sea el caso, la suspensión y caducidad de los permisos y concesiones del ámbito de su competencia.
 27. Coordinar con la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE el control de las empresas que operan servicios metropolitanos de transporte de pasajeros en la ESTACION TERMINAL DE OMNIBUS DE RETIRO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (E.T.O.R.).
 28. Celebrar acuerdos y convenios con autoridades provinciales y municipales, en todo lo concerniente a la administración y control del transporte metropolitano.
 29. Controlar la ejecución provincial o municipal de los subsidios entregados por el ESTADO NACIONAL para la realización de obras de infraestructura en el ámbito de su competencia territorial.
 30. Percibir y fiscalizar el cobro de las tasas, derechos y aranceles en materia de transporte metropolitano.
 31. Fiscalizar las actividades de las empresas de transporte sometidas a su contralor, en función de lo establecido en los puntos siguientes:
 - I. Solicitar la información y documentación necesaria a las empresas de transporte para verificar y evaluar el desempeño del sistema de transporte y el mejor cumplimiento de la fiscalización encomendada, con adecuado resguardo de la confidencialidad de la información que pueda corresponder.
 - II. Aplicar las sanciones previstas en las distintas normas legales relacionadas con el transporte y las penalidades fijadas en los contratos de concesión, en caso de incumplimiento de las condiciones allí establecidas.
 - III. Resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios u otras partes interesadas.

-
- IV. Velar dentro del alcance de sus funciones por la protección del medio ambiente y la seguridad pública.
 - V. Promover ante los tribunales competentes, las acciones civiles o penales incluyendo las medidas cautelares, para asegurar el cumplimiento de sus funciones y de los objetivos trazados.
 - VI. En general, realizar todos los demás actos que sean necesarios para el cumplimiento de las funciones del organismo.
32. En especial, respecto de las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentre la operación de los servicios ferroviarios, fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos:
- I. La certificación del avance de las obras y provisiones del Programa de Inversiones y la recepción provisoria y definitiva de las mismas, interviniendo en el trámite de recepción de los bienes que sean dados de baja por el concesionario en el curso de la Concesión.
 - II. La ejecución de los programas de mantenimiento de la infraestructura y del material rodante.
 - III. La vigilancia y conservación de todos los bienes integrantes de la concesión según los estándares y criterios convenidos.
 - IV. El cumplimiento de los contratos en cuanto a la explotación de los bienes afectados a la concesión.
 - V. El control de los pagos del canon y alquileres convenidos, en la forma y el plazo contractualmente establecidos.
 - VI. El control de los servicios prestados por los concesionarios de servicios bajo su jurisdicción a fin de asegurar su ejecución acorde con lo establecido en los contratos de concesión en lo relativo a la cantidad y calidad de la oferta, atendiendo las quejas y reclamos de los usuarios.
 - VII. La verificación de la efectividad de las garantías de cumplimiento de los contratos y la vigencia de las pólizas de seguros establecidas en los contratos de concesión.

VIII. En lo relativo a la seguridad del transporte por vía férrea sometido a su competencia, controlar el cumplimiento de las normas vigentes, respecto de la vía e instalaciones fijas, del material rodante y de los materiales y repuestos correspondientes, así como de las obras y provisiones que integran el plan de inversiones del concesionario. A estos efectos, tendrá las siguientes facultades:

- a. Fiscalizar con intervención de los organismos que en cada caso correspondan, la adopción por parte de las empresas ferroviarias de las medidas conducentes a la seguridad de los bienes afectados a la prestación de los servicios ferroviarios a fin de garantizar su normal prestación y a la protección de las personas y cosas transportadas.
- b. Intervenir en la investigación de los accidentes ferroviarios que por su significación, gravedad o particulares características requieran su directa participación en el análisis y determinación de los hechos y consecuencias. Asimismo, intervenir en los accidentes ferroviarios y en los ocurridos en los cruces a nivel entre vías férreas y calles o caminos.
- c. Habilitar o rehabilitar el establecimiento de líneas, ramales y estaciones, en cuanto afecte a la seguridad ferroviaria.
- d. Requerir Información a las empresas ferroviarias y efectuar inspecciones "in situ" para determinar el grado de cumplimiento dado por ellos a las normas relativas a la seguridad en la operación, en los materiales de vía, material rodante, estructuras y equipamientos de seguridad incorporados y al mantenimiento de los mismos.
- e. Ordenar a las empresas ferroviarias las acciones necesarias para dar cumplimiento a las normas sobre seguridad ferroviaria, cuando se comprueben deficiencias u omisiones en su aplicación.
- f. Emitir órdenes de emergencia dirigidas a las empresas ferroviarias, disponiendo medidas de aplicación inmediata, incluso de ser necesario la interrupción de las operaciones ferroviarias, cuando compruebe situaciones de peligro que justifiquen dicha actitud, y emitir órdenes de emergencia que tiendan a evitar dichos riesgos.
- g. Llamar la atención, apercibir o imponer multas a todo concesionario bajo su jurisdicción que no cumpla con las disposiciones relativas a la seguridad o que no preste la colaboración requerida a una orden de emergencia, de

conformidad a un procedimiento que asegure al interesado el debido proceso administrativo.

- h. Ordenar a las empresas ferroviarias la inmediata separación del servicio de cualquier empleado, en forma preventiva y temporaria, cuando una inspección determine que el mismo no se encuentra en condiciones de prestar el servicio a su cargo en condiciones de seguridad, y exigir en los casos en que el correspondiente sumario determine la peligrosidad de una infracción o la responsabilidad del empleado o su inhabilidad, su separación definitiva del cargo que venia desempeñando y de cualquier otro que guarde relación con la seguridad.
- i. Conducir o encomendar investigaciones técnicas sobre materias relativas a la seguridad del transporte ferroviario.
- j. Emitir cuando lo estime necesario boletines técnicos informativos y recomendaciones relativos a la seguridad.
- k. Determinar la normativa general de los procedimientos que deberán seguir las empresas ferroviarias en el caso de accidentes, sin perjuicio de los acuerdos entre concesionarios para responder por las consecuencias derivadas de eventuales siniestros del tres de uno de ellos circulando sobre la línea del otro, y de los acuerdos relativos a la operatividad no vinculados con la seguridad.
- l. Requerir el auxilio de la fuerza pública cuando sea necesario al ejercicio de sus funciones, bajo su exclusiva responsabilidad.

AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE - AMT

ORGANIGRAMA

(Si se opta por la presente alternativa, cabrá desarrollar el Organigrama del Ente con la asignación de funciones específicas del Directorio y sus áreas sustantivas y administrativas.)

**PROYECTO DE DECRETO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
ESTRATEGIA DE CONFORMACIÓN DEL ENTE COORDINADOR
DEL TRANSPORTE METROPOLITANO**

ECOTAM

(Versión II)

BUENOS AIRES,

VISTO la ley 25.031 de creación del ECOTAM y el Decreto complementario N° 305/99, el Decreto N° 1388/96 que aprueba la estructura y funciones de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, el Decreto N° 1142/2003 que aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 25.031 se crea el organismo interjurisdiccional integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios del área metropolitana de Buenos Aires, denominado Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), cuyo objeto es tener a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires;

Que, de acuerdo con el Artículo 13 de dicha ley, el ECOTAM se constituirá a partir de la adhesión de todas las jurisdicciones involucradas;

Que, sin perjuicio de propender a la efectiva integración y vigencia del ECOTAM a través de la adhesión de las jurisdicciones y la reglamentación de la Ley N° 25.031, que forma parte del presente decreto, se hace necesario –a fin de avanzar en dicho proceso de integración- buscar vías iniciadoras que posibiliten una progresiva coordinación entre las jurisdicciones mencionadas en la ley del ECOTAM, en calidad de actividad experimental y con carácter previo a la efectiva puesta en vigencia del ECOTAM;

Que, a efectos de posibilitar la efectiva realización de la actividad de coordinación antes referida, es necesario implementar la creación de un programa especial denominado Programa Experimental y Transitorio de Coordinación;

Que, será necesario dotar a dicho Programa de los recursos materiales y humanos necesarios y acordes a las tareas que desarrollará, en la inteligencia de que ello provocará la paulatina y creciente adhesión de las jurisdicciones interesadas al Programa de Coordinación, hasta lograr la concentración en dicho ámbito de las voluntades del total de las mismas, arribándose con ello al presupuesto legal establecido para la efectiva puesta en funciones del ECOTAM;

Que, en tal hipótesis, cabrá trasladar al seno del ECOTAM el cúmulo de los acuerdos, políticas y acciones concertadas en el ámbito del Programa con el objeto de que, en adelante, sean ejecutadas a través de la actividad propia de aquella agencia multijurisdiccional;

Que el esquema propuesto incorpora, a semejanza de lo consagrado por la Ley N° 25.031, la figura de la adhesión voluntaria de las jurisdicciones que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires al mencionado programa institucional de coordinación, como un medio efectivo para superar las limitaciones constitucionales y legales existentes, que impiden la implantación de una instancia suprajurisdiccional para resolver la gobernabilidad del área en materia de transporte;

Que a fin de lograr una efectiva coordinación, tal como lo prevé la Ley N° 25.031, cabe desarrollar en el ámbito del Programa, sin perjuicio de las demás tareas que se deriven de los recíprocos consensos arribados, acciones concretas tendientes a propender a la unificación normativa y reglamentaria destinada a regir el transporte metropolitano, así como acciones conjuntas de contralor del sistema; por lo que la actividad de dicho programa posibilitará avanzar más allá de la sola planificación estratégica del transporte en la región;

Que, por su parte, la actividad a desarrollarse en el ámbito del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, dotado de recursos suficientes, brindará un satisfactorio punto de partida para conformar un esquema de incentivos económicos donde quienes participen de la mancomunación de acciones, disfrutarán de los beneficios derivados de la adhesión voluntaria y la efectiva acción consensuada, lo que incluye el recíproco fortalecimiento y capacitación institucional;

Que, asimismo, y en orden al sustrato político-institucional que conlleva la tarea de coordinar voluntades de jurisdicciones con autonomía constitucional se estima aconsejable insertar funcionalmente el Programa Experimental y Transitorio de Coordinación en el área de la Jefatura de Gabinete de Ministros;

Que las competencias del Estado Nacional respecto del transporte metropolitano se encuentran actualmente distribuidas en dos autoridades, a saber, la Secretaría de Transporte y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, en los ámbitos centralizado y descentralizado de la Administración, respectivamente.

Que, atento a la inexistencia, dentro de la organización de ambas instituciones, de áreas específicamente destinadas al ejercicio funcional de las competencias en materia de transporte urbano y suburbano de jurisdicción nacional en todos los modos, resulta necesario disponer la adecuación de sus actuales estructuras organizativas con el objeto de crear dichas áreas y, con ello, abonar a una mayor especialización en materia de transporte metropolitano;

Que tal accionar permitirá que las mencionadas instituciones, a la vez de ejercer sus competencias y funciones administrativas originarias, coordinen, a través de las nuevas áreas específicas, su mutuo accionar con el de la Jefatura de Gabinete de Ministros y las jurisdicciones involucradas, de modo de canalizar adecuada y armoniosamente los acuerdos, consensos, actividades y acciones concertadas en el ámbito del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación;

Que, a tal efecto, ambas instituciones tendrán especialmente en consideración las metas y objetivos de la política nacional de coordinación del transporte metropolitano plasmada en el Estatuto de creación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, obrante en el Anexo IV del presente Decreto;

Que cabe resaltar la ventaja considerable de contarse con áreas altamente especializadas en el ámbito de la administración nacional centralizada y descentralizada, en materia de transporte urbano y metropolitano, dotadas de un perfil institucional idóneo para coadyuvar al proceso de coordinación;

Que, en consecuencia, corresponde efectuar las modificaciones pertinentes a los respectivos marcos normativos, Decretos Nos. 1142/03 y 1388/96, a fin de posibilitar la medida;

Que la Dirección de Asuntos Jurídicos del ha tomado la intervención que le compete;

Que el presente acto se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 99 incisos 1° y 2° de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Apruébase la Reglamentación de la Ley N° 25.031, que como ANEXO I forma parte integrante del presente Decreto.

ARTÍCULO 2º.- Introdúcense modificaciones a la estructura organizativa de la Secretaría de Transporte establecida por el Decreto N° 1142/2003- la que quedará redactada de conformidad con el detalle obrante en el ANEXO II de este Decreto.

ARTÍCULO 3º.- Modifícase el Decreto N° 1388/96, que crea el Estatuto de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, de conformidad con el texto que surge del ANEXO III del presente Decreto.

ARTÍCULO 4º.- Sustitúyese el Artículo 17 del Decreto 502/91, por el siguiente texto:

“Artículo 17.- A los fines del presente Decreto el Área Metropolitana de Buenos Aires se considerará integrada por...

ARTÍCULO 5º.- Invítase al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del área metropolitana a adherir en forma integral a la Ley N° 25.031 y a su Reglamentación aprobada como ANEXO I del presente Decreto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTÍCULO 6º.- Créase el “Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (PETC), con el objeto de posibilitar la progresiva planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y

suburbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires por parte de las jurisdicciones mencionadas en el Artículo 12 de la Ley Nº 25.031 de creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Los objetivos y acciones del programa se establecen en el ANEXO IV del presente Decreto.

ARTÍCULO 7°.- Desígnase a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación como Organismo Ejecutor del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), quedando a su cargo la administración de los fondos del Programa.

ARTÍCULO 8°.- Desígnase al señor Jefe de Gabinete de Ministros como Director Ejecutivo del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), facultándosele a tomar las acciones necesarias para la organización, administración y funcionamiento del mismo, en los términos establecidos en el Anexo IV del presente Decreto.

ARTÍCULO 9°.- Invítase al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del área metropolitana a adherir a los objetivos y acciones del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC) contenidos en el Anexo IV del presente decreto, y a participar en actividades efectivas de coordinación consensuadas en el ámbito de dicho programa, de conformidad con las condiciones y lineamientos señalados en el mencionado anexo. Será condición para la adhesión al PETC la previa adhesión a la Ley Nº 25031 y su Reglamentación, cuya invitación se formula por el Artículo 5° del presente Decreto.

ARTÍCULO 10.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.-

**PROYECTO DE DECRETO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA
ESTRATEGIA DE CONFORMACIÓN DEL ENTE COORDINADOR
DEL TRANSPORTE METROPOLITANO**

ECOTAM

(Versión III)

BUENOS AIRES,

4VISTO la ley 25.031 de creación del ECOTAM y el Decreto complementario N° 305/99; y

CONSIDERANDO:

Que por la Ley N° 25.031 se crea el organismo interjurisdiccional integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios del área metropolitana de Buenos Aires, denominado Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), cuyo objeto es tener a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires;

Que, de acuerdo con el Artículo 13 de dicha ley, el ECOTAM se constituirá a partir de la adhesión de todas las jurisdicciones involucradas;

Que, sin perjuicio de propender a la efectiva integración y vigencia del ECOTAM a través de la adhesión de las jurisdicciones y la reglamentación de la Ley N° 25.031, que forma parte del presente decreto, se hace necesario –a fin de avanzar en dicho proceso de integración- buscar vías iniciadoras que posibiliten una progresiva coordinación entre las jurisdicciones mencionadas en la ley del ECOTAM, en calidad de actividad experimental y con carácter previo a la efectiva puesta en vigencia del ECOTAM;

Que, a efectos de posibilitar la efectiva realización de la actividad de coordinación antes referida, es necesario implementar la creación de un programa especial denominado Programa Experimental y Transitorio de Coordinación;

Que, será necesario dotar a dicho Programa de los recursos materiales y humanos necesarios y acordes a las tareas que desarrollará, en la inteligencia de que ello provocará la paulatina y creciente adhesión de las jurisdicciones interesadas al Programa de Coordinación, hasta lograr la concentración en dicho ámbito de las voluntades del total de las mismas, arribándose con ello al presupuesto legal establecido para la efectiva puesta en funciones del ECOTAM;

Que, en tal hipótesis, cabrá trasladar al seno del ECOTAM el cúmulo de los acuerdos, políticas y acciones concertadas en el ámbito del Programa con el objeto de que, en adelante, sean ejecutadas a través de la actividad propia de aquella agencia multijurisdiccional;

Que el esquema propuesto incorpora, a semejanza de lo consagrado por la Ley N° 25.031, la figura de la adhesión voluntaria de las jurisdicciones que conforman la Región Metropolitana de Buenos Aires al mencionado programa institucional de coordinación, como un medio efectivo para superar las limitaciones constitucionales y legales existentes, que impiden la implantación de una instancia suprajurisdiccional para resolver la gobernabilidad del área en materia de transporte;

Que a fin de lograr una efectiva coordinación, tal como lo prevé la Ley N° 25.031, cabe desarrollar en el ámbito del Programa, sin perjuicio de las demás tareas que se deriven de los recíprocos consensos arribados, acciones concretas tendientes a propender a la unificación normativa y reglamentaria destinada a regir el transporte metropolitano, así como acciones conjuntas de contralor del sistema; por lo que la actividad de dicho programa posibilitará avanzar más allá de la sola planificación estratégica del transporte en la región;

Que, por su parte, la actividad a desarrollarse en el ámbito del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, dotado de recursos suficientes, brindará un satisfactorio punto de partida para conformar un esquema de incentivos económicos donde quienes participen de la mancomunación de acciones, disfrutarán de los beneficios derivados de la adhesión voluntaria y la efectiva acción consensuada, lo que incluye el recíproco fortalecimiento y capacitación institucional;

Que, asimismo, y en orden al sustrato político-institucional que conlleva la tarea de coordinar voluntades de jurisdicciones con autonomía constitucional se estima aconsejable insertar funcionalmente el Programa Experimental y Transitorio de Coordinación en el área de la Jefatura de Gabinete de Ministros;

Que las competencias del Estado Nacional respecto del transporte metropolitano se encuentran actualmente distribuidas en dos autoridades, a saber, la Secretaría de Transporte y la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, en los ámbitos centralizado y descentralizado de la Administración, respectivamente.

Que con el objeto de materializar la actividad del programa en acuerdos y acciones efectivas, resulta necesario instruir a los organismos nacionales mencionados con el objeto de que ambas instituciones, a la vez de ejercer sus competencias y funciones administrativas originarias, coordinen su mutuo accionar con el de la Jefatura de Gabinete de Ministros y las jurisdicciones involucradas, de modo de canalizar adecuada y armoniosamente los acuerdos, consensos, actividades y acciones concertadas en el ámbito del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación;

Que, a tal efecto, ambas instituciones tendrán especialmente en consideración las metas y objetivos de la política nacional de coordinación del transporte metropolitano plasmada en el Estatuto de creación del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, obrante en el Anexo II del presente Decreto;

Que la Dirección de Asuntos Jurídicos del ha tomado la intervención que le compete;

Que el presente acto se dicta en uso de las facultades conferidas por el Artículo 99 incisos 1° y 2° de la Constitución Nacional.

Por ello,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º.- Apruébase la Reglamentación de la Ley N° 25.031, que como ANEXO I forma parte integrante del presente Decreto.

ARTÍCULO 2º.- Sustitúyese el Artículo 17 del Decreto 502/91, por el siguiente texto:

“Artículo 17.- A los fines del presente Decreto el Área Metropolitana de Buenos Aires se considerará integrada por...

ARTÍCULO 3º.- Invítase al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del área metropolitana a adherir en forma integral a la Ley Nº 25.031 y a su Reglamentación aprobada como ANEXO I del presente Decreto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

ARTÍCULO 4º.- Créase el “Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires” (PETC), con el objeto de posibilitar la progresiva planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires por parte de las jurisdicciones mencionadas en el Artículo 12 de la Ley Nº 25.031 de creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Los objetivos y acciones del programa se establecen en el ANEXO II del presente Decreto.

ARTÍCULO 5º.- Designase a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación como Organismo Ejecutor del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), quedando a su cargo la administración de los fondos del Programa.

ARTÍCULO 6º.- Designase al señor Jefe de Gabinete de Ministros como Director Ejecutivo del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), facultándose a tomar las acciones necesarias para la organización, administración y funcionamiento del mismo, en los términos establecidos en el Anexo II del presente Decreto.

ARTÍCULO 7º.- Instrúyese a la Secretaría de Transporte de la Nación y a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte para que, en orden a sus respectivas competencias y sin perjuicio de las mismas, coordinen su mutuo accionar con el de la Jefatura de Gabinete de Ministros y las jurisdicciones integrantes del Área Metropolitana de Buenos Aires, de modo de canalizar adecuada y armoniosamente los acuerdos, consensos, actividades y acciones concertadas en el ámbito del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación, teniendo en especial consideración las metas y objetivos de la política

nacional de coordinación del transporte metropolitano plasmada en el Estatuto de creación de dicho programa, obrante en el Anexo II del presente Decreto;

ARTÍCULO 8°.- Invítase al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a los municipios del área metropolitana a adherir a los objetivos y acciones del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC) contenidos en el Anexo II del presente decreto, y a participar en actividades efectivas de coordinación consensuadas en el ámbito de dicho programa, de conformidad con las condiciones y lineamientos señalados en el mencionado anexo. Será condición para la adhesión al PETC la previa adhesión a la Ley Nº 25031 y su Reglamentación, cuya invitación se formula por el Artículo 3° del presente Decreto.

ARTÍCULO 9°.- Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.-

**ANEXO 2: PROYECTO DE REGLAMENTACIÓN DE LA
LEY N° 25.031 DE CREACIÓN DEL ENTE COORDINADOR
DEL TRANSPORTE METROPOLITANO - ECOTAM**

REGLAMENTACION DE LA LEY Nº 25.031

ARTÍCULO 1º.- La planificación y coordinación del sistema de transporte interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de la Ley Nº 25.031, esta reglamentación y las normas complementarias que dicte la Autoridad de Aplicación, y será ejercida por el Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM).

La Autoridad de Aplicación de la Ley Nº 25.031 y su normativa reglamentaria y complementaria será el Señor Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación.

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación material de la Ley Nº 25031 y esta reglamentación, dentro de la delimitación geográfica señalada, el transporte urbano e interurbano de naturaleza interjurisdiccional, debiendo entenderse por este último al transporte de carácter suburbano, es decir, aquel que no excede los límites del área metropolitana definida en el Artículo 2º de la ley mencionada.

ARTÍCULO 2º.- El ámbito de aplicación territorial de la Ley Nº 25.031 y esta reglamentación se circunscribe al área metropolitana de Buenos Aires, entendiéndose por ésta a la integrada por la Ciudad de Buenos Aires, los partidos de la Provincia de Buenos enumerados en el Artículo 2º de la ley citada y a los que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales del área así lo requieran; señalándose que el partido de Punta Indio que integra dicha nómina, en atención a la distancia que lo separa de la ciudad de Buenos Aires y el resto de la región, se encuentra excluido de la caracterización geográfica que efectúan al respecto tanto el Decreto Nº 502 del 25 de marzo de 1991 como el Decreto Nº 656 del 29 de abril de 1994, ordenamientos que rigen el transporte urbano y suburbano de pasajeros ferroviario y automotor de jurisdicción nacional, respectivamente; ello sin perjuicio de las disposiciones de los Artículos 12 y 13 de la Ley Nº 25.031.

ARTÍCULO 3º.- El Reglamento de Organización y Funcionamiento del ECOTAM, mencionado en el Artículo 5º inciso e) de la Ley Nº 25.031 establecerá la sede del organismo, el que se situará en territorio de la Ciudad de Buenos Aires o de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 4°.- De conformidad con lo dispuesto por el Decreto Nacional N° 305 del 5 de abril de 1999, la Ley Orgánica de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires N° 13.175 del año 2004 y el Decreto N° 2696 del 11 de diciembre de 2003 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Directorio del ECOTAM estará integrado en forma indelegable por el Secretario de Transporte de la Nación, el Ministro de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, el Secretario de Infraestructura y Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires y un intendente municipal elegido por decisión de los municipios integrantes.

A los fines de la designación del intendente municipal mencionado, la Autoridad de Aplicación formulará invitación a los municipios integrantes del área metropolitana para que procedan a designar su representante en el Directorio del Ente, aplicándose al efecto la regla de elección por mayoría simple de municipios votantes, sin requerirse número mínimo de ellos. En caso de verificarse empate, decidirá en forma inapelable el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires.

La Presidencia del Directorio será ejercida durante el primer período anual por el Secretario de Transporte de la Nación, continuando la rotación de su ejercicio por parte de los demás funcionarios integrantes, de acuerdo al orden de mención observado en el presente artículo.

ARTÍCULO 5°.- Para asegurar la optimización progresiva y continua del sistema de transporte en la región, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el Artículo 5° de la Ley N° 25.031, el Directorio del ECOTAM observará en todo momento la prosecución de los siguientes objetivos:

- a. Brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del área metropolitana de Buenos Aires y a las normas de la política ambiental nacional.
- b. Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad.
- c. Desarrollar una red de servicios metropolitanos de transporte de elevada calidad y amplia cobertura territorial.
- d. Adecuar la oferta de servicios y la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del área, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos,

proporcionando a los usuarios la más amplia movilidad y acceso a toda el área metropolitana con el menor tiempo y costo posibles.

- e. Atender en particular las necesidades de transporte originadas en la conformación de nuevos núcleos poblacionales o de la expansión metropolitana, favoreciendo especialmente la integración de zonas de menor grado de desarrollo económico.
- f. Propender a la conformación de un sistema de transporte metropolitano sostenible, eliminando los recorridos sobreabundantes de forma tal de reducir el costo global del mismo para la comunidad.
- g. Procurar la coordinación de acciones y esfuerzos conducentes a la progresiva unificación normativa en los diversos ámbitos jurisdiccionales involucrados.
- h. Priorizar el uso del transporte público masivo por sobre el automóvil particular y otros modos de autotransporte individual.
- i. Coordinar, regular e integrar los distintos medios del sistema para que satisfagan las necesidades de movilidad de la población.
- j. Desarrollar vinculaciones preferenciales entre los centros secundarios de la región, sin necesidad de atravesar las principales áreas centrales.
- k. Mejorar y consolidar los centros de transbordo intra e inter modales, facilitando la movilidad e información de los usuarios.
- l. Mejorar la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana brindándoles un correcto nivel de comodidad, higiene y seguridad en todos los medios de transporte público.
- m. Proteger el medio ambiente, limitando el impacto negativo que sobre el mismo produce el funcionamiento de los vehículos automotores.
- n. Fomentar el uso racional de los recursos energéticos que reduzcan la contaminación o que favorezcan la sustitución de los insumos críticos para el país o los no renovables.
- o. Disminuir los niveles de siniestralidad, a través del mejoramiento del desempeño de los diversos modos de transporte.

-
- p. Velar por la protección de los derechos de los usuarios tendiendo al logro de mayores estándares de calidad en la operación de los servicios y a la progresiva integración de las personas con discapacidades.
 - q. Procurar la prestación de los servicios públicos masivos de transporte de pasajeros por parte de empresas de tamaño, solidez y gerenciamiento adecuados, con el objeto de garantizar una operación racionalizada del sistema.
 - r. Tender a una más eficiente planificación y control de los servicios.
 - s. Impulsar la utilización de recursos tecnológicos que aseguren un mejoramiento en el desenvolvimiento y prestación del transporte en general.
 - t. Generar y difundir información relacionada con el desempeño del sistema de transporte en la región.
 - u. Promover la implementación de sistemas de gestión de calidad que involucre a los principales actores, sostenidos por la capacitación y el mutuo compromiso.
 - v. Promover la capacitación y especialización permanente de los recursos humanos pertenecientes a los operadores del sistema de transporte, y al fortalecimiento institucional del sector público.

ARTÍCULO 6°.- En orden a lo dispuesto por el Decreto Nacional N° 305/99, la Ley Orgánica de Ministerios de la Provincia de Buenos Aires N° 13.175/2004 y el Decreto N° 2696/03 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Comité Ejecutivo creado por el Artículo 6° de la Ley N° 25.031 estará integrado en forma permanente por dos (2) representantes de la Secretaría de Transporte de la Nación, dos (2) del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, dos (2) de la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento de la Ciudad de Buenos Aires y tres (3) representantes de los municipios mencionados en el Artículo 2° de la Ley N° 25.031.

Las regiones que tendrán la representación de los municipios en el Comité Ejecutivo serán las Regiones Norte, Sur y Oeste, quedando a cargo del Directorio del Ente la elaboración de la nómina de municipios que integran cada una de ellas, así como el procedimiento para efectivizar la elección de cada representante regional.

El Comité Ejecutivo es un cuerpo con funciones de administración del Ente y de asesoramiento al Directorio del mismo. En este último carácter, sus recomendaciones,

informes, proyectos y propuestas se fundamentarán con apoyatura técnica y jurídica suficiente y no tendrán carácter vinculante para el Directorio.

Según lo aconseje el mejor desempeño de sus tareas, el Comité Ejecutivo podrá disponer la convocatoria de consejos consultivos ad-hoc, en los términos del Artículo 9° de la presente reglamentación, con el objeto de abonar los criterios a plasmar en sus recomendaciones y propuestas. A tal fin convocará, según el caso, a los usuarios, las entidades gremiales del sector, las entidades empresarias representativas de los operadores del sistema de transporte, organizaciones no gubernamentales y toda otra entidad u organización pública o privada con injerencia o competencia en las materias vinculadas con la actividad del ECOTAM.

En su cometido de asesoramiento al Directorio del Ente, el Comité Ejecutivo desarrollará, entre otras, las siguientes tareas:

- a. Se expedirá, con fundamentación técnica y jurídica, acerca de las necesidades de transporte detectadas en la región, y de la conveniencia o no de imprimir modificaciones al sistema de transporte o su infraestructura de soporte.
- b. Efectuará recomendaciones y propuestas, y elaborará proyectos a consideración del Directorio, señalando en cada caso, las medidas de orden técnico o reglamentario que resulten menester implementar.
- c. Decidirá, en su caso, el desarrollo en grado de prefactibilidad, a indicación del Directorio, de los proyectos derivados de la acción coordinada de las jurisdicciones participantes, asignando los recursos humanos y materiales disponibles al efecto.
- d. Recomendará al Directorio del Ente la celebración de convenios de cooperación, intercambio técnico y estudios con organismos, instituciones u organizaciones, nacionales y extranjeros, con competencia o injerencia en materia de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional.
- e. Las demás acciones y funciones que surjan de los términos de la Ley N° 25.031, esta Reglamentación, la normativa complementaria que se emita y el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ente; y aquellas que quepa desarrollar en procura del mejor cumplimiento de los fines y objetivos plasmados en dichos instrumentos.

ARTÍCULO 7°.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 8°.- El Directorio del Ente tomará sus resoluciones por mayoría de sus miembros. En caso de empate el Presidente del Directorio contará con doble voto.

ARTÍCULO 9°.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 10.- El ECOTAM se integrará con los agentes que asigne cada una de las jurisdicciones y el resto del personal mencionado en el Artículo 10 de la Ley N° 25.031, conformando un equipo de carácter multidisciplinario, integrado por profesionales, técnicos y expertos.

Sin perjuicio de dicha asignación, podrá, cuando ello resultare conveniente al desarrollo y consecución de los objetivos y fines trazados, decidirse la participación de un mayor número de técnicos de reconocida solvencia, provenientes de los más diversos ámbitos de actuación, respondiendo a las disciplinas que a continuación se enumeran, sin excluir aquellas derivadas de la aparición de innovaciones tecnológicas aplicables:

- a. Planeamiento del transporte;
- b. Planificación urbana;
- c. Medio ambiente;
- d. Tránsito y vialidad;
- e. Economía del transporte,
- f. Derecho público y del transporte;
- g. Institucionalidad del transporte;
- h. Seguridad vial;
- i. Intermodalidad del transporte;
- j. Logística del transporte de cargas;
- k. Gerenciamiento del transporte;
- l. Modelos computacionales de transporte y tránsito;
- m. Modelos computacionales de interpretación geográfica;
- n. Manejo de información estadística y datos de transporte;

-
- o. Ingeniería del transporte;
 - p. Financiamiento del sector transporte y su infraestructura;
 - q. Costos del transporte; y
 - r. Tarifas e integración tarifaria.

El equipo a que se refiere la presente disposición asesorará técnicamente al Comité Ejecutivo, y funcionará de conformidad con los lineamientos y pautas que se determinen en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ente.

ARTÍCULO 11.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 12.- Sin reglamentar.

ARTÍCULO 13.- El presente Reglamento comenzará a regir una vez que se haya concretado la constitución del ECOTAM, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 13 de la Ley N° 25.031.

ARTÍCULO 14.- Sin reglamentar.

**ANEXO 3: PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL
PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE
COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - PETC**

PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - PETC

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

El PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (PETC) es un Programa Nacional creado con el propósito de posibilitar la progresiva planificación y coordinación del sistema de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires por parte de las jurisdicciones mencionadas en el Artículo 12 de la Ley N° 25.031 de creación del Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM).

El PETC pretende constituir la vía iniciadora que permita la futura integración y vigencia del ECOTAM, a través de un mecanismo gradual de coordinación inmediata y fomento de la adhesión de las jurisdicciones involucradas, que posibilite la ejecución concreta de las acciones concertadas en su ámbito.

Participan, y son beneficiarios de este Programa, el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios del área metropolitana, de conformidad con los lineamientos del presente anexo. Es condición para la participación en el Programa la previa adhesión a la Ley N° 25.031 y su Reglamentación, tanto como al presente PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (PETC).

Para revalorizar la calidad del transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires, el PETC adopta como filosofía la satisfacción de las demandas de los habitantes de la región a través de la detección y tratamiento adecuado de sus necesidades de movilidad.

TÍTULO II

OBJETIVOS

Para asegurar la optimización progresiva y continua del sistema de transporte en la región, el PETC ejecutará sus acciones de conformidad con los siguientes objetivos:

-
- a) Brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del Área y a las normas de la política ambiental nacional.
 - b) Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad.
 - c) Desarrollar una red de servicios metropolitanos de transporte de elevada calidad y amplia cobertura territorial.
 - d) Adecuar la oferta de servicios y la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del área, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos, proporcionando a los usuarios la más amplia movilidad y acceso a toda el área metropolitana con el menor tiempo y costo posibles.
 - e) Atender en particular las necesidades de transporte originadas en la conformación de nuevos núcleos poblacionales o de la expansión metropolitana, favoreciendo especialmente la integración de zonas de menor grado de desarrollo económico.
 - f) Propender a la conformación de un sistema de transporte metropolitano sostenible, eliminando los recorridos sobreabundantes de forma tal de reducir el costo global del mismo para la comunidad.
 - g) Procurar la coordinación de acciones y esfuerzos conducentes a la progresiva unificación normativa en los diversos ámbitos jurisdiccionales involucrados.
 - h) Priorizar el uso del transporte público masivo por sobre el automóvil particular y otros modos de autotransporte individual.
 - i) Coordinar, regular e integrar los distintos medios del Sistema para que satisfagan las necesidades de movilidad de la población.
 - j) Desarrollar vinculaciones preferenciales entre los centros secundarios de la región, sin necesidad de atravesar las principales áreas centrales.
 - k) Mejorar y consolidar los centros de transbordo intra e inter modales, facilitando la movilidad e información de los usuarios.

-
- l) Mejorar la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana brindándoles un correcto nivel de comodidad, higiene y seguridad en todos los medios de transporte público.
 - m) Proteger el medio ambiente, limitando el impacto negativo que sobre el mismo produce el funcionamiento de los vehículos automotores.
 - n) Fomentar el uso racional de los recursos energéticos que reduzcan la contaminación o que favorezcan la sustitución de los insumos críticos para el país o los no renovables.
 - o) Disminuir los niveles de siniestralidad, a través del mejoramiento del desempeño de los diversos modos de transporte.
 - p) Velar por la protección de los derechos de los usuarios tendiendo al logro de mayores estándares de calidad en la operación de los servicios y a la progresiva integración de las personas con discapacidades.
 - q) Procurar la prestación de los servicios públicos masivos de transporte de pasajeros por parte de empresas de tamaño, solidez y gerenciamiento adecuados, con el objeto de garantizar una operación racionalizada del sistema.
 - r) Tender a una más eficiente planificación y control de los servicios.
 - s) Impulsar la utilización de recursos tecnológicos que aseguren un mejoramiento en el desenvolvimiento y prestación del transporte en general.
 - t) Generar y difundir información relacionada con el desempeño del sistema de transporte en la región.
 - u) Promover la implementación de sistemas de gestión de calidad que involucre a los principales actores, sostenidos por la capacitación y el mutuo compromiso.
 - v) Promover la capacitación y especialización permanente de los recursos humanos pertenecientes a los operadores del sistema de transporte, y al fortalecimiento institucional del sector público.

TÍTULO III
DIRECCIÓN EJECUTIVA

La Dirección Ejecutiva del PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (PETC) estará a cargo del Director General de la AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE - AMT, quien tendrá plenas facultades de organización, ejecución y administración, con arreglo al presente reglamento.

Desempeñará las siguientes funciones:

- I. Emitir el reglamento de funcionamiento y organización del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires.
- II. Proveer lo conducente a la constitución de la Comisión Coordinadora Interinstitucional.
- III. Proponer políticas, planes y programas de coordinación a las respectivas autoridades jurisdiccionales adheridas al PETEC;
- IV. Procurar la adhesión de las jurisdicciones participantes a los reglamentos nacionales en materia de transporte metropolitano, coordinando las acciones y esfuerzos conducentes a la más pronta unificación normativa en los diversos ámbitos jurisdiccionales involucrados.
- V. Poner en conocimiento de las jurisdicciones adheridas el contenido de las actas producidas por la Comisión Coordinadora Interinstitucional.
- VI. Propender a la constante interrelación de las acciones que se ejecuten en materia de transporte y uso del suelo en las jurisdicciones adheridas, de forma tal que el crecimiento y la expansión urbana no actúen en desmedro del mantenimiento de una adecuada densidad poblacional en las zonas atendidas por la red de servicios metropolitanos, actual y futura.
- VII. Proponer a las jurisdicciones adheridas la gestión de créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos, obras y servicios que hagan al cumplimiento de los fines y objetivos del presente reglamento.

-
- VIII. Poner a consideración de los máximos representantes de los gobiernos de las jurisdicciones involucradas, según el caso, las recomendaciones, informes, proyectos y propuestas formuladas por la Comisión Coordinadora Interinstitucional, propiciando la celebración de los acuerdos bilaterales o multilaterales necesarios para la ejecución de las acciones o medidas recomendadas.
- IX. Arbitrar las medidas a su alcance, conducentes al allanamiento de las dificultades o inconvenientes que presentare la efectiva implementación de las medidas o reformas normativas derivadas de los acuerdos celebrados entre dos o más jurisdicciones adheridas, en cada uno de los ámbitos territoriales afectados.
- X. Recibir en las oportunidades acordadas, los informes producidos por las jurisdicciones adheridas, relativos a los avances, estado y grado de desarrollo o ejecución de las acciones, medidas, planes y proyectos que surjan de los acuerdos celebrados, procurando arbitrar los medios conducentes al allanamiento de los inconvenientes que se presentaren en el desarrollo o ejecución de aquéllos.
- XI. Efectuar, con apoyo de la Comisión Coordinadora Interinstitucional, el debido seguimiento y control del cumplimiento de los compromisos y acuerdos asumidos o suscritos por las jurisdicciones adheridas, procediendo, en caso de inobservancia, incumplimiento o divergencias, con arreglo a los procedimientos reglados en los Títulos VI y VII del presente instrumento.
- XII. Proveer lo necesario para la implementación en el ámbito del PETC de programas y cursos de capacitación, especialización y fortalecimiento institucional permanente de los recursos humanos afectados al desarrollo de la coordinación o pertenecientes a cualquiera de las jurisdicciones adheridas o al sector privado involucrado.
- XIII. Las demás acciones y funciones que surjan de los términos del presente instrumento, o que quepa desarrollar en procura del mejor cumplimiento de los fines y objetivos plasmados en el mismo.

TÍTULO IV
COMISIÓN COORDINADORA INTERINSTITUCIONAL

EI PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - PETC estará coordinado por una COMISIÓN COORDINADORA INTERINSTITUCIONAL conformada por:

- a) UN (1) Coordinador designado por el señor Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, quien presidirá la Comisión.
- b) UN (1) Coordinador designado por el señor Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.
- c) UN (1) Coordinador designado por el señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- d) TRES (3) representantes de los municipios del Área Metropolitana.

Los municipios mencionados en el párrafo precedente quedarán divididos a los efectos de la presente, en tres regiones -Norte, Sur y Oeste-, quedando a cargo de la Dirección Ejecutiva del PETC la elaboración de la nómina de municipios que integran cada una de ellas. Cada región tendrá un representante en la Comisión, elegido por decisión de los municipios integrantes de cada región.

La Comisión Coordinadora Interinstitucional es un cuerpo asesor y consultivo de la Dirección Ejecutiva del PETC. Las recomendaciones, informes, proyectos y propuestas expedidas por la Comisión deberán fundamentarse con apoyatura técnica y jurídica suficiente y no tendrán carácter vinculante.

Las mismas serán puestas en conocimiento de la Dirección Ejecutiva del PETC con el objeto de que la misma proceda con arreglo a sus funciones.

La Comisión Coordinadora Interinstitucional sesionará al menos una vez al mes o a requerimiento de cualquiera de las jurisdicciones adheridas. Dejará constancia escrita de lo actuado en cada sesión, para el cabal conocimiento de la Dirección Ejecutiva del PTEC y, por su intermedio, de los gobiernos concernidos.

La Comisión Coordinadora Interinstitucional tomará sus decisiones por mayoría de sus miembros. En caso de empate el Presidente de la Comisión contará con doble voto.

La Comisión, según lo aconseje el mejor desempeño de sus tareas, podrá convocar Consejos Consultivos Ad-Hoc a sesionar en su ámbito, con el objeto de abonar los criterios a plasmar en sus recomendaciones y propuestas. A tal fin convocará, según el caso, a los usuarios, las entidades gremiales del sector, las entidades empresarias representativas de los operadores del sistema de transporte, organizaciones no gubernamentales y toda otra entidad u organización pública o privada con injerencia o competencia en las materias vinculadas con la actividad del PETC.

La Comisión tendrá a su cargo el desarrollo de las siguientes funciones:

- I. Expedirse, con fundamentación técnica y jurídica, acerca de las necesidades de transporte detectadas en la región, y de la conveniencia o no de imprimir modificaciones al sistema de transporte o su infraestructura de soporte.
- II. Efectuar recomendaciones y propuestas, y elaborar proyectos a consideración de la Dirección Ejecutiva, que importen la necesidad de celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales entre las jurisdicciones involucradas, señalando en cada caso, las medidas de orden técnico o reglamentario que resulten menester implementar para la concreción efectiva del proyecto.
- III. Desarrollar en grado de prefactibilidad, a indicación de la Comisión Ejecutiva, los proyectos adoptados de consuno en los acuerdos bilaterales o multilaterales que celebren las jurisdicciones adheridas.
- IV. Recomendar a la Dirección Ejecutiva del PETC la celebración de convenios de cooperación, intercambio técnico y estudios con organismos, instituciones u organizaciones, nacionales y extranjeros, con competencia o injerencia en materia de transporte urbano y suburbano interjurisdiccional.
- V. Las demás acciones y funciones que surjan de los términos del presente instrumento, o que quepa desarrollar en procura del mejor cumplimiento de los fines y objetivos plasmados en el mismo.

TÍTULO V

COMISIÓN TÉCNICA

EI PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES - PETC contará con una Comisión Técnica de carácter multidisciplinario, integrada por profesionales, técnicos y expertos de reconocida solvencia, procurando una suficiente representación en la misma de la totalidad de las jurisdicciones adheridas.

La actividad de esta Comisión deberá asegurar la interrelación de las especialidades y las sinergias que pueden generarse en la búsqueda de las soluciones, mediante la integración de profesionales de múltiples disciplinas que, al consolidarse en esquemas de equipos de trabajo, posibilite alcanzar el máximo aprovechamiento de las capacidades y el tiempo de todos los participantes.

Los perfiles técnicos y profesionales de los integrantes de la Comisión Técnica deberán responder a las siguientes disciplinas, sin perjuicio de la incorporación de aquellas otras que resulte necesario incluir, especialmente como resultado de las innovaciones tecnológicas aplicables:

1. Planeamiento del transporte;
2. Planificación urbana;
3. Medio ambiente;
4. Tránsito y vialidad;
5. Economía del transporte,
6. Derecho público y del transporte;
7. Institucionalidad del transporte;
8. Seguridad vial;
9. Intermodalidad del transporte;
10. Logística del transporte de cargas;
11. Gerenciamiento del transporte;
12. Modelos computacionales de transporte y tránsito;
13. Modelos computacionales de interpretación geográfica;

-
14. Manejo de información estadística y datos de transporte;
 15. Ingeniería del transporte;
 16. Financiamiento del sector transporte y su infraestructura;
 17. Costos del transporte; y
 18. Tarifas e integración tarifaria.

La Comisión Técnica tendrá la misión de asesorar técnicamente a la Comisión Coordinadora Interinstitucional, y funcionará de conformidad con los lineamientos y pautas de organización que ésta determine.

TÍTULO VI
ADHESIÓN AL PROGRAMA EXPERIMENTAL Y TRANSITORIO
DE COORDINACIÓN DEL TRANSPORTE DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE BUENOS AIRES
(PETC)

Cada una de las jurisdicciones que adhiera a los objetivos y acciones del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC) participará con la AGENCIA METROPOLITANA DE TRANSPORTE - AMT- y las demás jurisdicciones adheridas, en el desarrollo de actividades efectivas de coordinación consensuada en el ámbito de dicho programa.

Como consecuencia de ello, y según resulte así convenido en efectivos acuerdos bilaterales o multilaterales según el caso, las jurisdicciones adheridas serán beneficiarias de la asignación de recursos económicos y/o financieros del PETC para posibilitar la implementación de las medidas, planes y proyectos adoptados.

El acto administrativo por el cual se instrumente la adhesión deberá ser, preferentemente, una norma del mayor rango jurídico posible, de conformidad con la organización gubernamental de la jurisdicción de que se trate, con el objeto de evitar eventuales situaciones de incompetencia en la futura ejecución de las medidas que se adoptaren en el terreno consensuado.

Compromiso de Coordinación

Cada jurisdicción adherida se compromete a velar dentro de su ámbito territorial por el estricto cumplimiento y respeto de las decisiones que se adoptaren en el marco de la coordinación conjunta, facilitando y nunca obstaculizando la ejecución de las acciones y medidas necesarias para la consecución de las políticas, fines y objetivos trazados.

Las jurisdicciones adheridas se abstendrán de adoptar medidas, acciones u omisiones en la órbita del transporte, tránsito, circulación, medioambiente, uso del suelo y planificación urbana, sometidos a su competencia, que pudieren afectar, impactar, postergar o alterar la implementación de las decisiones acordadas.

Condiciones y Efectos de la Adhesión

Todas y cada una de las jurisdicciones adheridas se sujetarán a las condiciones y efectos que a continuación se señalan, en salvaguarda del exitoso desarrollo y continuidad del Programa.

- a) Designar sin demora el correspondiente representante que integrará la Comisión Coordinadora Interinstitucional, con arreglo a las pautas de conformación de la misma, contenidas en el Título IV del presente instrumento. Asimismo, proceder al inmediato reemplazo en caso de vacancia o impedimento del representante designado.
- b) Asegurar suficiente participación de profesionales, técnicos y expertos en la Comisión Técnica, de conformidad con lo prescripto en el Título V del presente instrumento, según las reales posibilidades de la respectiva jurisdicción.
- c) Plasmar las decisiones adoptadas en el marco de la coordinación, mediante la celebración de formales acuerdos bilaterales o multilaterales suscriptos por autoridad con competencia suficiente según el caso.
- d) Poner en vigencia efectiva los acuerdos bilaterales o multilaterales suscriptos, emitiéndose el pertinente acto administrativo de rango suficiente, cuando ello sea necesario. De surgir inconvenientes en la efectiva materialización de esta disposición, se pondrá dicha circunstancia en inmediato conocimiento de la Dirección Ejecutiva del PETC con el objeto de que ésta arbitre los medios institucionales a su alcance tendientes a superar la dificultad presentada.
- e) Promover, cuando resulte indispensable, las reformas legales y reglamentarias dentro del ámbito territorial de la jurisdicción, que permitan la ejecución de las medidas

derivadas de los acuerdos celebrados. De presentarse dificultades en la efectiva materialización de esta disposición, se pondrá dicha circunstancia en inmediato conocimiento de la Dirección Ejecutiva del PETC a idénticos fines que los establecidos en el párrafo anterior.

- f) Ejecutar con la mayor diligencia, en el ámbito de su jurisdicción territorial, la totalidad de las acciones, medidas, planes y proyectos que surjan de los acuerdos celebrados, respetando las particularidades, la planificación y el cronograma estipulados en cada caso.
- g) Informar mensualmente a la Dirección Ejecutiva del PETC, o en los plazos que se convengan, o cada vez que ello resulte necesario, acerca de los avances, estado y grado de desarrollo o ejecución de las acciones, medidas, planes y proyectos que surjan de los acuerdos celebrados. De enfrentarse inconvenientes en el desarrollo o ejecución de aquéllos, se dará inmediato aviso a la mencionada Dirección Ejecutiva con el objeto de que la misma arbitre las medidas a su alcance tendientes al allanamiento de la dificultad surgida.
- h) Administrar y ejecutar los recursos económicos y/o financieros que le hubiere diseccionado el PETC, con puntual arreglo a las condiciones estipuladas en los convenios suscriptos, dando cuenta de ello en los informes señalados en el párrafo antecedente.

El incumplimiento o inobservancia de cualquiera de las condiciones arriba señaladas, o la falta de diligencia en la ejecución dará lugar a la emisión de un apercibimiento por parte de la Dirección Ejecutiva, tendiente a la revisión de la conducta asumida por parte de la jurisdicción de que se trate.

De no obtenerse la adecuación de la conducta, según el apercibimiento cursado, se procurará la solución armoniosa de la incidencia planteada, mediante la celebración de una audiencia en el ámbito de la Comisión Coordinadora interinstitucional, con presencia de las jurisdicciones en conflicto, sin perjuicio de la participación de las demás interesadas.

Cuando la inobservancia o incumplimiento pudiere derivar en una verdadera situación de conflicto entre dos o más jurisdicciones adheridas, o bien acarrear la denuncia del acuerdo por parte de la o las jurisdicciones afectadas por el incumplimiento, serán de aplicación los procedimientos estipulados en el Título VII subsiguiente.

Sin perjuicio de ello, de persistir la actitud de incumplimiento por parte de una determinada jurisdicción, o la clara demostración de desapego a los objetivos y lineamientos trazados en el marco de la coordinación conjunta, se podrá, a decisión de la Dirección Ejecutiva previa manifestación de la Comisión Coordinadora Interinstitucional, disponer la separación de la jurisdicción inobservante del Programa Experimental y Transitorio de Coordinación del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires (PETC), debiendo la misma retirar a sus representantes y participantes. La medida podrá, incluso, acarrear el reintegro al Programa de los recursos económicos que no hubieran sido ejecutados hasta dicha oportunidad por parte de la jurisdicción separada, de ser el caso.

La separación del PETC no afecta en modo alguno la vigencia de la adhesión a la Ley Nº 25.031 y su Reglamentación, efectuada por la jurisdicción excluida.

En todos los casos, la jurisdicción separada del PETC podrá solicitar su reingreso al mismo, para lo cual será necesario contar con el pronunciamiento favorable de la Comisión Coordinadora Interinstitucional, la que evaluará las particulares circunstancias del caso, recomendando en consecuencia a la Dirección Ejecutiva.

TÍTULO VII

SOLUCION DE CONTROVERSIAS ENTRE LAS PARTES CONTRATANTES

Las diferencias o conflictos que surgieren entre las jurisdicciones adheridas, relativas al cumplimiento y observancia de los objetivos, políticas y compromisos asumidos en el marco de la coordinación, así como de la interpretación y ejecución de los acuerdos alcanzados en dicho ámbito, deberán ser resueltas, en la medida de lo posible, por medio de negociaciones amistosas en el marco de los procedimientos de consenso pactados en el presente instrumento.

Si no se llegare a un entendimiento en el plazo de dos meses a contar de la fecha de notificación de la controversia a la Dirección Ejecutiva, cualquiera de las jurisdicciones en conflicto podrá someterlo a un Tribunal Arbitral Ad-Hoc, de conformidad con las disposiciones que siguen.

El Tribunal Arbitral estará compuesto siempre por número impar de miembros y será constituido de la siguiente forma: dentro del plazo de treinta días corridos contados desde la fecha de notificación de la solicitud de arbitraje, cada parte en conflicto designará un árbitro de resaltantes calificaciones en el campo de la materia objeto de la divergencia. De resultar par el número de árbitros, dentro del plazo de quince días corridos contados desde

la designación del último de ellos, la Dirección Ejecutiva elegirá un nuevo miembro que deberá provenir del ámbito académico universitario nacional o internacional, quien presidirá el Tribunal Arbitral.

El Tribunal Arbitral decidirá sobre la base de las disposiciones de este instrumento y de los principios y reglas que se desprenden de las ciencias y/o disciplinas que rijan la materia en conflicto. El Tribunal adoptará sus decisiones por mayoría de votos y determinará sus propias reglas procedimentales.

Cada una de las Partes Contratantes sufragará los gastos del árbitro respectivo. Los gastos que, en su caso, demanden la actuación del Presidente del Tribunal Arbitral y los demás costos que insuma el proceso de arbitraje serán solventados en partes iguales por las jurisdicciones en conflicto, salvo que éstas acuerden otra modalidad.

Las decisiones del Tribunal serán definitivas, inapelables y obligatorias para las jurisdicciones en conflicto.

ANEXO 4: Ley ECOTAM (1998)

Ley 25.031

Créase un organismo interjurisdiccional que se denominará Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM). Integración. Objeto.

Sancionada: Octubre 14 de 1998

Promulgada de Hecho: Noviembre 9 de 1998

B.O.: 12/11/98

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

ENTE COORDINADOR DEL TRANSPORTE METROPOLITANO (ECOTAM)

ARTICULO 1° -Créase un organismo interjurisdiccional integrado por el Poder Ejecutivo Nacional, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires - la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción- y los municipios del área metropolitana de Buenos Aires, que denominará Ente Coordinador del Transporte Metropolitano (ECOTAM), cuyo objeto es tener a su cargo la planificación y coordinación del sistema de transporte urbano e interurbano interjurisdiccional en el área metropolitana de Buenos Aires.

ARTICULO 2° -El área metropolitana de Buenos Aires, comprende el territorio de la Capital Federal -o la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción- 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.

ARTICULO 3° -El Ente tendrá su asiento en la Ciudad de Buenos Aires -o la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción- o en la provincia de Buenos Aires.

ARTICULO 4° -La dirección superior del Ente, estará a cargo de un directorio integrado en forma indelegable por el Secretario de Obras y Servicios Públicos de la Nación, el Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, el Secretario de Producción y Servicios de la Ciudad de Buenos Aires -o la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción- o de los órganos que eventualmente lo sustituyan en su competencia y un intendente municipal elegido por decisión de los municipios integrantes, siendo ejercida la presidencia en forma rotativa por períodos de un (1) año. En caso de ausencia o impedimento transitorio justificado los miembros del directorio serán reemplazados por un funcionario de su mismo rango, nombrado por el poder o departamento ejecutivo de la jurisdicción correspondiente.

ARTICULO 5° -El directorio, tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Proponer políticas, planes y programas de coordinación del sistema del transporte urbano del área a las respectivas autoridades jurisdiccionales;
- b) Proponer las normas reguladoras del funcionamiento y control del sistema;
- c) Proponer los regímenes tarifarios y de subsidios al usuario ferroviario de superficie y subterráneo, otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte interjurisdiccional del área;

-
- d) Dictaminar -cuando una de las jurisdicciones lo solicite-, respecto de los proyectos de las decisiones, los planes de obra o de desarrollo urbano que interesen o afecten al sistema de transporte urbano del área;
 - e) Elaborar un reglamento de organización y funcionamiento dentro de los treinta (30) días de constituido y elevarlo a los organismos competentes de la superioridad para su aprobación;
 - f) Elaborar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos y elevarlo a los organismos competentes de la superioridad para su aprobación. Sus ejercicios financieros comenzarán el 1° de enero y finalizarán el 31 de diciembre de cada año;
 - g) Promover las reformas legales y reglamentarias en las cuatro (4) jurisdicciones que integran la autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de esta ley;
 - h) Opinará en la elaboración de los marcos regulatorios, concesiones, licencias o permisos de los servicios de transporte del área a solicitud de cada jurisdicción;
 - i) Proponer ante la autoridad competente la gestión de créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos y obras y servicios que hagan al cumplimiento de los objetivos del Ente;
 - j) Celebrar convenios de cooperación, intercambio técnico y estudios con organismos nacionales y extranjeros con competencia en materia de transporte urbano interjurisdiccional.

ARTICULO 6° -Créase un comité ejecutivo, integrado en forma permanente por dos (2) representantes de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Nación, dos (2) del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la provincia de Buenos Aires, dos (2) de la Ciudad de Buenos Aires -o la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción, o de los órganos que eventualmente los sustituyan en su competencia- y tres (3) representantes de los municipios mencionados en el artículo 2°, tendrá a su cargo la gestión administrativa del Ente y asesorará al directorio en todo lo que haga en su competencia.

Los municipios mencionados en el párrafo precedente quedarán divididos a los efectos de la presente, en tres regiones y cada región tendrá un representante en el comité ejecutivo, elegido por decisión de los municipios integrantes de cada región.

ARTICULO 7° -El presidente del directorio ejercerá la representación legal del organismo.

ARTICULO 8° -El directorio del Ente tomará sus resoluciones por mayoría de sus miembros.

ARTICULO 9° -El Ente contará con un consejo consultivo que se constituirá en su ámbito, donde el directorio deberá convocar a los municipios de la provincia de Buenos Aires comprendidos en el área, las entidades empresarias, los operadores del sistema de transporte, los usuarios, las entidades gremiales del sector y toda otra entidad con intereses en la temática, que se pueda incorporar en el futuro.

ARTICULO 10° -El personal del Ente se integrará con agentes dependientes de la administración pública nacional -centralizada o descentralizada-, entidades autárquicas o empresas del Estado, provincial y municipal, por partes proporcionales de cada jurisdicción

ARTICULO 11. -Los fondos para el funcionamiento del presente Ente, serán aportados por cada una de las jurisdicciones en forma proporcional.

ARTICULO 12. -Invítase al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires -o la designación que en el futuro la autoridad competente la diera a dicha jurisdicción- y a los municipios del área metropolitana, a adherir al régimen de la presente ley.

ARTICULO 13. -La presente ley comenzará a regir una vez que se haya concretado la adhesión de todas las jurisdicciones que integran el Ente, y hasta ese momento no podrá constituirse el Ente.

ARTICULO 14. -Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES,
A LOS CATORCE DIAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS
NOVENTA Y OCHO.

-REGISTRADA BAJO EL N° 25.031-

ALBERTO R. PIERRI. -CARLOS F. RUCKAUF. -Esther H. Pereyra Arandía de Pérez
Pardo. -Mario L. Pontaquarto.

ANEXO 5: Proyecto ATM (2001)

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACION ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO, ETC.,
SANCIONA CON FUERZA DE
LEY:

ARTÍCULO 1º.- Créase un organismo autárquico interjurisdiccional integrado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, el PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y el PODER EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, que se denominará AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO y que tendrá a su cargo la planificación, regulación y control del SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

ARTÍCULO 2º.- EI SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES estará integrado por el transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo; el transporte automotor, público y privado, de pasajeros y de carga; la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del Área, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos.

ARTÍCULO 3º.- EI ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES comprende 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, 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 o cuando las relaciones funcionales del Área así lo requieran.

ARTÍCULO 4º.- La AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO tendrá su asiento en la CIUDAD DE BUENOS AIRES.

ARTÍCULO 5º.- El cometido de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO estará orientado a la finalidad de brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del Área y a las normas de la política ambiental nacional. En particular, deberá cumplir los siguientes objetivos:

Consolidar un sistema metropolitano de transporte que constituya un soporte eficiente para el crecimiento económico, propiciando la integración territorial y la coordinación intermodal de los servicios tendiendo, mediante la priorización del transporte público, a la reducción del costo social de dicho sistema y procurando su máxima eficiencia y seguridad.

Asegurar la movilidad dentro del Área Metropolitana para todas las personas y cargas en adecuadas condiciones de accesibilidad, confiabilidad y calidad, garantizando que todos los habitantes del área dispongan de servicios de transporte público con una cobertura espacial y temporal adecuada en condiciones equitativas y de mayor seguridad, con especial atención a las necesidades de las personas con movilidad reducida.

Mejorar las condiciones de seguridad, reduciendo los accidentes en general y los accidentes mortales en particular, y minimizar las externalidades negativas del sector transporte, tales como la congestión vial y la contaminación ambiental.

Fortalecer la planificación, la regulación y el control del sistema definiendo las funciones del organismo eliminando superposiciones u omisiones, desarrollando un sistema de

información estadística para el sector transporte y promoviendo la capacitación y especialización permanente de los recursos humanos.

ARTÍCULO 6º.- La dirección superior de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO estará a cargo de un Directorio integrado en forma indelegable por los titulares de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, del MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y de la SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -o de los organismos que eventualmente los sustituyan en su competencia- siendo ejercida la presidencia anualmente en forma rotativa. En caso de ausencia o impedimento transitorio justificado los miembros del Directorio serán reemplazados por un funcionario de su mismo rango, nombrado por el Poder o Departamento Ejecutivo de la jurisdicción correspondiente.

ARTÍCULO 7º.- El Directorio tendrá las siguientes atribuciones:

Establecer las políticas, los planes y los programas del Sistema de Transporte Urbano del Área.

Dictar las normas reguladoras del funcionamiento y control del Sistema y supervisar su aplicación.

Fijar los regímenes tarifarios y de otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte del Área.

Dictaminar con carácter previo y necesario a las decisiones de cada una de las jurisdicciones integrantes de la Autoridad, en los planes de obras o de desarrollo urbano que interesen o afecten al Sistema de Transporte Urbano del Área.

Darse un reglamento de organización y funcionamiento dentro de los SESENTA (60) días de constituido.

Adquirir, enajenar y gravar bienes muebles o inmuebles; celebrar contratos de derecho público y privado; y aceptar donaciones y legados con o sin cargo.

Administrar el patrimonio de la Autoridad y disponer la inversión de sus recursos de acuerdo con los fines, objetivos y demás disposiciones de esta Ley.

Aprobar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Autoridad. Sus ejercicios financieros comenzarán el 1º de enero y finalizarán el 31 de diciembre de cada año;

Promover las reformas legales y reglamentarias en las tres jurisdicciones que integran la Autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de esta Ley;

Elaborar los marcos regulatorios y los pliegos de licitación conforme a los cuales deberán desarrollarse las privatizaciones, concesiones, licencias o permisos de los servicios de transporte del Área;

Actuar como Autoridad de Aplicación en lo que respecta a las concesiones y privatizaciones de los servicios de transporte del Área;

Ejercer la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los concesionarios, licenciatarios o permisionarios; intimar su cumplimiento; aplicar o proponer, según corresponda, las sanciones pertinentes y resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios;

Entender en todo lo referente a la inspección técnica de vehículos y al control psicofísico de los conductores de los servicios de transporte de pasajeros y cargas sometidos a la jurisdicción de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO.

Gestionar créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos y obras que hagan al cumplimiento de los objetivos de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO.

Celebrar convenios de cooperación, intercambio técnico y estudios con organismos nacionales y extranjeros con competencia en materia de transporte urbano.

ARTÍCULO 8º.- El COMITÉ EJECUTIVO, integrado en forma permanente por UN (1) representante de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, UN (1) representante del MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y UN (1) representante de la SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -o de los organismos que eventualmente los sustituyan en su competencia-, tendrá a su cargo la gestión administrativa de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO y asesorará al Directorio en todo cuanto a éste le compete.

ARTÍCULO 9º.- El Presidente del Directorio ejercerá la representación legal del organismo.

ARTÍCULO 10.- El Directorio de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO tomará sus resoluciones por el voto de DOS (2) de sus miembros y decidirá por unanimidad el ejercicio de las atribuciones previstas en los incisos a), b), c), e), h) y j) del Artículo 7º de esta Ley.

ARTÍCULO 11.- La AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO contará con un COMITÉ TÉCNICO, que se constituirá en su ámbito, donde podrán estar representados los partidos de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES comprendidos en el Área, las entidades empresarias, los operadores del sistema de transporte, los usuarios y las entidades gremiales del sector.

ARTÍCULO 12.- Las decisiones de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO serán obligatorias para las empresas privadas prestadoras de servicios de transporte dentro de los límites territoriales del Área y para todos los organismos y empresas públicas nacionales, provinciales y municipales con competencia dentro de ella, en materia de transporte y su infraestructura.

ARTÍCULO 13.- Créase el FONDO DEL TRANSPORTE METROPOLITANO, que constituirá el patrimonio de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO con la finalidad de financiar las necesidades de inversión y mantenimiento de la infraestructura y los servicios del sistema de transporte del ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

ARTÍCULO 14.- El Fondo se constituirá con los siguientes recursos:

a) El producido de una tasa sobre la tarifa de los viajes ferroviarios de pasajeros, de superficie y subterráneos, con origen y destino en la REGION METROPOLITANA.

El producido de un impuesto a las naftas despachadas al consumidor a través de bocas de expendio ubicadas en la REGION METROPOLITANA.

El producido de un impuesto anual a la propiedad del automóvil cuyo titular posea domicilio en la REGION METROPOLITANA. Dicho impuesto no podrá exceder del UNO POR CIENTO (1%) de la valuación de la unidad.

La Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte Automotor correspondiente a los vehículos de transporte automotor de pasajeros que operan en el Área.

La Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte Ferroviario correspondiente a los servicios de transporte ferroviario de pasajeros que operan en el Área.

El producido de las multas que impongan.

Los intereses y beneficios resultantes de la gestión de sus propios fondos.

Los demás fondos, bienes o recursos que puedan serle asignados en virtud de las leyes y reglamentaciones aplicables.

Los subsidios, herencias, legados, donaciones o transferencias bajo cualquier título que reciba.

ARTÍCULO 15.- Facúltase al PODER EJECUTIVO NACIONAL a fijar, con las limitaciones establecidas en cada caso, las alícuotas de las tasas y de los impuestos a los cuales se refieren los incisos a), b) y c) del Artículo 14º, así como la oportunidad de aplicación de cada una de ellas, y a establecer excepciones respecto de los gravámenes comprendidos en los incisos c) cuando se trate de vehículos afectados a la atención de la seguridad pública, a la prestación de servicios públicos o a personas de movilidad reducida.

ARTÍCULO 16.- Facúltase a la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO a dictar las normas operativas y de administración para el adecuado funcionamiento del FONDO DEL TRANSPORTE METROPOLITANO.

ARTÍCULO 17.- Los recursos del Fondo serán aplicados a:

El funcionamiento propio de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE METROPOLITANO hasta un monto de

La realización de obras de infraestructura e instalaciones fijas en la RED FERROVIARIA METROPOLITANA y en la RED DE SUBTERRANEOS; a centros de transbordo del modo automotor al ferroviario y viceversa; a cruces ferroviarios a nivel y cruces ferroviarios a distinto nivel; a sistemas de señalización; y a obras viales referidas al transporte automotor.

La elaboración de los proyectos y de la documentación necesaria para contratar la ejecución de las obras.

Los subsidios a la operación de los distintos modos de transporte.

ARTÍCULO 18.- El personal de la Autoridad se integrará con agentes altamente calificados en las distintas disciplinas en que desarrolle su actividad, los que serán seleccionados mediante llamado a concurso.

ARTÍCULO 19.- Invítase al GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y al GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES a adherir al régimen de la presente Ley.

ARTÍCULO 20.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

ANEXO 6: Proyecto ATAM (1992)

EL SENADO Y CAMARA DE DIPUTADOS
DE LA NACION ARGENTINA, REUNIDOS EN CONGRESO, ETC.,
SANCIONAN CON FUERZA DE
LEY:

ARTICULO 1º.- Créase un organismo autárquico interjurisdiccional integrado por el PODER EJECUTIVO NACIONAL, el PODER EJECUTIVO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y el DEPARTAMENTO EJECUTIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, que se denominará AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA y que tendrá a su cargo la planificación, regulación y control del SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

ARTICULO 2º.- El SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DEL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES estará integrado por el transporte ferroviario de pasajeros, de superficie y subterráneo; el transporte automotor, público y privado, de pasajeros y de carga; la infraestructura utilizada por los diversos medios que sirven a la interconexión de las distintas zonas del Area, incluidos los espacios de estacionamiento y los centros de transferencia que vinculan a aquéllos.

ARTICULO 3º.- El AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES comprende el territorio de la CAPITAL FEDERAL y los siguientes Partidos de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES: VICENTE LOPEZ, SAN ISIDRO, SAN FERNANDO, TIGRE, ESCOBAR, CAMPANA, ZARATE, GENERAL SAN MARTIN, GENERAL SARMIENTO, PILAR, TRES DE FEBRERO, MORON, MORENO, LA MATANZA, MERLO, ESTEBAN ECHEVERRIA, AVELLANEDA, QUILMES, BERAZATEGUI, LA PLATA, BERISSO, ENSENADA, LANUS, LOMAS DE ZAMORA, FLORENCIO VARELA, ALMIRANTE BROWN, SAN VICENTE, CAÑUELAS, LUJAN, GENERAL RODRIGUEZ, GENERAL LAS HERAS, MARCOS PAZ, EXALTACION DE LA CRUZ, MERCEDES, LOBOS, BRANDSEN y los que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano o cuando las relaciones funcionales del Area así lo requieran.

ARTICULO 4º.- La AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA tendrá su asiento en la CIUDAD DE BUENOS AIRES.

ARTICULO 5º.- El cometido de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA estará orientado a la finalidad de brindar a la comunidad un sistema de transporte eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo del Area y a las normas de la política ambiental nacional.

En particular, deberá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Inducir el cumplimiento de las hipótesis de desarrollo urbano fijadas para el Area.
- b) Tender a la reducción del costo social del sistema, procurando su máxima eficiencia y seguridad.
- c) Asegurar a los usuarios un correcto nivel de comodidad, higiene y seguridad en todos los medios de transporte público.
- d) Dar prioridad al transporte público.
- e) Coordinar, regular e integrar los distintos medios del Sistema para que satisfagan las necesidades de movilidad de la población.
- f) Crear condiciones satisfactorias de transporte a las nuevas urbanizaciones.
- g) Mejorar las vinculaciones del área central con las áreas suburbanas.

-
- h) Desarrollar vinculaciones preferenciales entre los centros secundarios del Area, sin necesidad de atravesar el área central de la misma.
 - i) Mejorar y consolidar los centros de transbordo intra e inter modales, facilitando la movilidad e información de los usuarios.
 - j) Promover la adopción en los distintos medios de transporte de técnicas modernas en materia de diseño, equipamiento y explotación.
 - k) Reducir enérgicamente la ocurrencia de accidentes y el deterioro del medio ambiente causados por la actividad del transporte.
 - l) Fomentar el uso racional de los recursos energéticos que reduzcan la contaminación o que favorezcan la sustitución de los insumos críticos para el país o los no renovables.
 - m) Promover la capacitación y especialización permanente de los recursos humanos pertenecientes a los operadores del Sistema.

ARTICULO 6º.- La dirección superior de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA estará a cargo de un Directorio integrado en forma indelegable por los titulares de la SECRETARIA DE TRANSPORTE DE LA NACION, del MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y de la SECRETARIA DE PRODUCCION Y SERVICIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -o de los órganos que eventualmente los sustituyan en su competencia- siendo ejercida la presidencia anualmente en forma rotativa. En caso de ausencia o impedimento transitorio justificado los miembros del Directorio serán reemplazados por un funcionario de su mismo rango, nombrado por el Poder o Departamento Ejecutivo de la jurisdicción correspondiente.

ARTICULO 7º.- El Directorio tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Establecer las políticas, los planes y los programas del Sistema de Transporte Urbano del Area.
- b) Dictar las normas reguladoras del funcionamiento y control del Sistema y supervisar su aplicación.
- c) Fijar los regímenes tarifarios y de otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de transporte del Area.
- d) Dictaminar con carácter previo y necesario a las decisiones de cada una de las jurisdicciones integrantes de la Autoridad, en los planes de obras o de desarrollo urbano que interesen o afecten al Sistema de Transporte Urbano del Area.
- e) Darse un reglamento de organización y funcionamiento dentro de los TREINTA (30) días de constituido.
- f) Adquirir, enajenar y gravar bienes muebles o inmuebles; celebrar contratos de derecho público y privado; y aceptar donaciones y legados con o sin cargo.
- g) Administrar el patrimonio de la Autoridad y disponer la inversión de sus recursos de acuerdo con los fines, objetivos y demás disposiciones de esta Ley.
- h) Aprobar anualmente el presupuesto de gastos y cálculo de recursos de la Autoridad. Sus ejercicios financieros comenzarán el 1º de enero y finalizarán el 31 de diciembre de cada año;
- i) Promover las reformas legales y reglamentarias en las tres jurisdicciones que integran la Autoridad, tendientes al cumplimiento de los fines y objetivos de esta Ley;
- j) Elaborar los marcos regulatorios y los pliegos de licitación conforme a los cuales deberán desarrollarse las privatizaciones, concesiones, licencias o permisos de los servicios de transporte del Area;
- k) Actuar como Autoridad de Aplicación en lo que respecta a las concesiones y privatizaciones de los servicios de transporte del Area;

l) Ejercer la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los concesionarios, licenciatarios o permisionarios; intimar su cumplimiento; aplicar o proponer, según corresponda, las sanciones pertinentes y resolver en instancia administrativa los reclamos de los usuarios;

m) Entender en todo lo referente a la inspección técnica de vehículos y al control psicofísico de los conductores de los servicios de transporte de pasajeros y cargas sometidos a la jurisdicción de la AUTORIDAD DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA.

n) Gestionar créditos nacionales e internacionales con destino a estudios, proyectos y obras que hagan al cumplimiento de los objetivos de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA.

o) Celebrar convenios de cooperación, intercambio técnico y estudios con organismos nacionales y extranjeros con competencia en materia de transporte urbano.

ARTICULO 8º.- El COMITE EJECUTIVO, integrado en forma permanente por DOS (2) representantes de la SECRETARIA DE TRANSPORTE DE LA NACION, DOS (2) DEL MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y DOS de la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES -o de los órganos que eventualmente los sustituyan en su competencia, tendrá a su cargo la gestión administrativa de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA y asesorará al Directorio en todo cuanto a éste le compete.

ARTICULO 9º.- El Presidente del Directorio ejercerá la representación legal del organismo.

ARTICULO 10.- El Directorio de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA tomará sus resoluciones por el voto de DOS (2) de sus miembros y decidirá por unanimidad el ejercicio de las atribuciones previstas en los incisos a), b), c), e), h) y j) del Artículo 7º de esta Ley.

ARTICULO 11.- La AUTORIDAD DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA contará con un COMITE TECNICO, que se constituirá en su ámbito, donde podrán estar representados los partidos de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES comprendidos en el Area, las entidades empresarias, los operadores del sistema de transporte, los usuarios y las entidades gremiales del sector.

ARTICULO 12.- Las decisiones de la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA serán obligatorias para las empresas privadas prestadoras de servicios de transporte dentro de los límites territoriales del Area y para todos los organismos y empresas públicas nacionales, provinciales y municipales con competencia dentro de ella, en materia de transporte y su infraestructura.

ARTICULO 13.- La AUTORIDAD DE TRANSPORTE DEL AREA METROPOLITANA constituirá su patrimonio con:

a) Un fondo no inferior a CINCO MILLONES DE PESOS (\$ 5.000.000-), que como aporte inicial determinen e integren el ESTADO NACIONAL, la PROVINCIA DE BUENOS AIRES y la MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES;

b) Las donaciones y legados que acepte;

c) Los bienes muebles e inmuebles que los poderes integrantes de la Autoridad le transfieran a la misma;

d) Los importes por multas y/o sanciones que aplique;

e) Los cánones o derechos establecidos por la NACION, PROVINCIA y MUNICIPALIDADES por las concesiones, autorizaciones, licencias o permisos de servicios de transporte e infraestructura vigentes y los que en un futuro determine la Autoridad.

f) Otros recursos que se le asignen.

ARTICULO 14.- El personal de la Autoridad se integrará con agentes altamente calificados en las distintas disciplinas en que desarrolle su actividad.

ARTICULO 15.- Invítase al GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES a adherir al régimen de la presente Ley.

ARTICULO 16.- Sin perjuicio de la adhesión prevista en el artículo anterior, la AUTORIDAD DEL TRANSPORTE DEL AREA METROPO-LITANA podrá constituirse y funcionar inicialmente con la participación del PODER EJECUTIVO NACIONAL y del DEPARTAMENTO EJECUTIVO DE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, en cuyo caso todas las decisiones del Directorio deberán ser tomadas por unanimidad y no serán aplicables en el ámbito de jurisdicción exclusiva de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

ARTICULO 17.- Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

ANEXO 7: Proyecto EPTRM (1972)

III - Anteproyecto de ley sobre creación de una autoridad metropolitana de transporte

ARTICULO 1º - CREACION - Créase el "CONSEJO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES" con el carácter de entidad autárquica interjurisdiccional y con personalidad para actuar pública y privadamente.

El "CONSEJO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DE BUENOS AIRES" tendrá su asiento en la ciudad de Buenos Aires.

ARTICULO 2º - COMETIDO - El Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires tendrá por cometido el estudio, la planificación permanente, la regulación, la dirección y el control del SISTEMA DE TRANSPORTE URBANO DE LA REGION METROPOLITANA DE BUENOS AIRES.

Sus decisiones serán obligatorias para todos los organismos, empresas y corporaciones públicos nacionales, provinciales y municipales con competencia —dentro de la Región— en materia de transporte y su infraestructura. Tales organismos, empresas y corporaciones serán denominados "organismos integrantes del sistema".

El "Sistema" se formará con el transporte automotor público y privado —de pasajeros y de carga—, los ferrocarriles urbanos —de superficie y subterráneos— y las obras de infraestructura que sirvan a los distintos medios.

Se entenderá por "Región Metropolitana de Buenos Aires" el territorio formado por la Capital Federal y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, Escobar, General San Martín, General Sarmiento, Pilar, Tres de Febrero, Morón, Moreno, La Matanza, Merlo, Esteban Echeverría, Avellaneda, Quilmes, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Florencio Varela, Berisso, Ensenada, La Plata, Campana y Zárate.

ARTICULO 3º - FINES Y OBJETIVOS - El cometido del Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires estará ordenado a la finalidad de brindar a la comunidad de la Región un sistema de transporte de pasajeros y de cargas eficiente, económico, seguro y subordinado al planeamiento del desarrollo regional.

En particular, el Consejo deberá cumplir los siguientes objetivos:

- a) Inducir las hipótesis de desarrollo urbano aprobadas por las autoridades competentes;
- b) Tender a la reducción del costo social del sistema, asegurando su máxima eficiencia y seguridad;
- c) Crear condiciones satisfactorias de transporte para nuevas urbanizaciones;
- d) Asegurar un correcto nivel de comodidad e higiene a los pasajeros en todos los medios de transporte público;
- e) Tender a la adopción en los distintos medios de transporte de técnicas modernas en materia de concepción, equipamiento y explotación;
- f) Mejorar las vinculaciones del Area Central con las áreas suburbanas y con los barrios de la Capital Federal;
- g) Desarrollar vinculaciones preferenciales entre los centros secundarios de la Región, sin necesidad de atravesar el Area Central;

-
- h) Mejorar la eficiencia del Sistema actuando sobre los factores productivos de cada uno de los medios de transporte;
 - i) Mantener el Sistema de Transporte dentro de un marco de competencia regulada

ARTICULO 4º - PLANIFICACION - La planificación permanente comprenderá la elaboración de planes a largo y mediano plazo, con inclusión de las inversiones operativas y la fijación de la prioridad entre los distintos proyectos.

La planificación a corto plazo (programación) estará subordinada a los planes fijados por el Consejo y quedará a cargo de los organismos y empresas existentes. Para el corto plazo, el Consejo sólo determinará las características fundamentales de los servicios y las pautas básicas para la fijación de tarifas.

En materia de planeamiento el Consejo deberá:

- a) Definir redes primarias de servicios de transporte de interconexión entre el Area Central y el conurbano y entre el Area Central y los principales centros de Capital Federal, fijando el medio y la modalidad operativa con que debe satisfacerse la necesidad pública;
- b) Definir una red primaria de servicio de transporte, de interconexión entre zonas del conurbano, dando prioridad a los principales centros secundarios de la aglomeración, fijando el medio y la modalidad operativa con que debe satisfacerse la necesidad pública;
- c) Definir una red secundaria de servicios de transporte de convergencia hacia las redes primarias, fijando el medio y la modalidad operativa con que debe satisfacerse la necesidad pública, asegurando la coordinación entre medios, mediante centros de intercambio o transferencia de pasaje;
- d) Definir en autotransporte público de pasajeros la empresa tipo, según la modalidad de tráfico que deba satisfacer;
- e) Seleccionar los proyectos de inversión, mediante análisis de complementación y concurrencia, y el uso de criterios de evaluación;
- f) Mejorar la utilización de la capacidad existente, tendiendo a la desaparición de la ociosa;
- g) Mejorar la utilización del equipo actuando sobre la programación de los servicios, incrementando el kilometraje anual recorrido, el coeficiente de disponibilidad y la carga por unidad de equipo;
- h) Mantener la participación del Estado en la prestación del sistema de transporte;
- i) Fijar las bases de una política tarifaria tendiente a regular los tráficos que cada medio deba satisfacer.

ARTICULO 5º - ATRIBUCIONES DEL CONSEJO - El Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar el presupuesto del Fondo de Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires;
- b) Administrar el citado Fondo e invertir sus recursos con arreglo a esta ley;
- c) Dictaminar con carácter previo obligatorio en todos los planes de obra y equipamiento que adopten los organismos integrantes del sistema. Sin la aprobación del Consejo no podrán ponerse en vigencia, ni incluirse en los presupuestos nacional, provincial o municipal, según el caso;

-
- d) Organizar y poner en funcionamiento una empresa de ferrocarril regional a partir de Subterráneos de Buenos Aires y los servicios urbanos de Ferrocarriles Argentinos;
 - e) Adquirir, enajenar y gravar bienes muebles o inmuebles;
 - f) Celebrar contratos administrativos y de derecho privado;
 - g) Darse sus normas de organización y funcionamiento, conforme a esta ley;
 - h) Aceptar donaciones y legados, con o sin cargo;
 - i) Encomendar a los organismos integrantes del sistema la construcción de obras de infraestructura de transporte dentro de la Región, empleando para ello los recursos del Fondo. El Consejo en estos casos, aprobará el proyecto y controlará la contratación y la ejecución por el procedimiento que estime más conveniente;
 - j) Celebrar convenios con organismos nacionales, internacionales o extranjeros, públicos o privados, requiriendo previa autorización del Gobierno Nacional cuando se trate de organismos internacionales o extranjeros;
 - k) Otorgar, con arreglo a las disposiciones del decreto-ley 17.520/67 en lo que sea pertinente, y con participación de los organismos o empresas interesadas, concesiones de obras públicas sobre las obras rentables del sistema.
 - l) Promover la formación de sociedades para que exploten las obras rentables del sistema, de acuerdo con el régimen del decreto-ley 17.520/67;
 - m) Promover las reformas legales y reglamentarias que aseguren el cumplimiento de los fines y objetivos que tiene asignados;

ARTICULO 6º - DIRECTORIO - El Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires será dirigido por un Directorio que se integrará con el Secretario de Transporte y Obras Públicas de la Nación, el Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires y el Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

El Directorio será presidido por el Secretario de Transporte y Obras Públicas de la Nación, durante el primer año de su funcionamiento, por el Ministro de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, durante el segundo, por el secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, durante el tercero, y así sucesivamente. Funcionará con quorum de dos de sus miembros y tomará sus decisiones por mayoría de votos. En caso de empate el presidente o quien haga sus veces, tendrá doble voto. Cuando la presidencia sea ejercida por el Secretario de Transporte y Obras Públicas de la Nación, será vicepresidente el Ministro de Obras Públicas de la Provincia. Cuando éste ejerza la presidencia el cargo de vicepresidente lo ocupará el Secretario de Obras Públicas de la Municipalidad y, por último, cuando éste ocupe la presidencia, será vicepresidente el Secretario de Transporte y Obras Públicas de la Nación. De las reuniones del Directorio se levantará acta.

ARTICULO 7º - ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO - El Directorio tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Aprobar las políticas, los planes y programas del transporte de la Región;
- b) Aprobar el presupuesto anual de gastos y el cálculo de recursos del Fondo del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

El ejercicio económico-financiero comenzará el 1º de enero y terminará el 31 de diciembre de cada año. Si al 31 de diciembre el Directorio no hubiere aprobado el presupuesto quedará en vigencia el del año anterior,

- c) Aprobar el informe y la rendición de cuentas correspondientes al ejercicio cerrado;
- d) Proponer al Poder Ejecutivo Nacional la persona para ocupar el cargo de Administrador del Consejo;
- e) Proponer al Poder Ejecutivo Nacional la remoción o la suspensión por más de TREINTA (30) días del Administrador, en caso de inconducta o mal desempeño de sus funciones. La remoción sólo podrá ser propuesta si media el voto unánime de todos los integrantes del Directorio;
- f) Apercibir o suspender al Administrador hasta un plazo máximo de TREINTA (30) días por inconducta o mal desempeño de sus funciones;
- g) Aprobar la composición de la Comisión Asesora a que se refiere el Artículo 10º;
- h) Aprobar la estructura orgánica y el estatuto para el personal del Consejo;
- i) Entender en los recursos de apelación jerárquica interpuestos por el personal contra las decisiones del Administrador que impongan retrogradaciones, cesantías o exoneraciones;
- j) Aprobar el régimen de contrataciones del organismo;
- k) Aprobar los contratos que celebre el Administrador cuando excedan de QUINIENTOS MIL PESOS (\$ 500.000);

ARTICULO 8º - ADMINISTRADOR - El Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires será administrado por un funcionario que tendrá el nombre de "ADMINISTRADOR", y que será designado por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Directorio. Durará CUATRO (4) años en sus funciones y podrá ser reelegido. Deberá ser argentino, tener título de profesional expedido por universidad nacional, poseer especialización en transporte y contar con CINCO (5) años de ejercicio de la profesión en dicha especialidad.

ARTICULO 9º - ATRIBUCIONES DEL ADMINISTRADOR - El Administrador tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Ejercer la representación legal del Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires con amplias facultades para representarlo en juicio, sea como actor demandado o tercero interviniente, incluso las de absolver posiciones, transigir, celebrar convenios judiciales o extrajudiciales y desistir;
- b) Administrar el Fondo del Transporte de la Región Metropolitana de Buenos Aires de acuerdo con el presupuesto aprobado por el Directorio;
- c) Preparar y elevar al Directorio los proyectos de políticas, planes y programas de la Región teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión Asesora;
- d) Preparar el proyecto de presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos del Fondo del Transporte de la Región Metropolitana y elevarlo al Directorio antes del 31 de octubre de cada año.
- e) Elevar al Directorio antes del 15 de febrero de cada año el informe y la rendición de cuentas anuales correspondientes al ejercicio cerrado;

-
- f) Preparar y elevar al Directorio el proyecto de estructura orgánica y de estatuto del personal del organismo. El estatuto deberá contener el escalafón conforme al cual tendrá lugar la designación y promoción del personal, asegurándose la selección del más idóneo y la formación de cuadros permanentes y especializados. El ingreso a los cargos técnicos y profesionales se hará mediante concurso previo.

Las sanciones que aplique el Administrador de acuerdo al estatuto que se apruebe, sólo podrán ser materia de reconsideración. Las retrogradaciones, cesantías y exoneraciones serán susceptibles de un recurso de apelación jerárquica ante el Directorio, el que deberá ser interpuesto dentro de los QUINCE (15) días de notificada la sanción o el rechazo de la reconsideración.

De las decisiones del Directorio sobre retrogradación, cesantía o exoneración habrá un recurso contencioso ante la Sala en lo Contencioso Administrativo de la Excm. Cámara de Apelaciones en lo Federal de la Capital, que deberá interponerse fundado dentro de los QUINCE (15) días de notificada la decisión del Directorio;

- g) Nombrar, ascender, trasladar, sancionar o remover al personal de su dependencia de acuerdo con las reglas del estatuto;
- h) Preparar y elevar al Directorio el "régimen de contrataciones", conforme a las reglas de amplitud de la publicidad y la concurrencia. Los contratos con montos superiores a los CIEN MIL PESOS (\$ 100.000) deberán celebrarse previa licitación pública;
- i) Celebrar todos los contratos necesarios para el funcionamiento del organismo, de acuerdo al "régimen de contrataciones".
- j) Organizar los servicios administrativos y técnicos del organismo y coordinar sus tareas con las correspondientes a los demás organismos y empresas con competencia en materia de transporte dentro de la Región;
- k) Preparar y elevar al Directorio la composición de la Comisión Asesora de acuerdo con las pautas del artículo 12°;
- l) Presidir las reuniones de la Comisión Asesora;
- m) Proveer de apoyo administrativo y técnico al Directorio y a la Comisión Asesora;

ARTICULO 10° - COMISION ASESORA - La Comisión Asesora será el órgano de asesoramiento permanente del Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires. Sus relaciones con el Consejo se mantendrán a través del Administrador.

La Comisión Asesora será presidida por el Administrador. Podrá sesionar con un quorum de la mitad más uno de sus miembros. Sus decisiones se tomarán por simple mayoría de votos, salvo el caso de las observaciones. En caso de empate el presidente tendrá doble voto. Se desempeñará como coordinador la persona que la Comisión designe de su seno. La Comisión se reunirá —por lo menos— una vez por mes. En caso de ausencia o impedimento del Administrador será presidida por el coordinador.

ARTICULO 11° - FUNCIONES - La Comisión Asesora tendrá por misión formular recomendaciones en todas las materias que forman el cometido del Consejo de Transporte Metropolitano de Buenos Aires.

El Administrador deberá someter a su consideración las políticas, los planes y programas antes de su elevación al Directorio. Si la Comisión no formulara observaciones dentro de los CUARENTA Y CINCO (45) días los documentos podrán ser elevados al Directorio. Si mediaran observaciones que contaran con el voto de las tres cuartas partes de los miembros de la Comisión, los puntos controvertidos deberán excluirse de los documentos a elevar al Directorio.

La Comisión Asesora podrá actuar dividida en subcomisiones las que serán presididas por el miembro que indique la Comisión. No obstante, las recomendaciones y observaciones sólo podrán ser decididas por la Comisión en pleno.

ARTICULO 12° - COMPOSICION - La Comisión Asesora estará compuesta por representantes de los organismos y empresas nacionales, provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires con competencia en materia de transporte y su infraestructura, de las organizaciones empresarias y de los trabajadores, de los usuarios, y de las demás municipalidades de la Región, las que podrán ser agrupadas para su mejor participación.

Los representantes de los distintos organismos deberán tener —como mínimo— jerarquía de jefe de departamento o equivalente.

ARTICULO 13° - RECURSOS DEL FONDO DE TRANSPORTE DE LA REGION METROPOLITANA - El Fondo de Transporte de la Región Metropolitana se formará con los siguientes recursos:

- a) El producido de la suscripción de acciones que se emitan para formar el capital de las empresas integrantes del sistema, títulos o bonos, hasta un máximo de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 500.000.000) por año. Esta suscripción podrá hacerse obligatoria para los propietarios de inmuebles ubicados en la Región, en proporción a la valuación fiscal vigente para cada año y de acuerdo al porcentaje que establezca el CONSEJO, el que no podrá exceder del UNO POR MIL (1^o/₁₀₀) anual para los inmuebles de uso habitacional y del TRES POR MIL (3^o/₁₀₀) anual para los inmuebles de uso comercial, profesional o industrial, durante un lapso máximo de VEINTE (20) años a partir de la promulgación de la presente ley. Quedarán excluidos los inmuebles de propiedad pública, los pertenecientes a instituciones sin fines de lucro y los destinados a estacionamiento.
- b) Contribución por mejoras de los propietarios de inmuebles ubicados a una distancia no mayor de QUINIENTOS (500) metros de los accesos a las obras de transporte del Consejo, la cual podrá hacerse efectiva a partir del año siguiente al del comienzo de la construcción de las obras, en proporción a la valuación fiscal vigente en ese año y de acuerdo al porcentaje que establezca el CONSEJO, el que no podrá exceder en total del UNO POR CIENTO (1 %) para los inmuebles de uso habitacional y del TRES POR CIENTO (3 %) para los inmuebles de uso comercial, profesional o industrial.

Quedan excluidos de dicha contribución los inmuebles de propiedad pública, los de propiedad de instituciones sin fines de lucro y los destinados a estacionamiento.

La contribución de mejoras se cobrará en partes iguales en un plazo no menor a DIEZ (10) ni mayor de QUINCE (15) años.

-
- c) El producido de un impuesto al estacionamiento en la vía pública y en playas y garajes de uso público ubicados en las zonas centrales. Las tarifas de estacionamiento en tales áreas serán establecidas adicionando a los gastos de remuneración del capital invertido más los de explotación, mantenimiento y administración una remuneración al esfuerzo empresario del QUINCE POR CIENTO (15 %). El nivel de las tarifas será establecido sobre las bases de estudios, en tal forma que permita el control del número de automóviles particulares que acceden a estas zonas. La estructura de las tarifas deberá desalentar el estacionamiento por períodos prolongados y no contemplará abonos o contratos semanales, mensuales o anuales, salvo en horas nocturnas. La delimitación de las zonas centrales afectadas, el nivel y la estructura tarifaria serán establecidos anualmente por las municipalidades, previo acuerdo con el CONSEJO.
- d) El producido de un impuesto a la propiedad de los lugares de estacionamiento de uso privado en las zonas centrales de cada área afectada. A los fines del gravamen los lugares de estacionamiento serán discriminados en lugares de uso residencial y de uso comercial, profesional o industrial.
- e) El producido de una contribución que gravará los viajes de todos los medios públicos de transporte de pasajeros en la Región. La contribución no podrá exceder del QUINCE POR CIENTO (15 %) de las tarifas vigentes para cada año, quedará documentada por el boleto y, si el CONSEJO lo resolviera, los usuarios podrán canjear los boletos por las acciones emitidas de acuerdo al inciso a). Los recursos provenientes de esta contribución se aplicarán exclusivamente a obras de infraestructura de transporte de la Región.
- f) El CIENTO POR CIENTO (100 %) de los recursos anuales que correspondan a la Capital Federal por distribución del Fondo Nacional de Vialidad y por lo prescripto en el Decreto-Ley 5.574/58.
- g) El TREINTA POR CIENTO (30 %) de los recursos anuales, que correspondan al Fondo Nacional de Vialidad recolectados en el Área de la Región situada en la Provincia de Buenos Aires.
- h) El SETENTA POR CIENTO (70 %) de los recursos anuales recolectados en los partidos de la Provincia de Buenos Aires incluidos en la Región, que correspondan en concepto de coparticipación Federal del Fondo Nacional de Vialidad.
- i) El porcentaje que fije el Poder Ejecutivo Nacional del Fondo Nacional para Infraestructura de Transporte, que no podrá ser inferior al DIEZ POR CIENTO (10 %) del mismo.
- j) El CINCUENTA POR CIENTO (50 %) de los recursos anuales provenientes de la Tasa Nacional de Fiscalización del Transporte (Ley N° 17.233) recaudado en la Región Metropolitana.
- k) El VEINTE POR CIENTO (20 %) de los recursos anuales que ingresen a las municipalidades de la Región en concepto de contribución de pavimentos, según lo estipulado por el Decreto-Ley N° 17.717 para la ciudad de Buenos Aires y por las leyes provinciales similares.
- l) El CINCUENTA POR CIENTO (50 %) de los recursos anuales provenientes del patentamiento de vehículos automotores de la Región.
- m) Aporte anual del Tesoro Nacional no inferior a QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 500.000.000).
- n) Aporte anual de Rentas Generales de la Provincia de Buenos Aires no inferior a VEINTE PESOS (\$ 20.-) por habitante de la Región domiciliado en la Provincia.

-
- o) Aporte anual de cada municipalidad afectada no inferior a CINCO PESOS (\$ 5.-) por habitante en su jurisdicción.
 - p) El producido de la suscripción nacional o internacional de títulos u obligaciones con el aval del Estado Nacional que se autorice a emitir al CONSEJO, hasta un máximo de QUINIENTOS MILLONES DE PESOS (\$ 500.000.000) por año.
 - q) El producido de la participación que se establezca en el resultado financiero anual de las obras de concesión.
 - r) Los excedentes de explotación y las cuotas de amortización de capital invertido en obras del CONSEJO.
 - s) Los montos de créditos nacionales o internacionales otorgados para la construcción de obras del CONSEJO.
 - t) Donaciones, legados o aportes, y todo otro recurso no especificado.

ARTICULO 14º - APLICACION DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE TRANSPORTE.

- a) El CINCUENTA Y CINCO POR CIENTO (55 %) del Fondo se destinará a inversiones en transporte público de pasajeros en las áreas urbanas de las cuales proviene.
- b) El TREINTA Y CINCO POR CIENTO (35 %) del Fondo se destinará a inversiones en la red vial primaria y en terminales de las áreas urbanas para las cuales se ha recaudado.
- c) El DIEZ POR CIENTO (10 %) del Fondo se destinará a la cobertura de gastos, discriminados de la siguiente forma: DOS Y MEDIO POR CIENTO (2,5 %) para planeamiento y programación, CINCO POR CIENTO (5 %) para ingeniería de los proyectos, UNO POR CIENTO (1 %) para investigación aplicada y formación profesional en el CONSEJO, UNO Y MEDIO POR CIENTO (1,5 %) para gastos de administración del CONSEJO.

ARTICULO 15º - EXPROPIACIONES - Se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación los bienes inmuebles necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura del Sistema de Transporte Urbano. El CONSEJO queda autorizado a individualizar los bienes afectados a expropiación.

Los bienes inmuebles expropiados por el CONSEJO serán transferidos sin cargo a los organismos respectivos antes de las fechas previstas para la ejecución de obras en los mismos.

ARTICULO 16º - Las expropiaciones correspondientes a las obras que se otorguen por concesión serán realizadas por el CONSEJO. Los bienes inmuebles expropiados para tal fin serán cedidos en uso a las sociedades concesionarias durante los períodos de concesión estipulados en cada caso.

ARTICULO 17º - El CONSEJO queda autorizado para adquirir el bien declarado de utilidad pública, mediante acuerdo directo con el propietario, dentro del valor máximo que fije el Tribunal de Tasaciones de la Nación con más el adicional previsto en el inciso e) del artículo 19º.

En caso de que el expropiado impida al tasador designado el acceso al inmueble, el perito dejará constancia de dicho impedimento y el expropiante depositará el importe de la valuación fiscal acrecida en un DIEZ POR CIENTO (10 %). Ello sin perjuicio de las multas previstas en el artículo 22° de la presente ley al particular remiso.

ARTICULO 18° - No habiendo avenimiento el CONSEJO deberá acompañar a juicio la tasación practicada por el Tribunal de Tasaciones consignado el importe que la misma arroje con más el adicional previsto en el inciso e) del artículo 19°, ante el Juzgado Federal del lugar donde se encuentre el bien expropiado, y obtendrá la inmediata posesión del bien. Si la tasación practicada arrojará un importe inferior a la valuación fiscal deberá depositarse el valor de esta última.

El propietario podrá retirar el monto íntegro del depósito efectuado previa acreditación de no hallarse inhibido y de que el inmueble no adeuda impuestos ni reconoce hipotecas ni embargos. Al solicitar los fondos el propietario deberá manifestar su conformidad o disconformidad con la consignación efectuada. En el primer caso se dará por terminada la litis; en el segundo, continuará el trámite del juicio sin que el retiro de los fondos haga presumir la conformidad del propietario con el importe de la indemnización.

ARTICULO 19° - Para la determinación del monto de la indemnización tanto el Tribunal de Tasaciones como el Juez de la causa se ajustarán a las siguientes normas:

- a) La indemnización comprenderá el valor real y actual del inmueble al momento de la desposesión, sin incluir el mayor valor que se derive de la ejecución de la obra;
- b) No se tomarán en cuenta circunstancias personales, valores afectivos o ganancias hipotéticas;
- c) No se abonará lucro cesante;
- d) No se considerará el valor panorámico ni el derivado de hechos de carácter histórico;
- e) La suma resarcitoria a que se arrije por aplicación de las normas precedentes será acrecida en un DIEZ POR CIENTO (10 %) como compensación única y definitiva de los daños indirectos que la expropiación cause. Se presume sin admitir prueba en contrario que la expropiación de un inmueble ocasiona daños indirectos equivalentes al DIEZ POR CIENTO (10 %) del valor real y actual del mismo.

ARTICULO 20° - El CONSEJO deberá determinar al elaborar sus planes de obras, cuáles son de ejecución inmediata y cuáles de ejecución futura.

Tratándose de obras de ejecución inmediata el expropiante deberá promover el juicio dentro del término de dos años de individualizado el inmueble. Transcurrido dicho plazo sin que la expropiación se haga efectiva, la misma se reputará abandonada.

El propietario del inmueble podrá exigir en cualquier momento la expropiación, en cuyo caso el ente expropiante deberá, dentro del plazo de 180 días, obtener la tasación que prevé el artículo 18°; y poner a disposición del expropiado el importe pertinente con más el adicional previsto en el inciso e) del artículo 19°.

ARTICULO 21° - Tratándose de obras de ejecución futura el Consejo queda autorizado a efectuar reservas de tierras de conformidad con las siguientes reglas especiales:

- a) El expropiante deberá dentro del plazo de un año efectuar una tasación conforme al procedimiento previsto en el artículo 18° y notificar al expropiado del valor resultante;
- b) Si el valor de tasación fuere aceptado por el expropiado, podrá pedirse su homologación judicial y una vez homologado dicho valor será considerado como básico y firme para ambas partes, pudiendo reajustarse sólo de acuerdo al procedimiento previsto en el inciso f) del presente artículo;
- c) Si el expropiado no aceptara el valor de tasación ofrecido, el expropiante deberá solicitar judicialmente la fijación del valor real y actual de la propiedad de conformidad a las normas del artículo 19°;
- d) Hasta tanto no quede firme el valor básico del inmueble el expropiante no podrá obtener la posesión, salvo que medie conformidad expresa del afectado;
- e) Una vez firme el valor básico —sea por convenio o por sentencia— cualquiera de las partes podrá solicitar que la expropiación se haga efectiva. Si quien lo pide es el expropiante deberá depositar el importe íntegro de la indemnización final determinada y conforme al punto f) del presente artículo. Si quien lo pide es el expropiado deberá entregar el inmueble desocupado, dentro de los 90 días de consignado el importe de la indemnización final, bajo apercibimiento de lanzamiento;
- f) La indemnización final se establecerá actualizando el precio básico firme conforme a la evolución sufrida por el índice del costo de la construcción —nivel general— para la Capital Federal, fijado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. El importe resultante se incrementará en un DIEZ POR CIENTO (10 %) para compensar los daños indirectos, salvo que este rubro hubiera sido incluido expresamente en el valor básico firme;
- g) Los inmuebles afectados podrán ser transferidos libremente a condición de que el adquirente consienta la afectación o el valor básico firme, si éste estuviera determinado. Con tal finalidad, una vez firme el valor básico, será comunicado de oficio por el juzgado interviniente al Registro de la Propiedad Inmueble que corresponda. Los certificados que expidan los Registros en relación con el inmueble afectado, deberán hacer constar el valor básico firme. En las escrituras traslativas del dominio de los inmuebles comprendidos en la presente ley, los escribanos que las autoricen deberán dejar expresa constancia de la aceptación por el adquirente de la afectación o del valor básico firme, según corresponda.

ARTICULO 22° - Todo aquel que a título de propietario, simple ocupante, poseedor o locatario, resistiera de hecho la ejecución de los estudios u operaciones técnicas vinculadas a las obras autorizadas por la presente ley, incurrirá en una multa de UN MIL PESOS (\$ 1.000) a CIENTO MIL PESOS (\$ 100.000) la que será aplicada por el Juez Federal, previa información sumaria del hecho. La multa se ejecutará por vía sumarísima.

ARTICULO 23° - La Ley 13.264 se aplicará en todo aquello que no fuere modificado por la presente ley.