

# PODER CIUDADANO

Transporte Público de Pasajeros en el Área  
Metropolitana de Buenos Aires

Principales puntos críticos detectados y  
acciones de incidencia propuestas desde la  
sociedad civil para su superación

*Junio - 2007*

## **Equipo de trabajo**

*Consultor a cargo de la investigación*  
Damián Staffa

*Responsable de Proyecto*  
María Batch

*Asistentes*  
Ana Egido  
Ángeles Aponte

## Índice de contenidos

<b>Resumen Ejecutivo.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción.....</b>	<b>6</b>
<b>2. Metodología.....</b>	<b>6</b>
<b>3. Principales debilidades detectadas.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 Debilidades institucionales.....</b>	<b>8</b>
<b>3.2 Problemas de accesibilidad.....</b>	<b>13</b>
<b>3.3 Utilización de los recursos públicos destinados al Transporte Público de pasajeros en el área Metropolitana de Buenos Aires.....</b>	<b>20</b>
<b>4. Proyecto de ley de reordenamiento de la actividad ferroviaria.....</b>	<b>29</b>

## Resumen ejecutivo

En el marco del proyecto "Participación Ciudadana en RED para la inclusión en el Conurbano Bonaerense", el área de Construcción de Ciudadanía de la Fundación Poder Ciudadano desarrolló un trabajo de investigación sobre el estado de situación del Transporte Público de Pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Los puntos críticos detectados fueron:

1.- La ausencia de coordinación entre las distintas esferas de gobierno, agravado por la falta de creación de un ente que lo regule: ECOTAM. Los impedimentos para su constitución se deben a la modalidad jurídica de creación -ley 25.031- y a la falta de voluntad de las autoridades municipales.

Propuestas: "elaborar una iniciativa popular" y comprometer a los candidatos para establecer una tarifa única; pedido de información sobre el cumplimiento del decreto 678/06.

2.- La manifiesta debilidad de la CNRT que está intervenida y sin posibilidades de que los ciudadanos puedan asistir a reuniones de directorio; no existe una comisión de usuarios en la CNRT; no existen registros continuos del reclamo de los pasajeros; no hay interacción entre los distintos mecanismos de control; es ineficaz el régimen de sanción y de fiscalización de los servicios de trenes y subtes.

Propuestas: propiciar la normalización de la CNRT en alianza con ACIJ -Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia.

3.- Falta de accesibilidad geográfica que impacta fuertemente en la posibilidad de que personas de bajos recursos accedan a derechos básicos como el trabajo, la salud y la educación, además de efectuar trasbordos que implican mayores gastos.

4.- Dificultades en el acceso al Transporte de personas con discapacidad. Existe un profuso marco normativo pero el sistema sigue presentando diversas fisuras en cuanto al ejercicio de estos derechos.

Propuestas: propiciar el monitoreo de la ejecución de las obras de adaptación en el sistema ferroviario y en los demás modos de transporte.

5.- Subsidios. Existe una dependencia absoluta de las empresas con el Estado sobre todo en los últimos años. No obstante, permitió que el cuadro de tarifas no presentara variaciones en los montos que deben pagar los usuarios por el servicio, facilitando así la "accesibilidad económica" por parte de los mismos.

Propuesta: Impulsar una reforma al actual sistema de subsidios previendo un fondo para promover el transporte en zonas aisladas.

6.- Programa de inversiones en los trenes del AMBA. A partir de la declaración de emergencia ferroviaria, el Estado se convirtió en el gran financiador de obras y adquisiciones para el transporte ferroviario de pasajeros.

Puntos críticos: Falta de transparencia en las contrataciones efectuadas en el marco de este financiamiento como se observa en los informes de los diversos órganos de control -SIGEN - AGN - FIA.

Propuestas: Elaborar una presentación solicitando se conforme un cronograma para el cumplimiento de las obras, que facilitaría los reclamos por obras que se posponen eternamente; incorporación de mecanismos que favorezcan la transparencia, publicidad y participación ciudadana en el régimen de contrataciones; propiciar pactos de integridad entre los proveedores de obras y materiales ferroviarios que paradójicamente presentan un número reducido de oferentes, algunos de los cuales se encuentran vinculados a los concesionarios del servicio.

7.- Proyecto de ley de reordenamiento de la actividad ferroviaria. Como consecuencia de los incidentes ocurridos en la Estación de trenes de Constitución, el 31 de mayo el Poder Ejecutivo presentó al Senado de la nación un proyecto de modificación de la actividad ferroviaria.

Propuestas: Monitorear el debate parlamentario; incorporación de procedimientos para transparentar la gestión y las contrataciones garantizando la participación ciudadana; lobby cívico.

## 1. Introducción

Desde el mes de abril de 2007 y en el marco del proyecto "Participación Ciudadana en RED para la inclusión en el Conurbano Bonaerense", la Fundación Poder Ciudadano viene desarrollando un trabajo de investigación que tiene por objeto **evaluar el estado de situación del transporte público de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires.**

El presente documento constituye un "borrador avanzado" de esa investigación. En el apartado II se realiza una descripción de la metodología empleada. En los apartados III y IV se describen los principales puntos críticos detectados, el "estado de situación" de los mismos, así como las acciones de incidencia propuestas para contribuir a su mejoramiento.

## 2. Metodología

Desde el inicio de esta investigación se han programado y desarrollado las siguientes tareas.

<b>TAREA PROGRAMADA</b>	<b>ESTADO</b>
Entrevista en profundidad a informantes clave del sistema.	<b>Finalizada:</b> Se han realizado 8 entrevistas en profundidad - (2) usuarios calificados (3) funcionarios gubernamentales, (1) empresario, (1) experto, (1) periodista especializado.
Compilación y análisis de bibliografía académica.	<b>Finalizada:</b> Se compilo y analizo una importante cantidad de artículos académicos sobre la cuestión. Se han detectado tres líneas de investigación profundas sobre la cuestión. Estas son las desarrolladas por Roberto Agosta, Susana Kralich y Andrea Gutiérrez.
Compilación y análisis de informes elaborados por los organismos de control sobre la cuestión.	<b>Finalizada:</b> Se ha obtenido y analizado informes de la Sindicatura General de la Nación, al Auditoría General de la Nación y el Defensor del Pueblo vinculados con el objeto de la investigación.
Compilación y análisis de otros documentos oficiales sobre la cuestión.	<b>Finalizada:</b> 1) Se analizaron las respuestas dadas por el Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso de la Nación en sus últimos tres informes. 2) Se detectó, solicito y obtuvo de la Jefatura de Gabinete copia del estudio "Relevamiento internacional de las

	<p>autoridades ínter jurisdiccionales de transporte". 3) Se han analizado los fallos judiciales: "Cardozo, Mario Nicolás c/Transporte Metropolitano General Roca S.A. s/Amparo" del 18/03/03 y "Unión de Usuarios y Consumidores c/EN - Mº V E INF- SEC Transporte - DTO 104/01 S/AMP. PROC SUMARÍSIMO- (Art.321 inc.2. CPCYC"</p>
<p>Obtener versión taquigráfica de los grupos focales realizados por la Fundación Ciudad en el marco de la Investigación "Transporte y Pobreza".</p>	<p><b>Finalizada:</b> Por gentileza de la Fundación Ciudad se pudo obtener el 100% de la información producida en el marco del Proyecto Pobreza y Transporte.</p>
<p>Compilación de información estadística.</p>	<p><b>Avanzado:</b> 1) Se ha obtenido información relativa al monto de los subsidios otorgados por intermedio del fondo fiduciario del gasoil al transporte terrestre y ferroviario (fuente UCOFIN y Secretaría de Transporte). 2) Se obtuvo y procesó información relativa a las transferencias realizadas al sector por intermedio del Presupuesto Nacional, programa 55 "Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte" 3) Se solicitó y obtuvo de la CNRT<sup>1</sup> actualización de información relativa a: -evolución de indicadores operativos colectivos y -pasajeros transportados (trenes y subtes).</p>
<p>Presentación de las solicitudes de información necesarias para la realización del proyecto.</p>	<p><b>Finalizada:</b> Se ha obtenido acceso a la información en las cuatro (4) solicitudes realizadas.</p>

<sup>1</sup> Se informa sobre este punto al analizar el estado de las solicitudes de acceso a la información realizadas al Poder Ejecutivo en el marco de este proyecto.

### 3. Principales debilidades detectadas

#### 3.1. Debilidades Institucionales

*3.1.1- Falta de coordinación entre las esferas de gobierno nacional, provincial y municipal, con competencia en la materia. Dificultades para constituir la Autoridad Metropolitana de Transporte.*

➤ **Estado de Situación:**

La falta de coordinación entre las jurisdicciones nacional, provincial y municipal es señalada por los informantes clave y la bibliografía como uno de los principales puntos críticos para el sistema de transporte en el AMBA.

Desde el año 1972, se han sucedido los intentos por constituir esta autoridad<sup>2</sup>. En noviembre de 1998, el Congreso Nacional sancionó la ley N° 25.031, a través de la cual se creó el Ente para la Regulación del Transporte en el Área Metropolitana (ECOTAM). Si bien esta norma está formalmente vigente, requiere para su funcionamiento de la adhesión de los gobiernos de la Provincia de Buenos Aires, de la Ciudad de Buenos Aires y de los Municipios del AMBA, condición que no se ha producido hasta el presente. Desde el punto de vista jurisdiccional, **dos situaciones han favorecido la no constitución del ente:**

- 1) **La modalidad jurídica de creación:** Como fuera señalado, la N° 25.031 es una ley de adhesión en la que el Estado nacional establece los términos para el funcionamiento del ente y luego invita a las demás jurisdicciones implicadas a adherir, situación que ha debilitado la posibilidad de constituir la ECOTAM. Para Sabsay, la situación podría haber sido distinta si la creación de este ente hubiera sido el resultado de un acuerdo ínter jurisdiccional, que enfatizara "la concertación entre los distintos actores involucrados desde la génesis misma de los organismos con competencia en temas que afectan a las distintas jurisdicciones"<sup>3</sup>.
- 2) **Resistencia de funcionarios:** De acuerdo con algunos informantes clave<sup>4</sup>, medidas de este tipo son principalmente poco alentadas o resistidas por las autoridades municipales del AMBA con competencia en el transporte.

Sin perjuicio de lo señalado con relación al ECOTAM, actualmente el Gobierno Nacional, por intermedio del Programa de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaria de Transporte, viene desarrollando un nuevo intento por constituir una autoridad metropolitana del transporte, iniciativa

---

<sup>2</sup> Hasta el año 1998, la investigadora Susana Kralich había contabilizado más de 18 intentos por crear o relanzar la autoridad metropolitana de transporte. Ver "El transporte urbano entre la globalización y la fragmentación, el caso de la región metropolitana de Buenos Aires", Eure, Marzo, año/Vol.24, número 71, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1998.

<sup>3</sup> Sabsay Daniel, García María del Carmen, Nápoli Andrés y Ryan Daniel: "Región Metropolitana de Buenos Aires - Aporte Jurídico Institucional para su construcción", FARN- AVINA, 2002.

<sup>4</sup> Entrevistas a Informantes Clave N°3, 7 y 8.

que también es auspiciada y financiada por el Banco Mundial.

De acuerdo con lo señalado por varios informantes clave<sup>5</sup>, este nuevo intento parece estar avanzado con mejor suerte que sus antecesores<sup>6</sup>.

Por otra parte, el Decreto N° 678/2006 constituye otra muestra del interés del gobierno nacional por constituir la autoridad metropolitana de transporte. En sus considerandos, reconoce, que a pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la ley 25.031, se encuentra pendiente la materialización de las adhesiones que permitan el pleno funcionamiento del ECOTAM. Para alcanzar ese objetivo, instruye al Secretario de Transporte en su artículo 5° a:

"gestionar las acciones que resulten conducentes a fin de promover, ante los Gobiernos de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES y de la CIUDAD DE BUENOS AIRES, y ante las autoridades de los municipios de la PROVINCIA DE BUENOS AIRES correspondientes a su área metropolitana, la adhesión a la Ley N° 25.031, debiendo conformar a tales fines una UNIDAD EJECUTIVA bajo su dependencia, con la organización funcional y regulatoria que la misma determine, facultándola además a propiciar, en caso de resultar procedente, las modificaciones legislativas y regulatorias que permitan el logro de tal cometido."

➤ **Puntos Críticos:**

La falta de una autoridad metropolitana de transporte incentiva:

- **Bajo nivel de integración entre los diferentes "modos" de transporte**<sup>7</sup>. Esa integración involucra los trasbordos, el papel que debe cumplir cada modo –en la idea que uno debe alimentar a otro- y la integración tarifaria, es decir que un boleto sea valido para diferentes modos.
- **Las dificultades para poner en marcha un boleto combinado o multimodal**, especialmente útil para las personas que deben "combinar" dos o tres medios de transporte para llegar a destino.
- **Tarifas no equitativas entre las jurisdicciones**. El boleto es más barato en la Ciudad de Buenos Aires –pudiendo recorrer una mayor distancia con ese boleto- que en la Provincia, aún cuando la primera tiene mejor "sube y baja" en sus recorridos.
- **La existencia de un complejo proceso de habilitación de nuevos servicios de transporte automotor en áreas que no acceden a él**. Esta situación demora y dificulta la respuesta desde los municipios a la

<sup>5</sup> Entrevistas a Informantes Clave N°5, 6 y 7.

<sup>6</sup> Representa un nuevo desafío a la constitución de una autoridad única metropolitana de transporte, la posible sanción del proyecto de Ley del PE 123/07 por el que se propone la creación de dos nuevas empresas del Estado para la planificación y operación del transporte ferroviario.

<sup>7</sup> Lo que no dejar de ser una paradoja si tiene en cuenta que, de acuerdo con la investigación realizada por Andrea Gutiérrez "En 2000 el 61% de las empresas de colectivos con destino en la CBA participan en los consorcios ferroviarios" y "Los dos grupos de empresarios que lideran el mercado (automotor) son concesionarios ferroviarios". Gutiérrez Andrea: "La Producción del transporte público en la metrópolis de Buenos Aires. Cambios recientes y tendencias futuras", Eure, 77, 109-136.



accesibilidad geográfica debido a la cantidad de consultas que deben realizarse para si ver hay impugnaciones.

➤ **Propuestas de acciones de incidencia:**

Frente a esta situación, se propone:

- Elaborar una iniciativa popular y comprometer a los candidatos para implementar el boleto combinado en el área metropolitana de Buenos Aires.
- Teniendo en cuenta que desde la Jefatura de Gabinete de Ministros y la Secretaría de Transporte se esta implementando un programa -con financiamiento del Banco Mundial- para establecer las bases de una autoridad metropolitana de transporte, incidir para lograr la institucionalización de la participación ciudadana desde la etapa de formulación de esta política pública. Para el logro de esta iniciativa podría desarrollarse una acción conjunta con la Fundación Ambiente y Recursos Naturales por los antecedentes que la institución tiene en la cuestión.
- Efectuar una solicitud de acceso a la información al Secretario de Transporte para que informe acerca de las acciones que ha desarrollado su organismo y las que tiene planificadas, con el fin de dar cumplimiento a lo encomendado por el Art. 5 del Decreto N° 678/05. Realizar un seguimiento de esas acciones.

### ***3.1.2. Debilidades de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte***

➤ **Estado de Situación:**

El Decreto N° 660/1996 crea la Comisión Nacional de Regulación del Transporte, como consecuencia de la fusión de sus precedentes, la Comisión Nacional de Transporte Automotor (CONTA) y la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario. Por su parte, el Decreto N° 1388/96 establece su integración y estatuto.

Entre las principales funciones del Ente, se encuentran:

- Respecto del transporte ferroviario:
- Aplicar y hacer cumplir los contratos de concesión de transporte ferroviario metropolitano de acuerdo a lo establecido en la normativa vigente.
  - Fiscalizar las actividades de las empresas a cuyo cargo se encuentre la operación de los servicios ferroviarios, en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que surgen de la normativa aplicable, en los siguientes aspectos que son relevantes para el objeto de este trabajo.

-La certificación de avance de obras y provisiones del programa de inversiones,

-Ejecución de los programas de mantenimiento de la infraestructura y del material rodante,

-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.

- Con relación al transporte automotor de pasajeros tiene las siguientes facultades:
  - Fiscalizar las actividades de las empresas operadoras en todos los aspectos prescriptos en la normativa aplicable.
  - Controlar la ejecución provincial o municipal de los subsidios entregados para la realización de obras de infraestructura.
  - Propiciar, en su caso, la suspensión y caducidad de los permisos y licencias para la ulterior resolución del señor Secretario de Transporte.

Las funciones y facultades asignadas a la CNRT por el Decreto N° 1388/1996 la transforman en una pieza central en el proceso de regulación y fiscalización del transporte público de pasajeros del AMBA. Esta situación se ve reforzada en los últimos años, por el notable incremento de las tareas desarrolladas por este ente como consecuencia de la declaración de la emergencia ferroviaria en el área metropolitana<sup>8</sup>, la política de subsidios e inversiones con financiamiento presupuestario encarada por el gobierno nacional en el área de transporte, y la rescisión del contrato de concesión suscripto con la empresa Transportes Metropolitanos General San Martín -Decreto N° 798/04-<sup>9</sup>.

La importancia de este órgano regulador contrasta con el hecho de que, en forma reiterada, diversos informes<sup>10</sup> de la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación coinciden en señalar ineficiencias e ineficacias en su funcionamiento.

Teniendo en cuenta la descripción realizada en este punto, debemos identificar el funcionamiento de este organismo como un punto crítico del transporte público de pasajeros del AMBA.

En lo que hace a las autoridades de este órgano regulador, si bien el Decreto N° 1388/1996 establece que el mismo está dirigido por un directorio de cinco miembros, desde el dictado de su similar N° 454/2001<sup>11</sup> este organismo se encuentra intervenido.

#### ➤ **Puntos Críticos:**

---

<sup>8</sup> Emergencia declarada a través del Decreto N°2075/02.

<sup>9</sup> Debe esperarse un nuevo incremento de tareas, como consecuencia de la rescisión del Contrato con Metropolitano General Roca y Belgrado Sur. Podría esperarse el efecto contrario si se aprobara el proyecto de ley PE 123/07, por el que se crean dos nuevas empresas para el transporte ferroviario y se reduce la competencia de la CNRT en este campo.

<sup>10</sup> Para mencionar sólo los más recientes, Resoluciones AGN 58,51,50/2007 - 109,81,78/2006 y los informes de la SIGEN sobre transporte automotor y ferroviario de pasajeros de Mayo de 2006 y el de control interno –ejercicio 2005- de la CNRT de Agosto de 2006.

<sup>11</sup> El actual interventor del organismo es el Dr. Ochoa Romero, el que fue designado por el Decreto N° 170/2004.

- Participación de los usuarios:
  - Los usuarios carecen de participación en la estructura organizativa de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte.
  - No se realiza regularmente la encuesta de opinión a los usuarios.
  - Como consecuencia de la intervención de la CNRT, se impide indirectamente el ejercicio por parte de los usuarios, del derecho consagrado en el Anexo VIII del Decreto 1172/03 a participar en las reuniones de directorio de los entes reguladores.
  - En la normativa vigente no se prevé mecanismos de participación de la sociedad civil en el proceso de designación de los directores de la CNRT.
- Reclamos de los usuarios:
  - El control interno en el proceso de reclamos de los usuarios<sup>12</sup> presenta debilidades.
  - No se realiza una utilización plena de los reclamos<sup>13</sup>.
- La gestión del régimen sancionatorio es poco eficaz y hay un bajo nivel de ejecución de las sanciones que aplica.
- Se observan debilidades en la fiscalización de los servicios de trenes del área metropolitana de Buenos Aires y del Subte.
- Las recomendaciones de los organismos de control, tanto de la AGN como de la SIGEN, se enfrentan a un bajo nivel de receptividad.

➤ **Propuestas de acciones de incidencia:**

- Impulsar acciones para propiciar la normalización de la CNRT como mecanismo que permita una mayor participación de la sociedad civil en el funcionamiento de este órgano regulador. En esa tarea, se considera oportuno impulsar una alianza con la Asociación Civil para la Igualdad y la Justicia (ACIJ)<sup>14</sup>, organización que, desde hace tiempo, viene desarrollando un monitoreo cívico intenso de este órgano regulador.
- Proponer la incorporación en la normativa interna que regula el funcionamiento de la CNRT de mecanismos institucionalizados<sup>15</sup> para la participación de los usuarios en su proceso de toma de decisiones. La existencia de estos mecanismos debería constituir un estímulo que contribuya al desarrollo de

---

<sup>12</sup> Según el informe de control interno 2005 elaborado por la SIGEN, "El sector de atención a usuarios no cuenta con documentación respaldatoria que avale el detalle de las denuncias ingresadas por las distintas vías" -0800, libro de quejas, etc. Ver informe disponible en: [http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/ci\\_od\\_mpl061001.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/ci_od_mpl061001.pdf)

<sup>13</sup> Según el informe Res. AGN 51/2007, La Gerencia de Control Técnico no recibe, para su conocimiento, los reclamos que los usuarios realizan a los CALL CENTER de las empresas que prestan servicio de transporte automotor. Pese a que estos reclamos representan aproximadamente un 44% de la cantidad recibida por la CNRT, no son tenidos en cuenta para las tareas de fiscalización, lo que debilita el control efectuado.

<sup>14</sup> Constituye un ejemplo de este trabajo, la publicación "Acceso a los Entes de Control de Servicios Públicos", ACIJ, 2005. y las acciones de incidencias descritas en su página Web -[www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)- tendientes a lograr la sanción de empresas de colectivo que no cumplen con las frecuencias nocturna. Por otra parte la ACIJ ha elaborado el informe "El Poder Ejecutivo Nacional suspende de hecho el proceso de renegociación de contratos de concesión de ferrocarriles de pasajeros", el que gentilmente nos fuera facilitado como material de consulta para el desarrollo de esta investigación.

<sup>15</sup> Estos mecanismos deberán extremar los recaudos para evitar la "captura" de los representantes de los usuarios, que eventualmente se puedan incorporar al proceso de toma de decisiones del Ente.

asociaciones de usuarios del sector, que en términos comparativos –como por ejemplo en el caso del agua- se encuentran menos consolidadas.

### **3.2 Problemas de accesibilidad:**

#### *3.2.1 Falta de accesibilidad geográfica, en barrios del AMBA:*

##### ➤ **Estado de Situación:**

Los habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires disponen, en general, de un alto nivel de accesibilidad geográfica al transporte público de pasajeros.

Aún cuando esta descripción general del sistema es correcta, debajo de ella, se esconde la experiencia cotidiana de miles de personas que no “acceden” a estas ventajas. Esta dimensión del transporte aparece generalmente menos visible y afecta principalmente a ciudadanos de escasos recursos, que habitan en barrios o asentamientos de baja densidad o bien, en intersticios suburbanos que, alejados de las principales vías de transporte, conforman demandas no atrayentes para la operatoria privada.<sup>16</sup>

Una baja accesibilidad geográfica al TPP constituye un mecanismo que refuerza el círculo vicioso de la pobreza. Sin transporte público se dificulta el acceso a la educación y especialmente a la salud en situaciones de emergencia. Disminuye, asimismo, las oportunidades para obtener y mantener el trabajo y el presentismo. En palabras de uno de nuestros informantes clave, *"En los lugares marginales, hay un problema de accesibilidad; la accesibilidad básica es un derecho, como la salud, en un área como la de Buenos Aires, la accesibilidad básica es la que necesitas para ejercer tus propios derechos, es decir, no se puede decir que tengas acceso a la Justicia si no podés acceder a los tribunales o a la salud si no tenés la posibilidad de acceder al hospital o a la sala."*<sup>17</sup> .

La accesibilidad geográfica no afecta de la misma manera a todos los distritos que integran el AMBA<sup>18, 19</sup>. En el siguiente cuadro, se ordenó –de menor a mayor- los municipios del conurbano bonaerense en función de su nivel de accesibilidad.

---

<sup>16</sup> Kralich Susana, "Transporte urbano, accesibilidad y situación socioeconómica en los partidos del Gran Buenos Aires", Ponencia presentada en la Primera reunión anual sobre pobreza y distribución del ingreso, Buenos Aires 29 y 30 de Junio de 2000.

<sup>17</sup> Entrevista a Informante Clave N°7.

<sup>18</sup> El siguiente cuadro fue reelaborado sobre la base de la información presentada por Susana Kralich, ver artículo citado en la nota al pie N°15. La autora aclara al presentar estos datos, que la accesibilidad jurisdiccional distan de ser homogénea, como erróneamente se interpretaría tras una lectura 'textual' de los datos.

<sup>19</sup> Para un análisis muy interesante sobre los problemas de accesibilidad geográfica en el sur del Conurbano Bonaerense y de una propuesta integral para su superación ver: Musso María Fernanda y Zervino Ignacio "Mapa del Conocimiento", Tercer Informe, Enero de 2006, Especialmente el punto 4.1. "Estudio sobre la región sur oeste – CETAM.

Cuadro Nº 1  
Accesibilidad integral relativa, ordenados de menor a mayor por municipio

Municipio	Factor TDI <sup>20</sup>
E. ECHEVERRIA	32
G. SARMIENTO	38
F. VARELA	40
MORENO	46
LA MATANZA	48
QUILMES	51
MERLO	53
ALTE. BROWN	57
BERAZATEGUI	67
L. DE ZAMORA	74
G. SAN MARTIN	77
TIGRE	84
MORON	94
LANÚS	119
SAN FERNANDO	124
SAN ISIDRO	175
AVELLANEDA	193
TRES DE FEBRERO	195
VICENTE LÓPEZ	308

Fuente: Elaboración propia en base a Susana Kralich (2000).

Como observamos, los municipios de Esteban Echeverría<sup>21</sup>, el antiguo municipio de General Sarmiento, Florencio Varela, Moreno y La Matanza surgen como los distritos con menor accesibilidad relativa.

➤ **Puntos Críticos:**

- Los distritos con menor accesibilidad geográfica suelen caracterizarse por: una mayor distancia con relación a la Ciudad de Buenos Aires, menor densidad de población y mayores niveles de pobreza. Estas variables combinadas los transforman en lugares poco atractivos para la operatoria privada. Tomar conciencia de esa situación constituye un punto de partida básico para el diseño de las políticas públicas.
- Una baja accesibilidad geográfica aumenta la necesidad de realizar traslados a pie, los que suelen en muchos casos redundar en largas caminatas. Una alternativa la constituye, en algunos casos, el uso de la bicicleta, opción que se ve limitada por problemas de inseguridad tanto por la sustracción de la bicicleta como por su utilización en rutas o avenidas de alto tránsito<sup>22</sup>.
- La baja accesibilidad geográfica provoca, asimismo, la necesidad de transbordos entre dos o más medios de transporte, con la correspondiente incidencia en el

20 La sigla TDI (Kralich 2002), sintetiza los componentes principales del factor: oferta de Transporte Integral -automotor y ferroviario- en relación a indicadores sociodemográficos.

21 Los datos de TDI utilizados en el presente trabajo, fueron calculados en 2000 y no incluían aun – aunque se aclara- la nueva denominación de los partidos creados o modificados en la década del 90.

22 Punto destacado en la investigación "POBREZA Y TRANSPORTE CONSULTA CON GRUPOS DE FOCO" realizado por la Fundación Ciudad y disponible en <http://www.eclac.org/Transporte/capacitacion/8/5728/Ferrarazzo.doc>

presupuesto de individuos y familias. En ocasiones, los transbordos se ven dificultados por la inseguridad o la falta de servicios nocturnos<sup>23</sup>.

- Escasa coordinación entre la política -o intervenciones espontáneas- de uso del suelo y las políticas de transporte.
- La falta de accesibilidad geográfica y la inseguridad suelen sumarse y hacer más dificultoso aún el transporte para las personas que padecen estas situaciones.
- Bajo desarrollo de mecanismos formales de participación de los usuarios en el proceso adjudicación de nuevos permisos de explotación o para la modificación de los parámetros operativos del servicio.
- Para la adjudicación de un nuevo permiso de explotación o para la modificación de los parámetros operativos del servicio, deben intervenir y darse traslado a las distintas jurisdicciones con competencia y, en algunos casos, a las empresas que ya están prestando servicio en la zona. Aún cuando estos procedimientos pueden resultar necesarios para mantener la sustentabilidad del sistema, prolongan el tiempo para que una determinada zona acceda al transporte<sup>24</sup>. Esta situación se agudiza cuando existe bajo nivel de coordinación entre las jurisdicciones intervinientes<sup>25</sup>.

➤ **Propuestas de acciones de incidencia:**

- Desde lo normativo:
  - Impulsar una reforma al actual sistema de subsidios al transporte automotor de pasajeros, para destinar una parte de los mismos al fomento prioritario del transporte en barrios del AMBA con escasa o nula accesibilidad geográfica. Una alternativa para el logro de este objetivo, debería considerar la modificación del art. 12 de la Ley N° 26.208, designando a este subsistema entre los beneficiarios del Fondo Fiduciarios de Infraestructura del Transporte.
  - Impulsar la reglamentación del artículo 29 del Decreto N°656/1994 por el que se establece la instrumentación de audiencias públicas ante la modificación de los parámetros operativos del servicio.
- Defensor del Pueblo de la Nación:
  - Teniendo en cuenta que la Resolución del Defensor de Pueblo N° 29/2007 (8/05/07) recomienda a la Secretaría de Transporte de la Nación que convoque en forma urgente a una audiencia pública para debatir sobre diversos aspectos del transporte público de pasajeros en el AMBA y que la puesta en marcha de esta recomendación puede constituir una oportunidad para exponer los puntos de vista y recomendaciones de la Red con relación a la cuestión, se propicia realizar un monitoreo cívico que impulse esta iniciativa y demandar -posiblemente en alianza con otras organizaciones- la utilización de este mecanismo de participación ciudadana.

---

<sup>23</sup> Idib.

<sup>24</sup> Para ilustrar este punto, ver lo normado por los artículos 5 y 9 del Decreto - Ley 16378/57, Ley Orgánica de Transporte de Pasajeros de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>25</sup> Cuestión que ya fuera señalada en el punto III.1.1 del presente informe.

- Desarrollar en el marco de la red y en red, acciones de participación ciudadana para lograr la accesibilidad geográfica en barrios del AMBA que no disponen de este servicio público. Constituyen puntos mínimos propuestos para llevar adelante esta iniciativa:
  - Desarrollar en cada uno de los municipios donde se asienten las organizaciones de la red que así lo decidan, un mapa o base de datos con los barrios y/o asentamientos precarios que carecen o cuenta con dificultades severas para acceder geográficamente al TPP.
  - Desarrollar a partir de la experiencia adquirida por las organizaciones de la red que han trabajado la cuestión –especialmente Asociación Generar- y de un estudio específico del marco normativo, una guía de tramites, organismos y ventanillas clave, para impulsar los tramites ante la administración pública, necesarios para la habilitación de transporte en barrios de baja accesibilidad geográfica.
  - Constituir en el marco de la red, un foro permanente para el intercambio de experiencias y la realización de acciones conjuntas para demandar transporte en el AMBA.
  - Constituir un banco de experiencias exitosas.

### 3.2.2.- Discapacidad y transporte público de pasajeros en el AMBA

#### ➤ **Estado de Situación:**

- **Marco normativo**

Con relación a la accesibilidad de las personas con discapacidad al transporte público de pasajeros, existe un profuso marco normativo por el que se les reconoce derechos y garantías, así como obligaciones para el Estado y los concesionarios y/o permisionarios de servicios públicos. Sin pretender realizar una enumeración completa de estas normas podemos señalar<sup>26</sup>:

- Tratados y Convenciones: - “Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de Discriminación con las personas con Discapacidad”, aprobada por la Ley 25.280. - “Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, aprobado en nuestro país por la Ley 24.658.
- Ordenamiento Jurídico Interno: - Artículos 16, 33, 42, 43, 75 inc. 22 y 23 de la Constitución Nacional. - Ley N° 22.431 Sistema de protección de las personas con discapacidad, modificada por la Ley N° 24.314 que establece derechos específicos en materia de accesibilidad. - Art. 53 de la Ley de Transito N° 24.449, en lo que hace a la antigüedad máxima (10 años) de los vehículos del servicio de transporte de pasajeros. - Ley N° 25.635 por la que se modifica el artículo 22 de la Ley N° 22.431 y se incorporan nuevas

---

<sup>26</sup> Quienes quieran profundizar en esta cuestión pueden consultar: 1) El reciente fallo “Aviani Antonieta c/CNRT y Otro s/amparo Ley 16.986” del 29/05/2007 y 2) el informe de la AGN aprobado por Res.196/2003 disponible en [http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2003/2003\\_196.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2003/2003_196.pdf)

causales para obligar al transporte gratuito de las personas con discapacidad<sup>27</sup>.

➤ **Puntos Críticos:**

Se detectaron tres puntos críticos principales.

- Persiste aún<sup>28</sup>, como consecuencia de la no incorporación de unidades especialmente adaptadas para el transporte de personas con movilidad reducida, una baja accesibilidad de las mismas al transporte público automotor de pasajeros.

Desde el punto de vista normativo, este punto crítico se origina, en el ámbito nacional, en el dictado de normas que han debilitado el cumplimiento del: 1) cronograma establecido por el Decreto N° 914/97<sup>29</sup>, de acuerdo al cual para el año 2002 el 100% de la flota automotor debía ser accesible para personas con movilidad reducida. 2) artículo 53 de la Ley del Tránsito<sup>30</sup>, por el que se determina que para el transporte automotor de pasajeros no deberán utilizarse unidades con una antigüedad mayor a los diez años<sup>31,32</sup>.

En relación a este tema, un reciente informe del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios<sup>33</sup> señala:

*"En la jurisdicción nacional el cronograma de incorporación de unidades de piso bajo marcha a ritmo sostenido y favorable, exigiéndose que toda unidad 0 Km. cumpla con los requisitos de las unidades accesibles para las personas con movilidad reducida. En la actualidad existen 2.865 unidades accesibles de un total de 9.326 rodados habilitados, lo que representa el 31%<sup>34</sup>, guarismo que se estima alcanzar el 50% para fines de 2008."*

---

<sup>27</sup> Asimismo conforman este plexo normativo una importante cantidad de decretos y resoluciones entre las que resulta pertinente enumerar: Los Decretos Reglamentarios N°498/83 y N°914/97. Decretos N°38/2004 Documentación válida para acceder al derecho de gratuidad para viajar en el transporte colectivo terrestre, sometidos a jurisdicción nacional y N°118/2006 que modifica el N°38/2004.

<sup>28</sup> Como se desprende de los datos oficiales recogidos en el transcurso del último año, esta situación estaría mejorando en el transporte sometido a Jurisdicción Nacional, abriéndose un interrogante para el nivel provincial y municipal.

<sup>29</sup> Art. 22 del Anexo N°1 que forma parte del citado Decreto.

<sup>30</sup> Ley N° 24.449.

<sup>31</sup> Para un pormenorizado recuento de las prorrogas dictadas pueden verse el considerando a la Resolución de la Secretaría de Transporte 1025/2005.

<sup>32</sup> Constituye un ejemplo de este tipo de prorrogas, lo normado por el artículo 9° del Decreto N°678/2006, por intermedio del cual se aprueba un cronograma para la convergencia definitiva de las edades máximas del parque móvil, la que se extiende a 15 años.

<sup>33</sup> Respuesta a la pregunta 219, transporte y discapacidad, Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Doctor Alberto Angel Fernández a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Informe N°70, Abril de 2007, página 408, disponible en <http://www.jgm.gov.ar/Paginas/InformeDiputado/Informe%2070/Informe%2070%20-%20del%20Jefe%20de%20Gabinete%20de%20Ministros%20ante%20la%20HCDN.pdf>

<sup>34</sup> Este porcentaje es coincidente con el informado por funcionarios de la CNRT en el marco de la entrevista en profundidad realizada en el marco de la presente investigación.



De la lectura de estos datos pareciera que, aún en forma tardía<sup>35</sup>, la situación del transporte público de pasajeros sometidos a la Jurisdicción Nacional tiende en este punto a mejorar<sup>36</sup>. Sin embargo, y de acuerdo con lo informado por el propio Ministerio, esta mejora no se estaría verificando en las provincias y municipios.

"Respecto a la situación en el interior del país... la CNRT conoce el comportamiento genérico de esta jurisdicciones, pudiéndose informar que en términos generales las empresas provinciales y municipales están comprando masivamente unidades convencionales...lamentablemente otras jurisdicciones (provincias y municipios<sup>37</sup>) por cuestión de costos de adquisición y mantenimiento optan por las unidades tradicionales, cuyo nivel de piso se encuentra a más de 1 metro de altura, mientras que en un piso bajo el pasillo se encuentra a 40 centímetros<sup>38</sup>."

- Limitaciones a la accesibilidad de las personas con movilidad reducida al transporte público por ferrocarril como consecuencia de la falta de cumplimiento a lo prescripto por el Decreto N° 914/1997 (Art. 22, C, Anexo N°1):

*"Las empresas responsables del transporte ferroviario de pasajeros deberán iniciar la adecuación de las estaciones, sus instalaciones y equipamiento existentes, según lo expresado en la presente Reglamentación de los Art. 20 y 21 y del material móvil a partir de los seis meses de la entrada en vigencia de la presente Reglamentación y deberán ser completados en un plazo no superior a tres años para que el servicio pueda ser utilizado por personas con movilidad y comunicación reducidas-especialmente para los usuarios en sillas de ruedas"<sup>39</sup>*

A diez años del dictado esa norma, esta lejos aun de ser cumplida en su totalidad.

Sin perjuicio de lo señalado, en el transcurso de esta investigación, se ha podido documentar<sup>40</sup> la existencia de un vigoroso programa (fundamentalmente desarrollado en el marco del Decreto N° 1683/2005) de construcción y remodelación de estaciones y formaciones ferroviarias, que debiera en el

---

<sup>35</sup> Como señalábamos más arriba, de acuerdo con lo normado por el Decreto N° 914/97 para el año 2002 el 100% de las unidades debían estar adaptadas.

<sup>36</sup> Más allá de estos datos cuantitativos, resulta oportuno incorporar la visión del informante clave N°2. En su opinión debía utilizarse con cuidado la idea de mejoras en la accesibilidad, pues sólo podría hablarse de estas, cuando se verificase el cumplimiento de lo establecido por la ley N° 22.431. Por otra parte debía tenerse en cuenta, que para la renovación de la flota se destinaron oportunamente aumentos de tarifas y concedido subsidios sin que estos se hubieran producido.

<sup>37</sup> Este agregado nos pertenece.

<sup>38</sup> Idib, nota al pie n° 24.

<sup>39</sup> Art. 22, punto C, del Anexo N°1 aprobado por el Decreto 914/1997.

<sup>40</sup> Ver Anexo al Decreto N°1683/2005 y respuesta a la pregunta 51 del Informe 69 del Jefe de Gabinete al Senado de la Nación. Esta información es consistente con la aportada por los funcionarios de la CNRT en el marco de la entrevista realizada el 8/05/2007.

mediano plazo redundar en una mejora de la accesibilidad de las personas con movilidad reducida al transporte ferroviario del AMBA.

Ahora bien, para que este programa se transforme en una respuesta efectiva a esos problemas, debe concretarse, razonamiento que nos lleva directamente a la acción de incidencia propuesta en el punto III.3.2. del presente informe.

- Limitaciones al derecho consagrado por el artículo 22 de la Ley N° 22.431, modificado por las leyes N°22.431 y N°25.635, por el que se les reconoce a las personas con movilidad reducida la posibilidad de viajar gratuitamente en el transporte público de pasajeros, eliminando las limitaciones en cuanto al destino que pueden concurrir.

La ley N° 25.635 establece:

*"Las empresas de transporte colectivo terrestre sometidas al contralor de autoridad nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad en el trayecto..."*

Sin embargo, el ejercicio de este derecho se ve limitado por lo normado en el artículo 4º del Decreto N° 118/2006 el que señala:

*"b) Para cada servicio, la obligación de transporte se limitará a UNA (1) plaza para discapacitado y UNA (1) para su acompañante, si el servicio cuenta con hasta CINCUENTA Y CUATRO (54) asientos y de DOS (2) plazas para discapacitados y su acompañante si la capacidad fuera mayor."*

La restricción efectuada por el Decreto N° 118/2006 al derecho de las personas discapacitadas a viajar gratuitamente en colectivo impide, en muchos casos, su ejercicio pues ante el intento de ejercerlo, una respuesta frecuente es que el cupo está cubierto<sup>41</sup>.

En cuanto a las acciones que se están desarrollando para revertir esta medida, de acuerdo con lo informado por el Ministerio de Desarrollo Social,<sup>42</sup> existen distintos expedientes<sup>43</sup> del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales solicitando se revoque el artículo N° 4 del Decreto N°118/2006 citado.

#### ➤ **Propuestas de acciones de incidencia:**

Teniendo en cuenta los puntos críticos detectados en este apartado, se propician las siguientes acciones de incidencia.

---

<sup>41</sup> Ver el artículo de Sibila Camps "Dicen que el transporte no cumple las normas para discapacitados", Clarín 4-8-2006, disponible en <http://www.clarin.com/diario/2006/08/04/sociedad/s-03615.htm>

<sup>42</sup> Respuesta a la pregunta 297, incluida en el informe del Jefe de Gabinete N° 70 a Cámara de Diputados de la Nación, al que ya se hizo referencia en la nota al pie N° del presente informe.

<sup>43</sup> Nros. DE- 015/2006; DE 169709-06-1-4; 56908/06.

- Con relación a las obras que integran el Decreto N°1683/2006 y que mejorarían la accesibilidad de las personas con movilidad reducida al transporte ferroviario de pasajeros, se propicia –en concordancia con lo propuesto punto III.3.2. del presente informe- realizar un monitoreo desde la sociedad civil del cumplimiento de los tiempos de ejecución de las obras.
- Asimismo, se propicia realizar acciones de incidencia (seguimiento de los expedientes Nros. DE- 015/2006; DE 169709-06-1-4; 56908/06, presentación de notas antes las autoridades pertinentes) tendientes a lograr que se revoque art. 4 del Decreto N°118/2006.

### **3.3- Utilización de los recursos públicos destinados al Transporte Público de pasajeros en el área Metropolitana de Buenos Aires**

#### *3.3.1- Subsidios*

##### ➤ **Estado de Situación**

Desde el año 2002, las transferencias al transporte público de pasajeros -por compensaciones tarifarias, mantenimiento del precio del gasoil<sup>44</sup>, transferencias para la realización de inversiones ferroviarias<sup>45</sup>, transferencias para el financiamiento de los servicios de seguridad adicional- constituyen un elemento central para el funcionamiento del transporte público de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires. Estos han permitido hasta el presente, que las tarifas de trenes y colectivos se mantengan sin variación desde el año 2001, facilitando de esta manera la “accesibilidad económica” de los usuarios al servicio público de transporte.

Sin perjuicio de esta fortaleza de la política de subsidios vigentes, como resultado de esta investigación, se han detectado tres familias de puntos críticos, relacionados con la transparencia, la equidad y la sustentabilidad de la misma.

Para poder tener una dimensión de cuánto dinero representan los subsidios en términos de explotación y compensación tarifaria para el transporte público de pasajeros ferroviario y automotor del AMBA, presentamos los siguientes cuadros.

---

<sup>44</sup> Teniendo en cuenta el tiempo disponible para la realización de esta investigación, no se ha podido analizar la significatividad económica y el marco normativo que permite a las empresas de transporte acceder a un precio diferencial en el insumo gasoil. Informaciones periodísticas recientes han valuado en \$90 millones las transferencias realizadas por este concepto. Ver Antonio Rossi “Nuevos subsidios por \$50 millones mensuales para trenes y colectivos”, Clarín, página 19, 20/05/2007.

<sup>45</sup> Las transferencias para realización de inversiones son analizadas en el apartado III.3.2.- del presente documento.

Cuadro N°2, Montos totales asignados a través del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte a beneficiarios del SISTAU-SISFER, 2002-2007.

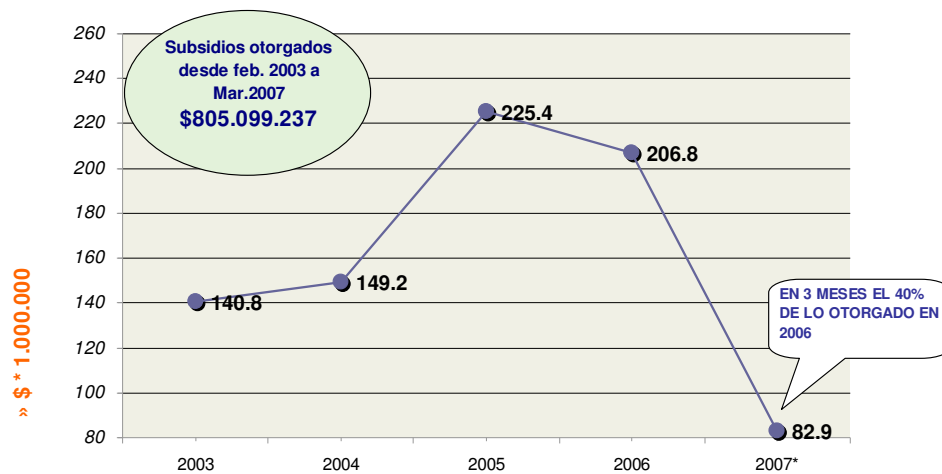
	<b>Monto en \$ acumulado monto nominal</b>
SISTAU Pasajeros Jurisdicción Nacional y AMBA	\$ 2.122.699.554,00
SISTAU Pasajeros Provincial	\$ 1.415.042.445,00
Subtotal SISTAU	\$ 3.537.741.999,00
Total SIFER (pasajeros AMBA y Carga)	\$ 1.075.075.381,07
<b>Total</b>	<b>\$ 4.612.817.380,07</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UCOFIN, [www.ucofin.gov.ar](http://www.ucofin.gov.ar)

Cuadro N°3, Subsidios otorgados a los concesionarios de Trenes del AMBA, a través del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte –SIFER 2003-2007.

<b>Subsidios (en \$) Asignación SISFER</b>	<b>2003*</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007**</b>	<b>Total</b>
TRENES DE BUENOS AIRES	29.682.092	26.514.006	68.693.391	46.137.772	24.572.001	<b>195.599.262</b>
METROVIAS	30.566.606	30.046.564	54.429.316	46.500.860	15.154.698	<b>176.698.044</b>
TM GRAL. ROCA	21.179.415	21.297.624	23.911.259	32.076.998	19.262.761	<b>117.728.057</b>
FERROVIAS	25.675.846	32.721.384	24.324.557	20.046.008	12.328.720	<b>115.096.515</b>
TM GRAL. BELGRANO SUR	23.417.871	29.300.894	27.564.523	19.701.890	4.077.152	<b>104.062.330</b>
U.G.O. Ferroviaria de Emergencias S.A.	-	-	26.433.402	42.359.100	7.523.700	<b>76.316.202</b>
METROPOLITANO SAN MARTIN	10.274.379	9.324.448	-	-	-	<b>19.598.827</b>
<b>TOTAL</b>	<b>140.796.209</b>	<b>149.204.920</b>	<b>225.356.448</b>	<b>206.822.628</b>	<b>82.919.032</b>	<b>805.099.237</b>

Fuente: Secretaría de Transporte, elaboración propia de la información disponible en <http://www.transporte.gov.ar/html/sifer/subsifer.htm>



\* Datos de enero a marzo

Como puede apreciarse, en el periodo 2003-2007 las empresas concesionarias de ferrocarriles y subterráneos del AMBA recibieron en concepto de subsidios –principalmente de explotación- unos \$805 millones.

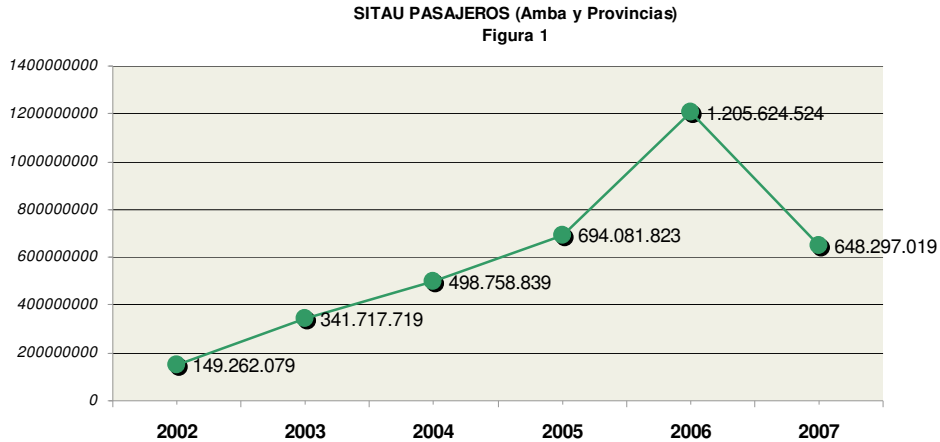
Este dinero financiado por intermedio de Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte –generalmente denominado del Gasoil- representa sólo una parte de los recursos estatales transferidos a estas empresas y debe complementarse con lo asignado por precio diferencial de gasoil (en los tendidos que usan este combustible), seguridad adicional y principalmente con las trasferencias provenientes del Programa 55 “Formulación y Ejecución del Políticas de Transporte” del Presupuesto Nacional.

De acuerdo con lo con lo consignado en el Informe de Ejecución Presupuestaria de los Fondos<sup>46</sup> Fiduciarios del Estado Nacional, el crecimiento de estas últimas estaría compensando el descenso registrado entre 2005 y 2006.

<sup>46</sup> Oficina Nacional de Presupuesto, Ejecución al Cuarto Trimestre de 2006, disponible en [http://www.mec.gov.ar/onp/html/empretexto/ejecufondosfidu/2006/cuarto\\_trim06.pdf](http://www.mec.gov.ar/onp/html/empretexto/ejecufondosfidu/2006/cuarto_trim06.pdf)

Cuadro N°4 y Figura N°1, Subsidios otorgados a las empresas de transporte automotor de pasajeros a través del Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte –SISTAU 2003-2007.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
SISTAU Pasajeros	149.262.079	341.717.719	498.758.839	694.081.823	1.205.624.524	648.297.019	3.537.742.003



Fuente: UCOFIN, elaboración propia de la información disponible en <http://www.ucofin.gov.ar/>

Los datos presentados en el cuadro N°3 y figura N°1 reflejan un significativo aumento en términos absolutos –notablemente entre 2005 y 2006– de las transferencias realizadas al transporte automotor de pasajeros<sup>47</sup>. Resulta pertinente señalar que, en los primeros cuatro meses del año 2007, se ha transferido el equivalente a un 53,7% del total transferido en 2006.

➤ **Puntos Críticos:**

a.- Transparencia: Desde el punto de vista de la transparencia, los subsidios al transporte público de pasajeros en el área metropolitana de Buenos Aires han sido objeto de fuertes críticas por parte de especialistas, medios de comunicación e informes de los organismos de control. En nuestra encuesta a informantes claves, también encontramos voces críticas. Por citar sólo un ejemplo ( citar un ejemplo...)

- Transporte automotor de pasajeros: Por Resolución Conjunta 84/2002 del Ministerio de Economía y 18/2002<sup>48</sup> Ministerio de la Producción, se establecen los criterios provisorios para la distribución de las compensaciones tarifarias al

<sup>47</sup> Se ha tomado la información de subsidios pagados por el SISTAU para el total del país. Se ha iniciado el proceso para acceder a la información en formato Excel, de los subsidios asignados específicamente en el ámbito del AMBA.

<sup>48</sup> BO 13/06/2002

transporte automotor de pasajeros. Con relación a la aplicación de este régimen<sup>49</sup> un informe de la SIGEN señala:

*"Pese a los cambios sustanciales introducidos (A partir de la aplicación de lo normado por la Resolución del Secretario de Transporte N°337/04)<sup>50</sup>, no puede dejar de mencionarse que durante los primeros años se transfirieron más de mil millones de pesos sin la suficiente acreditación del cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios del subsidio"<sup>51</sup>.*

De acuerdo con la información analizada<sup>52</sup>, esta situación ha mejorado desde la aplicación –en diciembre de 2004- de las previsiones de la Resolución de la Secretaría de Transporte N°337/04. Entre otras cosas, ésta permitió la implementación de una base de datos sobre el transporte automotor a nivel nacional y la fijación de nuevos requisitos que deben cumplir los beneficiarios como control de la vigencia de seguros obligatorios y de la Revisión Técnica Obligatoria.

Sin perjuicio de lo afirmado, se considera pertinente señalar que, mientras en su versión original la Resolución ST N°337/04 establecía en su artículo 2º, literal C, la obligación de "Proceder a la rendición de los fondos recibidos" como condición para que las empresas pudieran acceder y mantener el derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos. Esta obligación fue derogada por el artículo 7º de la Resolución N° 512/2006 de la Secretaría de Transporte.

- Transporte Ferroviario de pasajeros: Por Resolución Conjunta N° 61/2002 y 11/2002 se establecieron los criterios de asignación y el procedimiento de pago y disposición de fondos para el Servicio Público de Transporte Ferroviario del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Con relación a la ejecución de estos fondos, el informe aprobado por la Resolución N°82/2006 de la Auditoría General de la Nación señala<sup>53</sup>:

*"Respecto a la ejecución y ordenamiento de los pagos de las acreencias resultantes, la Secretaría de Transporte ha ordenado el pago a pesar de haber tomado conocimiento de los incumplimientos de los requisitos para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos registrados por parte de los beneficiarios...Tal el caso de los concesionarios del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros del AMBA, por cuanto los informes de la CNRT y la Subsecretaría de Transporte Ferroviario dan cuenta del estado actual de las concesiones y de los incumplimientos de los planes de*

<sup>49</sup> Vigente hasta el mes de Diciembre 2004.

<sup>50</sup> El comentario entre paréntesis nos pertenece.

<sup>51</sup> Auditoría Transversal Secretaría de Transporte, Comisión Nacional de Regulación de Transporte, Fondo Fiduciario SIT- Decreto N°976/01, Sistema Integrado de Transporte Automotor, Página 4, disponible en [http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/ia\\_mpl060501.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/ia_mpl060501.pdf)

<sup>52</sup> Ver informe SIGEN citado en la anterior nota al pie e Informe del Jefe de Gabinete de Ministros a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Informe N°70 , Abril de 2007. Disponible en <http://www.jgm.gov.ar>

<sup>53</sup> Informe que finaliza su periodo auditado, en diciembre de 2004.

*mejoramiento –entre otros- que de ello se derivan*<sup>54</sup>.

En forma coincidente, el informe de la SIGEN observa: "*#3. A pesar que los concesionarios no cumplen con los Programas de Emergencia de Prestación del Servicio la Secretaría de Transporte autoriza el pago del subsidio*"<sup>55</sup>.

Equidad: En su formulación actual, la política de subsidios al transporte de pasajeros por automotor y ferrocarriles, genera dos tipos de inequidades.

En primer lugar, inequidad entre los ciudadanos del AMBA y los del resto de país, por ser en el AMBA donde se vuelcan comparativamente los mayores recursos en términos de subsidios<sup>56</sup>. Aún cuando por la extensión de este trabajo no analizaremos esta dimensión del problema, encontramos un buen ejemplo de esta posición en el proyecto de ley del Diputado Binner por el que propone la creación del Sistema de Infraestructura del Transporte Federal (SITFE)<sup>57</sup>.

Segundo y en el ámbito del AMBA, existiría otro tipo de inequidad y que podemos sintetizar en lo descrito por Agosta:

*"La crisis de 2001 brindó el contexto adecuado para la introducción de subsidios...justificados en todos los casos sobre la base de la inviabilidad de producir en aquel momento nuevos incrementos de tarifas, difíciles de soportar por una población empobrecida. Estos subsidios financiados básicamente a partir del fondo del gasoil poseen una estructura altamente distorsiva y regresiva*<sup>58</sup>. *Las empresas concentradas en la CABA y en los corredores de mayores ingresos reciben mayores montos por vehículo, lo que contribuye a acentuar la concentración empresarial sin favorecer mejoras de calidad del servicio en las áreas de menores ingresos.*"<sup>59, 60</sup>

Un tercer tipo de inequidad -que en parte esta descripta en la cita anterior de Agosta- es la que sufren los que por cuestiones geográficas no pueden acceder al transporte público de pasajeros. Como desarrollamos en extenso en el punto III.2.1<sup>61</sup>, a la no accesibilidad geográfica quedan principalmente expuestos las personas pobres que por esta condición, se ven obligados a asentarse en lugares poco poblados de escaso valor inmobiliario o intrusables. Potencialmente deberían ser las personas que más se benefician de una tarifa subsidiada, pero esta potencialidad no se realiza si físicamente no pueden acceder –o se ven limitados a acceder- al servicio.

---

<sup>54</sup> Informe aprobado por la Resolución AGN 82/2006, disponible en: [http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006\\_082.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006_082.pdf) . Resulta coincidente en este punto

<sup>55</sup> Documento citado en la nota al pie número 13 del presente informe, página 20.

<sup>56</sup> Sin querer profundizar en este punto si se analizara el total de las transferencias realizada desde la Nación a las provincias, especialmente si se la divide por el número de habitantes, podría llegarse a una conclusión distinta.

<sup>57</sup> Exp. N° 4283-D-2006 del 3 de Agosto de 2006.

<sup>58</sup> El subrayado nos pertenece.

<sup>59</sup> Ver Roberto Agosta, "Transporte: Vías para un desarrollo equitativo y sustentable", página 13, disponible en <http://www.fi.uba.ar/materias/6807/contenidos/Agenda%20Transporte.pdf>

<sup>60</sup> Los informantes clave N°3 y N°8 hicieron una evaluación similar a la realizada por Agosta en este texto.

<sup>61</sup> III.2.1.- Accesibilidad: Falta de accesibilidad geográfica, en barrios del AMBA.



Sustentabilidad: Al analizar el cuadro N°3 y la figura N°1 se observó el fuerte crecimiento de los recursos destinados al transporte automotor público de pasajeros a través del SISTAU. Pudimos constatar, también, la existencia de un salto entre 2005 y 2006, tendencia que teniendo en cuenta el nivel de ejecución hasta abril se mantiene constante para el año 2007.

En este aumento, tuvo especial impacto lo normado por los Decretos N°564/05 y 678/06<sup>62</sup> y la Resolución de la Secretaría de Transporte N°98/07.

La pregunta por la sustentabilidad de este sistema se origina en el hecho de que en función de los datos que se han podido recabar en el desarrollo de esta investigación, los recursos originados por el impuesto al gasoil destinados al SISTAU ya no resultarían suficientes para afrontar estas transferencias. En este sentido, y desde el dictado del Decreto N° 678/06, ha sido necesario recurrir a partidas del presupuesto nacional para completar estas erogaciones.

➤ **Propuestas de acciones de incidencia:**

- Desde lo normativo: Impulsar una reforma al actual sistema de subsidios al transporte automotor de pasajeros, para destinar una parte de los mismos al fomento prioritario del transporte en barrios con escasa o nula accesibilidad geográfica en el AMBA. Una vía para que esto sea posible debería considerar la modificación del art. 12 de la Ley N° 26.208 designando a este subsistema entre los beneficiarios del Fondo Fiduciarios de Infraestructura.

*III.3.2.- Programa de inversiones en los trenes del AMBA*

➤ **Estado de Situación:**

Desde que fuera declarada la emergencia ferroviaria por el Decreto N° 2075/02, el rol del Estado Nacional como financiador de obras, trabajos indispensables y adquisiciones para el transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo en el AMBA ha tenido un fuerte crecimiento. Actualmente, el marco normativo de estas inversiones lo constituyen el Decreto N° 1683/05 y la Resolución de la Secretaría de Transporte N° 187/06.

Ilustramos esta afirmación con los datos que se desprenden del Cuadro N° 5 y la Figura N° 2.

---

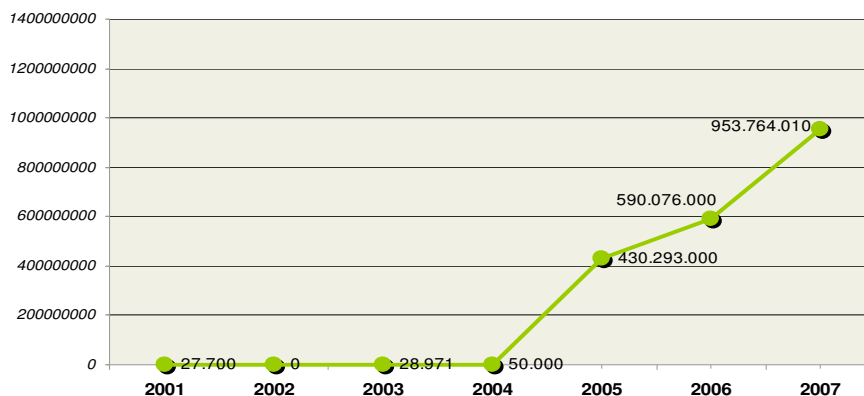
<sup>62</sup> Que entre otras medidas estableció el Régimen de Compensaciones Complementarias al SISTAU.

**Cuadro Nº 5**  
Evolución en pesos a valores históricos, transferencias a empresas ferroviarias.  
Programa 55, inc. 5 del presupuesto nacional de cada año.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Transferencias a empresas ferroviarias	27.700	-	28.971	50.000	430.293.000	590.076.000	953.764.010	1.974.211.981

Transferencias a empresas ferroviarias, programa 55, inc 5 del presupuesto nacional de cada año.

Figura 2



Fuente: Decisión Administrativa del Jefe de Gabinete, que distribuye cada año las partidas presupuestarias del ejercicio<sup>63</sup>.

El Anexo Nº1 del Decreto Nº1683/05, constituye otra fuente para evaluar la cantidad de obras y contrataciones previstas para los servicios ferroviarios del AMBA. En él, se prevén 121<sup>64</sup> proyectos, que incluyen: obras integrales y civiles (construcción de estaciones y terminales multimodales), compra y reparación de material rodante, señalamiento y telecomunicaciones, electrificación de líneas y renovación de vías.

➤ **Puntos Críticos:**

**Resolución Nº 115/2002:**

Entre los años 2002 y 2005, en el marco de la emergencia ferroviaria y de acuerdo con lo establecido en el Resolución Nº115/02 del Ministerio de la Producción, se estableció un régimen por el que se rigió la contratación de obras y trabajos indispensables para cada una de las empresas concesionarias.

<sup>63</sup> Si bien los datos proporcionados por las Decisiones Administrativas constituyen un indicador aproximado del aumento que vienen experimentando estas transferencias, el mismo tiene un sesgo a la baja. Pues durante la ejecución de los presupuestos 2004 y 2005 (especialmente en 2005) el programa 55 se benefició con importantes reasignaciones presupuestaria que elevan la línea de tendencia descripta. Se ha utilizado la información consignada en las Decisiones Administrativas, puesto que la disponible al ciudadano sobre ejecución presupuestaria no tiene el nivel de desagregación suficiente para este tipo de análisis.

<sup>64</sup> Número que ha ido en aumento como consecuencia de la inclusión, a través de Resoluciones de la Secretaría de Transporte, de nuevas obras.

La aplicación de este régimen<sup>65</sup> ha sido objeto de duros señalamientos en informes emitidos por la Sindicatura General de la Nación y la AGN<sup>66</sup>; mereciendo incluso la presentación de una denuncia del Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas<sup>67</sup>. En este sentido, la auditoría transversal de la SIGEN sobre el transporte ferroviario de pasajeros, señala:

*"6. La Secretaría de Transporte no ha establecido procedimientos a fin de llevar a cabo la determinación del precios máximos, ni ha fijado los mismos de acuerdo con lo previsto por la Resolución MP 115/02...Ante la falta de fijación de los precios máximos, el valor de las obras es fijado por el procedimiento de contratación y/o de adjudicación".* Recomienda al auditado: *"dar cumplimiento a las disposiciones del artículo mencionado, ya que como bien se señala en uno de los Considerandos de la Resolución MP N° 115/05, el establecimiento de montos máximos configura un mecanismo simple e idóneo a los fines de limitar la discrecionalidad en los procedimientos de selección del contratante"*<sup>68</sup>.

#### Resolución N° 187/2006:

Posteriormente y por Resolución de la Secretaría de Transporte 187/2006, se aprobó un nuevo "PROCEDIMIENTO PARA LA CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS, TRABAJOS INDISPENSABLES Y ADQUISICIÓN DE BIENES APROBADO POR DECRETO N° 1683/05". Si bien este procedimiento representa una mejora con relación al régimen establecido por la Resolución 115/2002, no surge de su lectura la incorporación expresa de mecanismos de participación social que favorezcan la transparencia de las contrataciones realizadas a través del mismo.

Esta cuestión resulta fundamental, si tenemos en cuenta que sólo el uso eficaz, económico y eficiente de los recursos asignados a la realización de las obras aprobadas por el Decreto N° 1683/2005, permitirá introducir las mejoras indispensables para que el ferrocarril este en condiciones de recuperar el rol estratégico que le cabe, en el sistema de transporte público de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires.

#### **Propuestas de acciones de incidencia:**

- En la etapa de ejecución de las obras: Teniendo en cuenta el impacto que algunas de estas obras podrían tener para el transporte del AMBA, hacer una presentación ante la Secretaría de Transporte para que informe (de acuerdo con la instrucción que le fuera impartida por el

---

<sup>65</sup> En el periodo indicado.

<sup>66</sup> Ver informes aprobados por las Res. AGN N°51 y 58/07, disponibles en <http://www.agn.gov.ar/>

<sup>67</sup> Disponible en

<http://www.mpf.gov.ar/FIA/Denuncia%20contra%20la%20Secretaria%20de%20Transporte.pdf>

<sup>68</sup> Auditoría Transversal de la SIGEN sobre el transporte ferroviario de pasajeros, página 25 y 26, disponible en [http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/ia\\_mpl060502.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/ia_mpl060502.pdf), el subrayado nos pertenece.

artículo N°3 del Decreto N°1683/2005<sup>69</sup>) el cronograma de ejecución de cada una de las obras incorporadas en el Anexo N°1 del Decreto N° 1683/2005. En base a esa información desarrollar acciones de incidencia por parte de las organizaciones que integran la red - y otras que puedan incorporarse- para monitorear que esos plazos se cumplan.

Se considera que existen al menos tres grupos con especial interés en este monitoreo: 1) las personas con movilidad reducida respecto a las obras de construcción o reconstrucción de estaciones sin barreras arquitectónicas, 2) los usuarios de líneas que se prevén transformar del servicio diesel al eléctrico (Belgrano Sur, Roca y San Martín). 3) los usuarios del ferrocarril Sarmiento, con relación a las obras de soterramiento del corredor ferroviario Caballito - Moreno, pues finalizadas las mismas se removería uno de los obstáculos principales para aumentar frecuencia del servicio.

- En la etapa de contratación de las obras: 1) Propiciar reformas al régimen de contrataciones vigente con el fin de incorporar mecanismos que permitan una mayor transparencia, publicidad y participación ciudadana. - Realizar un monitoreo cívico pormenorizado (el que eventualmente podría incluir la incorporación de testigos sociales en los procesos) de la aplicación de la Res. ST 187/06, utilizando para ello la experiencia acumulada por el programa Contrataciones Públicas Transparentes del Área de Transparencia y Anticorrupción de Poder Ciudadano. 2) Propiciar en ese marco pactos de integridad<sup>70</sup> entre los proveedores de obras y materiales ferroviarios; mercados que de acuerdo con lo revelado por algunos de los informantes claves y la bibliografía analizada presenta un reducido número de oferentes, algunos de los cuales se encuentran vinculados a los concesionarios del servicio.

#### **4. Proyecto de ley de reordenamiento de la actividad ferroviaria**

##### **➤ Estado de Situación:**

El 31 de mayo, el Poder Ejecutivo Nacional presentó un proyecto de ley que modifica sustancialmente la actividad ferroviaria en general y la del AMBA en particular.

A través de esta ley, se crean dos nuevas empresas estatales:

- 1) La Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE, y
- 2) La Operadora Red Ferroviaria SE, la que tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario tanto de cargas como de pasajeros, en todas sus formas que le sean asignados, incluyendo el mantenimiento del material rodante.

---

<sup>69</sup> Por Resolución de la Secretaría de Transporte N° 328/2006 se aprobó el programa de obras y trabajos indispensables a realizar durante el ejercicio 2006. De acuerdo con la información disponible para el desarrollo de investigación no se ha dictado para el año 2007 una norma de igual tenor.

<sup>70</sup> Esta propuesta no podrá prescindir de un detallado análisis sobre la estructura de mercado del sector.

➤ **Propuestas de acciones de incidencia:**

Teniendo en cuenta la profunda reforma que introduce esta ley, se propone las siguientes acciones de incidencia por parte de la Red:

- Monitorear el debate parlamentario de la ley, el 25 de Junio la Comisiones de Infraestructura, Vivienda y Transporte, De Asuntos Administrativos y Municipales y De Presupuesto y Hacienda, emitieron despacho introduciendo modificaciones al proyecto presentado por el Ejecutivo.
- Hacer contribuciones para precisar que procedimientos pertinentes utilizara para asegurar -de acuerdo con lo establecido en el art. 5- la transparencia de su gestión.
- Hacer contribuciones para establecer presupuestos mínimos de transparencia y participación con el que debe contar el régimen de contrataciones de las nuevas empresas y que de acuerdo con lo fijado por el art. 13 será determinado en los respectivos estatutos de las empresas.
- Hacer contribuciones para precisar los mecanismos de participación de la sociedad que se establecen en el art. 15 del proyecto de Ley.

“En la gestión de sus asuntos deberán garantizar la transparencia en la toma de decisiones, la efectividad de los controles y promover mecanismos de participación de los diversos sectores de la actividad y de la sociedad”.

### **PODER CIUDADANO**

La Fundación **Poder Ciudadano** es una organización no gubernamental independiente y sin fines de lucro. Creada en 1989, es el capítulo argentino de Transparencia Internacional.

Su misión es promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.

**[www.poderciudadano.org](http://www.poderciudadano.org)**