



El rol social de los Entes Reguladores: el caso de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)*

* Informe realizado por Craig Fagan cfagan@transparency.org; y Guido Szechter.

1. Sobre los Entes Reguladores

Los **Entes Reguladores** son los organismos estatales responsables del control de la buena prestación de los servicios públicos concesionados a empresas privadas, tanto en calidad como en oportunidad, cobertura y precio. Han sido creados para controlar la aplicación de las normas que regulan la relación usuario-empresa. Es decir, que ante un incumplimiento por parte de las proveedoras de servicio, es el Ente Regulador quien hace valer los derechos del usuario.¹

Los entes reguladores asesoran a los gobiernos nacionales y federales en los temas de su incumbencia, y frecuentemente administran fondos especiales para la promoción de obras y subsidios de tarifas a algunos sectores de la población o de la actividad productiva.

Las principales funciones de los entes reguladores con respecto a las empresas prestadoras de los servicios (concesionarias) son:

- Controlar el cumplimiento de la legislación nacional o provincial vigente.
- Aprobar (si la legislación así lo establece) y controlar las tarifas a aplicar.
- Reglamentar sus actividades en todo lo atinente a calidad de los servicios prestados, causales de interrupción y reanudación y multas por su incumplimiento, medición y facturación de su prestación a los usuarios,

¹ Enciclopedia de Ciencias y Tecnología en Argentina, ver en: http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Entes_reguladores_de_Argentina

normas de seguridad, normas de procedimientos técnicos, normas de uso del espacio público.

Las principales funciones de los entes reguladores con respecto a los usuarios de los servicios son²:

- Informar, proteger y defender adecuadamente sus derechos según lo establecido en la legislación vigente y los contratos de concesión según el principio de *tutela efectiva*.
- Contestar y resolver reclamos, supervisando la respuesta dada por la concesionaria al reclamo del usuario. En caso de conflicto o divergencia irresoluble, implementar directamente las soluciones da través de resoluciones obligatorias para las partes.
- Velar por la protección de la propiedad, medio ambiente, y la seguridad pública.

Estas funciones de un ente regulador tienen que ver con su contribución a un sistema de mejor gobernanza y mejor desempeño de la democracia.

La calidad de cualquier sistema democrático (y de todos sus componentes, es decir, agencias, entes, organismos, etc.) depende del grado en que las decisiones y acciones del gobierno responden efectivamente a los intereses, necesidades y perspectivas de la ciudadanía³. Es en este ámbito que un ente regulador asume un rol clave para la gobernanza de un país. Esto significa que los entes reguladores deben promover políticas que impulsan al gobierno a estar más orientado por el interés público. Estas políticas deben englobar los controles y la rendición de cuentas que buscan que el comportamiento de los representantes políticos y funcionarios estatales y agentes del sector público sea responsable, públicamente motivado y respetuoso de las libertades y derechos ciudadanos.

2. Los Entes Reguladores en la Argentina

Los Entes Reguladores fueron implantados en la Argentina a lo largo de la década del 90, en el contexto del transcurso privatizador, originado a fines de los años 80 con la Ley de Reforma del Estado. Producto de estas privatizaciones y los contratos de concesión, las empresas proveedoras de bienes y servicios públicos, tales como el agua potable, gas, electricidad, transporte, comunicaciones, etc., han desempeñado sus servicios. Es por eso necesario el control estatal de precios y calidad de los bienes y servicios, que efectivamente se realiza mediante estos entes reguladores nacionales.

² Idem.

³ <http://ccs.ciesas.edu.mx/cuadernos/CPD/CPD%20Texto%2006.pdf>

Los principales entes reguladores en Argentina son:

- [Comisión Nacional de Regulación del Transporte \(CNRT\)](#)
- [Ente Nacional Regulador de la Electricidad \(ENRE\)](#)
- [Comisión Nacional de Comunicaciones \(CNC\)](#)
- [OCCOVI - Órgano de control de concesiones viales](#)
- [Ente Nacional Regulador del Gas \(ENARGAS\)](#)
- [Ente regulador de Agua y Saneamiento \(ERAS\)](#)

Para ello, **Poder Ciudadano** considera necesario contar con una sociedad civil plural, una esfera pública activa y un sistema de partidos representativo y competitivo que promuevan un desempeño responsable y eficaz por parte del gobierno de sus deberes de control y los entes reguladores entre sí. La separación de poderes, los pesos y contrapesos, un sistema independiente de procuración de justicia, así como diversas instancias de vigilancia y control regulador son elementos que coadyuvan a fortalecer la rendición de cuentas y el Estado de derecho donde la eficiencia caracterice el gasto público.

Contexto actual: el caso de la CNRT

Tomaremos como caso más significativo el de la **Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)**, debido al reciente accidente que se produjo en la estación Once de trenes, donde una formación de la línea Sarmiento no frenó al terminar su recorrido y luego de estar 39 segundos a la deriva sin control colisionó fuertemente, dejando un saldo de 51 muertos y más de 700 heridos⁴.

La **Comisión Nacional de Regulación del Transporte**⁵ es el organismo encargado de controlar y fiscalizar la provisión de servicio público de transporte automotor y ferroviario de cargas y pasajeros, sujeto a la jurisdicción nacional.⁶

⁴ Las causas del accidente aún están siendo investigadas, aunque los primeros peritajes demuestran que uno de los frenos no funcionaba y que el tren estuvo a la deriva durante los 39 segundos previos al choque. http://www.clarin.com/ciudades/Tragedia_de_Once-pericias_0_684531727.html

⁵ Creada en 1996, mediante el Decreto de Reforma del Estado, N° 660/96, Art. 40. Ver en http://www.cnrt.gov.ar/estructu/norma/dec_660-96.HTM

⁶ Estatuto de la CNRT, Decreto N° 1388/96, ver en http://www.cnrt.gov.ar/estructu/norma/dec_1388-96.htm

La responsabilidad de este ente es enorme, si consideramos que una gran parte de la población (sobre todo la metropolitana) utiliza el transporte público de manera frecuente⁷. Casi la mitad de las personas que entran a la Ciudad de Buenos Aires desde la periferia, lo hace mediante tren (%17) o colectivo (%29)⁸.

Según surge de un informe de ACIJ⁹, “en cuanto a la situación institucional del organismo, se destaca la falta de independencia y transparencia, así como la ausencia de una verdadera planificación de reestructuración, considerando que la CNRT se encuentra intervenida por el Poder Ejecutivo Nacional desde el 2001”. La permanencia de esta intervención afecta principios jurídicos elementales de independencia, transparencia y control, y vulnera los derechos constitucionales de los usuarios.

Es creciente la preocupación institucional sobre el sistema de regulación, fiscalización y control del transporte público. Los recurrentes informes de la AGN, los pedidos de informes y resoluciones emitidos en el Congreso Nacional, las sentencias judiciales y las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo de la Nación constituyen un ejemplo. A ella se suman las investigaciones y actividades de incidencia desplegadas por las organizaciones de la sociedad civil¹⁰.

Mucho tiempo antes del accidente de Once en febrero pasado, ya se habían detectado importantes debilidades en la actividad de control del servicio público de transporte ferroviario. En particular, surgieron críticas por el control realizado por la CNRT sobre el sistema de contrataciones y ejecución de obras de mantenimiento. Asimismo, la Secretaría de Transporte no elaboró el régimen de penalidades previsto para la emergencia ferroviaria, lo que impide la tarea de control de la CNRT.

De los diferentes informes al respecto que realizó en los últimos tiempos la Auditoría General de la Nación, surge que existe supuestamente un déficit tanto en cuanto a la transparencia en la rendición de cuentas y en el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria por parte de la empresa concesionaria, como en las tareas de control que debiera realizar la CNRT. Entre las deficiencias detectadas, se afirman las siguientes alegaciones¹¹:

- La Empresa Trenes Buenos Aires S.A. no ha efectuado en su totalidad, la presentación de los Planes de Mantenimiento referidos al período auditado, conforme a lo establecido contractualmente y a los lineamientos del Órgano de Control. Más aun, tampoco dio respuestas a los pedidos de aclaración y/o adicionales que se le efectúan sobre la

⁷ Durante el mes de marzo 2012 se contabilizaron 26.955.917 pasajes pagos en el total de la red de ferrocarriles metropolitanos, y unos 22.809.373 en la red de subterráneos. Fuente CNRT <http://www.cnrt.gov.ar/usuarios/index.htm>, Ir a “Estadísticas”.

⁸ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: <http://www.slideshare.net/EMBARQNetwork/2011-city-of-buenos-aires-achievements-sustainable-mobility-plan>

⁹ http://acij.org.ar/wp-content/uploads/ACIJ_-_Resumen_Ejecutivo_-_Transporte_sin_control_usuarios_indefensos.pdf

¹⁰ Idem

¹¹ http://www.agn.gov.ar/informes/fichas/f_023_08_02_09.pdf

documentación entregada. Asimismo, ha efectuado algunas presentaciones de informes, de los avances que se registran, en forma irregular, sin contemplar la periodicidad exigida por contrato. Ante la situación descripta, la CNRT no adoptó medidas para que se reviertan estos incumplimientos.

- Los distintos componentes del sistema de vía presentan un estado deficitario, ante lo cual, y como paliativo de la situación, se impone restricciones a las velocidades máximas de circulación. Por su parte, los Pasos a Nivel (PAN) evidencian déficit en su estado de conservación, observándose que el Concesionario no efectúa la normalización de la totalidad de las falencias constatadas por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte en ellos¹².
- En cuanto al material rodante, Trenes Buenos Aires S.A. (TBA) no realiza un mantenimiento adecuado. Tampoco brinda respuesta técnica, en tiempo y forma, a las irregularidades detectadas por la CNRT mediante sus inspecciones de seguridad a dicho material; constatándose además, que las unidades que se utilizan para la prestación del servicio, presentan anomalías que afecta el confort de los usuarios.
- A juzgar por el deficitario estado general de conservación que presenta el sistema, la gestión del Concesionario puede caracterizarse como ineficaz, dado que no se observa para el mantenimiento, una respuesta técnica acorde al estado en que se encuentran los bienes concesionados.
- El control efectuado por la CNRT, con relación a la seguridad y el mantenimiento del material rodante de la Empresa, no se condice con las metas físicas que se han propuesto alcanzar (II Carta de Compromiso)¹³. Asimismo, no siempre se verifican las medidas adoptadas por Trenes Buenos Aires S.A. para subsanar las deficiencias observadas, ni tampoco efectúa la CNRT un seguimiento sobre su evolución.
- Como causal del atraso y paralización de algunos trabajos y obras de mantenimiento, TBA aduce demoras en los pagos de los certificados de obra y falta de redeterminación de los precios contratados. Estas circunstancias no justifican atrasos por culpa del Concedente, pero la CNRT ni lo rechazó en forma expresa ni lo elevó a instancias superiores. No hay constancias de que la Autoridad de Aplicación o la CNRT hayan impuesto penalidades por esta causa, ni de que se haya hecho reserva de derechos respecto de las eventuales implicancias de este atraso.
- En inspecciones realizadas por la CNRT, se ha podido constatar que en casi todos los casos relevados hay fallas de seguridad en los trenes tales

¹² Recordar el accidente de hace unos meses nomás, cuando un colectivo de la línea 92 chocó con dos trenes en la Estación de Flores. <http://www.lanacion.com.ar/1405772-tren-arrollo-a-un-colectivo-hay-varios-heridos>

¹³ http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/2da_Carta_CNRT.pdf

como falta de manija de freno de emergencia, volante de freno de mano faltante, freno de mano inoperante o cilindro de freno inoperativo¹⁴.

Respecto a los subsidios otorgados por parte del Estado Nacional, la AGN encontró que¹⁵:

- En cuanto al marco normativo, el procedimiento dispuesto por la resolución ST N° 187/06 se aparta del establecido en los Contratos y sus Addendas, ya que en lo que respecta a las obras por administración, en particular las obras que no se hallaban previstas en los Contratos y sus Addendas, implican en realidad una adjudicación directa a los Concesionarios, autorizándose simultáneamente la subcontratación de los trabajos por parte de éstos. Corresponde observar que dada la trascendencia económica de la obra, y que el principio que rige en materia de obra pública es el de licitación, hubiese resultado apropiado efectuar dicho procedimiento a fin de obtener un precio más conveniente y dotar de mayor transparencia a la contratación.
- La Resolución ST N° 187/06 no establece la obligatoriedad de efectuar una estimación del costo de las obras con anterioridad al procedimiento de selección. Lo que se pretende destacar es que no existe por parte de la Autoridad Administrativa una estimación de costos previa al inicio del procedimiento de contratación, que sea objetiva e independiente del criterio del concesionario, por cuanto ésta se realiza sobre los datos que aquel aporta.

Lo interesante es que la mayoría de estos puntos, fuera del hecho de ser preocupantes dada la alta importancia del servicio ferroviario, refieren a problemas destacados como posibles fuentes causales del accidente ferroviario en la estación de Once.

3. Conclusiones y recomendaciones

Respecto al desempeño de la CNRT, entonces, cabe concluir que se deberían arbitrar los medios para hacer efectiva la vigencia de los principios que enuncia, en virtud de que la transparencia se logra mediante la publicidad y difusión de las contrataciones, que al mismo tiempo asegurará la concurrencia y posibilitará el control social sobre la ejecución del gasto público.

¹⁴ http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2008/2008_023.pdf pag. 48.

¹⁵ http://www.agn.gov.ar/informes/fichas/f_206_09_02_09.pdf

Así, la fijación de precios máximos, resultaría de significativa importancia por la implicancia directa que tiene en la planificación presupuestaria, puesto que establecer previamente el costo oficial de las obras constituye un parámetro al que deberán ajustarse las ofertas y eventualmente permitirá confirmar la conveniencia de las mismas, asegurándose una mayor transparencia en el procedimiento de selección¹⁶.

También, tomamos conocimiento de que debería la CNRT poseer un área especializada de atención de usuarios, a diferencia de otros organismos de control que si la tienen. Además, los recursos informáticos utilizados son deficientes y no permiten sostener la confiabilidad de los datos ingresados¹⁷.

La condición económica de la CNRT es de extrema debilidad, puesto que, en primer lugar, carece de capacidad jurídica para desarrollar su propia política presupuestaria, lo que afecta su autonomía e independencia.

Por lo tanto, **Poder Ciudadano** considera que con el panorama existente, la reestructuración se presenta como la más viable de las alternativas posibles para readecuar el funcionamiento de la Comisión a sus obligaciones legales.

- Es necesario que se diseñe una política pública de reforma integral de dicha Comisión.
- Es preciso que se instrumente un canal formal de participación directa de los usuarios/as (audiencia pública, elaboración participada de normas, mesa de diálogo, etc.) para que exista la oportunidad de expresar todas las opiniones y perspectivas existentes en el entramado social y presentar propuestas de la sociedad civil.
- Del mismo modo, resulta esencial que se garantice un amplio acceso a la información de carácter público del organismo.
- Es necesario que la CNRT (como cualquier organismo público) se disponga a ampliar y fortalecer los espacios de control democráticos y de rendición de cuentas.
- Es imprescindible lógicamente que durante la gestión pública las autoridades aseguren un ámbito de integridad de la función pública, donde ética se caracteriza la conducta y las respuestas.

¹⁶ http://www.agn.gov.ar/informes/fichas/f_206_09_02_09.pdf

¹⁷ http://acij.org.ar/wp-content/uploads/ACIJ_-_Transporte_sin_control_usuarios_indefensos.pdf Pág 34.

Anexo I

Un caso de “sobre-estimación” de subsidios como ejemplo¹⁸:

Según aduce el consultante la línea 32 "El Puente" cobra tarifas excesivas a los pasajeros, que incumple el recorrido, hay falta de servicio normal que es reemplazado por servicios diferenciales con tarifas más caras y monopolio en el servicio.

Asimismo, parece existir una diferencia entre los subsidios otorgados por la Secretaría de Transporte a la línea 32 por la cantidad de unidades en funcionamiento y la cantidad real de unidades en funcionamiento habilitados por la CNRT. El consultante denuncia que la Secretaría de Transporte recibe \$17.000 por mes por unidad de colectivo **que se continúa cobrando aún para unidades que no se encuentran en funcionamiento.** También denuncia que existe una **diferencia entre el kilometraje que figura en las unidades que reciben gas oil subsidiado y el efectivo kilometraje recorrido,** lo que produce un excedente de gas oil subsidiado que no es utilizado por las unidades. Según aduce el consultante, se produce una venta sobre el excedente de gas oil.

¹⁸ Disco compartido de Poder Ciudadano, Carpeta: N:\TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCION\ALAC\CASOS ALAC\Casos Abiertos\Casos Linea 32. Sergio Correa

Anexo II

Acceso al Transporte Publico

Guía de Tramites y Organismos para el Gran Buenos Aires

Por Poder Ciudadano

Cantidad de líneas de Transporte Público de Pasajeros que recorren el GBA

Por el Gran Buenos Aires transitan 300 líneas de colectivos (135 de competencia nacional, 101 provincial y 64 municipal), operadas por más de dos centenares de empresas privadas. A estas se suman 7 líneas ferroviarias (u 8 si se incluye el Tren de la Costa): Belgrano Norte, concesionada a Ferrovías SAC, Belgrano Sur, Roca y San Martín a cargo de UGOFE SA, Mitre y Sarmiento de TBA SA y la línea Urquiza concesionada a Metrovías SA quien también tiene a su cargo las 6 líneas de subterráneos y el premetro que recorren la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Organismos públicos con competencia en la materia

Debido a la superposición de jurisdicciones en la región, existe más de un organismo con competencia en materia de fiscalización y regulación del transporte público de pasajeros. Al ámbito nacional corresponden los servicios ferroviarios metropolitanos, el subterráneo, el premetro y las líneas de colectivos que circulan dentro de la ciudad de Buenos Aires o que la conectan con los municipios (líneas 1 a 199). La fiscalización y control de estos servicios corresponde exclusivamente a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), mientras que la regulación la comparte con la Secretaría de Transporte de la Nación. Todos los colectivos que conectan dos o más municipios, sin ingresar a la Capital (líneas 200 a 499), son de competencia provincial, y quedan a cargo de la Dirección Provincial de Transporte de la provincia de Buenos Aires su control y fiscalización. Por otra parte, a cada jurisdicción municipal responden los servicios prestados por las líneas comunales que no salen del municipio (líneas 500 en adelante), que son controladas por las Direcciones de Transporte locales.

Principales debilidades del Sistema de Transporte Público de Pasajeros del GBA

Si se considera la cantidad de actores involucrados, se advierte la complejidad que conlleva el funcionamiento del sistema, no solo por el grado de atomización de sus operadores, sino también en lo que hace a su fiscalización y regulación por las diversas jurisdicciones involucradas. Puede afirmarse que una de las principales deficiencias del Sistema de Transporte Público Metropolitano es la escasa coordinación entre las jurisdicciones involucradas, y la consiguiente superposición de competencias de regulación, control y fiscalización que terminan redundando en una baja eficiencia del sistema en conjunto. Esto trae aparejado innumerables dificultades a la hora de planificar y ejecutar políticas públicas integrales, como también para constituir una Autoridad Metropolitana de Transporte que regule la materia y busque solucionar la ausencia de complementación intermodal, la falta de integración tarifaria, la fragmentación jurisdiccional y la inexistencia de políticas participativas.