

Informe Final
(Período 2009-2011)

Datos del Proyecto

1. Denominación del proyecto: **“El transporte público de pasajeros. Análisis institucional y de gestión en la prestación del servicio en el área del Gran Mendoza. Propuesta de lineamientos para diseñar una política pública.”**
2. Director: **Lic. María Cristina BARBOSA**
3. Equipo: Mgter. Mirta Elena MARRE; Dra. Marcela BALLABIO; Lic. Carlos NOVELLO; Lía Martínez; Jorge Valle.
4. Breve Descripción del proyecto: **La investigación ha abordado las dificultades del sistema de transporte público de pasajeros en el área urbana del Gran Mendoza, entre las que podemos mencionar incumplimiento de frecuencias, deficiente estado de las unidades, congestión y contaminación. Para ello se ha realizado un análisis institucional de los organismos gubernamentales involucrados; así como también de la normativa vigente; de los mecanismos de articulación y de participación que existen; y si es que hay vacíos legislativos que impidan al Estado cumplir con su función de fiscalización, etc. Se han identificado y propuesto lineamientos de política pública para el transporte público de pasajeros.**

Objetivos

Describir para cada objetivo específico planteado originalmente, el logro alcanzado y las actividades desarrolladas.

Grado de Avance de los objetivos propuestos

Describir para cada objetivo específico planteado originalmente, el porcentaje de logro alcanzado y las actividades desarrolladas.

<i>Objetivos Particulares</i>	<i>Porcentaje de logro alcanzado</i>	<i>Actividades desarrolladas</i>
<ul style="list-style-type: none">• Realizar un análisis institucional de los organismos gubernamentales que entienden en la temática del transporte público de pasajeros para mejorar las relaciones entre los usuarios y las empresas prestadoras del servicio.	100%	<ul style="list-style-type: none">• Se identificaron distintos organismos vinculados a la temática y se entrevistó a informantes claves. Entre los organismos encontramos:<ul style="list-style-type: none">▪ Subsecretaría de Servicios Públicos▪ Dirección de Vías y Medios de Transporte, ambas del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos.▪ Comisión Nacional de Regulación del Transporte.▪ SIPEMON▪ AUTAM• Asimismo se detectaron aspectos críticos de la gestión del sistema.
<ul style="list-style-type: none">• Efectuar un análisis de la normativa vigente por medio de una perspectiva amplia y dinámica a fin de detectar vacíos legislativos y legislación inadecuada que pueda producir efectos adversos y más perjudiciales que el objetivo por el cual fueron concebidos.	100%	<ul style="list-style-type: none">• Se ha realizado un listado exhaustivo de las Leyes, así como también análisis de Decretos y Resoluciones dictadas para la regulación y ordenamiento del transporte público: <p>En términos generales, el sistema de transporte público para Mendoza se rige por las leyes 4305/93, 6082/93 y el reglamento 867/94. Estas reconocen como autoridad de coordinación a la Dirección de Vías y Medios de Transporte (DVMT), dependiente de la Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte de la Provincia. La ley 6082/93 establece que el servicio puede prestarse por</p>

		<p>administración, por concesiones formales o por simples autorizaciones o permisos y que al sistema lo componen estos subsistemas a) servicios de transporte de colectivo: red de trolebuses y de ómnibus, b) servicios de transporte escolar, c) servicios de taxímetros, d) servicios de remises y e) servicios contratados. Puntualmente en el desarrollo del análisis consideramos únicamente al servicio de transporte de colectivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe otra gran cantidad de normas complementarias y regulatorias, como resoluciones ministeriales y ordenanzas municipales que completan un marco jurídico complejo y que se encuentran en proceso de análisis.
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un análisis comparativo con otros sistemas de transporte público de pasajeros en otras provincias o países. 	100%	<ul style="list-style-type: none"> • Relevamiento documental de otras experiencias de prestación del servicio de transporte público. Actualmente en proceso de análisis (Transantiago, Chile y Curitiba, Brasil) • Análisis de casos Transantiago en Chile, y Rosario en Argentina. • Identificación de sus principales similitudes y diferencias. •
<ul style="list-style-type: none"> • Identificar pautas para orientar el funcionamiento del sistema, la participación de usuarios, la relación empresa-gobierno para generar una gestión eficiente y segura. 	100%	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de otros actores institucionales no gubernamentales tales como SIPEMON, AUTAM. • Elaboración de un exhaustivo marco teórico sobre la problemática del transporte público de pasajeros en Gran Mendoza.
<ul style="list-style-type: none"> • Definir líneas estratégicas para conformar una política pública para la prestación del servicio. 	100%	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración de lineamientos políticos atendiendo a dimensiones como gestión, planificación, control.

--	--	--

Índice Informe final

Introducción.....	Pág. 7
1. Transporte Público de pasajeros en Gran Mendoza	Pág. 8
1.1 La economía del transporte.....	Pág. 8
1.2 Congestión	Pág. 10
1.2.1 Alternativas.....	Pág. 15
1.3 Contaminación	Pág. 16
1.4 El Gran Mendoza	Pág. 16
1.5 Prestación en el Gran Mendoza.....	Pág. 17
1.5.1 Desarrollo del transporte público de pasajeros desde principios de los '90 hasta 2005.....	Pág. 17
1.5.2 Prestación del servicio en la actualidad.....	Pág. 19
1.6 Estructura de recorridos en el Gran Mendoza	Pág. 21
2. Análisis Normativo	Pág. 23
2.1 Análisis de las normas provinciales	Pág. 23
3. Análisis Institucional.....	Pág. 31
3.1 Aspectos críticos	Pág. 31
4. Análisis comparado Rosario, Transantiago	Pág. 49
5. Lineamientos de política pública	Pág. 56
Bibliografía	Pág. 61

Introducción

El transporte puede ser definido como el movimiento de personas y de mercancías de un lugar a otro por tres **medios** diferentes (aéreo, terrestre, acuático) o por una combinación de estos; ó como el desplazamiento de personas por el solo hecho de que desean hacerlo. (Ballabio 2004) Es así que dicho movimiento (viaje) se realiza entre dos zonas que reciben la denominación de origen y destino. (Islas Rivera 2000)

A nivel internacional el tema del transporte de pasajeros cada día toma más relevancia en atención al elevado consumo de energía y a los cambios en los niveles de contaminación ambiental, en especial por el uso del automóvil privado. (Colmenares Guevara 2007) Ello parece darse en el marco de un proceso de crecimiento de la movilidad en el planeta, lo que genera que la gente se desplace mucho más, producto de una globalización que ha sido tremendamente transporte-intensiva. (Barbero 2010)

Analizando el presente de los países desarrollados, **incentivar a los ciudadanos a tomar decisiones de transporte más sustentables es hoy el primer objetivo**, mientras que otros se orientan hacia la mejora de los procesos de toma de decisión del gobierno y del sector transporte. En tanto que específicamente en el caso de la Unión Europea, existen propuestas que buscan la obtención de financiamiento para avanzar hacia la puesta en funcionamiento de modos de transporte limpios. (Barbero: 2010)

En lo que respecta a Latinoamérica, las problemáticas de la congestión y de transporte público de pasajeros han sido abordadas fundamentalmente en aquellas regiones en las que se ha avanzado en la redefinición del tipo de sistema que se desea. Un claro ejemplo de ello son los aportes provenientes de Chile, entre los que se destacan los de Thomson (1997), Thomson y Bull (2002) y Pardo (2009), autores de la CEPAL de gran producción científica, quienes se han abocado al **estudio de los sistemas de transporte y a la problemática de la congestión**; así como también Figueroa (2005) el cual contextualiza **el marco en el que transporte público de pasajeros comenzó a degradarse en los últimos años**.

En tanto que en México podemos encontrar a Islas Rivera (2000), quien efectúa un exhaustivo estudio sobre la situación del transporte público de pasajeros en DF, y ofrece importantes contribuciones en materia de conceptualizaciones; mientras que en Colombia Duque Escobar (2007) abordará la problemática desde la **economía del transporte**.

En la provincia de Mendoza existen diferentes trabajos realizados, especialmente desde el 2000 a la fecha, entre los que se destacan los de Severino (2000), Giner de Lara (2002), Lara de Ricci (2002) y Marsonet (2009 y 2011) realizados en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo. Los mismos, además **caracterizar al Gran Mendoza y a los distintos modos de transporte existentes, se abocan al análisis de los costos de prestación del servicio**. Otras importantes contribuciones en esta materia son las de Ballabio (2004) quien se concentra en los **determinantes de la selección de transporte público** en el Gran Mendoza, y Novello (2007) que estudia la **implementación del actual sistema de cobro por medio de tarjeta magnética** (Redbus).

Por otra parte, la **relación existente entre congestión y contaminación** es abordada por Tomassetti de Piacentini (2004); mientras que en materia de **ordenamiento territorial** podemos mencionar a Gray de Cerdán (2005). Más recientes en el tiempo son los estudios que efectúa la Facultad de Ingeniería de la UNCuyo (2010) con especial énfasis en la **modelización de los recorridos** que realizan los ómnibus y troles en el Gran Mendoza. En tanto que en materia de **análisis normativo y caracterización del estado actual del sistema de transporte público** de pasajeros en Gran Mendoza encontramos a Marre y otros (2011).

En el presente Trabajo abordaremos la problemática del **transporte público de pasajeros en Gran Mendoza**, entendiéndolo como un servicio que se presta por terceros, concentrándonos en los modos colectivo, trole, y metrotranvía, sistema aún no implementado. Asimismo nos enfocaremos en las **problemáticas de la congestión y contaminación**, así como también en un **exhaustivo análisis institucional y normativo con el objeto de formular lineamientos políticos** que sirvan a la formulación de una política de transporte público de pasajeros integral y sustentable.

El diseño de investigación con el que se ha trabajado es de tipo no experimental. Desde el punto de vista de la delimitación geográfica se tomó como referencia a los departamentos del Gran Mendoza, compuesto por Capital, Guaymallén, Las Heras, Godoy Cruz, Luján y Maipú, estudiándose específicamente los casos de Capital y Godoy Cruz por ser los de mayores problemáticas.

En relación a las fuentes de datos y procedimientos de recolección se trabajó con información **cuali-cuantitativa** proveniente de fuentes **primarias y secundarias**. En el caso de la información primaria, se realizaron *entrevistas en profundidad* a informantes calificados especialistas en la temática y a funcionarios del gobierno provincial y municipios. Mientras que en el caso de las fuentes de información secundarias, se realizó un análisis documental y estadístico explorando los distintos documentos, normativas y demás material disponible sobre la temática elegida.

1. Transporte Público de Pasajeros en Gran Mendoza

1.1 La economía del transporte

Se trata de la rama de la teoría económica que estudia el conjunto de elementos y principios que rigen el transporte de personas y bienes, y que contribuyen a la vida económica y social de los pueblos. (Duque Escobar 2007) Asimismo, se debe destacar la relación directa o positiva entre movilidad (alta) y economía, y entre transporte público (eficiente) y economía. (Duque Escobar 2007)

Siguiendo los aportes de Ballabio (2004), podemos decir que la **oferta** contempla un *medio físico* representado por la vialidad (elemento fijo), vehículos (elemento móvil) y reglas de operación. Un punto importante, al que se debe hacer referencia, es que la oferta de transporte es la de un servicio y no de una mercancía. Por lo tanto, no se pueden almacenar traslados para utilizarlos en períodos de mayor demanda. (Ballabio 2004) Además, la utilidad que el servicio brinda viene dada por sus propias características. De igual modo, los elementos que siempre deben estar presentes al momento de la toma de decisiones son: capacidad, costos y congestión (concepto que será abordado en profundidad en próximos apartados). (Ballabio 2004)

1) Capacidad: Se define como el volumen máximo que puede pasar por una sección determinada en un período de tiempo establecido. Para el transporte en la vialidad, la capacidad se define en términos de vehículos/hora; en tanto que en el transporte público la medida adoptada es pasajeros/hora. (Ballabio 2004)

2) Costos: Siempre hay un costo asociado a la oferta de transporte. Este costo es el representado para el usuario, compuesto de un costo monetario y del tiempo de viaje. El objetivo es siempre proveer el mejor servicio al menor costo. (Ballabio 2004)

El transporte urbano representa un costo elevado para América Latina, mucho más por ejemplo que el transporte aéreo. Si bien los pasajes en avión son mucho más caros que los de bus o taxi, se viaja en estos últimos con una frecuencia muy superior a lo que se lo hace en avión. (Thomson 2002) **Asimismo**, los gastos en transporte urbano pueden dividirse en dos categorías: hay un *costo mínimo o básico*, correspondiente a la realización de los desplazamientos obligatorios, como es el caso de ir al trabajo o a estudiar, y; hay agregados opcionales, es decir, *costos no obligatorios*, incurridos por la libre elección de los viajeros. (Thomson 2002) En esta segunda categoría se incluyen los costos incrementales de efectuar los viajes por un medio más cómodo o más rápido que la opción de costo mínimo, como es ir en auto en lugar del bus, o los relacionados con los viajes recreacionales. (Thomson 2002)

En lo que respecta específicamente a la **demand**a de transporte, esta puede ser definida como la disposición a pagar que tienen los consumidores por hacer uso de una determinada infraestructura o servicio de transporte. (Ballabio 2004) Dicha disposición, se obtiene a partir de sus preferencias sobre distintas características de los mismos en comparación con otros bienes que puedan adquirir. Esto permite establecer una relación entre cantidad que desea consumir y el costo de oportunidad que supone dicho consumo. (Ballabio: 2004)

Cabe destacar que la relación entre precio y cantidad demandada está afectada por cuatro características principales:

1) El carácter derivado de la demanda de transporte: Generalmente (salvo el ocio o placer) no se desea viajar *per se*, sino que se hace con el objetivo de realizar una actividad localizada en el espacio y en el tiempo. (Ballabio: 2004)

2) Heterogeneidad de factores: Se puede distinguir entre:

- Determinantes de la demanda agregada: población, actividad económica, geografía, historia y cultura, política de transporte.
- Determinantes de la demanda individual: precio del transporte, precio de otros bienes y servicios, características socioeconómicas, calidad del servicio, tiempo de viaje. (Ballabio 2004)

3) El papel desempeñado por el tiempo en las decisiones individuales: Éste se encuentra íntimamente relacionado con la demanda de transporte. Una vez multiplicado por su

valor unitario, este tiempo determina el costo que dichos usuarios soportan, permitiendo establecer una relación directa entre éste y la demanda de transporte. (Ballabio 2004)

4) Estimaciones correctas de demanda: Se requiere contar con predicciones correctas de la demanda debido a la naturaleza de servicio no almacenable que tiene la oferta de transporte. Frente a ella, los flujos de demanda, tanto de pasajeros como de mercancías, varían a lo largo del tiempo. (Ballabio 2004)

1.2 La congestión

La palabra congestión se utiliza frecuentemente en el contexto del tránsito vehicular por técnicos como por los ciudadanos en general. Si consultamos el diccionario de la Real Academia, encontraremos se trata de la “acción y efecto de congestionar o congestionarse”, en tanto que “congestionar” es “obstruir o entorpecer el paso, la circulación o el movimiento de algo.” (Valle 2009)

Desde un punto de vista técnico, hasta un cierto nivel de tránsito, los vehículos pueden circular a una velocidad relativamente libre. Sin embargo a mayores volúmenes, cada vehículo adicional estorba el desplazamiento de los demás, es decir comienza el fenómeno de la congestión, tratándose de: “*la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta el tiempo de circulación de los demás.*” (Thomson y Bull 2002)

Algunas de las **causas** de la misma son las siguientes:

- El transporte se efectúa en limitados espacios viales;
- La demanda de transporte es eminentemente variable y tiene puntas en las cuales se concentran muchos viajes a causa del deseo de aprovechar las horas del día para realizar las distintas actividades y para tener oportunidades de contacto con las personas;
- El automóvil aparece como una de las opciones de transporte con prestaciones altamente valoradas como seguridad, velocidad, confiabilidad. Sin embargo es una de las que mayor uso hace del espacio vial por pasajero²;
- El costo de la congestión no es percibido por los usuarios que contribuyen a generarla. Sus decisiones no son tomadas en base a los costos sociales, sino a los propios;
- El inadecuado diseño o mantenimiento de la vialidad es causa de congestión innecesaria. (Thomson y Bull 2002)
- Anacronía de los sistemas de transporte. Esto se debe a la gran longevidad del transporte que puede ocasionar que queden por debajo de las características cuantitativas o cualitativas de la demanda. (Islas Rivera 2000)

² Aunque el bus genera más congestión que el automóvil, transporta más personas. Si el primero lleva 50 pasajeros, y el segundo en promedio 1.5, cada ocupante del automóvil produce 11 veces más la congestión atribuible a cada pasajero del bus. Por lo tanto la congestión puede reducirse si aumenta la participación de los buses.

Asimismo, resultará interesante detenernos en lo que Thomson y Bull llaman la “invasión del automóvil”, lo que podría sugerirnos que el problema de la congestión es creado principalmente por los mismos. (Thomson y Bull 2002)

En nuestro país, en los ´90 y producto de políticas de apertura comercial, que abarataron el precio de importación de los vehículos, sumado al ingreso de prestadores informales –que destinaban parte o la totalidad de sus indemnizaciones para sumarse al sector transporte- comenzó a evidenciarse un fuerte incremento del parque automotor. Asimismo, y ya en los últimos años, junto con la mejora evidenciada en los ingresos nominales de la población, sumado a las escasas posibilidades de ahorro con que cuentan los sectores medios en nuestro país, el crecimiento del parque automotor ha sido exponencial.

Cabe destacar que un importante factor presente en dicha “invasión” es el asociado al “status” que posee la persona propietaria y usuaria del automóvil. Sin embargo, no podemos negar, que en parte esto se relaciona también con deficientes prestaciones de los privados, junto con altos coeficientes de ocupación de los buses en las horas pico. (Valle 2009)

Por otra parte, y si bien las nuevas tecnologías aumentan la atracción y factibilidad de quedarse en casa, lo que supondría una reducción en las tasas de generación de viajes; ello podría no ser cierto si en lugar de rebajarse la cantidad de viajes que se efectúan, podrían reemplazarse algunos viajes personales por otros comerciales, liberándose en definitiva el auto para otros usos. (Thomson y Bull 2002)

Es así que no sólo los automovilistas se ven perjudicados, sino también los usuarios del transporte público de pasajeros dado que sus tiempos de viaje y espera por lo general se ven demorados. (Valle 2009) Al mismo tiempo hay una tendencia al alza de las tarifas de los autobuses, dado que intentando solucionar la situación previamente descrita puede buscarse incorporar más unidades con sus respectivos conductores, trayendo como consecuencias tarifas más elevadas; siendo esto fuente de inequidad social. (Thomson y Bull 2002)

Asimismo, se generan consecuencias como mayor contaminación del aire producto del consumo de combustibles en vehículos que circulan en un tránsito convulsionado a baja velocidad; mayores niveles de ruido en el entorno; irritabilidad causada por la pérdida de tiempo, sumado al estrés que esto causa. (Thomson y Bull 2002)

Este tipo de consecuencias, a su vez se influyen en una mala toma de decisiones al momento de manejar, así como también en distracciones, dando lugar al incremento de los accidentes viales. (Ministerio de Salud, Gobierno de Mendoza 2009) Según un informe publicado luego de realizarse la Primera Semana Mundial sobre la Seguridad Vial de las Naciones Unidas, entre el 23 al 29 de abril de 2007, cada día mueren en el mundo más de 3000 personas por lesiones resultantes de los siniestros viales. En los países de ingresos bajos y medianos se concentra aproximadamente un 85% de esas muertes. (Ministerio de Salud, Gobierno de Mendoza 2009)

La Argentina ostenta a nivel mundial uno de los índices más altos de mortalidad producida por accidentes de tránsito, además de cientos de heridos de distinta gravedad por año, y de cuantiosas pérdidas materiales, que se traducen en millones de dólares. (Revista Nueva 2010)

Según Luchemos por la Vida, asociación civil dedicada a la prevención de accidentes de tránsito, el total de muertos en 2009 ascendió a 7885 (considerando a las personas que fallecen en el lugar del accidente y a las que mueren hasta treinta días después del hecho), tratándose de un promedio diario de 22 defunciones y uno mensual de 657. En los primeros puestos se ubican Buenos Aires (2983 muertos), Santa Fe (648), Córdoba (548), mientras que **Mendoza** registró 371 víctimas fatales. (Revista Nueva 2010)

Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) el costo mundial de los choques y lesiones causados por el tránsito asciende a US\$ 518 000 millones anuales, de los cuales US\$ 65 000 millones corresponden a los países de ingresos bajos y medianos; monto mayor al que reciben en ayuda al desarrollo. (Ministerio de Salud, Gobierno de Mendoza 2009)

Además, las lesiones producidas por el tránsito representan una pesada carga no sólo para la economía mundial y de los países, sino también para la de los hogares. La pérdida de quienes ganaban el sustento y el costo añadido de atender a los familiares discapacitados por dichas lesiones sumen a muchas familias en la pobreza. (Ministerio de Salud, Gobierno de Mendoza 2009)

1.2.1 Alternativas ante la congestión

Dado que la congestión es un problema demasiado serio y contundente como para suponer que se puede mitigar con medidas unilaterales, es necesario un esfuerzo multidisciplinario que incluya, entre otros aspectos, el mejoramiento de los hábitos de conducción, la provisión de mejor infraestructura (manejo de oferta), y medidas de gestión de tránsito (manejo de demanda). (Thomson y Bull 2002) Sin embargo, resulta realmente difícil impedir la existencia de congestionamiento vial en las horas de máxima demanda, e incluso dentro de ciertos límites, es hasta indeseable hacerlo ya que los costos que impone pueden ser inferiores a los necesarios para eliminarla. Existen costos:

- Producidos por el desvío de usuarios a otras vías, modos u horarios de viaje.
- Asociados a la supresión de viajes.
- Relacionados con la inversión necesaria para ampliar la capacidad vial. (Islas Rivera 2000)

Hay que destacar también que sería conveniente que no sólo se buscase el objetivo original de los libramientos (evitar el paso por las partes congestionadas o ya habitadas de una región) sino procurar la integración regional y facilitar los intercambios de bienes y servicios de toda la región, procurando que sean prioritarias las zonas con mayor potencial de producción. (Islas Rivera 2000)

Como hemos planteado previamente, existe una fuerte preferencia de parte de los ciudadanos por desplazarse en automóvil, por una variedad de razones. Frente a ello, una importante pregunta que se hacen Thomson y Bull (2002) es si *¿podemos*

desincentivar el uso del automóvil particular en el corto plazo, sin incentivarlo en un plazo más largo?

A lo que el autor responderá que sistemas férreos (caso del metrotranvía en Mendoza) mejoran la accesibilidad de algunas partes del área urbana, especialmente en los alrededores de las estaciones. Así, al incentivarse el desarrollo comercial alrededor de estas es normal que una mayoría de las personas que allí trabaja y de sus clientes y otras personas a quienes atienden directamente, usen el metro para ir y venir de tales sitios. Sin embargo, un número significativo de esas personas se desplazará en automóvil, agravando así la congestión. (Thomson 1997)

Frente a ello, las variantes de transporte público que ofrecen al automovilista un grado superior de comodidad han logrado sacar a una cantidad significativa de automovilistas de sus vehículos privados y agregarlos a las filas de los usuarios del transporte público. (Thomson 1997)

Ejemplo de ello serían los **buses de lujo**, que suelen disponer de asientos cómodos, reclinables, aire acondicionado y música ambiental; además no llevan pasajeros de pie. La creación y operación de los servicios de categoría superior normalmente cuestan poco o nada al sector público, y se han demostrado exitosos en atraer al automovilista privado. (Thomson 1997)

Otro de los autores consultados, Islas Rivera (2000) presentará las siguientes alternativas:

a) Solución de mercado: Consiste en dejar que las personas dejen de acudir a las rutas o arterias más saturadas para usar otras menos saturadas aunque impliquen recorridos o costos mayores. Evidentemente este tipo de solución no siempre funciona ya que pueden existir usuarios sin alternativa para viajar, o sin conocimiento de ella, o que no logran percibir el beneficio total que recibirían los demás usuarios.

b) Impuesto a la circulación. Posibilidad de imponer un pago por el uso de cierta instalación, servicio o ruta, para inducir el uso de vías o servicios alternativos. Sin embargo, se enfrenta un problema de determinación del monto de tal *impuesto a la congestión*, pues si es excesivamente alto, puede dañar las actividades económicas o propiciar una subutilización de las instalaciones. (Islas Rivera 2000)

Bordagaray, Carbajal y Maliandi (2002) ofrecen soluciones tanto desde la oferta como de la demanda. En el caso de la primera encontramos:

- *Coordinación de semáforos.* Una de las formas más eficientes de mejorar la velocidad de circulación y lograr significativos ahorros de tiempos de viaje, combustibles, contaminación y accidentes.
- *Prioridades para el transporte público.* Ya que este permite transportar más pasajeros que los automóviles, empleando menos vehículos, con un uso más efectivo del escaso espacio vial.

En tanto que en el caso de las acciones sobre la demanda, lo principal sería modificar los hábitos de transporte, promoviéndose una conducta más acorde con los elevados niveles de tránsito y la seguridad en los desplazamientos. (Bordagaray,

Carbajal y Maliandi 2002) Así, se deberían mejorar las conductas de circulación de vehículos y peatones, modificar en las horas punta el tipo de vehículo usado, prefiriéndose el de gran capacidad. Con ello se pretende reordenar los desplazamientos y no suprimirlos. Para ello es necesario contar con:

- Educación vial: Las normas de tránsito definen derechos y restricciones del uso de las calles y así, se logra fluidez y se evitan accidentes.
- Escalonamiento o dispersión de horarios. Consiste en establecer distintas horas de entrada y salida para las diferentes actividades, tales como trabajo, comercio, colegios, universidades, etc.
- Restricción vehicular. Consiste en prohibir la circulación de una parte de los vehículos en zonas y lapsos sujetos a congestión. Si el fin es controlar la congestión, la medida sólo tiene sentido en las zonas céntricas durante las horas punta.

Pardo (2009), por su parte, se centrará en las **mejoras de los sistemas de prestación del servicio de transporte público**, más específicamente en el caso del Bus Rapid Transit, más conocido como BRT en Latinoamérica. Este sistema surge ante la dificultad de conseguir grandes inversiones en el sector transporte, tratándose de una solución basada en buses que fue madurando desde la década de 1970. (Pardo 2009)

De acuerdo al autor los sistemas BRT consisten en un corredor exclusivo para buses, complementado por una reorganización del esquema contractual y de la prestación del servicio, así como una adecuación de características de sistemas férreos a un sistema basado en buses (por ejemplo pago de pasaje en estaciones, programación de los servicios mediante un centro de control, estaciones como componente central del sistema). Una diferencia crucial con los sistemas de tipo férreo que se construyeron anteriormente, es que el sistema de Bus Rápido ha buscado integrar los operadores existentes de transporte público, al tiempo que busca reemplazar el sistema tradicional por el de bus rápido. (Pardo 2009)

Las principales características de este sistema son las siguientes:

- **Infraestructura exclusiva**: carriles exclusivos
- **Vehículos de gran desempeño y capacidad**: Se utilizan buses, normalmente articulados con capacidad para 160 pasajeros (o 200 en el caso de los buses biarticulados), con tecnología Euro III o IV, lo cual asegura un estándar de bajas emisiones.
- **Reorganización institucional**: Se crea o determina un arreglo institucional específico para la gestión, control y operación del sistema. En varios ejemplos se utilizan esquemas público-privados, y en otros todo está a cargo del sector público.
- **Gestión adecuada de la operación**: Se establecen parámetros de operación después de una cuidadosa planificación de las características de la demanda del sistema y las necesidades de los viajes de la ciudad. En algunos casos se

encuentra que no son necesarios buses articulados y se utilizan buses de tamaño estándar.

- **Pago de ticket en estación:** El pago del ticket fuera de borda hace más rápida la operación del sistema y los tiempos de desplazamiento se reducen. Figueroa (2005), entiende que estas nuevas formas de gestión del transporte (BRT) muestran que a pesar de la alta consecución de redes de alta calidad, ofrecen una cobertura parcial en la ciudad limitándose a ciertos corredores dejando otros desatendidos y servidos por los sistemas tradicionales, de muy baja calidad. Ello parece demostrar que mientras existe una fracción de oferta de transporte de calidad, otra queda entregada a servicios irregulares. (Figueroa 2005)

1.3 Contaminación

Se trata básicamente de la impregnación del aire, el agua o el suelo con productos tóxicos que afectan la salud humana y su calidad de vida como el funcionamiento de los ecosistemas. Las fuentes principales de donde provienen los agentes contaminantes son las fuentes **móviles** y las fijas. Dentro de las primeras, tenemos los **vehículos de motor** que funcionan por medio de los **combustibles derivados del petróleo**.

Teóricamente, en una combustión perfecta, el hidrógeno y el carbono del combustible se combinan con el oxígeno del aire y el resultado es la producción de calor, luz, dióxido de carbono (CO₂) y vapor de agua (H₂O). Pero las impurezas del combustible agregado a una imperfecta relación de la mezcla del aire y el combustible y/o con temperaturas de combustión demasiado altas o bajas, causan la formación de agentes contaminantes del aire tales como el monóxido de carbono (CO).

Este gas se origina cuando el carbón que está en el combustible no se quema completamente. Es un componente de los escapes de los vehículos motorizados. Contribuye con alrededor del 60% de todas las emisiones de CO. Las mayores concentraciones de este gas se producen en áreas de fuerte congestión. Vale destacar que los problemas se agudizan en los meses fríos del año porque las emisiones de los vehículos son mayores.

El mismo ingresa en la corriente sanguínea a través de los pulmones y reduce el oxígeno liberado por los órganos y tejidos del cuerpo. Afecta el transporte de oxígeno al corazón, músculos y cerebro. Con bajos niveles de concentración, quienes se encuentran susceptibles de sufrir sus efectos son quienes padecen de enfermedades coronarias; mientras que en altas concentraciones y con altos niveles de exposición afecta también a gente sana. Vale destacar que es uno de los causantes más importantes del calentamiento global de la atmósfera y del cambio climático³.

En el caso de Mendoza, y por medio de la Dirección de Saneamiento y Control Ambiental, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente, se controlan las inmisiones (concentraciones) de gases contaminantes en la atmósfera; mientras que el

³ Tomassetti de Piacentini, Zulema: "Impacto Ambiental del Transporte Urbano en el Gran Mendoza. Resultados preliminares sobre los beneficios de descontaminar el aire." Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo.

municipio de Ciudad es el encargado de controlar las emisiones de gases de los escapes de los vehículos automotores del transporte público y privado.

La Municipalidad por su parte mide los porcentajes de ruidos y gases, separando en sus mediciones a los vehículos en dos categorías:

- Los que están fuera de las especificaciones permitidas (f/e)
- Los que están dentro (d/e)

Para el año 2003 los valores porcentuales fueron los siguientes:

- Transporte Público de Pasajeros
 - Ruidos f/e 19%
 - Gases f/e 35,2%
 - Gases y ruidos f/e 14,8%
 - Dentro de las especificaciones d/e 31%

De estos datos se desprende, que hacia el 2003 más del 50% de los colectivos superaban las especificaciones permitidas. Si bien actualmente la flota de unidades posee casi seis años de antigüedad, con lo cual estos valores podrían diferir, no se puede obviar que aún se siguen utilizando combustibles derivados del petróleo, como el caso del gasoil. En consecuencia, compartiendo la opinión de Tomassetti de Piacentini, en esta situación sólo se podrá reducir las emisiones a menores niveles, dependiendo de los adelantos tecnológicos en la construcción de motores y del estricto mantenimiento de los mismos⁴.

1.4 El Gran Mendoza

Integrado por los Departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú, es concebido como una estructura socio-territorial que conforma un “*continuum urbano*”, que evidencia una creciente concentración de población, recursos productivos, financieros y de servicios, así como también de poder político y económico. (Ballabio 2004)

Su estructura territorial es el resultado de la interrelación de espacios departamentales funcionalmente heterogéneos, pero orgánicamente complementarios. Cada departamento es diferente a los demás: tiene su propia estructura, su dinámica particular y desencadena situaciones de tratamiento particularizado. (Gray de Cerdán 2005)

Cada uno de ellos ha respondido de diferente forma a las limitaciones y posibilidades de su medio natural. Las fuerzas políticas, económicas, demográficas y espaciales han actuado en forma sostenida, guiando el desarrollo espontáneamente, sin que haya aparecido una idea directriz sobre su destino y configuración. (Gray de Cerdán 2005)

La dinámica actual del Gran Mendoza ha generado la llegada de nuevas actividades, funciones y demandas de infraestructura. Esto provoca la ocupación de espacios distintos o bien la necesidad de redimensionar los existentes, reestructurar

⁴ TOMASSETTI DE PIACENTINI. Op. Cit.

actividades y empresas para responder a las nuevas demandas y adecuar o ampliar la infraestructura para canalizar los crecientes flujos comerciales y de transporte. (Gray de Cerdán 2005)

Producto de la globalización, se observa además el surgimiento de “nuevos centros” de actividad y trabajo, que concentran las expectativas y las instalaciones más dinámicas. Así, aparecen en el tejido urbano componentes diferentes de circulación por la necesidad de trasladar la población hacia estos mercados de trabajo emergentes, que no están totalmente equipados ni resueltos desde el punto de vista territorial. (Gray de Cerdán 2005) Se produce así la aparición de áreas urbanas con marginalidad por ineficiencia del sistema de transporte, fenómeno que se concentra en mayor medida, en las nuevas periferias urbanas que se forman rápidamente en torno al Gran Mendoza (Gray de Cerdán 2005)

Si bien el transporte público es un indicador de eficiencia urbana que debe ser controlado y reprogramado constantemente siguiendo el crecimiento de la ciudad, como veníamos haciendo hasta hace 15 años; el mismo crece hoy en día por demandas puntuales y no por una visión integrada. (Gray de Cerdán: 2009) De este modo existen grandes ausentes al momento de formularse e implementarse políticas como la población rural abandonada en muchos lugares a su suerte, y la población mendocina que vive dispersa en las zonas sin riego en torno al Gran Mendoza, con una muy baja posibilidad de llegar hasta donde están concentrados los servicios básicos: salud y educación. (Gray de Cerdán 2009)

En lo que respecta a las características de la población del Gran Mendoza, las cuales son punto de partida para la definición de la política de transporte de una ciudad (Islas Rivera 2000), encontramos que de acuerdo a los primeros resultados del censo 2010, el total de la población en la provincia es de 1.720.000 habitantes, 45.000 menos de los proyectados por el INDEC. (Diario Los Andes 2010) Mientras que en relación al crecimiento poblacional inter-censal, el cual para toda la provincia fue del orden del 9%, los departamentos de Luján y Maipú del Gran Mendoza presentaron un aumento por encima de dicho promedio. (Diario Los Andes 2010)

Cabe destacar que dadas sus características, el Gran Mendoza es en la actualidad el mayor complejo urbano metropolitano del Oeste del país, con una magnitud y complejidad de su dinámica en el transporte urbano de personas que lo aproxima a las mayores áreas urbanas de la República Argentina: Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba. Es así que los viajes de personas que se trasladan una o más veces en días hábiles en un área territorial reducida, plantean interrogantes acerca de su sustentabilidad ambiental, de un ordenamiento territorial acorde al acelerado proceso de expansión urbana que se ha producido en las últimas décadas, y de un sistema de transporte urbano de pasajeros eficiente, dotado de una capacidad operativa idónea para responder a nuevas exigencias emergentes de un proceso urbano en acelerado crecimiento y expansión territorial. (Ballabio 2004)

1.5 Prestación en el Gran Mendoza:

1.5.1 Desarrollo del transporte público de pasajeros desde principios de los '90 hasta 2005.

Luego del retorno de la democracia, y tras la finalización del gobierno de Santiago Felipe Llaver, asumirá en nuestra provincia en 1987 José Octavio Bordón. Por aquel entonces, los empresarios del transporte prestaban el servicio obteniendo grandes ganancias gracias al “generoso” aporte del Estado, el cual subsidiaba la actividad sin tener en cuenta la veracidad de la información que las empresas suministraban para justificar las tarifas y actualizaciones de las mismas. (Severino 2000)

Los bajos ingresos relativos de la población generaban que existiera poca competencia, ya que el taxi era considerado un servicio de lujo y no existían posibilidades de acceder a un vehículo particular. (Severino 2000) Esta situación daba lugar a que las frecuencias no fueran suficientes y que la calidad de la prestación del servicio se deteriorara. (Marsonet 2011)

De esta manera las empresas de colectivos explotaban un nicho de mercado oligopólico, con un Estado al cual tenían totalmente capturado sobre la base de la asimetría de información. Al tratarse de un sector con demanda inelástica con respecto al precio (el cambio producido en la cantidad consumida de un bien es menor que el cambio producido en su precio), el oligopolio funcionaba a la perfección solicitando al gobierno de turno que incrementara las tarifas. (Severino 2000)

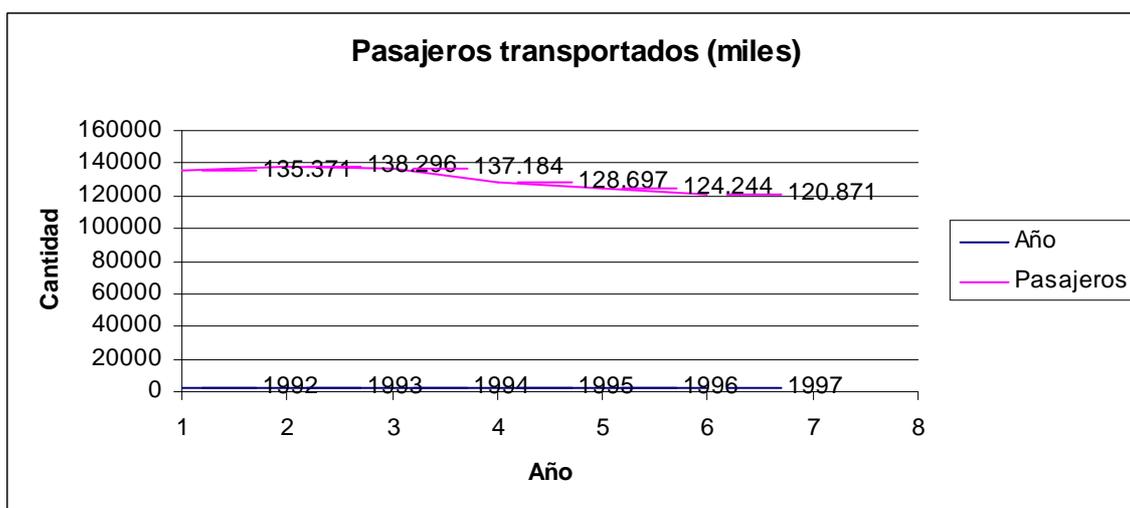
Durante el gobierno de Rodolfo Gabrielli (1991-1995) se puso en marcha un nuevo servicio de transporte público de pasajeros operado por ómnibus, el cual fue concesionado a empresas privadas, que se agruparon en la Asociación Unida Transporte Automotor Mendoza (AUTAM). El período de concesión fue en un primer momento de diez años (1991-2001), pero la crisis de 2001 la prolongó de hecho. (Ballabio 2009)

La concesión se centró en trazas cuya rentabilidad varió desde los de muy alta hasta los de fomento, utilizándose un criterio redistributivo que buscó que los primeros subsidiaran a los segundos. Se incluyeron además los servicios a electrificar operados por ómnibus de la línea “T”. El total de los recorridos ascendió a 254, con longitudes que oscilaron entre 17 y 60 km., prestado con una flota de 917 unidades y gestionado bajo el régimen de competencia regulada, lo que implicó que la oferta del servicio de pasajeros pudo ser prestada por distintas concesionarias. Se ofreció al usuario la alternativa de elegir entre dos o más operadoras, en zonas donde la demanda lo justificó. Los empresarios cobraron un porcentaje por cada pasajero. La tarifa, fijada por el Poder Ejecutivo provincial fue plana para los servicios urbanos, mientras que las vinculaciones y los servicios conurbanos tuvieron tarifas diferenciadas por cuadros tarifarios especiales. Al inicio de la concesión se implementó el uso de los boletos oficiales como una forma de contralor por parte del Estado. Las concesionarias debieron habilitar, diariamente, planillas de control de boletos por cada unidad en movimiento del servicio del Grupo, las que se archivaron por orden de fecha y fueron presentadas cada vez que la Dirección de Vías y Medios de Transporte lo requería. (Ballabio 2009)

De acuerdo con las encuestas de calidad realizadas en 1992-93 y '97, en los primeros años de funcionamiento el sistema de transporte público de pasajeros produjo

un impacto positivo para los usuarios y para la población en general. No se logró, sin embargo, uno de los objetivos planteados al comienzo de la licitación, que fue el de la descentralización. De este modo, el área central continuó siendo fuerte captador de los viajes. (Marsonet 2011) Además, no se priorizó el transporte público sobre el privado, decisión cuyas consecuencias se agravaron al aumentarse la oferta de estacionamiento. (Marsonet 2011)

Por otra parte, se evidenció una disminución considerable de la cantidad de pasajeros a partir de 1994, siendo este un factor fundamental que influyó en la situación operacional y económica de las empresas. De este modo los empresarios reaccionaron adecuando la oferta a la demanda, lo que se tradujo en una reducción de las frecuencias y de los kilómetros recorridos, afectando la calidad del servicio. (Marsonet: 2011)



Posteriormente se acordará con los empresarios la implementación de un sistema de tarjeta magnética como medio de pago el cual serviría para proporcionar información objetiva acerca de la cantidad de pasajeros transportados por las empresas. (Severino 2000) Fue así que se implementó dicho sistema, el cual además brindó mayor seguridad a los choferes y pasajeros. Las concesionarias del área del Gran Mendoza conformaron una UTE denominada Mendobús y fueron las encargadas de administrar este sistema. La tarjeta magnética se compraba antes de abordar. Además existía la venta de tarjetas a bordo con un valor adicional.

La crisis política, económica y social de 2001, sucedida durante el gobierno de Roberto Iglesias (1999 a 2003) llevó a que se sancionara la ley de emergencia del transporte, la cual obligó a AUTAM a la prolongación de la concesión por un año más en vista de mejores situaciones para el llamado licitatorio. (Ballabio 2009) Conjuntamente, y debido a la presión impulsada por AUTAM, se les permitió a los concesionarios volver a cobrar el pasaje a bordo. Posteriormente y por diversos motivos fue postergado el llamado licitatorio hasta el año 2005. (Ballabio 2009)

1.5.2 Prestación del servicio en la actualidad

Bajo el gobierno de Julio Cobos (2003-2007) y por medio del Decreto N° 1000/05 se renovó la concesión, siendo el Estado el responsable de definir recorridos y tarifa, quedando la prestación del servicio en manos de los concesionarios. Por aquel

entonces se adjudicaron los recorridos del Gran Mendoza a 7 grupos de empresas; mientras que otros fueron adjudicados por contratación directa, y un grupo quedó en manos del Estado. (Diario Los Andes 2005) Las empresas se agruparon de la siguiente manera:

- **Grupo 1** (líneas 10 y 200): El Trapiche SRL, con 89 colectivos (38 nuevos).
- **Grupo 2** (línea 20): Empresa Provincial de Transporte, 72 colectivos (todos nuevos). En manos del Estado Provincial
- **Grupo 3** (líneas 30 y 110): Presidente Alvear SA, General Roca SRL y Los Andes SA, con 64 colectivos (17 nuevos).
- **Grupo 4** (líneas 40 y 80): El Trapiche y Los Andes, con 90 colectivos (27 nuevos).
- **Grupo 5** (líneas 50 y 70): General Roca, 99 colectivos (32 nuevos).
- **Grupo 6** (líneas 60 y 130): El Plumerillo SA: 99 colectivos (39 nuevas).
- **Grupo 7** (líneas 90 y 120): El Cacique: 75 colectivos (todos nuevos).
- **Grupo 8** (línea 100): El Cacique: 40 colectivos (8 nuevos).
- **Grupo 9** (líneas 151, 152, 154 y 160): El Cacique: 65 colectivos (15 nuevos).
- **Grupo 10** (líneas 153, 155, 170 y 180): Maipú SRL: 86 colectivos (26 nuevos)

La red de trolebuses, nacida en 1957, es operada actualmente por la Empresa Provincial de Transporte de Mendoza (EPTM). En sus comienzos fue montada sobre la base de infraestructura y tecnología vehicular adquirida a la empresa de transportes de Buenos Aires. (Severino 2000) Desde entonces la flota se ha ido renovando, existiendo unidades Toshiba japonesas adquiridas por la provincia en 1963 para reemplazar a los trolebuses provenientes de Bs. As. Para el año 1984 se adquirieron trolebuses rusos a cambio de vino, en una operación que incluyó tecnología antigranizo. Mientras que en 1988 fueron incorporados trolebuses alemanes cuya antigüedad en ese entonces rondaba los doce o quince años. (Severino 2000)

En 2009, fueron puestos en servicio unos 80 troles adquiridos por la gestión de Cobos a un precio de US\$ 2600 la unidad a Canadá, más el costo del transporte, tratándose de troles con una antigüedad superior a los 20 años, que se encontraban sin operar en Vancouver. (Valle 2009) Estos vehículos fueron destinados a reemplazar gradualmente a los coches de origen alemán marca Krupp-Essen, cuyos años de fabricación iban desde 1968 a 1974, diferencia de años que “para el gobierno provincial representó un gran avance tecnológico y en lo referente a la seguridad y el confort de conductores y pasajeros.” (Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte. Gobierno de Mendoza 2010)

Pasaron 14 años desde el último cambio en el transporte de pasajeros en el área metropolitana mendocina. La nueva reestructuración estableció un plazo de 10 años en la explotación de las zonas para cada grupo, al mismo tiempo que no permitió la circulación de vehículos con una antigüedad mayor a 10 años. (Diario Los Andes 2005) La misma inició el día 27 de noviembre de 2005, con casi la mitad de los colectivos cero kilómetro- 99 de los cuales presentaron sistema de ascenso y descenso para discapacitados-, menos empresas, los mismos recorridos y un pasaje por aquellos días de \$ 0,70 centavos. (Diario Los Andes 2005)

Los grupos cambiaron sus colores, al tiempo que hubo modificaciones en las frecuencias. Dependiendo del trazado y la zona de influencia de cada grupo, los micros

circularían cada 5', 8', 10', 15', 20', 30' y una hora. Por otra parte, los fines de semana, las frecuencias se reducían a un 60 por ciento los días sábado, y a un 50 por ciento los domingos, pero desde el inicio de la nueva explotación, debieron ser a un ritmo del 70 por ciento. (Diario Los Andes 2005)

Cabe destacar además que la concesión se otorgó bajo el sistema de cobro por kilómetro recorrido, a diferencia del habitual por pasajero transportado. Este sistema ha suscitado numerosas críticas tanto de quienes consideran garantiza la rentabilidad de los empresarios, lo que a su vez no los incentiva a mejorar sus prestaciones en tanto y en cuanto tengan los colectivos en la calle; y quienes consideran se trata de un sistema que garantiza la universalidad del servicio como también la regularidad.

Bajo el gobierno de Jaque, el esquema previamente esbozado se ha visto parcialmente modificado ya que al finalizar el 2010 se decidió adjudicar el Grupo 2 a la empresa Maipú SRL, que ya tiene a su cargo el Grupo 10, la cual debió incorporar 100 unidades 0km en un plazo de 90 días desde que comenzó a operar el servicio (Diario Los Andes 2011)⁵

Otro aspecto a considerar en la modificación de la actual prestación del servicio, es el aparente y postergado ingreso del **Metrotranvía**, ex Ferrotranvía Urbano (FTU). Se trata de un sistema de tren eléctrico, obra que fue llamada a licitación por el gobierno de Cobos en noviembre de 2007, luego de que una primera licitación –en abril de 2007– fuera declarada desierta. (Diario Los Andes 2009)

Ya bajo el gobierno de Jaque, las obras fueron adjudicadas a la UTE integrada por las firmas CEOSA y SOGESIC. En su primera etapa comunicará el distrito de Gutiérrez, en Maipú, con el Parador Las Heras, en Capital. (Diario Los Andes 2009) La segunda etapa comprenderá los tramos de Estación Central y Panquehua en el departamento de Las Heras, y la prolongación de la estación Gutiérrez hasta la Estación Maipú. En tanto que la tercera etapa es el tramo comprendido entre la intersección de las calles Beltrán y Anzorena hasta la Estación de Luján, pasando por la Estación Benegas del departamento de Godoy Cruz. (Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte: 2010)

El servicio será prestado con frecuencias de 10 minutos en horas pico y de 15 minutos durante el resto del día. Se prevé que opere durante 20 horas por día entre Mendoza y Gutiérrez, pasando por Godoy Cruz. (Diario Jornada 2009) En cada dupla podrán viajar unas 60 personas y es por ello que el Ministerio de Infraestructura ya piensa en una refuncionalización del sistema de colectivos, para optimizar y reducir la circulación de micros en las zonas más congestionadas, reemplazándolos por los trenes. (Diario MDZ Online: 2011)

1.6 Estructura de recorridos en el Gran Mendoza

Como ha sido manifestado previamente, la organización urbana se coordina centralizadamente, con débiles procesos de descentralización. Los problemas se resuelven en el momento en que ocurren, sin medidas de prevención que eviten que sucedan. (García 2009) La organización espontánea ha llevado al tejido urbano a

⁵ Los grupos 11 (Pedro Molina – Unimev) y 12 (Trolebuses eléctricos) no se encontraron dentro del proceso licitatorio. (Novello 2010)

ampliarse y modificarse en su estructura habitacional, mezclándose barrios privados cerrados con asentamientos inestables.

Nuestro sistema de transporte público (ómnibus y trolebuses) constituye un factor importante y necesario en los desplazamientos originados dentro del Gran Mendoza. En la actualidad existen dos tipos de servicios según el área de cobertura: 1) **Servicios urbanos**: son los que tienen la casi totalidad de los recorridos dentro de la mancha urbana continua y su característica principal es la cobertura del área demográfica compacta. (Marzonet 2009) 2) **Servicios conurbanos**: son los que tienen recorridos que atraviesan áreas con discontinuidad edilicia, naciendo en las cabeceras departamentales de Maipú y Luján, en el Algarrobal (Las Heras) y en Corralitos y Rodeo del Medio (Guaymallén). Penetran en la mancha urbana por ejes de gran demanda hasta la ciudad de Mendoza. (Marzonet: 2009)

Dicho sistema, presenta una red focalizada fundamentalmente sobre el centro de la capital y que al mismo tiempo absorbe el tráfico inducido por la media y larga distancia, ocasionando en consecuencia una concentración de la densidad de desplazamientos en un espacio reducido. (Marre 2011) Los recorridos pasan en su mayoría por la ciudad y se estructuran sobre un eje Norte-Sur, Este-Oeste, cuyas entradas correspondientes se transforman en cuellos de botella. Esta configuración de la red conlleva tres tipos de problemas:

- 1) Acumulación de líneas y congestión del funcionamiento de la red.
- 2) Degradación de la calidad urbana: saturación cantidad de ómnibus en determinadas arterias y concentración horaria, unidades en condiciones deficientes, lo que fomenta el uso de los vehículos particulares
- 3) Índices de contaminación importantes: concentración de gases por la mala combustión, niveles de ruidos elevados. A este panorama hay que agregar los inconvenientes que se presentan para los departamentos circundantes tales como; pérdida de tiempo en viajes, producto de la congestión, poca frecuencia del transporte, escasez de unidades, falta de conexión entre los departamentos, todo ello consecuencia de la inexistencia de planificación. (Marre 2011)

Como respuesta a la necesidad de un plan directriz que ordene y dirija las acciones de la sociedad, en pos del bien común, en 2009 se sancionó la Ley de Ordenamiento Territorial que tiene entre sus fines, la planificación estratégica del tejido urbano. Si bien este es un gran avance para el desarrollo urbano, se están dando recién los primeros pasos en la implementación de esta legislación. (García 2009)

A continuación se analizan datos que surgen de la Encuesta de Patrones de Movilidad que se realizó en el año 2005:

- El 95,7% de los viajes originados en el Gran Mendoza tienen como destino esa misma zona, por lo que es escaso el intercambio con el resto de la provincia.
- Los recorridos son radiales, uniendo el centro con cada punto de la periferia. Existen escasos recorridos que unen puntos periféricos sin pasar por el centro de la ciudad, por lo que esta zona está altamente congestionada. (García 2009)

Es posible advertir que el sistema de transporte público de pasajeros opera con una estructura de recorridos desactualizada que no considera la expansión del tejido urbano. Como fuera manifestado previamente, se trata de un esquema actual que data de 1991 y es necesario una redefinición de los recorridos, los que deberían adaptarse a la nueva estructura de ciudad, influyéndola favorablemente y contribuyendo a su desarrollo integral. (García 2009)

2. Análisis Normativo del Sistema de Transporte Público de Pasajeros en Gran Mendoza.

2.1 Análisis de las normas provinciales vigentes para la regulación del sistema de transporte público de pasajeros.

Para realizar el estudio se describirá cada una de las principales leyes provinciales referidas al transporte público a partir de una serie de conceptos que permitan orientarnos teóricamente en la comprensión de la información recolectada. Según Islas Rivera⁶, en sentido amplio, la **regulación** *es aquel conjunto de medidas y acciones tendientes a mantener el desempeño de una actividad dentro de ciertos límites, con el fin de que ello permita alcanzar determinados objetivos.*

En el caso del servicio de transporte público el marco regulatorio es importante porque permite proteger los intereses del usuario, bajo un ambiente normativo establecido por el Estado. Específicamente cuando se regula el aspecto económico – financiero de la prestación de los servicios públicos se considera lo siguiente: **1.** Establecer el procedimiento para el aumento o disminución de la oferta; **2.** Evitar monopolios; **3.** Controlar el cálculo y aplicación de la tarifa; **4.** Establecer los horarios y frecuencias en que debe prestarse el servicio; **5.** Prevenir la discriminación en la cobertura; **6.** Responsabilizar a las empresas ante daños o pérdidas; y **7.** Garantizar la regularidad y orden en la prestación del servicio.

En términos generales, el sistema de transporte público para Mendoza se rige por las leyes 6082/93 y el reglamento 867/94. Estas reconocen como autoridad coordinadora del sistema a la *Dirección de Vías y Medios de Transporte (DVMT)*, dependiente de la *Subsecretaría de Servicios Públicos del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte de la Provincia*. La ley 6082/93 establece que el sistema de transporte público se compone de los siguientes subsistemas a) servicios de transporte de colectivo: red de trolebuses y de ómnibus, b) servicios de transporte escolar, c) servicios de taxímetros, d) servicios de remises y e) servicios contratados. En el desarrollo del análisis se considerará solo el servicio de transporte público de colectivo.

Regulación en lo referido al contrato de concesión

Ley 6082 de tránsito de Mendoza. 1993. (*ley general vigente con modificaciones*). Según esta norma el servicio puede prestarse por administración, por concesiones formales o por simples autorizaciones o permisos. El procedimiento que seguirá el Poder Ejecutivo es el de Licitación Pública, que determinara las condiciones de la prestación respecto a: a) modos y formas; b) recorridos; c) frecuencias y horarios; d) tarifas; y e) parque móvil.

⁶ “Llegando tarde al Compromiso: La Crisis del Transporte en la ciudad de México”. Capítulo “El Marco Institucional”. Páginas 222 a la 243.

Además las concesiones se deben otorgar por plazos determinados establecidos en los pliegos licitatorios, atendiendo a las particularidades de la prestación de las áreas a servir, al nivel de las inversiones a realizar y a la vida útil de los vehículos a afectar a los servicios. En ningún caso el término podrá exceder de los quince (15) años.

El **art. 160**, establece como obligaciones del concesionario, las siguientes:

- a) Cobrar las Tarifas Fijadas por el poder concedente;
- b) Prestar los servicios en forma regular, continua y eficiente;
- c) Aportar y facilitar el acceso a toda la información que sobre la empresa o el servicio requieran las autoridades competentes;
- d) Contratar seguros que amparen a los usuarios, personal de conducción y guarda, cosas transportadas y de responsabilidad civil frente a terceros, en las condiciones que determinen la reglamentación o los pliegos de licitación o que surjan de normas de la superintendencia general de seguros;
- e) Ampliar los servicios, *de acuerdo con la necesidad del medio servido y prestar, por extensión, servicios de promoción para contribuir al sostenimiento de ellos*, de conformidad con lo que disponga el poder ejecutivo;
- f) Aceptar las modificaciones de recorrido que disponga la autoridad competente. Cuando impliquen una gran alteración de los recorridos licitados, tendrán derecho a promover el reajuste de tarifas adecuadas a la nueva situación;
- g) Aceptar que el Estado organice sistemas de impresión, emisión de los boletos, cospeles, tarjetas magnéticas o cualquier otro medio que permita una mayor agilidad y seguridad, ya sea directamente o por medio de terceros autorizados;
- h) Aceptar y facilitar el control de la gestión empresarial en la prestación del servicio, en forma directa o indirecta, con la mayor amplitud;
- i) Renovar el parque automotor, sustituyendo las unidades más antiguas prioritariamente;
- j) Poner a disposición de la Dirección de Transporte las unidades que esta requiera para asegurar la continuidad de la prestación del servicio en los casos previstos en los art 166 y 167; k) Aceptar el sistema de Competencia Regulada en todos los recorridos y la incorporación de modos y formas alternativas de competencia, siempre y cuando el servicio lo permita, a criterio del poder concedente y a partir de la futura licitación;
- l) Brindar información a los usuarios en cuanto a frecuencia y horarios de acuerdo a las formas que determine la autoridad competente;
- ll) Renovar o Convertir las unidades que circulen impulsadas por Gasoil, Gas Natural Comprimido (GNC) u otra tecnología similar, igual o menos contaminante, en el termino de tres (3) años. Durante este plazo toda unidad que se incorpore, en

sustitución o por aumento del parque móvil debe estar equipada con las tecnologías mencionadas. Además, se deberán equipar las unidades con filtros purificadores de gases de combustión;

m) Implementar un Programa de Relaciones con la Comunidad que incluya un ámbito de participación de los usuarios;

n) Aportar como contraprestación por la concesión, el (0,66%) de los ingresos totales mensuales emergentes de la explotación de los servicios adjudicados, durante el periodo que dure la misma. Dicho recurso es de afectación específica los gastos de: 1) Mejoramiento Vial de rutas y calles de circulación de transporte público de pasajeros incluidas las expropiaciones. 2) Semaforización o señalización. 3) Construcción de refugios, apeaderos y terminales de ómnibus, incluido su mantenimiento. 4) Equipar para control, medición y mitigación de los efectos de la contaminación producido por los vehículos de transporte público de pasajeros. 5) Gastos de funcionamiento del Ente Provincial del Transporte. Los recaudará la Dirección General de Rentas y los distribuirá a los municipios, según los criterios de la ley 5800. La entrega y remisión de los fondos deberán observar estrictamente el principio de afectación específica. Los municipios deben rendir cuentas a la Dirección de Vías y Medios de Transporte de los destinos de estos fondos. Incumplir esta obligación por un año impedirá al Poder Ejecutivo remitir los fondos pertinentes, debiendo mantener su depósito hasta que el municipio cumpla, o se destinen los mismos a otra finalidad por ley.

ñ) Aceptar el servicio de inspección que los municipios implementen mediante convenios con la autoridad competente;

o) Adaptar las unidades, en la forma y condición que determine la reglamentación, para el ascenso y descenso de personas discapacitadas.

Decreto 867/1.994 “Reglamento de Transito y Transporte” de la ley 6082.

Sobre las condiciones de concesión del servicio, sus **art. 142 y art. 143** indican:

1. Se priorizará integrar el sistema de transporte con aquellos modos no contaminantes;

2. La prestación del servicio cuando sea a cargo de terceros, y no directamente por el Estado, se hará por Licitación Pública. La concesión implica la aceptación del sistema de competencia regulada⁷ para la prestación del servicio en una zona o recorrido. Aquí la (DVMT) está facultada para integrar el servicio combinando dos o más concesionarios siempre guiada por el objetivo de ofrecer mayor rapidez, economía y toda mejora al usuario.

3. Los concesionarios que vean alterados significativamente sus rendimientos económicos, tendrán la prerrogativa de solicitar una compensación de la rentabilidad del servicio que prestan a través de la introducción de mejoras en sus trazas, frecuencias y horarios.

⁷ El Dcto – reglamento define por tal a: *el ofrecimiento al usuario, dentro de la zona o recorrido, de servicios alternativos de transporte prestado por distintas concesionarias, en cuya implementación se prioriza como criterio rector la complementación entre las zonas rentables y zonas de fomento o en desarrollo.*

4. Las figuras jurídicas que podrán revestir los oferentes son: 1. *Sociedades Regularmente constituidas*; 2. *Personas físicas*; y 3. *Uniones transitorias de empresas (U.T.E.) cuya transitoriedad debe coincidir con el plazo fijado para la concesión.*

Acerca del contenido del contrato de concesión el **Art. 155** fija que contendrá los derechos y obligaciones de las partes y el momento de iniciación de los servicios licitados, computándose el plazo de la concesión, a partir de esa fecha. Además todas las concesiones cuentan con una *garantía (depósito de un monto estimado en dinero)* particular para cada servicio de autotransporte y cada vehículo que la empresa haya librado al servicio. La DVMT determinará el modo y la fecha en que se actualizará la misma.

El decreto también agrega una serie de obligaciones a las ya establecidas en el Art.160 de la ley 6082, a saber:

- a) Establecer los seguros obligatorios que fija el Art. 154 del decreto;
- b) Conservar la dotación de personal necesario para garantizar las necesidades del servicio y proveer del uniforme que determina la Dirección de Transporte;
- c) Extender los abonos con las bonificaciones que se establezcan en los decretos de las tarifas respectivas;
- d) Por interrupción del viaje, la empresa debe brindar otro medio de transporte que permita al usuario llegar a destino o debe devolverle el importe abonado;
- e) Poner a disposición del público un Libro de Quejas;
- f) Afectar al servicio únicamente las unidades que se encuentren debidamente inscriptas. No retirar del servicio vehículo alguno, sin previa autorización de la DVMT;
- j) Podrán viajar a pie en los vehículos la cantidad de pasajeros de 7 por metro cuadrado útil y disponible en cada unidad, en el área urbana y conurbana. Además deberá colocarse dentro de la unidad una leyenda visible públicamente en la que se identifique el número de asientos y el número máximo de pasajeros a pie permitidos;
- t) Someter a aprobación de la DVMT el Programa de Relaciones con la Comunidad a implementar conforme al Art. 160 de la Ley 6082. La DVMT podrá convocar a reuniones entre los concesionarios, representantes de uniones vecinales u otras entidades intermedias de las zonas servidas con el fin de afianzar la participación de los usuarios y la canalización de sus peticiones;
- x) Respetar las paradas autorizadas por transporte.

Ley 7.412. 2005. Ley Marco. Administración, Planificación y Regulación del Transporte Público de Pasajeros, en todas sus formas y modalidades. El Capítulo IV se refiere a las concesiones, licencias y permisos para el Servicio de Transporte Público de Pasajeros. Fija que serán adjudicados de conformidad con los procedimientos de selección preestablecidos en la normativa legal y demás disposiciones vigentes sobre la materia. Estipula que **el Término de Concesión (duración de la concesión, la licencia, el permiso o la autorización) se establecerá en**

cada caso, en función de las inversiones y objetivos que se establezcan para cada uno y en conformidad con las disposiciones de la Ley N° 6082, su Decreto Reglamentario N° 867 y demás normativas vigentes sobre la materia, y en los pliegos de Licitación. Además expresa que deberán registrarse en el Ente Regulador, los contratos de concesión del Servicio Público de Transporte de Pasajeros. Por último el **Título IV**, en su Capítulo I regula las **Contravenciones, Sanciones y Procedimientos a aplicar en caso de la violación a la normativa vigente**.

Regulación vigente en relación a las autoridades de fiscalización y herramientas para el control estatal del servicio

Ley 6082 de tránsito de Mendoza. 1993. La norma establece que la Dirección de Transporte (DVMT) en todos los casos, como autoridad de aplicación, tiene como facultades relacionadas al control las siguientes: “(...) *b) la organización y contralor de los servicios públicos de transporte, de las concesiones y permisos; e) la revisión técnica obligatoria al transporte de pasajeros y carga; d) Determinar el destino de los recursos obtenidos asignados al Poder Ejecutivo que, en carácter de contraprestación por la concesión otorgada, paguen las empresas adjudicatarias. f) el otorgamiento de la habilitación para los conductores de servicios públicos de transporte en todo lo relativo a la prestación (...)*”.

En el cuerpo de la ley pueden deducirse aspectos del transporte público sujetos al control estatal (de la DVMT o en general del Estado Provincial y los Municipios) a partir de las obligaciones de los concesionarios establecidas en el **art. 160**. A saber: *h) Aceptar y facilitar el control de la gestión empresarial en la prestación del servicio, en forma directa o indirecta, con la mayor amplitud. ñ) Aceptar el servicio de inspección que los municipios implementen mediante convenios con la autoridad competente. Y también dentro de las causales de caducidad de las concesiones, en el art. 164: “(...)h) La negativa a someterse a la potestad de inspección y de contralor de la Dirección de Transporte y los Municipios cuanto medie el convenio correspondiente; (...) j) la resistencia infundada por parte del concesionario al cumplimiento de razonables disposiciones generales, relativas al orden fiscal o policial”*.

El **art. 218** fija como autoridad de aplicación de las sanciones contempladas al Director de Transporte, a través de su facultad reglamentaria. Además establece que cuando se reúnan y sustancien las actuaciones en la Dirección de Transporte, se procederá a aplicar sanciones para las cuales fuera competente el poder ejecutivo y en este caso el director procederá a elevarla, aconsejando las medidas a adoptar.

Decreto 867/1.994 “Reglamento de Tránsito y Transporte” de la ley 6082. El **Art. 5** establece que la Dirección de Transporte (DVMT) tendrá atribuciones para la regulación y fiscalización del sistema de transporte público provincial. Del mismo modo que en la **Ley 6082**, de las obligaciones de los concesionarios pueden inferirse ciertos aspectos del servicio sujetos al control estatal. A saber: *b) Conservar la dotación de personal necesario para garantizar las necesidades del servicio y proveer del uniforme que determina la Dirección de Transporte.*

Ley 7.412. 2005. Ley Marco. Administración, Planificación y Regulación del Transporte Público de Pasajeros, en todas sus formas y modalidades. Esta norma en su Título II, Capítulo I expresa la creación del EPRTP – Ente Provincial Regulador del

Transporte Público - , como Ente Autárquico que tendrá las siguientes funciones: a) *Regular y Fiscalizar el Transporte Público de Pasajeros en todas sus formas.* b) *Control y Fiscalización del cumplimiento de los concesionarios, de las obligaciones surgidas de contratos de concesión, permisos, autorizaciones y licencias.* c) *Aplicar las normas que integran el marco regulatorio y las que dicte.*

El Ente queda vinculado funcionalmente al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. El **Art. 12** disuelve a la Dirección de Vías y Medios de Transporte (DVMT), y transfiere las funciones específicas de regulación, control y fiscalización al EPRTP. El **Art. 30**, establece que el desarrollará el *Programa Provincial de Inspectores Vecinales* con el objeto de crear conciencia de los derechos y obligaciones de los usuarios en materia de Transporte Público de Pasajeros y propiciar la participación y control social de la sociedad civil en todo el territorio de la Provincia.

El Título IV, en su Capítulo I regula las Contravenciones, Sanciones y Procedimientos a aplicar en caso de la violación a la normativa vigente. Es decir, define un sistema de sanciones que permite al Ente Regulador y otros organismos estatales observar el cumplimiento de lo legalmente establecido para el sistema del Transporte Público de Pasajeros.

El problema en el caso de este aspecto de la regulación es que al no estar concebido el Transporte Público como un sistema, genera la previsión de situaciones aisladas de incumplimiento de la normativa, y no permite articular *etapas o momentos* en los cuales el poder concedente debe intervenir y fiscalizar para garantizar la vigencia de los derechos reconocidos a los usuarios y la protección de los recursos del fisco. Así por ejemplo la normativa en general no hace referencia al procedimiento a seguir en el caso de la gestión de los subsidios que otorga el Estado a las empresas con diferentes criterios como puede ser: *subvención para el otorgamiento de tarifas diferenciales en el caso de grupos específicos, de los otorgados por combustibles, etc.*

Regulación sobre la información que deben proveer los concesionarios

En este apartado se considerarán los controles externos entre poderes del Estado Mendocino y del Poder Ejecutivo con respecto a las empresas concesionarias. El objetivo de esta selección es identificar que flujo de información establece la normativa que se debe seguir para monitorear la prestación del Transporte Público de Pasajeros.

Ley provincial 5.507⁸. 1990. Si bien la norma regula en forma muy genérica las concesiones de servicios públicos de jurisdicción provincial, es importante contemplar lo que establece con respecto al control entre poderes al darlos en concesión.

En su texto se obliga al Poder Concesionario a: *“(...) mantener un flujo adecuado y permanente de información con las Comisiones de Obras y Servicios Públicos de la Legislatura (...)”*. Y establece los casos en que se requerirá aprobación legislativa previa para otorgar la concesión y en los cuales se requerirá la ratificación legislativa. Entre ellos esta la concesión de servicios públicos y las concesiones subvencionadas.

⁸ La ley 5967, modificaba íntegramente a la presente ley, pero la misma fue observada por decreto no38/93. Por lo tanto se considero no vigente y no se incluye en esta ley.

Ley 6082. De transito de Mendoza. 1993. Puntualmente se tomará el **art. 160** que contiene las obligaciones de los concesionarios. Allí se establece que estos tienen la responsabilidad de: “(...) c) *Aportar y facilitar el acceso a toda la información que sobre la empresa o el servicio requieran las autoridades competentes (...)* l) *Brindar información a los usuarios en cuanto a frecuencia y horarios de acuerdo a las formas que determine la autoridad competente (...)*”.

En lo referido a la caducidad de las concesiones, el **art. 164** incluye como causal de tal, sin perjuicio de las establecidas en los pliegos de condiciones de la licitación, “(...) e) *la negativa a brindar la información que sobre la empresa o el servicio requieran las autoridades competentes, o el suministro reticente, falso o equivoco de ellas. (...)*; i) *el ocultamiento o falseamiento de datos referidos a la expedición de boletos o abonos o la trasgresión a los sistemas de impresión o emisión de boletos de tarifas que se hayan establecido*”.

Decreto 867/1.994 “Reglamento de Transito y Transporte” de la ley 6082. El decreto agrega: “(...) j) *Podrán viajar a pie en los vehículos la cantidad de pasajeros de 7 por metro cuadrado útil y disponible en cada unidad, en el área urbana y conurbana. (...) deberá colocarse dentro de la unidad una leyenda visible públicamente en la que se identifique el número de asientos y el número máximo de pasajeros a pie permitidos (...)*”

Ley 7.412. 2005. Ley Marco. Administración, Planificación y Regulación del Transporte Público de Pasajeros, en todas sus formas y modalidades. En el Título II, Capítulo I se crea el Ente Provincial Regulador del Transporte Público de Pasajeros, E.P.R.T.P y establece que una de sus obligaciones es garantizar: “(...) c) *La veracidad y el acceso a la información necesaria para los usuarios, en concordancia a la Ley N° 6.839*”.

En la sección donde la norma reconoce una serie de derechos a los usuarios del transporte público de pasajeros expresa: “(...) c) *Ser informados adecuada y detalladamente sobre los servicios que les son prestados, con el objeto de poder ejercer sus derechos. (...)*”

El Capítulo IV se refiere a las concesiones, licencias y permisos para el Servicio de Transporte Público de Pasajeros y en él se indica sobre la información que sobre los concesionarios debe contener el E.P.R.T.P. “(...) *deberán registrarse en el Ente Regulador, por cada uno de los distintos servicios, los contratos de concesión del Servicio Público de Transporte de Pasajeros*”.

Regulación sobre los derechos y garantías reconocidas a los usuarios

En términos generales se considerarán los parámetros enunciados por la normativa sobre las condiciones de prestación del servicio y los derechos que progresivamente les han sido reconocidos a los usuarios del transporte público de pasajeros en la provincia.

Ley 6082 de transito de Mendoza. 1993. La ley marca en el **art. 160** como obligaciones de los concesionarios: “(...) a) *Cobrar las Tarifas Fijadas por el concedente;* b) *Prestar los servicios en forma regular, continua y eficiente.* m)

Implementar un Programa de Relaciones con la Comunidad que incluya un ámbito de participación de los usuarios (...)”

Decreto 867/1.994 “Reglamento de Tránsito y Transporte” de la ley 6082. Los **art. 142 y art. 143** establecen que la Dirección de Transporte está facultada para integrar el servicio combinando dos o más concesionarios siempre guiada por el objetivo de *ofrecer* mayor rapidez, economía y toda mejora al USUARIO.

Dentro de las obligaciones de los concesionarios podemos encontrar una serie de “derechos” o necesidades garantizados por el Estado. “(...) c) *Extender los abonos con las bonificaciones que se establezcan en los decretos de las tarifas respectivas; d) Por interrupción del viaje, la empresa debe brindar otro medio de transporte que permita al usuario llegar a destino o debe devolverle el importe abonado; e) Poner a disposición del público un Libro de Quejas. t) Someter a aprobación de la DVMT el Programa de Relaciones con la Comunidad a implementar conforme al Art. 160 de la Ley 6082. La DVMT podrá convocar a reuniones entre los concesionarios, representantes de uniones vecinales u otras entidades intermedias de las zonas servidas con el fin de afianzar la participación de los usuarios y la canalización de sus peticiones; x) Respetar las paradas autorizadas por transporte (...)*”.

Ley 7.412. 2005. Ley Marco. Administración, Planificación y Regulación del Transporte Público de Pasajeros, en todas sus formas y modalidades. Esta ley marco así como desarrolla una extensa regulación en varios aspectos del Transporte Público de Pasajeros, también es la primera norma que reconoce un plexo de derechos a los usuarios de este servicio y que propone espacios y canales específicos para garantizar la participación en la gestión del mismo. Así fija en el **art. 30**, que el EPRET: “... *desarrollará el Programa Provincial de Inspectores Vecinales⁹ con el objeto de crear conciencia de los derechos y obligaciones de los usuarios en materia de Transporte Público de Pasajeros*”. Y expresa que el objetivo del mismo es propiciar la participación y control social de la sociedad civil en todo el territorio de la Provincia.

Luego en otro apartado asegura a todas las personas en la provincia el derecho a acceder al Servicio de Transporte Público de Pasajeros. Y enuncia que los derechos de los usuarios son:

a) Acceder a tarifas justas y razonables, determinadas de acuerdo con las disposiciones de esta ley y sus reglamentaciones.

b) Exigir que la prestación del servicio sea conforme con los niveles de calidad que se especifican en los contratos de concesión y en los actos de otorgamiento de autorización, permiso y licencia.

c) Ser informados adecuada y detalladamente sobre los servicios que les son prestados, con el objeto de poder ejercer sus derechos.

d) Conocer el régimen tarifario aprobado y sus sucesivas modificaciones, en forma previa a su aplicación.

e) Participar en las Audiencias Públicas, en lo que hace a la supresión o ampliación de un servicio o a la modificación del cuadro tarifario.

⁹ Los inspectores vecinales seleccionados cumplirán sus funciones “ad honorem”.

f) Denunciar ante el Ente Provincial Regulador cualquier incumplimiento de las obligaciones de los prestadores que pudiera afectar sus derechos o sus legítimos intereses.

g) Asociarse con otros usuarios para constituir entidades que los representen en la defensa de sus derechos. Además les reconoce que podrán solicitar la revocatoria del mandato de cualquier miembro del Directorio por mal ejercicio de sus funciones, ante el Poder Ejecutivo.

Con respecto a la Audiencia Pública, la norma prevé que el Ente Provincial podrá convocarlas invitando a las partes interesadas, a los usuarios y a la población en general. La convocatoria indicará el tema, el día, el lugar de reunión y el procedimiento y se efectuará mediante edictos a publicarse en el Boletín Oficial y en un diario de amplia circulación general en la Provincia. Se realizarán en los siguientes casos: a) Cuando se produzca cualquier modificación tarifaria. b) Contravenciones graves a las normas contractuales de concesión. c) Conductas reñidas con Las reglas de la competencia. d) Decisión sobre la planificación, conveniencia y oportunidad del servicio y/o de sus modalidades. e) Violación grave a los derechos de los usuarios.

Sin perjuicio de las causas generales enunciadas precedentemente, el Ente podrá convocar a Audiencia Pública en los siguientes casos:

1. Cuando, de oficio o por denuncia, el Ente considere que los actos de una parte del Servicio de Transporte Público de Pasajeros (prestador o usuarios), constituya una grave violación de la ley, su reglamentación, las resoluciones dictadas por el Ente o de un contrato de concesión. El Ente está facultado para, previo a resolver sobre la existencia de dicha violación, disponer, según el acto de que se trate, todas aquellas medidas de índole preventiva que fueran necesarias.

2- Para definir la conveniencia, modalidades, necesidad y utilidad general de los servicios de Transporte de Pasajeros.

3- Cuando se deba dictar resolución acerca de las conductas contrarias a los principios de libre competencia o el abuso de situaciones derivadas de un monopolio o de una posición dominante en el mercado.

3. Análisis Institucional.

3.1 Aspectos Críticos identificados a partir de la entrevistas en profundidad

Para realizar el análisis institucional de los organismos gubernamentales que entienden en la temática del transporte público de pasajeros en el área del Gran Mendoza, se ha propuesto tomar la perspectiva de análisis de la capacidad estatal sugerida por Andrenacci y Repetto en su artículo “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina”¹⁰ y en la ponencia “Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una

¹⁰ “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina” (con REPETTO, Fabián) en ANDRENACCI, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006 (ISBN° 987-574-074-8).

contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI” presentada por Andrenacci en el **II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales**.

La **capacidad estatal** se concibe como: “*la aptitud de las instancias de gobierno para obtener resultados a través de políticas públicas, dadas las restricciones contextuales y la naturaleza política de los problemas públicos, definidos y redefinidos de modo constante a través de la interacción de individuos, grupos y organizaciones con intereses, ideologías y (sobre todo) dotaciones de recursos de poder diferentes*”¹¹ (Andrenacci: 2006).

El concepto parte del enfoque neoinstitucionalista¹²; y define a las **instituciones** como “*patrones estables de comportamiento organizacional que se presentan como prácticas más o menos sistemáticas, basadas en conjuntos de reglas formales e informales, que establecen qué se discute y qué es inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos. Estas prácticas y reglas provienen de convenciones sociales con densidad histórico-cultural*”. (Andrenacci: 2006)

“*Para los actores, constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca sus interacciones en el espacio público. Los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, son estas interacciones y conforman el “marco institucional”. Actores e instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas. Sirve para entender, (...) cómo se articulan las coaliciones, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos (...), cómo son las prácticas micropolíticas que explican la dinámica de la política pública, entre otras cosas*¹³. (...) El marco institucional permitirá entender (...) el interjuego de las prácticas que explican éxitos y fracasos de la política pública en todos esos ámbitos”. (Andrenacci: 2006)

La **capacidad estatal**, esta compuesta por la **capacidad administrativa** (aparato burocrático) y la **capacidad política**. Ambas deben ser diferenciadas, como construcciones institucionales de largo plazo; y comprendidas como atributos sistémicos, relativamente independientes de los diferentes gobiernos (Andrenacci: 2010).

Digamos de manera simplificada que las capacidades de gobierno dependen de aspectos contingentes, pero están relativamente sobredeterminadas por las capacidades estatales. Las **capacidades organizacionales o administrativas** dependen, como propone Alonso, de la pertinencia y coherencia de los marcos político-institucionales,

¹¹ Desde algunas perspectivas, los “resultados” pueden ser objetivables a través de categorías como “valor social” o “valor público”. Para “valor social”, ver MOKATE, Karen: *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Documento de Trabajo I-24; INDES-BID, Washington, DC., 2002; y para “valor público” ver MOORE, Mark: *Creating Public Value. Strategic Management in Government*; Harvard University Press, Cambridge, 1995.

¹² Sobre el enfoque institucionalista o neoinstitucionalista ver MARCH, James y OLSEN, Johan: *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*; Nueva York, Free Press, 1989; HALL, Peter: *El gobierno de la economía*; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993; HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary: “Political Science and the Three New Institutionalisms”; en *Political Studies*, XLIV, 1996; y PETERS, Guy: *Institutional theory in political science. The new institutionalism*; Pinter, Londres, 1999.

¹³ REPETTO, Fabián: “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90”; en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo de 2000.

de los marcos que regulan las relaciones interinstitucionales, de la fuerza estructurante efectiva de la organización de las agencias públicas, y de la existencia de recursos humanos convenientemente organizados y calificados, con lealtades técnicas y políticas que no impliquen incoherencias organizacionales internas irremontables. (Andrenacci: 2010).

Las **capacidades políticas** son por definición relacionales. Por tal, se entiende a la *capacidad de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.* (Andrenacci: 2006). Depende de la naturaleza del sistema político, de los tipos de relaciones que se tejen entre el Estado y los actores clave; y de la aptitud del Estado de obtener tanto autonomía relativa político y material como legitimidad para “darle sentido” a los vectores generales de gobierno. (Andrenacci: 2010).

El argumento es bastante simple, en el fondo: sólo un Estado que cumpla de manera razonable estos requisitos relativos, que se aproxime o se encamine hacia ellos reduciendo las brechas entre capacidades y metas (Alonso)¹⁴; podría estar en condiciones de afectar sustantivamente aspectos estructuralmente tan complejos, arenas políticas y socioeconómicas tan delicadas, como las que se juegan en el espacio de la política económica y social (Andrenacci y Repetto: 2006).

Aspectos Culturales:

La cultura juega un papel central en lo que se refiere a los hábitos de movilidad urbana y la gestión del servicio. La misma influye en aspectos ligados a su demanda pública y privada. Así, nuestros entrevistados manifestaron diversas opiniones sobre este tema.

Al interrogarse a los entrevistados en lo referente a su visión sobre el Transporte Público de Pasajeros en el Gran Mendoza y el estado actual del mismo, se expresaron también sobre una serie de tendencias identificables en el tema a nivel mundial. *“La base de la que se debe partir al pensar el sistema y sus posibilidades de mejora es el paradigma actual de la movilidad urbana. El mismo se manifiesta como el patrón de conducta de las personas de preferir satisfacer sus necesidades de movilidad de forma privada e individual. Por ello se evidencia, que tanto en países desarrollados como en emergentes, ha aumentado la compra de automóviles y por consiguiente del parque automotor que circula por las grandes urbes”. (...)* *“Así es innegable que la sociedad mendocina se encuentra inmersa en la misma trayectoria, y por ende el sistema de transporte público de pasajeros para nuestra Provincia debe partir de este condicionante: aunque se mejore la calidad del funcionamiento del transporte público eso no necesariamente se traducirá en una reducción del uso del vehículo particular”.* (Dr. Ing. José Luis, Puliafito. Investigador y profesor de la UTN)

En relación a la misma temática, otro de los entrevistados sostuvo que uno de los principales factores que determina el problema de congestión en el microcentro y en los principales departamentos del Gran Mendoza es precisamente la cultura de movilidad que tiene el “mendocino”. Puntualmente expresó: *“Todos queremos salir de nuestra*

¹⁴ ALONSO, Guillermo (2007): “Elementos para el análisis de capacidades estatales”; en ALONSO, Guillermo (editor): Capacidades estatales, instituciones y política social; Buenos Aires, Prometeo.

casa y llegar a la puerta del lugar al cual vamos. La comodidad de la movilidad particular, en el propio auto, es algo que nos va a costar mucho cambiar para mejorar la situación del tránsito, el problema de la congestión y la contaminación ambiental en el Gran Mendoza". (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la Dirección de Vías y Medios de Transporte (DVMT) 2010 – 2011.)

Aspectos Políticos:

En esta dimensión aparece claramente la temática del poder, vinculada tanto a las características del servicio como a los actores que intervienen. Las relaciones desiguales de poder se presentan en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros debido a los diferentes roles que desempeñan cada uno de los actores del sistema. Es posible entonces identificar tanto la posición de las empresas, como de las autoridades y de los usuarios en las opiniones y percepciones de los entrevistados. Este tema fue reiteradamente abordado en las distintas entrevistas.

En relación a la posición de las empresas, se sostuvo: *"Hoy cada grupo empresario concesionario del servicio de colectivos tiene asegurado un 10% de rentabilidad, es decir, 4 millones de pesos al año de ganancia neta, porque el Estado les aseguró el pago de los sueldos al personal y una serie de beneficios más que podemos observar en los pliegos de la licitación del 2005. Las empresas armaron la licitación a su medida"*. (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la Dirección de Vías y Medios de Transporte (DVMT) 2010 – 2011.)

Se enfatizó además el problema de la *"Falta de control sobre las prestaciones por parte del Estado lo que debilita sus negociaciones con los Concesionarios"*. Del mismo modo quedó reflejada la posición de desventaja que las autoridades poseen por la ausencia de coordinación y control en la operativización del sistema, puntualmente en referencia a la relación entre **el Gobierno y AUTAM (...)** dijo: *"por las circunstancias de funcionamiento del sistema de pago por km recorrido, la relación entre estos actores es algunas veces muy tensa y reducida sólo a negociar esta cuestión económica – financiera del sistema."* *"(...) no se ha institucionalizado un procedimiento para el pago por lo que permanentemente los Concesionarios realizan reclamos por los atrasos en los que incurre el Estado"*. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)

Con respecto a la participación de los usuarios se señaló: *"La ventaja para los usuarios se traduce en que es difícil que los Concesionarios no presten las frecuencias estipuladas pues ello significa pérdidas económicas, con lo cual es poco probable que se reduzca el servicio, siempre teniendo en cuenta que hablamos del sistema de pago por Km. recorrido. Al referirse a la conciliación de intereses entre los actores del sistema, para prestar un mejor servicio, indicó "(...) en varias oportunidades se han efectuado reuniones, por zonas, con las uniones vecinales a las que asisten los empresarios involucrados y entre todos se acuerdan soluciones"*. En realidad, las dificultades de los usuarios para canalizar sus demandas en relación con la prestación del servicio se encuentran en la gestión burocrática que sigue la Dirección de Vías y Medios de Transporte (DVMT) para atenderlas. Ello porque el procedimiento para la incorporación de nuevos recorridos depende de una serie de evaluaciones de viabilidad y de la disponibilidad de unidades con equipos lectores para el cobro de los viajes, análisis que debe hacerse en cada caso y es complejo. La entrevistada remarcó lo siguiente: *"se deberían determinar momentos o instancias en los cuales se haga una*

revisión a la red, se contemplen todas las solicitudes y reclamos y en función de la disponibilidad de recursos y la importancia de lo solicitado, se resuelve”. (ídem)

Un tema no menor, que complejiza la posición del Estado Provincial y de los Municipios en la prestación del servicio, son las diferencias político partidarias entre las respectivas autoridades con competencias en la coordinación y control del mismo. La entrevistada sostuvo: *“las diferencias de políticas públicas sobre el control de las emisiones de gases contaminantes por fuentes móviles y las diferencias/celos entre gestiones de igual o diferente partido político es uno de los obstáculos más grandes para efectivizar el monitoreo en los departamentos que integran el Gran Mendoza”*. En el mismo sentido, otra entrevistada, al hacer referencia a las debilidades del sistema de transporte público en el área del Gran Mendoza, reveló como uno de los puntos relevantes la *“Fragilidad ambiental del Área central de la ciudad”*

Aspectos Institucionales:

Las **instituciones** para los actores, constituyen un entramado normativo (formal e informal) que enmarca sus interacciones en el espacio público. Los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, son estas interacciones y conforman el “marco institucional”. Un problema muy frecuente deriva de las malas relaciones entre los diferentes actores/ instituciones, que impide llegar a acuerdos básicos y ocasiona una importante pérdida de tiempo y recursos.

Es interesante la observación de uno de nuestros informantes porque indica: *“La Dirección de Vías y Medios de Transporte presenta una gran debilidad institucional”* (D. Industrial María del Carmen Schilardi). Otro informante coincide con la apreciación y expresa: *“(…) la DVMT cuenta con una estructura organizativa no coherente con las competencias que le atribuye la legislación. Por las funciones que debe cumplir no debe ser una Dirección que orbite en función de la Subsecretaría de Servicios Públicos sino que debe ser una Secretaría, para contar con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con las atribuciones que le reconoce el marco legal vigente.”* (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)

A lo anterior podemos agregar la siguiente observación: *“(…) en la actualidad no hay coordinación entre la Dirección de Vías y Medios, la Subsecretaría de Servicios Públicos y el Ministro de Infraestructura, Vivienda y Transporte, al tiempo que la Empresa Provincial de Transporte tiene su propia conducción”*. (Lic. en C. Políticas y Administración Pública, Gustavo Arenas. Ex Director de la CNRT y Diputado Provincial. Periodo 2009 – 11.)

Si bien los informantes coinciden en valorar el marco legal vigente para la regulación de la actividad, indican la falencia por parte del Estado de que aún no se ponga en funcionamiento el *“Ente de Regulación y Control creado por ley (EPrET)”*, con las dificultades de fiscalización y control que esto genera. Un factor importante para que no se efectivice su funcionamiento puede deberse a la percepción que se tiene en el Gobierno de su aporte a la mejora del sistema. Al respecto uno de los entrevistados sostiene: *“ponerlo en funcionamiento no resuelve el problema de coordinación, gestión y control del sistema de Transporte Público en el Gran Mendoza. Lo único positivo de efectivizarlo es que fortalece el control público de la prestación del servicio por los*

concesionarios y de la gestión de la DVMT, pero no aporta soluciones a las dificultades estructurales del sistema vigente”. (Dr. Ing. José Luis, Puliafito. Investigador y profesor de la UTN)

También se dijo: “(...) actualmente se ha cuestionado desde el propio Poder Ejecutivo las atribuciones dadas al Ente (...) las autoridades de la actual gestión argumentan que no se lo implementa porque no están de acuerdo en que se lo haga y que, de hacerlo, se requerirían muchos recursos para ponerlo en funcionamiento”.

En relación al Comité de Tránsito y Transporte, se expresó: “si bien está institucionalizado el Comité de Tránsito y Transporte como espacio de articulación entre actores públicos, en momentos donde se necesita su intervención este no cumple el rol que debe tener”. (...) “aunque actualmente el Comité ha retomado la regularidad en la convocatoria a reuniones, sólo asisten representantes de segunda o tercer línea político – administrativa de los organismos con participación en el mismo. Es decir, funcionarios sin peso político para la toma de decisiones. Además los temas puestos a consideración son sobre cuestiones muy operativas del sistema de transporte e infraestructura vial”. “Por lo general, son reuniones en donde no se ha aportado para iniciar el trabajo de planificación y revisión del funcionamiento actual del sistema de transporte público en el Gran Mendoza”. (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)

Con respecto a la relación de la DVMT con los Municipios indicó, “Es compleja por varias razones. En primer lugar, algunos municipios del área del Gran Mendoza sancionan ordenanzas contrarias a normas provinciales, como es el caso de la Ley 6082, de Tránsito y Transporte. El ejemplo actual es la Ordenanza sancionada por el Consejo Deliberante de la municipalidad de Lujan de Cuyo (...)”. (ídem). Otro informante señala: “El obstáculo que sistemáticamente se le presenta a la Dirección (de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbanístico de la Municipalidad de Ciudad), es la falta de coordinación con el gobierno provincial y con el conjunto de municipios que integran el Gran Mendoza. Identifica como uno de los principales obstáculos para gestionar el control de las emisiones de gases contaminantes, a la “Nula intensidad de otros municipios donde circulan las unidades de transporte público de pasajeros de gestionar un control constante y sistemático – con bases de datos – que permita corregir infracciones y aplicar sanciones a las unidades que reincidan en el incumplimiento de los parámetros de emisión de gases”. (Ing. Mónica Castro. Directora de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbanístico de la Municipalidad de Ciudad)

Aspectos Normativos:

El marco legal vigente en la provincia de Mendoza en relación al transporte público, es amplio y suficientemente adecuado. Los problemas se observan en el incumplimiento de algunas disposiciones establecidas en la Ley 7412, literalmente suspendida en su aplicación, por lo cual debiera producirse la disolución de la DVMT y la institucionalización de un Ente Regulador, EPRéT. Sin embargo se sugiere diferenciar y especificar el marco regulatorio destinado al servicio de transporte público del referido al tránsito en general por el nivel de complejidad que ambas materias han adquirido con el extraordinario proceso de crecimiento urbano del Gran Mendoza.

Uno de los informantes señaló precisamente como una de las fortalezas que: “*Se dispone de una ley marco (Ley 6082 y Decreto Reglamentario 867 y sus modificatorias)*”. Otro entrevistado indicó, con respecto a los vacíos identificados en la legislación sobre subsidios, tarifas, etc. que: “*los vacíos se deben a una falta de especificación, que en la Ley Marco se justifica, pero que siempre debe completar el decreto reglamentario de la misma*”. Es decir, que el Poder Ejecutivo debe modificar el Decreto reglamentario de cada Ley marco vigente (6082 y 7412) para regular los aspectos críticos y más conflictivos de la concesión del servicio.

En relación a la sugerencia de diferenciar y separar la legislación referida al transporte público, de la relativa al tránsito en general, uno de los entrevistados sostuvo: “*la DVMT cuenta con una estructura organizativa no coherente con las competencias que le atribuye la legislación*” (...)”*La DVMT tiene la responsabilidad de planificar, ejecutar y coordinar: 1. Los servicios de mantenimiento de señalización vial de todo el territorio provincial, y debe articular con todos los municipios en dicho encargo. 2. Los servicios de transporte público de pasajeros urbanos, de media y larga distancia en todos sus modos. 3. Los servicios de control del tránsito en el Gran Mendoza, en articulación con los municipios, la Dirección de Tránsito de la Policía Provincial y Vialidad. Entre otra serie de competencias más*”. Esta acumulación de atribuciones repercute directamente en la gestión del control de los concesionarios del servicio de transporte público. Textualmente: “*Un último problema en relación al cumplimiento de las funciones de la DVMT, es la superposición de competencias entre la Dirección y otras dependencias del Estado Provincial y los Municipios. Esa “superposición” genera una AUSENCIA de acción y solución de los problemas que presenta el sistema de Transporte Público de Pasajeros y de Tránsito y Transporte en general*”. (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)

Aspectos Económicos:

Sin duda es uno de los aspectos más conflictivos. Aquí se identifican una serie de elementos y actores que intervienen en la gestión operativa, a saber: el sistema de pago *por km recorrido*; las condiciones de licitación de la prestación del servicio y de la recaudación; la tarifa, los recursos humanos y el mantenimiento de las unidades. Los actores intervinientes son el Estado Nacional, el Estado Provincial, los Grupos Empresarios, AUTAM, la EPTM, la empresa Prepagos S.A. y los choferes agrupados en SIPEMON.

Sistema de pago “por Kilómetro recorrido”.

Las opiniones al respecto identifican ventajas y desventajas del sistema tanto para el Estado, como para los empresarios y los usuarios. Con respecto a las primeras, una de las informantes señaló: “*tiene como ventajas para los concesionarios que sólo deben velar por cumplir con sus frecuencias autorizadas y circular la cantidad de km. estipuladas. Quien tiene que efectuar un control del sistema muy importante es el Estado. Además hoy no se han cambiado las modalidades para la adecuación de la red a las demandas de la población. Se sigue dando un tratamiento parcializado, no sistémico. La realidad ha cambiado y al interior de las Instituciones del Estado se sigue tratando la problemática como antes del 2005. El pago por km. recorrido, también llevaba consigo la consideración de incluir los pasajeros transportados, pero hasta el momento esto no se ejecuta por la interpretación parcializada del Pliego. La ventaja*

para los usuarios se traduce en que es difícil que los Concesionarios no presten las frecuencias estipuladas pues ello se traduce en pérdidas económicas, con lo cual es muy difícil que se reduzca el servicio. Por otro lado no se ha institucionalizado un procedimiento para el pago por lo que permanentemente los Concesionarios realizan reclamos por los atrasos en los que incurre el estado. Hay que recordar que los Concesionarios también reciben subsidios nacionales”. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)

En otra entrevista se remarcó como ventajas para el Estado las siguientes: *“Primero permitió que Siemens concentrara el flujo de la recaudación y se pagara los km. recorridos efectivamente por empresa o grupo empresario; recaudar los impuestos y asegurar el pago de las cuotas de todas las deudas renegociadas por la nueva licitación.; facilitó el control de los “transportistas privados”, con respecto a contar con información de los servicios realmente prestados; brindó al Estado la posibilidad de contar con información para controlar mejor la prestación del servicio. Con respecto al usuario reconoció: “es un sistema que permite garantizar la equidad” (Ing. Amalia Monserrat, diputada de mandato cumplido. Ex – directora de la E.P.T.M. en el periodo 2003 – 2007).*

Por otro lado aparecen los aspectos negativos del sistema, o las debilidades a que hicimos referencia, que principalmente repercuten en uno de los actores, el Estado y por lo tanto en forma indirecta en los ciudadanos. Una informante indicó: *“El Estado pierde recursos en recorridos con poca demanda y las empresas envían unidades en horarios donde no siempre se desplaza un número considerable de pasajeros”. (ídem). Y otro entrevistado dijo: “Si bien este sistema permite a la autoridad pública hacer al servicio más equitativo, es un sistema perverso para el Estado porque la empresa no corre prácticamente riesgos. Hoy cada grupo empresario concesionario del servicio de colectivo tiene asegurado un 10% de rentabilidad, es decir, 4 millones de pesos al año de ganancia neta, porque el Estado les aseguró nuevas unidades, el pago de los sueldos al personal y una serie de beneficios más que podemos observar en los pliegos de la licitación del 2005. Las empresas licitarias armaron la licitación a su medida”. (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)*

Con respecto a los usuarios, nos señalaron: *“es importante tener en cuenta que el sistema diferencia el pago por km. recorrido según la zona concesionada”. Del mismo modo que “el sistema de cobro por kilómetro recorrido, es aconsejable para el servicio urbano, pero no para el de media y larga distancia”. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)*

Licitación de la recaudación

Con respecto a la pertinencia o no de que se haya concesionado la recaudación en el sistema de transporte urbano, hay opiniones encontradas. Uno de los informantes explicó: *“El rol de Prepagos S.A. es el de reunir por sí y por sus propios medios, la recaudación del sistema de transporte URBANO. Lo realiza en las Empresas (forma física) y electrónicamente (forma CAMEL-MEB). Por este servicio cobra una comisión variable a través del tiempo establecida en el Pliego de licitación. Que se entienda: Prepagos S.A. actúa en nombre del ESTADO, recauda el dinero de la venta de los pasajes, abonos, etc., reparte el dinero a las Empresas prestadoras del servicio urbano, en proporción a los pasajes/abonos vendidos por las Empresas (esta liquidación es a*

día vencido), es agente de retención del Estado provincial de los impuestos a las Empresas prestadoras y cobra una comisión por este servicio”. (Lic. en C. Políticas y Administración Pública Carlos Novello. Funcionario de la E.P.T.M.)

Tarifas:

Dentro del aspecto económico merece especial mención el tema tarifario, ya que uno de los problemas que más controversias genera entre las autoridades públicas es que el esquema tarifario vigente es insostenible. Así lo indica uno de los informantes: “*el 75% de la tarifa actual (\$1,40 pesos) es subsidiada y sólo el 25% financiado con el boleto pagado*”.

Subsidios del Estado

En relación a este tema una de nuestras entrevistadas remarcó que “*las empresas tienen un costo para micros menor que el de trolebuses, porque tienen el subsidio a los combustibles y a la tarifa. Por ello sugirió que las empresas deben arriesgarse en base a los costos reales del servicio que ofrecen, sin especular con los subsidios que el Estado pueda destinarles o su trayectoria en la concesión del transporte público de pasajeros*”. (Ing. Amalia Monserrat, diputada de mandato cumplido. Ex – directora de la E.P.T.M. en el periodo 2003 – 2007)

Método de cálculo. Fortalezas – Debilidades de la aplicación del sistema de pago por Km. recorrido.

En otra entrevista se mencionó como ventajas del pago por Kilómetro Recorrido, las siguientes:

1. Permitió concentrar el flujo de la recaudación y que se pagaran los km. recorridos efectivamente por empresa o grupo empresario; recaudar los impuestos y asegurar el pago de las cuotas de todas las deudas renegociadas por la nueva Licitación.
2. Facilitó el control de los “transportistas privados”, porque generó información de los servicios realmente prestados.
3. Brindó al Estado la posibilidad de contar con información para controlar mejor la prestación del servicio. Aquí remarcó su iniciativa de complementar la información recabada, con el Software con GPS que se utiliza en la estación de control de Curitiba, para contrarrestar la discrecionalidad de la Empresa al administrar las frecuencias de las unidades.
4. Es un sistema que permite garantizar la equidad. (Ing. Amalia Monserrat, diputada de mandato cumplido. Ex – directora de la E.P.T.M. en el periodo 2003 – 2007)

Dentro de los aspectos negativos reconoció que el Estado pierde recursos en recorridos con poca demanda y que las empresas envían unidades en horarios donde no siempre un número considerable de pasajeros.

En base a lo anterior expresó que los cambios a implementar a futuro pasarían por incrementar el control en la gestión de los transportistas, tanto en cuanto al servicio

como a otros aspectos de la concesión. Para esto propone que la recaudación se diseñe del siguiente modo: *“Tener un monto “x” a dividir en el total de las empresas y en base a ese ingreso constante, remunerar individualmente a aquellas empresas que transporten más cantidad de pasajeros, que provean unidades en los horarios pico y que registren una prestación del servicio con más frecuencias. La idea es que el plus a cobrar sea por pasajero efectivamente transportado”*. *“Esto permitirá prescindir del fondo compensador”*. La idea original pertenece al sistema de transporte de Bogotá, Transmilenio. Resalta que para implementarlo se necesita planificar y modernizar el sistema de control. (Ing. Amalia Monserrat, diputada de mandato cumplido. Ex – directora de la E.P.T.M. en el periodo 2003 – 2007)

Licitación del servicio

Si bien no existe discusión sobre si debe concesionarse la prestación del transporte público de pasajeros, sí hay opiniones encontradas con respecto a las condiciones en las que se licite, tanto para el Estado como para las Empresas.

Uno de nuestros entrevistados resaltó en relación al sector empresario que el Estado, en una futura política pública integral del sistema de transporte urbano, debería: *“Garantizar seguridad jurídica para operadores, con contratos que se respeten para garantizar las inversiones comprometidas, y hacer atractivas las licitaciones, para lo cual se deberán realizar todos los estudios que garanticen la viabilidad de los proyectos en el corto, mediano y largo plazo”*. (Arq. Oscar Rasquin. Gerente general de AUTAM).

En el otro extremo, otro informante explico: *“Si bien el Estado Provincial en el 2011 invertirá en Transporte Público de Pasajeros 400 millones de pesos, sólo servirá para mantener el funcionamiento operativo del mismo. No es un problema menor el que se le presenta al Estado, con respecto a garantizar este servicio público, porque debemos considerar que ese dinero sólo servirá para asegurar que el servicio no deje de prestarse pero no mejora en nada las condiciones de acceso al mismo por los ciudadanos que lo requieren. Este sistema permite a la autoridad pública hacer al servicio más equitativo, pero es un sistema perverso para el Estado porque la empresa no corre prácticamente riesgos. Hoy cada grupo empresario concesionario del servicio de colectivos tiene asegurado un 10% de rentabilidad, es decir, 4 millones de pesos al año de ganancia neta, porque el Estado les aseguró nuevas unidades, el pago de los sueldos al personal y una serie de beneficios más que podemos observar en los pliegos de la licitación del 2005. Las empresas licitatorias armaron la licitación a su medida”*. (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)

Recurso humano:

Las opiniones aquí han sido coincidentes con respecto a la necesidad de invertir en recursos humanos tanto en el Estado como en las empresas concesionarias. En el primero, la falta de recursos económicos se traduce en deficiencias en esta área. En el segundo, es un problema de cultura organizacional en la gestión de las empresas.

Uno de los entrevistados dijo: *“Por ejemplo, xxxxx– uno de los grupos con mejor performance en la prestación – capacita constantemente a su recurso humano para disminuir la siniestralidad. Así disminuye los gastos en mantenimiento de las*

unidades ya que se reduce considerablemente los índices de rotura y accidentología. Esto refleja que en la gestión privada del servicio, es fundamental el factor humano. También el recurso humano es importantísimo para la gestión de la DVMT.” (ídem)

Mantenimiento del servicio:

Este aspecto es una de las principales consecuencias de la falta de planificación y de control por parte del Estado. La renovación de unidades por los empresarios y la inversión pública destinada a mejorar la infraestructura vial del sistema de transporte público urbano es un tema pendiente, y esto se traduce en una menor calidad del servicio para el usuario y en un aumento de la contaminación atmosférica en el Gran Mendoza.

Uno de nuestros entrevistados indicó como una de las fortalezas del sistema en el corto plazo, lo siguiente: *“La recuperación de la infraestructura ferroviaria y revaloración de los espacios del entorno con las obras de infraestructura del metro-tranvía que se encuentra en la construcción de su primera etapa”,* y señaló como debilidad: *“la red actual que carece de integración física y operacional. Infraestructura vial sin estructura ni jerarquización, sin mantenimiento adecuado y continuo, sin continuidad en las zonas urbanas”.* (Arq. Oscar Rasquin. Gerente general de AUTAM). Es decir el mejorar la infraestructura vial y mantenerla es uno de los elementos para prestar un buen servicio al usuario de transporte público, además del aporte que significa para disminuir el tiempo de viaje y la congestión en el microcentro.

Con respecto al mantenimiento de las unidades afectadas para la prestación del servicio, el informante explico: *“En la Dirección de Vías y Medios de Transporte se llevan archivos sobre cada uno de los vehículos y su antigüedad. La renovación está pautada por la ley 6082. Dado que estamos en la mitad de la Concesión y en su momento las empresas ofrecieron 100% de parque móvil 0 Km, durante este año debería haberse realizado una fuerte inversión por parte de las Concesionarias para mantener la antigüedad promedio de 5 años que exige la ley”.* (Lic. en C. Políticas y Administración Pública Carlos Novello. Funcionario de la E.P.T.M.) Es decir, es obligación de las empresas concesionarias invertir para la renovación de su flota actual porque era uno de los aspectos contemplados en la Ley y los Pliegos licitatorios para garantizar la calidad del servicio y la disminución de la contaminación atmosférica en el área concesionada.

Como se advierte en el párrafo anterior, y se refleja también en otros apartados de este Trabajo, la débil presencia del Estado en el ejercicio de su función fiscalizadora con respecto al resto de los actores, especialmente las empresas, ha contribuido de manera notable al desmejoramiento de la calidad del servicio. Los problemas de congestión, contaminación, el mantenimiento de un diseño de recorridos totalmente inadecuado a las actuales circunstancias, el mal estado de muchas unidades, la falta de control sobre las empresas prestadoras según lo establecen los respectivos pliegos de licitación, las modificaciones parciales que se han ido introduciendo para dar respuestas a las demandas de los usuarios en función del crecimiento y/o modificación estructural del Gran Mendoza ejemplifican lo afirmado. Cabe destacar que los Pliegos de la Licitación son Ley para las partes, por lo que en la medida en que no se han aplicado sanciones por los incumplimientos y/o no efectúen “revisiones a una concesión prorrogada”, con esta política para el transporte público de pasajeros en el área

metropolitana de Mendoza se legitiman los problemas y refuerzan las debilidades de un sistema hace largo tiempo colapsado.

Contaminación:

Es un problema que afecta a la calidad de vida de las personas en el área de Gran Mendoza. La contaminación atmosférica por emisión de gases contaminantes provenientes de fuentes móviles ha sido uno de los aspectos más señalados por los informantes en relación a la situación crítica del sistema de transporte público urbano en la Provincia.

En su análisis uno de nuestros informantes señaló como debilidades del sistema las siguientes: *“La situación ambiental comprometida del Área del Gran Mendoza; la fragilidad ambiental del Área central de la ciudad y la falta de control sobre las prestaciones por parte del Estado, lo que debilita sus negociaciones con los concesionarios”*. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)

Otro entrevistado indicó: *“En términos generales, en el microcentro el problema de la contaminación ambiental ocasionada por el sistema de transporte público de pasajeros se agrava por dos factores: 1. El diseño de los recorridos y 2. La falta de cumplimiento en la aplicación de las sanciones por infracción ambiental”*. Y agregó: *“Persisten una serie de obstáculos para la gestión del control de las emisiones de gases por fuentes móviles. A saber: “1. La falta de coordinación con el gobierno provincial y con el conjunto de municipios que integran el Gran Mendoza. 2. Falta de recursos destinados a fortalecer el sistema de control con el que actualmente cuenta la Dirección de Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia. 3. Nula intensión de otros municipios donde circulan las unidades de transporte público de pasajeros de gestionar un control constante y sistemático – con bases de datos – que permita corregir infracciones y aplicar sanciones a las unidades que reincidan en el incumplimiento de los parámetros de emisión de gases”*. (Ing. Mónica Castro. Directora de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbanístico de la Municipalidad de Ciudad)

Uno de los informantes fue muy directo en relación a las emisiones de gases contaminantes por las unidades afectadas para el Transporte Público de Pasajeros, y destacó: *“La falta de control de las emisiones se debe **exclusivamente** a la irresponsabilidad del Gobierno”*. (Ing. Amalia Monserrat, diputada de mandato cumplido. Ex – directora de la E.P.T.M. en el periodo 2003 – 2007)

Superposiciones

En el diseño institucional que consagra la legislación vigente se presentan inconvenientes en la delimitación de las competencias de los organismos públicos intervinientes. Si a ello se suma la superposición de jurisdicciones y organismos que tienen competencia en el tránsito y transporte, es evidente la necesidad de una fuerte coordinación. Sin embargo se percibe que los actores actúan desarticuladamente, esto se confirma a través de la opinión de nuestros informantes.

Uno de ellos expresó: *“en la actualidad no hay coordinación entre la Dirección de Vías y Medios, la Subsecretaría de Servicios Públicos y el Ministro de*

Infraestructura, Vivienda y Transporte, al tiempo que la Empresa Provincial de Transporte tiene su propia conducción. También, hay que destacar que la política sólo queda en manos de los técnicos”. Así puede verse que la superposición de competencias genera un Estado “ausente” en la planificación de la política de transporte y en la fiscalización de los concesionarios del servicio. (Lic. en C. Políticas y Administración Pública Gustavo Arenas. Ex Director de la CNRT y Diputado Provincial. Periodo 2009 – 11)

Tal situación se advierte como obstáculo también en la DVMT, tal como lo indica nuestro entrevistado: *“Un último problema en relación al cumplimiento de las funciones de la DVMT, es la superposición de competencias entre la dirección y otras dependencias del Estado Provincial y los Municipios. Esa “superposición” genera una ausencia de acción y solución de los problemas que presenta el sistema de transporte público de pasajeros y de tránsito y transporte en general”*. (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)

Otro entrevistado señaló: *“El inconveniente principal en el Gran Mendoza es la superposición de jurisdicciones con competencia en el tránsito y transporte. Han tomado preeminencia los municipios son respecto al gobierno provincial y entre ellos mismos por sus propias competencias, generan la necesidad de esforzarse por lograr autoridades únicas para resolver el problema del tránsito y transporte. La Provincia cuenta con la Ley 6082, que previó la constitución de un **Comité de Tránsito, Transporte y Educación Vial**, que en la práctica nunca funcionó. Merece ser puesto en funcionamiento, con la función primordial que le fue asignada según el art. 14 de la ley”*. En este sentido resalta como uno de los aspectos a contemplar en una futura política de Estado para el transporte público de pasajeros, lo siguiente: *“Lograr autoridades únicas (por consensos de los Municipios y Provincia)”*. (Arq. Oscar Razquin. Gerente general de AUTAM.)

La falta de articulación entre los organismos públicos

En una de las entrevistas se sostuvo que *“la principal dificultad que tiene el funcionamiento del sistema es que por la falta de articulación entre los diferentes organismos que tienen competencia en la materia, es muy difícil planificar en el corto y largo plazo la gestión del mismo”*. (*idem*)

Con respecto a la relación de la DVMT con los municipios indicó que es compleja por varias razones y dijo: *“(…) La descentralización de hecho se da en el proceso de ejecución de los controles y coordinación de ciertas tareas relacionadas a la fiscalización vial y organización del tránsito. La última y más importante razón es que no existen espacios reales de articulación de decisiones y acciones entre los Municipios, el Ministerio de Infraestructura, la Subsecretaría de Servicios Públicos y la DVMT.*

En el mismo sentido, en la entrevista realizada en la Municipalidad de la Ciudad de Mendoza, se hizo referencia a dos experiencias puntuales. 1. El *Convenio con el Gobierno Provincial*. Según los funcionarios de la Dirección en el año 2003/2004 se acordó trabajar junto con la Dirección de Control y Saneamiento Ambiental – cuyo referente es el Ing. Boullarde – en el control de las unidades de las empresas concesionarias del servicio de transporte público de pasajeros. Para su ejecución el

Municipio se comprometió a destinar un grupo de trabajo constituido por inspectores que concurrirían regularmente a los puntos de control previstos y cuyo gasto de traslado se comprometía a cubrir el Estado Provincial. Observaciones o valoraciones de los funcionarios de la experiencia: *“Sólo se cumplía la etapa de la verificación a través de las mediciones de las emisiones y el procedimiento de registro en planillas pero no se aplicaban sanciones si la unidad continuaba fuera de los límites de las emisiones de gases contaminantes”. “Actualmente dicho Convenio no está vigente y no existe ningún tipo de articulación para la ejecución de los controles que sistemáticamente realiza la Dirección con el área de Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente. Es más, la información estadística sobre los controles que la Dirección realiza no son solicitados por ningún organismo de control ambiental”.*

Sobre la articulación con otros municipios del Gran Mendoza, la entrevistada sostuvo: *“En general, el problema para coordinar el trabajo entre todos los municipios con competencias en el Gran Mendoza son las diferencias en las Políticas – públicas – internas de cada municipio y el contexto de diferencias políticas por la pertenencia partidaria o de equipo de gestión en caso de pertenecer a municipios gobernados por políticos del mismo partido. A estas diferencias se suma un clima de competencia y celos entre los municipios”.* Sobre la pregunta de si articula acciones con la **Dirección de Vías y Medios de Transporte**, dijo: *“no se han articulado acciones con esta autoridad, ni con otras que tengan participación legalmente reconocida en el monitoreo de la contaminación ambiental”.* (Ing. Mónica Castro. Directora de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbanístico de la Municipalidad de Ciudad)

Vacíos

Control:

La ausencia de control es el primer vacío que se identifica y surge, entre otras cosas, como consecuencia de la superposición de competencias en relación al tránsito y al transporte. Esto es así porque cuando varios organismos tienen idénticas o similares responsabilidades, su cumplimiento termina debilitándose, con el agravante de que no hay responsables por ello. Este es un aspecto fundamental y especialmente crítico al analizar la situación del sistema del transporte público urbano del Gran Mendoza, en relación a varias de sus dimensiones, la sostenibilidad económica de la prestación, la contaminación ambiental, la garantía por parte del Estado de la accesibilidad al servicio, la calidad, etc.

Para una clara exposición de las percepciones sobre el control por parte los informantes entrevistados se han considerado diferentes tipos de controles. Así uno de los funcionarios interrogados nos manifestaba: *“El control técnico que se realiza a las unidades en general del transporte de Mendoza. (...) se realizan en dos plantas ubicadas una, en Godoy Cruz y la otra en el Dpto. de Guaymallén. Se realizan cada tres meses y alternando entre cada revisora (Revitrans Coop. Ltda. y Perfil Coop. Ltda.) una vez en una revisora y el próximo control en la otra”.* (Lic. en C. Políticas y Administración Pública Carlos Novello. Funcionario de la E.P.T.M.)

Con respecto al control técnico que realizan los municipios, una funcionaria explicaba lo siguiente: *“El marco legal nacional y provincial le reconoce al municipio*

la facultad de policía para ejercer el monitoreo en las instalaciones de los **CONTROLES** de cada empresa concesionaria e integrante del sistema de transporte público de pasajeros. Esto es así porque sus unidades móviles circulan por el ejido del municipio”. En referencia a su ejecución, dijo: “El control de las unidades de transporte público de pasajeros es llevado a cabo por el cuerpo de inspectores del municipio. El procedimiento que se sigue es el registro en planillas de verificación, de los gases que emite la unidad sometida a análisis, que permite dejar constancia por duplicado del estado técnico de la unidad monitoreada. En base a la experiencia, y en rasgos generales, se da un patrón de que las empresas más responsables, cuando se les verifica que una de sus unidades está en infracción ambiental, vuelven al control de la playa de la municipalidad – que funciona en horarios de la tarde – para corroborar que se a corregido el problema y que la unidad cumple los parámetros de calidad fijados por la ordenanza 2.976/90”. (Ing. Mónica Castro. Directora de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbanístico de la Municipalidad de Ciudad)

Uno de los controles más importantes en la prestación del servicio es el relacionado al aspecto económico – financiero. La fiscalización en la operación diaria del sistema de transporte público es una de las principales falencias de los organismos públicos. Una de las informantes declaró como una debilidad la “*Falta de control sobre las prestaciones por parte del Estado lo que debilita sus negociaciones con los Concesionarios*”. Y otra resalta: “*Dentro de los aspectos negativos el Estado pierde recursos en recorridos con poca demanda ya que las empresas envían unidades en horarios donde no siempre hay un número considerable de pasajeros...que justifique la cobertura*”. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)

En relación a lo anterior, existe un factor determinante de la falta de control por parte del Estado, son las limitaciones administrativas que tiene para poder ejercerlo y la falta de conducción política para implementarlo. Así se lo señala en otra entrevista, “*las funciones de Planificación y Ejecución (de tantos servicios a cargo de la DMVT) son importantísimas y requieren de un adecuado rango administrativo y Presupuesto propio para no ser deficientes. Esto repercute directamente en las funciones de control, insuficientemente cumplidas hoy por la DVMT. Lo que en la actualidad podemos rescatar en el control de la prestación del servicio de Transporte Público de Pasajeros es el Plan de Gestión que el 50% de las empresas concesionarias están aplicando. Esto se implementa a través de la tecnología GPS, y un software diseñado para ello, estas empresas pueden tener un control on line de su flota. La DVMT podría implementarlo para mejorar la información y control que tiene de los concesionarios del servicio pero le falta montar la base operativa para integrar dicha información. Invertir en este tipo de innovación se ve impedido no sólo por la escasez de recursos, sino también porque desde el punto de vista político “luce más” hacer una escuela que mejorar la gestión de un organismo del estado.*” (Dr. Diego Martínez Palau, Director de la DVMT 2010 – 2011)

Como en muchas organizaciones, la cultura de gestión influye en su “*performance*”. Los organismos públicos que intervienen en el sistema de transporte público urbano del Gran Mendoza evidencian una débil gestión del control. Los entrevistados manifiestan valoraciones opuestas con respecto a la necesidad de más control o no por parte del Estado, es evidente que las visiones encontradas explican en parte la escasa fiscalización a los concesionarios de la prestación del servicio. Quienes sostienen la necesidad de más control expresan: “*los cambios a implementar a futuro es*

incrementar el control en la gestión de los transportistas en la prestación del servicio y otros aspectos de la concesión”. Para hacerlo “se necesita planificar y modernizar el sistema de control”. Y concluye: “El Estado es el principal responsable de que las empresas no cumplan las reglas del juego, porque no provee de elementos para el control por la concesión otorgada. El motivo de la ausencia del Estado es que, tanto en los funcionarios como en los ciudadanos no existe conciencia de lo público”. (Ing. Amalia Monserrat, diputada de mandato cumplido. Ex – directora de la E.P.T.M. en el periodo 2003 – 2007)

Desde el otro extremo, uno de los entrevistados expresó: *“la institucionalización del EPRET o los elementos que se introduzcan para tal fiscalización no marcan una diferencia en la solución que requiere el actual problema de la movilidad urbana. Se puede influir a través de la regulación para que se disminuya el nivel de gases contaminantes, controlar las emisiones o introducir vehículos con tecnologías menos contaminantes, pero la realidad es que por el nivel de complejidad del tema del transporte urbano no se van a solucionar los problemas de congestión y otros con un incremento del control por parte del Estado. Más que las redefiniciones de las instituciones públicas, es necesario fomentar la competencia entre las empresas concesionarias para que cumplan las reglamentaciones vigentes y avancen en la introducción de tecnología y mejoras al sistema de transporte actual similar a la implementada en otras ciudades de Latinoamérica como Bogotá, Santiago de Chile o Curitiba”. Es decir, analizando la situación desde su perspectiva, es más importante concentrarse en definir y monitorear el rol de las empresas que reforzar el diseño institucional del control estatal. (Dr. Ing. José Luis, Puliafito. Investigador y profesor de la UTN)*

Cumplimiento:

Si bien es la contra cara del apartado anterior, ya que si no se cumple es por falta de control, queremos hacer una distinción de los casos que han sido mencionados como “no cumplimiento” por parte de los actores, en lugar de cómo “falta de control”. En este sentido, no podemos pensar que la culpa es siempre de una de las partes, al contrario, la voluntad de cumplir es algo que debería estar presente en el manejo del servicio.

Una de las debilidades marcadas por una de nuestras entrevistadas es el incumplimiento por parte del Estado de no poner en funcionamiento el *Ente de Regulación y Control creado por ley*. Al referirse a la renovación del parque móvil de las concesionarias del servicio, expresó: *“La renovación está pautada por la ley 6082. Dado que estamos en la mitad de la Concesión y en su momento las empresas ofrecieron 100% de parque móvil 0 Km, durante este año debería haberse realizado una fuerte inversión por parte de las Concesionarias para mantener la antigüedad promedio de 5 años que exige la ley”. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)*

Por otra parte se enfatizó en *“la falta de cumplimiento en la aplicación de las sanciones por infracción ambiental”*. (Ing. Mónica Castro. Directora de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Urbanístico de la Municipalidad de Ciudad)

Acciones para mejorar:

Políticas públicas.

Nuestros entrevistados hicieron referencias a algunas de las líneas de acción que debieran considerarse en una nueva formulación de la política de transporte a implementar en la provincia.

En relación a la vinculación con el Ordenamiento Territorial, se manifestó: *“Sería importante poder ejecutar un verdadero Plan de Transporte sostenido en el tiempo con una visión puesta también en la evolución de las demandas de traslado de la población a futuro y como un instrumento de desarrollo y ordenamiento territorial. Una visión enfocada hacia el posicionamiento del transporte de la ciudad como un verdadero servicio público orientado a la sustentabilidad y el uso universal del mismo esto último como sinónimo de accesibilidad y utilización generalizada, como una verdadera opción del vehículo particular”*. (D. Industrial María del Carmen Schilardi)

Con respecto a las políticas orientadas a la gestión de las demandas de nuevos recorridos, que se hacen en forma aislada y espontánea por grupos de usuarios, así se nos explicó: *“en realidad se deberían determinar momentos o instancias, en los cuales se hace una revisión a la red, se contemplan todas las solicitudes y reclamos y en función de la disponibilidad de recursos y la importancia de lo solicitado se resuelve. (...) Ver en forma integral los requerimientos (o demandas) no ir resolviendo como parches..... Eso ha tornado muy complejo y caótico el sistema”*. (ídem)

Para contextualizar la formulación de una política de transporte para Mendoza, y teniendo en cuenta experiencias comparadas, uno de los entrevistados sostuvo: *“la base de la que se debe partir al pensar el sistema y sus posibilidades de mejora es el paradigma actual de la movilidad urbana. El mismo se manifiesta como el patrón de conducta de las personas de preferir satisfacer sus necesidades de movilidad de forma privada e individual”*. En relación a la implementación de un sistema eficiente, expresó: *“no depende exclusivamente de la capacidad de un gobierno particular por varios motivos. En primer lugar, el transporte público es deficitario en grandes ciudades del mundo, y generalmente se subsidia por cuestiones ambientales. En segundo lugar, la intervención del Estado para sostenerlo y regularlo se justifica simplemente por su función social de satisfacer las necesidades de transporte de los sectores con menores ingresos de la sociedad, pero no se produce el reemplazo modal y dejes el vehículo particular en los estratos medios y altos. Como están planteadas las cosas actuales no tiene solución el tema del transporte”*. (Dr. Ing. José Luis, Puliafito. Investigador y profesor de la UTN)

Y agrega *“Se puede influir a través de la regulación para que se disminuya el nivel de gases contaminantes, controlar las emisiones o introducir vehículos con tecnologías menos contaminantes, pero la realidad es que por el nivel de complejidad del tema del transporte urbano no se van a solucionar los problemas de congestión, etc. con un incremento del control por parte del Estado”*. (ídem)

En relación a la formulación e implementación de una política de transporte público, en una de las entrevistas se planteó la necesidad de que en la definición de una política de transporte se tenga en cuenta y se promueva la participación de los usuarios. Además, sugiere que se debe centralizar la planificación y el control, dada su importancia y que actualmente no se evidencia articulación entre los diversos modos de transporte empleados (Lic. en C. Políticas y Administración Pública Gustavo Arenas. Ex Director de la CNRT y Diputado Provincial. Periodo 2009 – 11)

También se enumeraron los aspectos que, según uno de los informantes clave, debe incluir una política de estado para el transporte y el tránsito en Mendoza. A saber:

1. *“Garantizar el consenso de todos los actores sociales, y no que resulten obras de gabinete*
2. *Priorizar entre el auto o el transporte público*
3. *Acompañar las restricciones al auto con mejoras al transporte e infraestructura.*
4. *Las soluciones propuestas deben pasar una evaluación social de proyectos, asumiendo el subsidio como una posibilidad real, pero como resultado de una política para compensar externalidades.*
5. *Darle una continuidad de largo plazo a las políticas, corrigiendo y perfeccionando pero no recomenzando de cero en cada gestión.*
6. *Repensar en el territorio y su desarrollo en forma coordinada con el transporte a través de sus distintos modos.*
7. *Redefinir la distribución del equipamiento escolar y sanitario, de modo de evitar viajes innecesarios.*
8. *Pensar en los medios y modos y su complementación e integración a través de centros de transferencias, los que por su ubicación, deberán tener funciones polarizadoras para el desarrollo armónico de la ciudad.*
9. *Disminuir los tiempos de viaje del transporte público para que este medio resulte atractivo al usuario del auto particular y mejore la calidad de vida de los propios usuarios de este medio.*
10. *Plantear la jerarquización vial adaptada a los distintos medios de transporte.*
11. *Trabajar proyectos con horizontes a 10 y 15 años.* (Arq. Oscar Razquin. Gerente general de AUTAM.)

Mantenimiento y obras

Este aspecto de las mejoras a incorporar en el futuro diseño de una política de transporte implica contemplar una gestión integral del servicio en estrecha relación con el proceso de Ordenamiento Territorial iniciado en Mendoza. El entrevistado citado señala: *“El crecimiento que vive el Gran Mendoza, descontrolado, sin planificación, anárquico presenta deficiencias en infraestructura para la prestación de servicios como el de salud y educación que genera viajes innecesarios al área central. El cambio pasa por decidir orientar la inversión pública con el claro objetivo de lograr descentralizar la ciudad evitando viajes a la ciudad desde los principales municipios”*. Es decir se debe trabajar en medidas concretas sobre las demandas de movilidad de la población y orientar la inversión en obras destinadas a desconcentrar el flujo de viajes hacia el área de la ciudad.

Recursos Humanos.

También indicó que para viabilizar la implementación de las mejoras en la prestación y gestión pública del transporte público y el tránsito en la provincia, se debe: *“poner especial atención en la capacitación de Recursos Humanos y garantizar su permanencia mediante un adecuado encuadre profesional, tomando en cuenta el tiempo*

y esfuerzo que lleva formar un especialista en Tránsito y Transporte”. (Arq. Oscar Razquin. Gerente general de AUTAM.)

4. Análisis comparado casos Transantiago y Rosario

Es posible afirmar que existen similitudes y diferencias en la implementación de los nuevos sistemas de Transporte Público de Pasajeros diseñados para el área metropolitana de Santiago de Chile (Chile) y del Gran Rosario (Argentina). En ambos casos el objetivo fue mejorar la eficiencia y calidad del servicio de transporte público en el área urbana; reducir la contaminación ambiental y la congestión; ampliar la cobertura de la red de recorridos y satisfacer las crecientes demandas de movilidad del área metropolitana producto del crecimiento de las ciudades.

Ahora bien, la primera diferencia que es posible identificar está relacionada con el proceso de planificación. En el caso argentino, el Ente del Transporte de Rosario (ETR) coordinó con un enfoque integral, multimodal, cuyos pilares fueron el **Transporte Público Masivo; la Interacción Público – Privada** y la **Participación Ciudadana**. Además promovió la participación de veintiocho actores involucrados directa e indirectamente con el sistema de transporte urbano del Gran Rosario, entre los que se consideraron al Gobierno Nacional; Provincial y Municipal; a la Universidad Nacional de Rosario y Universidad Tecnológica Nacional (Regional Rosario); Empresarios; Comerciantes; el Banco Mundial; Organizaciones empresariales; ONGs y la Ciudadanía.

El Transantiago, por su parte, data de 2002 momento en el que el Presidente Lagos durante su campaña electoral prometió mejorar el sistema de transporte público de Santiago de Chile. En los años posteriores se realizará una planificación del transporte urbano basada en los patrones de viaje técnica y precisamente analizados por los modelos ingenieriles de transporte. Pero en la implementación se presentaron problemas relacionados con la definición de la red de transporte ya que se pasaron por alto las realidades locales sobre dónde, cómo y porqué las personas se movilizan y viven sus viajes diarios. Además se redefinió completamente todo el sistema de transporte de la ciudad, afectando a miles de personas; y el Transantiago abordó la movilidad solamente desde el punto de vista del transporte público, ignorando otros modos de desplazamiento como automóviles, bicicletas, colectivos, taxis y viajes a pie.

Continuando con el análisis de las diferencias, es interesante prestar atención al paradigma a partir del cual se diseñan las mejoras e innovaciones a implementar en el sistema de transporte público urbano. En el caso de Rosario, se formula el **Plan Integral de Movilidad (PIM)** concibiéndolo como plan sectorial en el marco de los procesos de planificación estratégica y urbana desarrollados por la ciudad y la región. El mismo parte de la idea de que el territorio es un patrimonio colectivo, un actor decisivo y un espacio público integrado por redes que deben favorecer las relaciones entre los lugares distantes y promover la comunicación de la sociedad, el equilibrio e intercambio entre las partes, la accesibilidad y la igualdad de oportunidades. **Define al ciudadano como protagonista y unidad de medida, desplazando al vehículo a aspectos cuantitativos y funcionales.** Lo plantea como un instrumento que funcione como incentivo para la concientización de la ciudadanía que promueva el uso de modos de transporte más saludables y sustentables.

En el caso del Transantiago, se planifican las mejoras a implementar en base a un modelo teórico alejado completamente de la realidad de Chile y de su gente. Se decidió destruir la malla de recorridos que había costado años construir, contribuyendo con ello a la pérdida de confianza de los usuarios en el sistema. Ello dio lugar a empeorar el sistema de superficie, y el Metro, que colapsó debido a que los usuarios se volcaron al único sistema existente que era estable, con estaciones, rutas y horarios conocidos. Además, este fracaso incentivó a los usuarios a aumentar el uso del automóvil particular, aumentando los niveles de congestión y contaminación y a desarrollar un transporte informal para cubrir un nicho de demanda insatisfecha, que no era cubierto.

Comunicación y atención al usuario

El Ente de Transporte de Rosario gestiona la información y la actualiza permanentemente en su propia web (www.etr.gov.ar). Asimismo, informa de las distintas empresas de transporte, recorridos de las líneas, horarios, paradas, cuadros tarifarios, estudios de los costos del sistema, resultado de las encuestas de satisfacción al usuario y una amplia cantidad de información del transporte de la ciudad. Permite al usuario mantenerse actualizado, navegar en la información y utilizar las vías de contacto disponibles mediante las cuales pueden realizar consultas, reclamos o sugerencias.

Bajo este esquema de diseño la Encuesta Permanente a Pasajero, cuyo operativo es realizado a bordo de las unidades y los datos permiten obtener indicadores generales del servicio, por empresa y por línea, relevándose además diversos aspectos tales como: *estado e higiene de las unidades, comodidad y espacio de los coches, frecuencia del servicio, disponibilidad de información al usuario y comportamiento del personal de conducción*. A su vez, la encuesta indaga sobre cuestiones coyunturales de interés para la planificación del transporte de pasajeros.

En lo que hace al Transantiago el Servicio de Atención a Usuarios del Transantiago (SIAUT) se diseñó para proporcionar información sobre las rutas a los operadores del servicio y a los usuarios. También estuvo a cargo de promover el nuevo sistema de transporte entre los ciudadanos, además de capacitarlos y educarlos al respecto. La estrategia comunicacional utilizada fue similar a la de una campaña de marketing, con el objetivo de vender el producto Transantiago. Una tarea educacional y efectiva hubiese facilitado comprender, además de la complejidad de lo que estaba a punto de suceder, el impacto cultural que un plan como este tendría en la vida de las personas. Las campañas públicas, además de entregar información difícil de comprender, fueron limitadas y se lanzaron un mes antes de la implementación. La gente no estaba informada y la poca comunicación disponible generaba temor y rechazo, por lo que el sistema comenzó a perder legitimidad, incluso antes de su implementación.

Los sistemas en la actualidad

Rosario combina el servicio de colectivos, trolebuses, taxis y remises, presentando algunas falencias en la intermodalidad. El transporte público colectivo es uno de los más importantes por: su función social, el rendimiento del sistema, su bajo costo y la reducción de la contaminación ambiental y la congestión. Está compuesto por

líneas urbanas que tienen la totalidad de su recorrido dentro de la ciudad. Son 38, a las que se suman tres enlaces de corta longitud que vinculan un determinado barrio o sector con el recorrido de una línea.

Además, Rosario tiene una particularidad en sus **RECORRIDOS**, pues existen diferentes tipos: 1. **Los de seguridad**: que son aquellos que se implementan en los horarios nocturnos y consisten en desvíos en los recorridos originales motivados por cuestiones de seguridad. 2. **Los extendidos**: los recorridos pueden ampliarse por varios motivos y necesidades. Por ejemplo: hacia sectores de elevada demanda y en horarios pico los días de semana cubren determinados horarios llegando hasta entidades educativas; pueden prestar un servicio puntual con motivo de eventos masivos; o que llegue a otras comunas y/o municipios mediante convenio específico. 3. **Los temporales**: son recorridos con líneas que circulan por un periodo determinado de tiempo. Por ejemplo: la temporada estival donde vinculan a los usuarios con el sector de la costa.

Por otra parte, la flota habilitada es de 728 vehículos, de los cuales el 97% está equipado con motores a gasoil y sólo el 3% son unidades eléctricas. La antigüedad promedio es de 3.9 años. Su red estática comprende unos 1.970 km, y la velocidad comercial promedio del sistema en los días laborables es de 17 km/h.

Sobre el total de pasajeros en el año 2010, el 5% fueron estudiantes que pagaron el 48% de la tarifa básica, y el 8,8% fueron pasajeros que se movilizaron en forma gratuita. El sistema se adaptó a la demanda, presentando una configuración radial que **RECORRIDOS** vincula las distintas zonas de la ciudad con el área central, lugar donde tienen origen o destino el 33% de los viajes de la región. La cobertura es elevada ya que el 96,9% de la población de la ciudad tiene al menos una línea a menos de 350m. La falta de integración tarifaria, genera largos recorridos y una elevada superposición de líneas en los corredores y en el área central, sobredimensionando la oferta y aumentando la ineficacia del sistema.

El sistema de pago permite dos modalidades: un sistema prepago con tarjeta magnética (utilizado por el 76,7% de los usuarios) y el sistema de cambio justo u ocasional en el que se paga con monedas (2 \$/viaje) una vez a bordo de la unidad de transporte (utilizado por el 14,5% de los usuarios). Existen tres tipos de tarjetas magnéticas: 1. **Tarjetas con dos viajes**, a un costo de 1,90\$/viaje; 2. **Tarjetas con 6 viajes**, a un costo de 1,80\$/viaje y 3. **Tarjetas de uso frecuente**, a un costo de 1,60\$/viaje *que consiste en un pack de 5 tarjetas con 8 viajes cada una* (cada tarjeta vence a las 0 horas del octavo día de uso).

Además se ofrece dos tipos de franquicias: 1. **La total**, para mayores de 69 años (jubilados), discapacitados, acompañantes de discapacitados, vecinalistas y bomberos (suman el 8,8% del total de pasajeros); y 2. **La de medio boleto**, para alumnos de nivel secundario y primario en horarios y días lectivos (suman el 5% del total de pasajeros). El equipamiento urbano municipal exhibe un amplio cuerpo de refugios para la espera del servicio, postes informativos y dárseas específicas. Existen dos tipos de refugios: el tipo A, que incluye panel publicitario y se coloca donde el ancho de la vereda lo permite, y los tipo B, que se colocan en el resto de las calles barriales por las que circula el TUP. Si no se puede colocar alguno de estos se opta por postes informativos que

cuentan con datos respecto de las líneas y destinos principales. Todos han sido georeferenciados.

En lo que respecta al Transantiago, debemos decir que sus orígenes se remontan al Plan de Transporte Urbano para Santiago, cuya primera medida en concreto fue establecer algunas vías segregadas (carriles exclusivos para el uso de micros, separados del resto de la calle a través de una especie de cordón) El 1 de marzo de 2002 el PTUS empezó a funcionar a pleno pero cinco meses después llegaron los primeros problemas.

En agosto, los llamados a licitación de los recorridos originaron que los dirigentes del transporte, que rechazaban la idea de la reforma del sistema, se movilizaran, bloqueando las principales arterias. En febrero de 2003 se lanzó la tarjeta Multivía, que permitía el pago del Metro a través de un sistema de recargas. La idea original era ampliar esta tecnología a los micros, lo que se concretaría recién en 2007.

En marzo de 2003 se lanzó oficialmente el proyecto Transantiago, en tanto que en el mismo año se dio inicio al proceso de licitación, en el que se estableció que los empresarios que quisieran participar del plan debían mejorar sustancialmente sus vehículos, organizarse y dar un gran salto en todos aspectos, incluso en el de la formalidad de los contratos de los choferes.

En diciembre de 2004 se entregaron los resultados del concurso y 14 unidades de negocio asumieron la puesta en marcha del plan, cinco de ellas correspondientes a agrupaciones de servicios troncales y las nueve restantes a las áreas locales. Finalmente, a través de las exigencias de las licitaciones, se determinó que todos los recorridos de buses serían explotados por solamente 10 empresas concesionarias, en vez de los aproximadamente 3.000 dueños de buses organizados en asociaciones del sistema antiguo.

Transantiago se basó en el sistema de troncales y rutas alimentadoras. El Metro pasó a ser el troncal y buses especiales extendieron su cobertura en direcciones norte, sur, este y oeste. Los alimentadores operarían dentro de zonas definidas, llevando a los pasajeros hasta el troncal. Por su parte, la ciudad se dividió en diez zonas alimentadoras. La definición de zonas, troncales, rutas alimentadoras y condiciones de licitación estuvo a cargo de especialistas, quienes determinaron la cantidad de buses que se necesitaban para el Transantiago. Los troncales conectaron una zona con otra, cruzando los ejes importantes de la ciudad), en tanto que los locales realizan recorridos específicos dentro de cada zona. El sistema se complementa con servicios expresos (mismo recorrido que un troncal pero con menos paradas) y servicios super expresos (recorren grandes distancias urbanas, con pocas paradas y operan sólo en horarios pico)

Para abordar alguno de los servicios el usuario puede dirigirse a una parada para tomar un local o un troncal o a las estaciones de trasbordo que son puntos que facilitan la transferencia. En total, en todo Santiago hay 36 estaciones de este tipo. Por otra parte, hay una estación de Intercambio Modal donde es posible hacer trasbordo entre distintos modos.

En esta implementación se presentaron algunos de los siguientes, relacionados con la definición de la red de transporte. El primero se refiere al hecho de que se pasó por alto las realidades locales sobre dónde, cómo y porqué las personas se movilizan y

viven sus viajes diarios. El segundo problema surgió por la redefinición completa y repentina de todo el sistema de transporte de la ciudad, afectando a miles de personas. El último inconveniente tiene relación con la débil concepción del transporte urbano, manifestando las grandes contradicciones presentes en los sistemas de planeamiento urbano y de transporte.

Respecto al primer problema, la planificación de transporte contemporáneo y la altamente técnica y, por lo general, precisa información que proporciona el modelo de transporte, son herramientas útiles para comprender los patrones de viaje. Pero se trata más bien de una condición necesaria pero no suficiente de la planificación. Ello puede verse ya que diariamente, la forma en que viajan las personas revela que los usuarios no siempre buscan optimizar su desplazamiento o maximizar el valor del viaje.

En relación al segundo problema del Transantiago, debemos decir que si bien el sistema previo era ineficiente, caótico e involucraba horas de viajes incómodos e inseguros, la cobertura estaba garantizada. Así, era posible llegar a la mayoría de los destinos que los usuarios se proponían, ya que el sistema había sido desarrollado a lo largo de muchos años en respuesta a las necesidades de las personas. La forma en que las nuevas rutas se planificaron no reconoció que las prácticas de movilidad se construyen a través del tiempo. La nueva red reemplazó drásticamente la existente, y mediante una completa y repentina modificación al sistema, alteró involuntariamente la vida cotidiana de las personas.

El tercer problema tiene relación con el hecho de que el Transantiago abordó la movilidad solamente desde el punto de vista del transporte público, ignorando otros modos de desplazamiento como automóviles, bicicletas, colectivos, taxis y viajes a pie. Por ejemplo, se disminuyó la flota de buses de 8.000 a 4.500 unidades. Sin embargo, al reducir la capacidad de los buses en un 25%, la frecuencia también bajó. Las ineficiencias del transporte urbano no sólo se deben al transporte público, ya que el automóvil juega un papel importante en este ámbito.

La infraestructura del Transantiago incluyó mantenimiento vial y mejoras, la extensión del Metro, la construcción de corredores segregados para buses y automóviles, conexiones viales para descongestionar arterias específicas, estaciones intermodales, paraderos de buses y estaciones de transferencia. Sin embargo, la mayoría de estas infraestructuras no estaban listas al momento de la implementación.

Además de los problemas de diseño, incluyendo el ancho de las vías, los paraderos de buses y las áreas públicas colindantes, el Transantiago desperdició la oportunidad para mejorar el acceso a las áreas de transporte mediante la construcción de pasarelas, áreas verdes, iluminación, barras de protección vial; así como paraderos de buses con resguardo contra la lluvia, el viento y el sol; y zonas de embarque accesibles junto a la mejora de las áreas de circulación.

En Chile hubo intensos debates respecto a las contradicciones entre las autopistas urbanas y el transporte público. La lógica que prevaleció fue que las personas utilizan vehículos y lo seguirán haciendo, de modo que, hasta que el transporte público se convierta en una opción viable, las autopistas urbanas deben mejorar la circulación de automóviles. En pocas ocasiones, inversiones en estas áreas incluyen costos asociados a un mayor número de automóviles en circulación. No obstante, las decisiones, planes e

inversiones en las autopistas urbanas de Santiago se llevaron a cabo de manera independiente y sin considerar el impacto que tendrían entre sí.

Por otra parte, una de las soluciones más innovadoras fue la introducción del sistema de pago integrado para los buses públicos y el Metro, con un sistema de pago, control tarifario, administración financiera y distribución de ingresos. Con el objetivo de administrar todo el sistema financiero se creó el Administrador Financiero Transantiago (AFT). Sin embargo, el AFT presentó dos problemas: uno de carácter operacional, relacionado con el hecho de no reconocer las necesidades de los usuarios y adaptarlas al nuevo sistema; y otro que tenía un matiz más profundo, tal vez ideológica, relacionado con haber concebido el sistema sin subvenciones.

El primer problema se vincula al desconocimiento de las necesidades de adaptación locales. Gran parte de los usuarios de transporte público pertenecen a grupos económicos de medianos y bajos ingresos, que cuentan con dinero efectivo para viajar diariamente. La nueva tarjeta exigía ser cargada previo a su uso, lo que implicaba el diseño de múltiples modos de recarga, sin embargo, al comienzo del Plan sólo se podía cargar tarjetas en las estaciones del Metro y en los grandes comercios, lo que produjo serios problemas para poder transportarse.

La integración de las tarifas fue una de las mejores soluciones ofrecidas por Transantiago, ya que con un solo pago, los usuarios podían utilizar distintas rutas de buses, además del sistema del Metro.

Una forma para lograr accesibilidad urbana de manera más equitativa pudo haber sido el subsidio de la demanda de los usuarios que experimentaban condiciones de dificultad o exclusión. No obstante, al no existir una política de subsidios, las tarifas se incrementaron inevitablemente a mediano plazo, aumentando el grado de exclusión de distintos grupos de la población. Este, es uno de los principales temas de discusión en la actualidad, donde debido a los serios problemas de implementación, el sistema Transantiago ha tenido que ser subsidiado, con fuertes inversiones por parte del Estado, y la constante amenaza de alza de la tarifa para lograr su autofinanciamiento.

Medidas innovadoras implementadas

Rosario

Centro de Monitoreo del Transporte Público

La implementación de este sistema permite mejorar la calidad de servicio de transporte público de la ciudad, verificando el cumplimiento en tiempo real de la prestación realmente ofrecida por las empresas concesionarias y también concede la oportunidad al Estado de contar con valiosa información para aplicar las sanciones pertinentes a los concesionarios del servicio en los casos de prestación deficiente.

Comunicación y atención al usuario

El ETR, gestiona la información y la actualiza permanentemente en su propia web (www.etr.gov.ar). Informa de las distintas empresas de transporte, recorridos de las líneas, horarios, paradas, cuadros tarifarios, estudios de los costos del sistema, resultado de las encuestas de satisfacción al usuario y una amplia cantidad de información del

transporte de la ciudad. Permite al usuario mantenerse actualizado, navegar en la información y utilizar las vías de contacto disponibles mediante las cuales pueden realizar consultas, reclamos o sugerencias.

Indicadores de seguimiento

Facilitan la evaluación sistemática de los procesos ejecutados para la prestación del servicio. Se seleccionaron dos grupos de indicadores: 1. Los provenientes de los datos resultado de la recopilación de información del diagnóstico realizado para la elaboración del plan; y 2. Los sociales: los referidos a hábitos de la población con relación a la problemática de la movilidad.

Los mecanismos institucionales de gobernabilidad del PIM ()

El Plan Integral de Movilidad como instrumento guía

Se plantea con un stock de políticas, medidas y proyectos a gestionar que permitan contar, en un mediano plazo, con un sistema de movilidad eficiente y sustentable. Para implementarlo Rosario cuenta con el Ente del Transporte de Rosario (ETR), y prestadores de composición público - privada, monitoreados y coordinados por el primero. Ello sumado al enfoque integral, multimodal, y la incorporación y/o coordinación de nuevas temáticas como: **Transporte Público Masivo; la Interacción Público – Privada** y la **Participación Ciudadana** enriquece la gestión del sistema y genera colaboradores para el logro de sus objetivos.

Consejo Consultivo

a. Con funciones de seguimiento y evaluación a los objetivos consensuados en la formulación del PIM, se busca darle un rol estratégico en la consecución del consenso y legitimidad necesarios para el logro de los objetivos planteados. Para ello promoverá la creación de un foro de debate tendiente a la definición de criterios generales de gestión. 2. Revisará las políticas y actuaciones relacionadas con la movilidad. 3. Propondrá la realización de estudios, debate y seguimiento de los problemas de movilidad.

Actores involucrados

En el proceso de planificación se consideraron 28 actores. 1. Gobierno de la Nación; 2. Gobierno de la Provincia de Santa Fe; 3. Municipalidad de Rosario; 8. Universidad Nacional de Rosario; 9. Universidad Tecnológica Nacional, Regional Rosario; 10. Instituciones académicas y de investigación; 11. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica; 12. Empresarios; 13. Comerciantes; 19. Banco Mundial; 21. Organizaciones empresariales; 27. Organizaciones de la sociedad civil (asociaciones y ONGs.) y 28. Ciudadanía

Innovaciones Transantiago

- *Plan integral de transporte* que reduciría la contaminación de la ciudad y duplicaría la extensión de la red de subterráneos.

- **Mejoras** sustanciales de los vehículos, y de la formalidad de los contratos de los choferes.
- **Sistema de troncales y rutas alimentadoras.** El Metro pasó a ser el troncal y buses especiales extendieron su cobertura. Los alimentadores llevaban a los pasajeros hasta el troncal. La definición estuvo a cargo de especialistas.
- **Vías segregadas.**
- **Mantenimiento vial y mejoras.**
- **Tarjeta Multivía:** sistema de pago integrado para los buses y el Metro que permitía el pago a través de un sistema de recargas, control tarifario, administración financiera y distribución de ingresos.
 - Creación del Administrador Financiero Transantiago.
- **Mejoras** de las autopistas urbanas dado que se seguiría usando el automóvil hasta que el transporte público fuese una opción viable.

5. Lineamientos de Política Pública

En el presente apartado sistematizaremos, a modo de conclusión, los aspectos estratégicos identificados en la bibliografía analizada, las percepciones de los entrevistados y la revisión documental realizada. Entenderemos por lineamientos de política pública a las orientaciones que se formulan para el diseño de acciones e intervenciones formuladas desde el gobierno para la gestión y coordinación del sistema de transporte público de pasajeros.

Entendemos que las principales dimensiones a tener en cuenta deben ser las siguientes:

- ✓ Planificación (Participación ciudadana, consenso entre actores, plazo, formación de RRHH) (Articulación de modos, mejoras sin grandes inversiones públicas)
- ✓ Ordenamiento Territorial (estructura de recorridos, demanda, descentralización de servicios públicos)
- ✓ Institucional
- ✓ Gestión del servicio (sistema de pago, congestión, contaminación, control técnico y económico)
- ✓ Control

Planificación

1. **Participación de los actores del sistema.** Se recomienda formular una política de transporte con participación de los usuarios¹⁵; y garantizar

¹⁵ Lic. en C. Políticas y Administración Pública Gustavo Arenas. Ex Director de la CNRT y Diputado Provincial.

el consenso de todos los actores sociales, para que no resulten obras de gabinete¹⁶.

2. **Evaluación social de los proyectos de inversión.** Las soluciones propuestas deben pasar una evaluación social de proyectos, asumiendo el subsidio como una posibilidad real, pero como resultado de una política para compensar externalidades¹⁷.
3. **Plazo u horizonte temporal.** Se destaca como requisito el darle una continuidad de largo plazo a las políticas, corrigiendo y perfeccionando pero no recomenzando de cero en cada gestión. Puntualmente se indica trabajar en proyectos con horizontes a 10 y 15 años.
4. **Recurso Humano.** “Poner especial atención en la capacitación de Recursos Humanos y garantizar su permanencia mediante un adecuado encuadre profesional, tomando en cuenta el tiempo y esfuerzo que lleva formar un especialista en Tránsito y Transporte”.

A lo anterior es interesante incluir los mecanismos institucionales de gobernabilidad del Plan Integral de Movilidad (PIN) formulado por el municipio de Rosario. Basándonos en él podemos considerar lo siguiente en relación a la planificación:

1. **Formular un Plan Integral de Transporte como instrumento guía.** Es fundamental para que el Estado Provincial logre coordinar el del sistema de transporte público de pasajeros para el área metropolitana de Mendoza. Consiste en un stock de políticas, medidas y proyectos que en un mediano plazo, permitirán contar con un sistema de transporte urbano eficiente y sustentable adaptado a las demandas de movilidad.

Por otra parte, en materia de congestión se recomienda en primer lugar considerar que existen costos asociados a suprimirla, tales como:

- Producidos por el desvío de usuarios a otras vías, modos u horarios de viaje.
- Asociados a la supresión de viajes.
- Relacionados con la inversión necesaria para ampliar la capacidad vial. (Islas Rivera 2000)

Es así que los costos siempre deberían ser menores que los beneficios. Además, sería conveniente que no sólo se buscase el objetivo original de los libramientos (evitar el paso por las partes congestionadas o ya habitadas de una región) sino procurar la integración regional y facilitar los intercambios de bienes y servicios de toda la región,

¹⁶ Arq. Oscar Rasquin. Gerente general de AUTAM.

¹⁷ Idem.

procurando que sean prioritarias las zonas con mayor potencial de producción. (Islas Rivera 2000)

Otras medidas puntuales a considerar son las siguientes

Escalonamiento o dispersión de horarios. Consiste en establecer distintas horas de entrada y salida para las diferentes actividades, tales como trabajo, comercio, colegios, universidades, etc.

Coordinación de semáforos. Una de las formas más eficientes de mejorar la velocidad de circulación y lograr significativos ahorros de tiempos de viaje, combustibles, contaminación y accidentes.

Prioridades para el transporte público. Ya que este permite transportar más pasajeros que los automóviles, empleando menos vehículos, con un uso más efectivo del escaso espacio vial.

Control

La situación del control que debe ejecutar el Estado Provincial en la prestación del servicio de Transporte Público en el área del Gran Mendoza es uno de los aspectos críticos identificados en el presente trabajo. Por las dificultades que se presentan para garantizar actualmente su cumplimiento, sugerimos considerar las experiencias de mejora del control en los casos analizados.

Centro de Monitoreo del Transporte Público

La Municipalidad de Rosario cuenta con un Centro de Monitoreo cuyas premisas son:

- 1- Gestionar el control y la movilidad urbana mediante las tecnologías de última generación,
- 2 - Integrar la planificación y a las políticas urbanas a los sistemas de control a implementar,
- 3- Coordinar acciones entre los diferentes organismos públicos que brindan servicios relacionados a la movilidad local.

Para su funcionamiento se ha automatizado el procesamiento de la información recibida de cada una de las flotas. El recorrido de todas las líneas es visualizado en forma esquemática en mapas digitales y para ello se utiliza un sistema de localización automática mediante la instalación de equipos GPS en todas las unidades de la ciudad, que remiten información mediante transmisores GPRS al Centro para su procesamiento. El sistema genera reportes y alarmas cuando se identifica algún inconveniente en lo referente al recorrido, atrasos de las unidades y/o del sistema de transporte en su conjunto. Además, permite aplicar filtros para las características definidas de las líneas, unidades, grupos de unidades, horarios, etc. para visualizar rutas recorridas en el pasado y guardar un historial de las mismas.

La implementación de este sistema permite mejorar la calidad de servicio de transporte público de la ciudad, verificando el cumplimiento en tiempo real de la prestación realmente ofrecida por las empresas concesionarias y también concede la

oportunidad al Estado de contar con valiosa información para aplicar las sanciones pertinentes a los concesionarios del servicio.

Indicadores de seguimiento

Los indicadores facilitan la evaluación sistemática de los procesos ejecutados para la prestación del servicio. Para agilizar el control y monitoreo del cumplimiento del Plan Integral de Movilidad (PIM) en la localidad de Rosario se diseñaron indicadores de fácil medida y de valores cuantificables, para poder comparar entre períodos de tiempo el cumplimiento o no de los resultados esperados. En el PIM se recomienda someterlos a revisión y actualización permanente. En el caso de Rosario se seleccionaron dos grupos de indicadores: 1. Los provenientes de los datos resultado de la recopilación de información del diagnóstico realizado para la elaboración del plan; y 2. Los sociales: los referidos a hábitos de la población con relación a la problemática de la movilidad.

Institucional

Considerando que del diseño institucional generado por el propio Estado, depende en gran medida su capacidad de coordinación, ejecución y control de una política pública señalaremos los organismos y elementos con que cuenta la localidad de Rosario y los que incluye en PIM con el objetivo de fortalecer los mecanismos de gobernabilidad del servicio de transporte público.

Ente del Transporte Urbano

Sugerimos considerar el ejemplo del Ente del Transporte de Rosario (ETR), que fue creado como un organismo autárquico con la responsabilidad de formular políticas de planificación estratégica e implementar la integración de la movilidad con la planificación urbana y territorial, a escala local, regional y nacional.

Contar con un Ente autárquico que cumpla funciones de monitoreo y coordinación de la prestación del servicio de transporte público en el área metropolitana del Gran Mendoza, permitirá al Estado Provincial trabajar progresivamente en la articulación entre los organismos públicos locales y provinciales con competencia en el tema y el monitoreo de la prestación del servicio por las empresas concesionarias.

4.2 Consejo Consultivo para el Transporte Público Urbano

Sugerimos descomprimir las temáticas que actualmente trata el Comité de Transito, Transporte y Seguridad Vial creado por la Ley Provincial N ° 6082 y crear específicamente un consejo con representación de todos los actores que actualmente tienen participación en el transporte público de pasajeros en Mendoza para dar seguimiento y evaluación al conjunto de medidas y proyectos que integren un futuro Plan de Transporte Urbano para el Gran Mendoza.

Es fundamental originar un plan – guía consensuado entre todos los actores claves del sistema para dar apoyo general a las acciones a gestionar desde el Estado. Entre las funciones que puede tener, podemos tomar como ejemplo las otorgadas al Consejo Consultivo del PIM de Rosario. A saber:

1. *Promover la creación de un foro de debate tendiente a la definición de criterios para avanzar hacia un modelo supra-municipal.*

2. *Revisar las políticas y actuaciones relacionadas con la movilidad, incluyendo las actuaciones de gestión de la movilidad, infraestructuras de transporte, de mayor incidencia en la movilidad.*

3. *Proponer la realización de estudios, debatir y realizar el seguimiento de los problemas de movilidad.*

4. *Formular la evaluación de impactos de actuaciones en estudio, así como de actuaciones en ejecución o ya realizadas.*

Comunicación y atención al usuario

Una de las grandes deudas del Estado Provincial con los mendocinos es mejorar la comunicación y atención del usuario de Transporte Público. Partiendo de la experiencia del Ente del Transporte de Rosario, sugerimos gestionar la información actualizada permanentemente desde una web propia del organismo público con atribuciones de coordinación y control del sistema de transporte público urbano. Los servicios que pueden ofrecerse al usuario son los siguientes:

1. *Aplicaciones web* donde el usuario pueda consultar las líneas de colectivos que lo llevan al destino deseado.

2. *La línea gratuita de Atención al Usuario (0800-444-0308)* para realizar consultas, reclamos y denuncias.

3. *La Guía del Transporte Urbano de Pasajeros* que incluye recorridos, planos, circuitos e información complementaria.

4. *Información en las paradas*, donde se identifican las líneas que tienen parada, con su recorrido expuesto en plano y un texto.

5. *Información dinámica al usuario*. Puede implementarse el sistema de Rosario donde el Centro de Monitoreo del Transporte Urbano de Pasajeros permitió desarrollar este servicio donde el usuario mediante tecnología SMS y el número identificador único de los refugios y postes envían un mensaje de texto al Centro para solicitar el tiempo de espera hasta la llegada de la unidad deseada.

6. *Paradas Inteligentes*. En pantallas LED se informa el horario estimado de arribo de la próxima unidad, acerca de eventos extraordinarios, combinaciones posibles, etc.

7. *Puestos de Autoconsulta*. Brindan información a los usuarios a través de Internet, y se ubican en distintos puntos estratégicos con gran concentración de gente en la ciudad y en lugares públicos de interés como centros municipales de distrito, facultades, hospitales, etc.

Referencias bibliográficas

- ALONSO, Guillermo (2007): “Elementos para el análisis de capacidades estatales”; en ALONSO, Guillermo (editor): Capacidades estatales, instituciones y política social; Buenos Aires, Prometeo.
- ANDRENACCI, Luciano (2010): “Política social y ciudadanía en América Latina contemporánea: una contribución al debate acerca de las transformaciones de política social de la región en la primera década del siglo XXI”. II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Ciudad de México, 26 al 28 de mayo de 2010.
- BALLABIO, Alicia Marcela (2004): “Los determinantes de la selección individual de modo de transporte en la ciudad de Mendoza”. Tesis de Maestría. México DF.
- BORDAGARAY, Leandro; CARBAJAL, Rocío y MALIANDI, María (2002): “Soluciones a la congestión (“Midiendo la congestión en el Camino General Belgrano.”
- Dirección de Vías y Medios de Transporte (1998): Encuesta Origen-Destino de 1998. Gobierno de la Provincia de Mendoza.
- FIGUEROA, Oscar (2005): “Transporte urbano y globalización. Políticas y efectos en América Latina” Revista Eure Vol. XXXI. Santiago de Chile.
- GARCÍA, María Emilia: “Sistema de transporte público de pasajeros en la zona del Gran Mendoza.” Expuesto en el 5to Encuentro de investigadores de Ciencias Sociales. San Juan, Argentina.
- GINER DE LARA, María Elena (2002): “Los medios de transporte en el Gran Mendoza”. En Transporte, estructura de mercados y costos. Tópicos especiales. Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo. Mendoza.
- ISLAS RIVERA, Víctor (2000): “Llegando tarde al compromiso: La crisis del transporte en la ciudad de México”. El Colegio de México. México DF.
- Municipalidad de Rosario. Ente del Transporte de Rosario. *Plan Integral de Movilidad (PIM)*. Imprenta Tecnográfica. Santa Fe. Argentina. Abril de 2011
- LARA DE RICCI, María Inés (2002): “El transporte urbano de pasajeros en el Gran Mendoza”. En Transporte, estructura de mercados y costos. Tópicos especiales. Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo. Mendoza.
- Diario MDZ Online (2011): Llegaron a Mendoza las primeras unidades del Metrotranvía urbano. Mendoza. 28 de febrero de 2011.
- Diario Los Andes (2005): “El gobierno adjudicó nuevos recorridos.” En Diario Los Andes, 28 de julio de 2005. Mendoza.

- Diario Los Andes (2010): “Por día entran 138 000 autos al centro con una sola persona.” En Diario Los Andes 09 de abril de 2010. Mendoza.
- Gray de Cerdán, Nelly (2005) Repensando el Gran Mendoza. Estrategias de desarrollo urbano. EDIUNC.
- MARZONET, Pedro (2009): “Prestación del servicio público de pasajeros.” Expuesto en Curso de Posgrado Gestión financiera del Sector Público. Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo. Mendoza.
- MOLFINO, Alejandra (1993): “Reflexiones acerca de la dinámica territorial metropolitana. Desplazamientos urbanos y territorio: elementos para un debate”. Jornadas de debate en el marco del convenio Francia (ADEME) y Argentina (Secretaría de Energía de la Nación). Grenoble, Francia.
- NOVELLO, Carlos (2010): Entrevista realizada el día 18 de noviembre de 2010.
- PARDO, Carlos Felipe (2009): “Los cambios en los sistemas integrados de transporte masivo en las principales ciudades de América Latina”. CEPAL, colección documentos de proyecto. Santiago de Chile.
- Revista Nueva A apretar el freno. Domingo...10/10/2010.
- REPETTO, Fabián (2000): “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los ‘90””; en Desarrollo Económico, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires.
- SEVERINO, Sebastián (2000) Trabajo de investigación: “Eficiencia en el transporte urbano de pasajeros en el Gran Mendoza. Análisis y propuestas”. Facultad de Ciencias Económicas, UNCuyo.
- Thomson, Ian (1997) ¿Por qué las inversiones en el transporte público no reducen la congestión de tránsito urbano? Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.
- -----“Impacto de las tendencias sociales, económicas y tecnológicas sobre el transporte público: una investigación preliminar en ciudades de América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile.
- -----“La congestión del tránsito urbano: causas y consecuencias económicas y sociales”. CEPAL, N° 76. Santiago de Chile.
- VALLE, Jorge Nicolás (2009): “La problemática del transporte público de pasajeros en el Gran Mendoza”. Expuesto en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad y Gobierno. Administración Pública y Cuestión Federal. San Juan, Argentina.
- -----: “El Transporte Público en el Gran Mendoza y la búsqueda de un sistema que garantice la accesibilidad.” Expuesto en el “5to Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y

Administración. Administración Pública y Cuestión Federal: La red Nación, Provincias y Municipios. San Juan, Argentina.

PRESENTACIÓN: En la sede de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado – Rectorado **hasta las 12:00 hs del 29 de Agosto de 2011.**

FORMA DE PRESENTACIÓN: un original, y una carpeta con copia de las probanzas.