



Universidad Nacional de Cuyo



Facultad de Ciencias Políticas y  
Sociales

Programa La Cátedra Investiga  
2009/2010

*Informe final*

***Proyecto: El transporte público de pasajeros. Análisis institucional y de gestión de la dimensión ambiental y del diseño de recorridos en el proceso licitatorio de la concesión del año 2005 para el área del Gran Mendoza***

**Carrera: Ciencia Política y Administración Pública**  
**Cátedra: Administración Ambiental**  
**Responsable: Mgter. Mirta Elena Marre**

**2011**

## Índice

### *A. Informe Final*

<i>1. Descripción de la problemática abordada .....</i>	<i>Pág.3</i>
<i>2. Antecedentes .....</i>	<i>Pág.4</i>
<i>3. Desarrollo Teórico.....</i>	<i>Pág.4</i>
<i>3.1 El Gran Mendoza .....</i>	<i>Pág.4</i>
<i>3.2 Transporte público de pasajeros: principales conceptos.....</i>	<i>Pág.5</i>
<i>3.2.1 Oferta y demanda de transporte .....</i>	<i>Pág.6</i>
<i>3.3 Prestación en el Gran Mendoza.....</i>	<i>Pág.7</i>
<i>4. Problemáticas.....</i>	<i>Pág.9</i>
<i>4.1 Congestión .....</i>	<i>Pág.9</i>
<i>4.2 Congestión en el Gran Mendoza.....</i>	<i>Pág.10</i>
<i>4.3 Contaminación .....</i>	<i>Pág.11</i>
<i>5. Estructura de recorridos del transporte público urbano de pasajeros.....</i>	<i>Pág.13</i>
<i>6. Análisis normativo de la dimensión ambiental y del diseño de recorridos en el proceso licitatorio del año 2005. ....</i>	<i>Pág.17</i>
<i>6.1 Regulación con respecto a la concesión del servicio de Transporte Público de Pasajeros .....</i>	<i>Pág. 18</i>
<i>6.1.1Regulación con respecto a la determinación de tarifas... </i>	<i>Pág. 20</i>
<i>6.2 Pautas sobre el diseño de recorridos.....</i>	<i>Pág. 22</i>
<i>6.3 Pautas sobre el ambiente.....</i>	<i>Pág. 24</i>
<i>6.4 Autoridades de Aplicación de la normativa, ejecutoras de la fiscalización y los elementos de control reconocidos a las mismas. ....</i>	<i>Pág. 25</i>
<i>7. Breves consideraciones finales. ....</i>	<i>Pág. 28</i>
<i>8. Referencias bibliográficas.....</i>	<i>Pág. 29</i>
<i>Anexo</i>	
<i>A. Difusión y transferencia .....</i>	<i>Pág. 30</i>
<i>A.1 Artículos de divulgación .....</i>	<i>Pág. 31</i>
<i>B. Actividades de capacitación.....</i>	<i>Pág. 34</i>
<i>C. Actividades del equipo.....</i>	<i>Pág. 35</i>
<i>D.1 Experiencias personales .....</i>	<i>Pág. 36</i>

**1. Descripción de la problemática abordada**

En la actualidad, el Gran Mendoza evidencia la ausencia de políticas integrales en materia de transporte público de pasajeros, lo que parece haber contribuido a generar una degradación en la prestación del servicio, dando lugar a un mayor uso del vehículo particular, ocasionando al mismo tiempo problemas de congestión y contaminación. De igual modo, es posible observar la presencia de vacíos legales y superposición de funciones, así como también nulas instancias efectivas de coordinación y fijación de políticas entre los diferentes actores (no obstante existir el Comité de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial creado por ley provincial n° 6082)

Esta carencia en relación a las políticas se vincula directamente con el problema del Ordenamiento Territorial, el cual tras más de veinte años de intentos, cuenta actualmente con un marco legal integral para encarar una política sistémica de Ordenamiento Territorial en el marco de la Ley Provincial N° 8051.

La importancia del análisis del sector transporte urbano reside en que se encuentra inscripto en el sector servicios -el cual se ha expandido en los últimos años-, generando ofertas diferenciadas en la prestación, las cuales contribuyen a agravar distribuciones inequitativas de la renta. (Figuroa, Oscar; 2005) Esta situación, propia de América Latina, generó una mayor utilización de vehículos particulares, lo que sumado a una escasa aplicación de políticas estructuradas en el transporte urbano incrementó las situaciones de congestión y contaminación. (Thomson, Ian; 2002)

Desde los '90 el Gran Mendoza evidencia un incremento de la población que viene acompañado de una mayor demanda de viajes no por el modo trole o micro sino por vehículos particulares. Ello se ha debido a reducciones de los aranceles de importación, junto con un tipo de cambio fijo (1 a 1) que favoreció tal fenómeno; al tiempo que la prestación del servicio ha demostrado falencias que van desde unidades en mal estado y que contaminan, incumplimiento de frecuencias, zonas con un exceso de oferta en la prestación, etc.

Frente a ello, la necesidad de pensar al transporte público desde una perspectiva integral se torna esencial si se pretende sentar las bases de un sistema que tenga entre sus objetivos la sustentabilidad ambiental. De igual modo este servicio cuenta con el potencial de convertirse en un instrumento central de inclusión social, dado que es uno de los modos que permite un desplazamiento “barato”, en lo que a costos contables se refiere.

En el presente informe se ha intentado efectuar aportes a la evaluación de la capacidad institucional de los distintos actores involucrados, en las dimensiones de ambiente y diseño de recorridos, determinando sus falencias y deficiencias. Se ha avanzado en la relación entre Gobierno, usuarios y empresas prestadoras, así como también sobre el cumplimiento de las disposiciones previstas en diferentes normativas relacionadas con la temática.

En relación a las fuentes de datos y procedimientos de recolección, debemos decir que se ha trabajado con datos cualitativos y cuantitativos provenientes 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 infor-

mación secundaria, se ha efectuado un análisis documental y estadístico, explorando los distintos documentos, normativas y demás material disponible sobre la temática elegida.

## **2. Antecedentes**

Las problemáticas de la congestión y de transporte público de pasajeros han sido abordadas en Latinoamérica, fundamentalmente, en aquellas regiones en las que se ha avanzado en procesos de modernización en materia de prestación del servicio, especialmente en lo que respecta a redefiniciones 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 (2002) y Pardo (2009), autores de la CEPAL de gran producción científica, quienes se han abocado al estudio de los sistemas de transporte en América Latina y a la problemática de la congestión; así como también Figueroa (2005) el cual contextualiza con gran claridad 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.

En la provincia de Mendoza existen diferentes trabajos realizados, especialmente desde finales de los años '90 a la fecha, entre los que se destacan los de Severino (2000), Giner de Lara (2002) y Lara de Ricci (2002), realizados en la Facultad de Ciencias Económicas de la UNCuyo. Los mismos, además de brindar importantes caracterizaciones acerca del Gran Mendoza y de 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).

Por otra parte, la relación existente entre congestión y contaminación es abordada por Thomasseti 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 trolés en el Gran Mendoza.

## **3. Desarrollo teórico**

### **3.1 El Gran Mendoza**

El Gran Mendoza se encuentra integrado por los Departamentos de Capital, Godoy Cruz, Guaymallén, Las Heras, Luján de Cuyo y Maipú. Concebido como una estructura socio-territorial que conforma un “*continuum urbano*”, ha adquirido las modalidades propias de una urbe caracterizada por múltiples causas por las cuales se ha producido una creciente concentración de población, recursos productivos, financieros y de servicios, así como también del poder político y económico en un área urbana determinada. (Ballabio: 2004)

En lo que respecta a las características de su población, las cuales son punto de partida para la definición de la política de transporte de una ciudad (Islas R: 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 (Los Andes: 2010). En tanto que, en relación al crecimiento poblacional intercensal,

el cual para toda la provincia fue del orden del 9 %, puede observarse en el área del Gran Mendoza un crecimiento por encima de dicho promedio para los departamentos de Luján y Maipú, con porcentajes cercanos al 17 %. (Los Andes: 2010)

En relación a las características de la población que viaja en ómnibus, debemos decir que se contó con la información obtenida de la encuesta Origen-Destino que relevó la Dirección de Vías y Medios de Transporte en el año 1998. De ella se desprende que el mayor porcentaje de utilización de este servicio tiene como motivo el “regreso al hogar”. El 19,24% de los viajes se realizan para ir a trabajar y de éstos el 90,4% tiene una frecuencia diaria. El 15,37% de los pasajeros se trasladan por razones de estudio también con frecuencia diaria. La encuesta también revela que el 39,71% de los encuestados realizaba alguna actividad educativa en el sistema formal o no formal, en el momento de su realización. (Lara de Ricci: 2002)

Las cifras relacionadas con las actividades laborales realizadas por los viajeros muestran que el 41,27% realiza tareas manuales o no, calificadas o no, mientras que los profesionales, directores- gerentes y ejecutivos llegan sólo al 7 %. Al analizar a los viajeros por grupo etáreo se encuentra que el grueso, casi el 67%, pertenece al segmento de adultos activos. Los niños en edad escolar y los jubilados representan en conjunto el 34,54% del total. El 43,57% de los pasajeros del servicio de trolebuses son mujeres. El 49,45% de los usuarios del ómnibus pertenece a la población económicamente activa. Entre los pasajeros que no lo son el mayor porcentaje corresponde a los estudiantes. El 56% de quienes utilizan el ómnibus no tienen ningún tipo de vehículo en el hogar. (Lara de Ricci: 2002)

Así, el Gran Mendoza aparece como 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: Gran Buenos Aires, Gran Rosario, Gran Córdoba, etc. Las cifras son elocuentes: 1.230.570 viajes de personas que se trasladan una o más veces en días hábiles en un área territorial reducida, planteando 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)

### **3.2 Transporte público de pasajeros: principales conceptos**

La importancia del transporte público de pasajeros radica en que los viajes no son un fin en sí mismo, sino que se trata de un medio para alcanzar otras finalidades tales como realizar compras, trabajar, esparcimiento, etc. De este modo, la utilidad que este servicio brinda viene dada por las propias características del mismo. (Ballabio: 2004)

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 ellos; ó como el movimiento de personas por el solo hecho de que desean desplazarse. (Ballabio: 2004) En otras palabras el viaje se realiza entre dos zonas, que reciben la denominación de origen y destino. (Islas Rivera: 2000)

Por dichas razones, es de gran importancia que este servicio opere eficientemente, y sea planificado integralmente, considerando todos los sectores con los que hay in-

fluencia recíproca. De este modo, se alcanza no sólo el objetivo último de traslado de un lugar a otro, sino que se promueve la estructuración del tejido urbano según una planificación estratégica, y se alcanza además el desarrollo integral de la sociedad, el ambiente y la economía. (García: 2009)

Por otra parte es posible distinguir entre:

- Transporte público: se trata de la prestación del servicio a terceros (micro, trole, taxis, etc.).
- Transporte privado: tanto el usuario como el prestador son la misma persona (auto, moto, bici). (Ballabio: 2004)

### 3.2.1 Oferta y demanda de transporte

La **oferta** de transporte contempla un medio físico representado por la vialidad (elemento fijo), vehículos (elemento móvil) y reglas de operación. Un punto importante es que la oferta de transporte es un servicio y no una mercancía. Por lo tanto, no se pueden almacenar traslados para utilizarlos en periodos de mayor demanda. Muchas de las características del sistema derivan de su naturaleza de ser un servicio. El problema de que la infraestructura y los vehículos no pertenecen a un mismo grupo genera un conjunto complejo de interacciones entre autoridades gubernamentales, constructoras, operadores de transporte y usuarios. (Ballabio: 2004)

Los elementos que siempre deben estar presente al momento de la toma de decisiones son: la capacidad, los costos y la congestión, concepto que será abordado en próximos apartados.

Capacidad: A partir de las características físicas del sistema, se puede estimar la capacidad en cada uno de los tramos de la red. La capacidad se define como el volumen máximo que puede pasar por una sección determinada en un periodo de tiempo determinado. Para el transporte en la vialidad, la capacidad se define en términos de vehículos/hora. En el transporte público la medida adoptada es pasajeros/hora.

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. La utilización del tiempo de viaje involucra la discusión del uso alternativo del tiempo o de la valoración que el usuario da a su tiempo para disfrutarlo de la forma que quiera.

En lo que respecta a la **demand**a de transporte, la misma puede definirse como la disposición a pagar que tienen los consumidores por hacer uso de una determinada infraestructura o servicio de transporte. Esta disposición a pagar, que refleja la valoración que hacen los usuarios de dichos servicios, 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, por lo que la demanda de transporte también podría definirse como la cantidad de servicios y usos de infraestructura que se de sea comprar para cada precio. (Ballabio: 2004)

Esta relación entre precio y cantidad demandada está afectada en el transporte por cuatro características principales: *su carácter derivado, su dependencia de factores heterogéneos, el papel desempeñado por el tiempo en las decisiones individuales y la necesidad de tener predicciones correctas para poder ajustar la capacidad.*

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. En la medida en que el transporte actúa como insumo o servicio intermedio para otras actividades económicas o sociales, su demanda se ve afectada por un conjunto de factores, muy diferentes entre sí que pueden alterarla o condicionarla en diversas formas. Por ejemplo la demanda de transporte disminuye significativamente en períodos de receso escolar.

Heterogeneidad de factores: Esta multiplicidad y heterogeneidad de factores determinantes constituye la segunda característica particular de la demanda de transporte con respecto a otras actividades económicas. 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.

El papel desempeñado por el tiempo en las decisiones individuales: como se señaló en apartados anteriores, el tiempo es una de las características de los viajes. Por consecuencia, está íntimamente relacionado con la demanda de transporte. El tiempo constituye un insumo fundamental que los usuarios aportan a la producción de cualquier actividad de transporte. Una vez multiplicado por su valor unitario, este tiempo determina el costo de dichos usuarios soportan, permitiendo establecer una relación directa entre éste y la demanda de transporte.

Predicciones 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.

### 3.3 Prestación en el Gran Mendoza

Nuestro sistema de transporte está reglamentado por la Ley Marco N° 6082 de 1993 de “Tránsito de personas, vehículos, cargas dentro del Sistema Público de circulación terrestre de la provincia.” Es de destacar que la misma prevee el sistema de concesión.

En el caso del Gran Mendoza, para el año 2005 se renovó la concesión, basándose la misma en la existencia de prestaciones que buscaron complementar la explotación de recorridos rentables con otros de fomento o desarrollo. Con ello se pretendió recrear las condiciones de un mercado competitivo, de modo de no incurrir en costos sociales por monopolios u oligopolios, situaciones de competencia imperfecta que afectarían a los usuarios, brindándose un servicio deficiente en relación al que se podría prestar. De este modo, en el mercado del transporte público de ómnibus, el Estado es quien define recorridos y tarifas y deja la prestación del servicio en manos de los concesionarios. (Lara de Ricci: 2002)

En lo que respecta a los recorridos en el Gran Mendoza 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. 2) **Servicios conurbanos:** son los que tienen recorridos que atraviesan áreas con discontinuidad edilicia, naciendo en las cabe-

ceras 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)

A través del decreto N° 1000/05 el ex gobernador Cobos adjudicó 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. (Los Andes: 2005)

- **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)

En lo que respecta a la red de trolebuses, la cual es actualmente operada por la Empresa Provincial de Transporte de Mendoza (EPTM), la misma nació en 1957 como empresa estatal de transporte y 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 por ejemplo 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: 2010)

Tras 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. 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. (D. 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. (D. Los Andes: 2005)

Sin embargo este esquema se ha visto parcialmente modificado en la actualidad dado que al finalizar el 2010, el gobernador Celso Jaque decidió adjudicar el Grupo 2 a la empresa Maipú SRL, que ya tiene a su cargo el Grupo 10. Luego de mantenerse una puja cabeza a cabeza con otro oferente, Nueva Generación, la mejor oferta económica inclinó la balanza por la firma de la familia Stocco que deberá incorporar 100 unidades 0km en el término de 90 días desde que comience a operar el servicio (hasta que ello ocurra seguirá utilizando los del Estado) (Los Andes: 2011)

Para tranquilizar a los choferes que temían perder sus empleos, luego de cinco años, se fijó la obligación de absorber a la totalidad y, además, de pagar triple indemnización en caso de despidos injustificados. La comisión evaluadora, tras analizar los distintos aspectos de la oferta como inversión prometida, antigüedad del parque automotor y costo del kilómetro recorrido, asignó 100 puntos a Maipú SRL y 98,7 a Nueva Generación.

Por otra parte, los grupos 11 (Pedro Molina – Unimev) y 12 (Trolebuses eléctricos) no se encontraron dentro del proceso licitatorio. (Novello: 2010)

#### **4. Problemáticas**

##### **4.1 Congestión**

La palabra congestión se utiliza frecuentemente en el contexto del tránsito vehicular, tanto por técnicos, como por los ciudadanos en general. Si consultamos el diccionario de la Real Academia Española, encontraremos que se trata de la “acción y efecto de congestionar o congestionarse”, en tanto que “congestionarse” 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. En definitiva podríamos decir es: “*la condición que prevalece si la introducción de un vehículo en un flujo de tránsito aumenta el tiempo de circulación de los demás.*” (Thomson: 2002)

Algunas de las causas de la misma son las siguientes:

- El transporte se efectúa en limitados espacios viales;
- Las opciones de transporte que presentan las características más apetecidas-seguridad, confiabilidad, como es el caso del automóvil- son las que hacen un mayor uso del espacio vial por pasajero<sup>2</sup>;

---

<sup>2</sup> 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.

- 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 y/o mantenimiento de la vialidad es causa de congestión innecesaria. (Thomson: 2002)

Resultará interesante también detenernos en lo que Thomson llama la “invasión del automóvil”, la cual se ha debido en muchos casos a la reducción de la carga impositiva para la importación de vehículos -especialmente los aranceles aduaneros- al tiempo de haberse apreciado el tipo de cambio, favoreciendo este tipo de operaciones en la década del '90. (Thomson: 2002)

Otro factor que se encuentra presente en dicha “invasión” es el asociado con el “status” que posee la persona propietaria y usuaria del automóvil. Al respecto, Puliafito (2010) nos planteará que los usuarios habituales del automóvil difícilmente se ven tentados a dejar dicho modo de transporte, no obstante ofrecerse mejores prestaciones, a lo que se debe agregar que han solido existir deficientes prestaciones de parte de los privados, junto con altos coeficientes de ocupación de los buses en las horas pico. (Valle: 2009)

Ello en definitiva no desalienta al automovilista latinoamericano en sus decisiones de movilidad, no obstante incrementarse el costo de los combustibles o de los estacionamientos, dado que preferiría recortar gastos en otros bienes o servicios, lo que nos permite observar claramente cómo esta situación de congestión en tanto y en cuanto no exista un transporte de calidad, difícilmente será solucionada. (Valle: 2009)

Así, 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.

De igual modo, se generan consecuencias para aquellas personas que buscando limitar dicho efecto, cambian de conducta adoptando hábitos que, no serían los de su preferencia, como salir de la casa muy temprano o residir en las cercanías del lugar de trabajo. A ello cabe agregar la mayor contaminación del aire provocada por el consumo de combustibles en vehículos que circulan en un tránsito convulsionado a baja velocidad, mayores niveles de ruido en el entorno, la irritabilidad causada por la pérdida de tiempo, sumado al estrés que esto causa. (Thomson: 2002)

#### **4.2 Congestión en el Gran Mendoza**

De acuerdo a Giner de Lara, el crecimiento del área urbana no estuvo unido a una planificación previa, lo que impactó en el crecimiento del tráfico, el que supera -en algunos horarios-, la capacidad para la que fueron construidas las calles provocando situaciones de congestión. En consecuencia, el problema más importante se concentra en el microcentro, donde se ubica parte del centro comercial, la zona bancaria y administrativa de la provincia. (Giner de Lara: 2002)

Es así que en la actualidad, de 230.000 vehículos que ingresan a la ciudad de Mendoza diariamente, el 60 % lo hace sólo con un pasajero en su interior, tratándose de una situación fuente de grandes inconvenientes en materia de congestión, y también de contaminación. (D. Los Andes: 2010)

Es de destacar que a este fenómeno contribuye en la actualidad otra situación que bien podría ser considerada como una problemática por sí sola, como es el caso de la competencia clandestina. Es así que “con la aparición de muchas personas con un pequeño capital proveniente de los retiros voluntarios y de las indemnizaciones, la escasez de trabajo, sumado a las deficiencias en la calidad del servicio, aparecieron nuevos servicios, ofreciéndose como alternativa de transporte para los pasajeros de media y larga distancia. Entre los de mayor importancia se pueden nombrar los viajes desde y hacia los departamentos de Luján, Maipú, San Martín. (Marzonet: 2009)

Otro segmento captado por este transporte es el de los adolescentes que salen a bailar los fines de semana. De este modo se ha ido extendiendo y es usado por grupos que desean trasladarse hasta el club, el colegio, la universidad, para ir a esquiar a las montañas, etc. Existe una gran cantidad de operadores que no se han registrado y que actúan ilegalmente. Si bien algunas empresas transportistas han reaccionado prestando servicios diferenciales en micros más pequeños, y con recorrido expreso, la realidad indica que los taxis y remises se llevan a aquellos pasajeros que están dispuestos a pagar más; en tanto que las trafics acaparan los traslados de personas en grupos, tanto por la ventaja en tarifas como en menor tiempo de espera y mayor rapidez.” (Marzonet: 2009)

En definitiva, las políticas actuales no parecen estar relacionadas con la solución de esta problemática, la que sin perjuicio de la sustentabilidad financiera y económica (Ballabio: 2004), requiere de gran atención. Debemos considerar también que la calidad de la acción estatal no es un problema de simples capacidades administrativas, técnicas o de formulación de políticas, sino que depende también de la calidad de las instituciones existentes que constituyen el marco fundamental del Estado regulador y que se expresa a través de las leyes, reglamentos o actos administrativos. Así como lo señala Islas Rivera (2000:509) se requiere inversión pública en los transportes de modo eficiente y sin corrupción y una cuidadosa regulación. En este sentido, un mejor uso de la infraestructura, tecnologías, instituciones y regulaciones permitirán mejorar la calidad de vida de la sociedad en su conjunto. (Ballabio: 2004)

### **4.3 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**. (Valle: 2009)

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 (CO<sub>2</sub>) y vapor de agua (H<sub>2</sub>O). 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 proble-

mas 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 climático. (Thomassetti de Piacentini: 2004)

De acuerdo a la Dirección de Protección Ambiental, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de la Provincia de Mendoza las mediciones que se hacen a diario en el microcentro mendocino evidencian una calidad del aire buena. Si bien en las horas pico, como a la salida de los colegios, las mediciones de las partículas en el aire, suben por encima de los parámetros normales, en promedio por día se estabilizan. Sin embargo, de continuar así podríamos terminar con niveles de contaminación tan altos como en Santiago de Chile. (Diario Uno: 2009)

En la actualidad, nos encontramos con que el 50% de los micros con patentes nuevas presentan niveles superiores a los permitidos de contaminación. (Diario Uno: 2009) Así lo demuestran las mediciones que realizó la comuna de Capital desde enero a junio de 2009 en el microcentro. Según las primeras conclusiones del seguimiento, las fallas técnicas, y por ende, la ausencia de mantenimiento de las unidades surgen como el primer motivo de este problema.

Ello evidencia falta de conciencia en torno a la centralidad de garantizar la seguridad, por medio de un conjunto de normas que debería hacer referencia entre otros aspectos a: horarios de choferes; tamaño de las unidades (largo, alto y ancho); recorridos y horas en que se prohíbe o restringe la circulación por razones de congestión; velocidades máximas; emanaciones de los motores; y en general regulaciones en cuanto a requerimientos técnicos de las unidades: frenos, paragolpes, pasillos, pasamanos, asientos, carrocerías, nivel de ruido interior, luces interiores y exteriores e instrumental del vehículo.

Si bien una regulación usualmente utilizada en la legislación es la referida a la antigüedad del parque móvil, ello parece no ser un factor tan importante, como si lo es la condición técnica de las piezas (frenos, embragues, etc.), el grado de modernización (por ej. la instalación de tacógrafos) y la forma en que se usa (velocidad máxima). (Lara de Ricci: 2002)

De la entrevista efectuada a personal de la Empresa Provincial de Transporte Mendoza surge que en la actualidad las verificaciones técnicas se realizan en dos plantas ubicadas una, en Godoy Cruz y la otra ubicada en Guaymallén. La periodicidad es de tres meses y se alterna entre cada revisora (Revitrans Cooperativa. Limitada. y Perfil Cooperativa Limitada.). (Novello: 2010)

Detalle del parque automotor del transporte público

		Cantidad de unidades por modelo año															
Grupo	Micros	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07

01	95	0	0	13	0	0	0	0	4	3	0	0	0	0	38	22	6
02	80	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	80	0	0
03	68	0	1	4	4	2	3	3	1	2	0	1	0	6	8	20	6
04	94	0	0	0	6	1	5	5	4	0	0	0	0	0	27	29	8
05	105	0	0	7	4	1	16	16	1	4	0	0	0	0	47	8	10
06	104	0	0	14	7	0	0	0	0	4	0	0	0	2	28	33	4
07	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	75	3	0
08	40	0	0	0	0	0	15	15	0	0	0	0	0	0	8	7	6
09	68	0	0	0	0	0	16	16	0	0	0	0	0	0	16	16	14
10	92	0	0	0	4	7	2	2	1	6	2	0	2	0	27	14	13
11	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25	0	0
<b>Total</b>	<b>849</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>38</b>	<b>25</b>	<b>11</b>	<b>29</b>	<b>57</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>379</b>	<b>152</b>	<b>67</b>

Fuente: Diario Uno 2009

Del total de colectivos, el 13% se encuentra fuera de las especificaciones de ruido, el 8% fuera de las especificaciones de gas y ruido, el 29% fuera de las especificaciones de emanaciones de gases, y el 50% si cumple con las reglas.

### **5. Estructura de recorridos del transporte público urbano de pasajeros**

En la actualidad el sistema urbano se caracteriza por un crecimiento “...sin un plan preestablecido...”, con “...ausencia de una gestión coordinada y responsable de la aglomeración, sin una idea directriz de crecimiento, sin un plan coordinado que prevea el uso del suelo actual y futuro, sin una política coherente de desarrollo espacial...”. (Gray de Cerdán: 2005)

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. El modelo de organización está basado en el libre juego del mercado, con escasas limitaciones del organismo regulador. (García: 2009)

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 recién dando los primeros pasos en la implementación de esta legislación.

La organización espontánea ha llevado al tejido urbano a ampliarse y modificarse, en su estructura habitacional, principalmente hacia el sur y sudeste, y en menor medida, hacia el oeste (piedemonte de la cordillera) en los departamentos de Las Heras, Capital y Godoy Cruz, mezclándose barrios privados cerrados con villas inestables. Sin embargo, se observa un marcado componente de desagregación territorial de clases sociales (alta y baja) que ocupan barrios y sectores bien diferenciados.

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 (Tabla 1). La mayoría de los que se origina en cada departamento tiene como destino esa misma comuna, siguiéndole en importancia el departamento de Capital, por lo que se registra un movimiento de todas las zonas hacia la zona central (Tabla 2).

- Los recorridos son radiales, es decir, unen 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 (Figura 1). La red de servicios tiene cierto grado de especialización según necesidades de la demanda: servicios comunes, directos, expresos, diferenciales.
- Los recorridos responden a la masa urbana actual en cuanto que unen las zonas de mayor densidad de población (Figuras 1 y 2).
- Los principales motivos de viaje corresponden a trabajo, estudio y regreso al hogar. Este último tiene los porcentajes más altos dado que cualquiera sea el motivo original de viaje (trabajo, estudio, salud, compras, servicios), si se parte de la residencia familiar, en la mayoría de los casos se realizará el trayecto de regreso a la misma (Tabla 3).

A modo de síntesis 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 hacia el sur, sudeste y oeste. El esquema actual data del año 1991 y es necesaria una redefinición de los mismos que se adapten a la nueva estructura de ciudad y que la influyan favorablemente, contribuyendo a su desarrollo integral.

Si bien, los recorridos siguen un patrón de movilidad radial, existen en muchos casos recorridos superpuestos que contaminan y congestionan arterias importantes de la ciudad, generando una desvalorización de esas zonas y acrecentando la polución con gases y ruidos molestos. A su vez, quedan zonas desprovistas del servicio, aisladas de medios de movilidad que las conecten con el resto de la ciudad.

Se observa, además, la falta de integración modal entre trolebuses y ómnibus ya que en muchos casos tienen trayectorias superpuestas en gran porcentaje de las mismas. A futuro sería un avance de relevancia dicha integración modal, ya que está prevista la incorporación del metro tranvía urbano al sistema. Esta modalidad presenta grandes ventajas respecto del ómnibus y del trolebús, por lo que es muy favorable la articulación de los tres medios.

De igual modo es posible destacar la inexistencia de una planificación estratégica del transporte, integrada al ordenamiento territorial, que aporte al desarrollo de la ciudad y de la sociedad. La formulación de una idea directriz que rijan el desenvolvimiento del sector transporte sería el primer paso a dar para la reestructuración del actual sistema, considerando también aspectos fundamentales como son la tarifa y la nueva estructura social territorial, en donde se diferencian las zonas habitadas por grupos de altos ingresos de aquellas habitadas por grupos de bajos ingresos.

## **MATERIAL ILUSTRATIVO**

Tabla 1: Viajes por aglomerado de origen según aglomerado de destino

Destino	Origen	
	Gran Mendoza	Resto de Mendoza
Gran Mendoza	95,70%	6,60%
Resto de Mendoza	4,30%	93,40%

Fuente: Estudio de Patrones de Movilidad, DEIE, Mendoza 2005.

Tabla 2: Porcentaje de viajes por departamento de origen según departamento de destino.

Departamento de destino	Departamento de origen					
	Capital	Godoy Cruz	Guaymallén	Las Heras	Luján de Cuyo	Maipú
Capital	40,20	25,10	19,70	23,90	11,70	7,10
Godoy Cruz	15,60	49,80	5,90	4,40	9,70	5,90
Guaymallén	17,00	9,20	59,60	6,40	4,20	8,80
Las Heras	15,30	4,50	4,70	61,70	2,50	1,00
Luján de Cuyo	4,60	5,50	2,10	1,60	66,00	2,80
Maipú	3,70	5,00	4,90	0,60	3,90	71,10

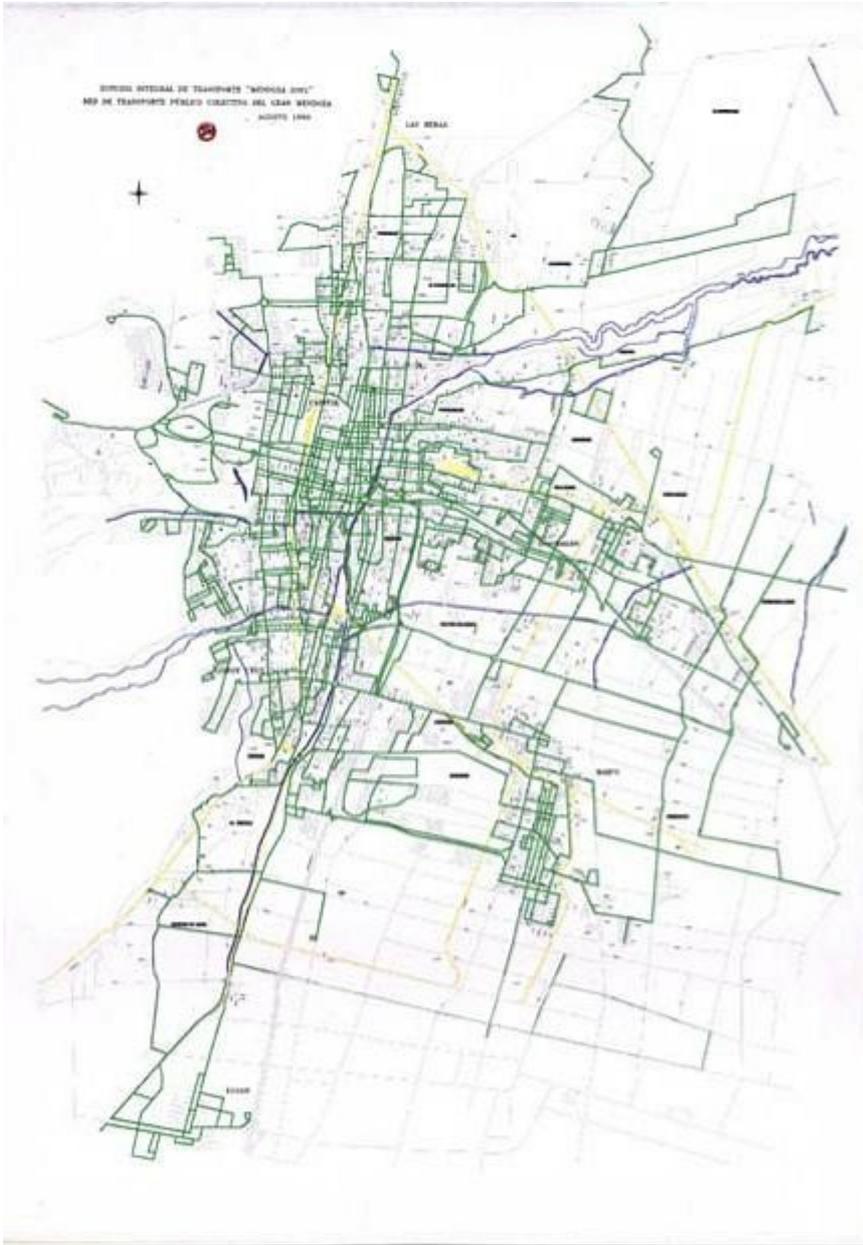
Fuente: Estudio de Patrones de Movilidad, DEIE, Mendoza 2005.

Tabla 3: Porcentaje de viajes por departamento de origen según motivo de viaje.

Motivo de traslado	Departamento de origen					
	Capital	Godoy Cruz	Guaymallén	Las Heras	Luján de Cuyo	Maipú
Trabajo	18,50	18,50	17,90	17,80	18,30	17,00
Estudio	10,00	10,10	10,80	11,10	11,00	13,00
Regreso al hogar	43,70	44,10	45,10	43,50	44,60	45,00
Otro	27,80	27,30	26,20	27,60	26,10	25,00

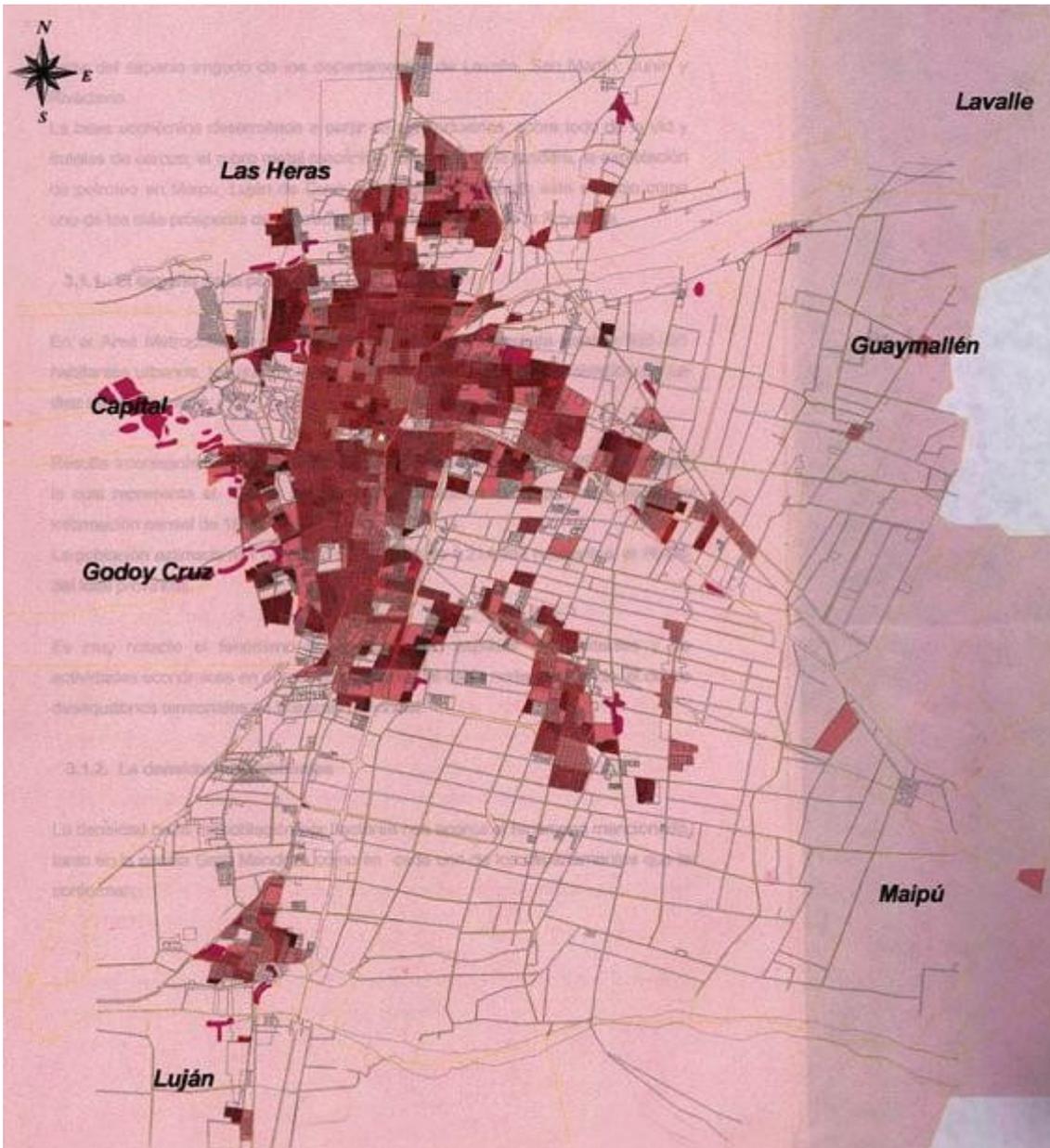
Fuente: Estudio de Patrones de Movilidad, DEIE, Mendoza 2005.

Figura 1: Red de transporte público colectivo del Gran Mendoza 1999.



Fuente: Secretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, Gobierno de Mendoza

Figura 2: Distribución de la población del Gran Mendoza



Fuente: Secretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, Gobierno de Mendoza

### **6. Análisis normativo de la dimensión ambiental y del diseño de recorridos en el proceso licitatorio del año 2005.**

Con el objetivo de identificar vacíos legales y superposiciones sobre la dimensión ambiental y del diseño de recorridos que existen en el conjunto de leyes que regulan el Transporte Público de Pasajeros en el Gran Mendoza se estudió la normativa general vigente y el pliego licitatorio del 2005. La normativa sienta pautas genéricas sobre los requisitos que debe cumplir la prestación, a los fines de la fiscalización estatal; y cuales son los lineamientos que debe observar el contenido de los pliegos licitatorios.

Según Islas Rivera (2000: 509) se requiere inversión pública en los transportes, de modo eficiente, sin corrupción y una cuidadosa regulación. Es decir, lograr implementar una política pública que contemple la eficiencia en la prestación, la calidad del servicio y el cuidado del medio ambiente implica legislar una normativa cuyo fin sea regular el transporte público de pasajeros de forma clara en lo que respecta a las competencias

de control, por parte de los organismos del Estado, y en las responsabilidades de los concesionarios del servicio.

Las actuales situaciones de irregularidad en la prestación y la insatisfacción de las demandas de transporte de diferentes sectores de población del Gran Mendoza tienen como punto de partida la falta de planificación. Dicha falta es producto de la superposición de funciones de los organismos públicos cuyo rol es coordinar y controlar en la práctica el servicio concesionado. En este sentido es fundamental identificar los organismos de control y los elementos diseñados por la normativa para ejecutarlo, ya que de esto depende la viabilidad de la gestión de una necesaria fiscalización estatal, tanto del poder concedente como de los concesionarios, como así también, la participación de los usuarios en dicho control.

### **6.1 Regulación con respecto a la concesión del servicio de Transporte Público de Pasajeros**

**Ley 6082 de tránsito de Mendoza. 28/10/93.** Según la ley el servicio puede prestarse por: administración, concesiones, o autorizaciones y/o permisos. **El Poder Ejecutivo concede a través de la Licitación Pública**, que determinara las condiciones respecto a: a) *Modos y formas*; b) *recorridos*; c) *frecuencias y horarios*; d) *tarifas*; y e) *parque móvil* y el **plazo razonable (no mayor a 15 años)** de la misma conforme a los requerimientos del áreas a servir, al nivel de inversiones y la vida útil de los vehículos a afectar.

Las **obligaciones del Concesionario** según el **art. 160**, son: a) **Cobrar las Tarifas Fijadas por el concedente**; b) **Prestar los servicios en forma regular, continua y eficiente**; c) **Aportar y facilitar el acceso a toda la información** que (...) requieran las autoridades competentes; d) **Contratar seguros** para los usuarios, personal de conducción y guarda, cosas transportadas y de responsabilidad civil frente a terceros (...); e) **Ampliar los servicios**, conforme a la necesidad del medio servido (...), servicios de promoción para contribuir a (su) sostenimiento (...); f) **Aceptar las modificaciones de recorrido que disponga la autoridad competente.** (...) **(Con) derecho a reajustar tarifas**; g) **Aceptar** que el Estado organice sistemas de impresión (...), directamente o por medio de terceros autorizados; h) **Aceptar y facilitar el control de la gestión empresarial en la prestación (...), en forma directa o indirecta**; i) **Renovar el parque automotor**, sustituyendo las unidades más antiguas; j) **Poner a disposición de la (D.V.M.T.)** las unidades que esta requiera para asegurar la continuidad de la prestación 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,** (...) a criterio del poder concedente y a partir de la futura licitación; l) **Brindar información a los usuarios (...)** de acuerdo a las formas que determine la autoridad competente; ll) **Renovar o Convertir las unidades que circulen impulsadas por Gasoil, (GNC) u otra tecnología similar, igual o menos contaminante, en el termino de tres (3) años.** (...) se deberán equipar las unidades con filtros purificadores de gases de combustión; m) **Implementar un Programa de Relaciones con la Comunidad** que (permita) la participación de los usuarios; \*n) **Aportar (...)** el **(0,66%) de los ingresos totales mensuales emergentes de la explotación de los servicios adjudicados (...)**; ñ) **Aceptar (la) inspección (municipal) mediante convenios con la autoridad competente**; o) **Adaptar las unidades, (...)** para (...) personas discapacitadas.

**Decreto 867/1.994 “Reglamento de Tránsito y Transporte”** de la ley 6082. Los **Art. 142 y Art. 143** agregan que: 1) Se priorizará integrar el sistema de transporte con aquellos modos no contaminantes; (...) La concesión implica (aceptar) el **sistema de com-**

**petencia regulada<sup>3</sup>** para la prestación del servicio en una zona o recorrido. La **D. V. M. T. puede integrar el servicio** combinando dos o más concesionarios para cumplir el **objetivo de ofrecer mayor rapidez, economía y toda mejora al USUARIO.** 3) Los concesionarios que vean alterados sus rendimientos económicos, (pueden) solicitar que se (les compense) la rentabilidad del servicio a través de mejoras en sus trazas, frecuencias y horarios. 4) Las figuras jurídicas requeridas para ser oferentes son: 1. *Sociedades regularmente constituidas*; 2. *Personas físicas*; y 3. *Uniones **transitorias** de empresas (U.T.E.)* cuyo plazo de unión debe *coincidir con el plazo fijado para la concesión.*

El **contenido del contrato (art. 155)** definirá los **derechos y las obligaciones** de las partes, que surjan de los pliegos y instituirá el **momento de iniciación de los servicios** licitados, contando el plazo, a partir de esa fecha. Fija una *garantía* particular para los servicios de autotransporte y cada unidad. La **D. V. M. T.** determinará el modo y fecha de actualización. Las **obligaciones de los concesionarios** que agrega el decreto son: a) **Conservar la dotación de personal que permita garantizar las necesidades del servicio**; b) **Extender los abonos que se establezcan en los decretos** de las tarifas; c) **Por interrupción del viaje**, la empresa debe brindar otro medio de transporte (...); e) **Brindar al público un Libro de Quejas**; f) Afectar al servicio sólo las unidades debidamente inscriptas. No retirar vehículo alguno, sin previa autorización de la DVMT; j) Podrán **viajar a pie (...)** 7 pasajeros por m<sup>2</sup> útil **en cada unidad**, en el área urbana y conurbana. (...) **deberá colocar en la unidad un (cartel) que identifique los asientos y (...) máximo de pasajeros a pie permitidos**; t) Someter a aprobación de la DVMT el Programa de Relaciones con la Comunidad a implementar. La DVMT podrá convocar a reuniones entre los concesionarios, representantes de uniones vecinales u otras entidades intermedias (...) para afianzar la participación de los usuarios y la canalización de sus peticiones; x) **Respetar las paradas autorizadas por transporte.**

En definitiva la regulación de la concesión del transporte público de pasajeros está constituida por un conjunto de leyes. Desde 1993, con la sanción de la Ley 6082, se han determinado obligaciones, prerrogativas y modos de prestación conforme a cambios introducidos por decisión de gobierno o por situaciones extraordinarias como la crisis económica, política y social del año 2001. Así existe un primer período, donde el concesionario a través de licitación pública, contrata con el Estado conforme a los derechos y obligaciones reconocidos en la normativa y específicamente en el pliego licitatorio y el contrato de concesión. Las leyes hasta el 2004 reconocen al Estado Provincial la facultad de regular la prestación del servicio a partir del control de *las tarifas; los recorridos; el sistema de recaudación o emisión de boletos; las unidades a afectar, su antigüedad y el cronograma de inversiones para renovarla; las paradas autorizadas; la información a brindar por las empresas; los términos en que se debe relacionar el concesionario con la comunidad y la realización de inspecciones periódicas por parte del Estado Municipal o Provincial.* A partir del 2001, se abre un segundo periodo donde las normas se sancionan con el objetivo de regular situaciones extraordinarias. Así, se prorrogan concesiones y los plazos para renovar las unidades; se aceptan alternativas para reacondicionar las existentes; se prevé la forma en que el Estado Provincial contratará con los concesionarios que le deben donde se los limita a iniciarle juicios al fisco; y se agregan consideraciones con respecto a planes de inversión a exigir en los futuros pliegos licitatorios.

---

<sup>3</sup> 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.*

En un tercer periodo la **Ley 7.412<sup>4</sup>** del 2005 (vigente), introduce una serie de cambios con el objetivo de fijar un marco legal apto para la regulación del servicio de Transporte Público de Pasajeros. Con respecto a **las concesiones, licencias y permisos para el servicio** (Capítulo IV) (...) (dice) la *duración* (plazo) **se establecerá en cada caso, en función de las inversiones y objetivos que se fijan y conforme a las disposiciones de la normativa vigente (...), y de los pliegos licitatorios.** (...) los contratos de concesión deben registrarse en el Ente Regulador (EPRéT). Modifica en algunos aspectos la regulación de **Contravenciones, Sanciones y Procedimientos (Título IV. Capítulo I)** a aplicar ante la violación de la normativa vigente.

De las normas antes citadas es posible identificar una serie de vacíos legales, entre los cuales los más importantes son: a) La falta de especificación entre recorridos principales y no, donde se practicará el sistema de Competencia Regulada. Ya que existen áreas donde por las particularidades de la zona sólo es eficiente que sea servida por una empresa. b) La ausencia de indicadores comunes a todos los concesionarios. (*Indicadores de operación de la concesión; indicadores del ingreso y de costos; indicadores financieros; etc.*). A los fines del control estatal exigir su presentación permite gestionar el seguimiento de las concesiones, comparar sus desempeños reales (*benchmarking*) y reducir la asimetría de información entre el Estado y los Empresarios al momento de la renovación del contrato. Por último, c) Las normas no incluyen herramientas de *negociación* como instancias previas de gestión de la relación – *Uniones Empresarias/ Empresas – Estado*; para, por ejemplo acordar la cancelación de deudas del Estado Provincial con los oferentes; el otorgamiento de subsidios; la gestión del RRHH (*administración de conflicto, etc.*) entre otras situaciones. A los fines de la regulación, es fundamental que el poder concedente se de instrumentos y recursos de gestión que le permitan arbitrar a favor de la continuidad eficiente del servicio.

### **6.1.1 Regulación con respecto a la determinación de tarifas**

La **Ley 6082 de tránsito de Mendoza** no es precisa con respecto a la forma en que la autoridad de aplicación, debe establecer la tarifa, sólo hace referencia a que la misma será determinada en los pliegos licitatorios - **art. 156** -. El **art. 160** marca como una de las obligaciones de los concesionarios: a) *Cobrar las Tarifas Fijadas por el concedente.* 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, (...) que permita una mayor agilidad y seguridad, ya sea directamente o por medio de terceros autorizados.* El **art. 164** fija que serán causales de **caducidad de las concesiones**, sin perjuicio de las establecidas en los pliegos de condiciones de la licitación, entre otras: b) la percepción de tarifas no autorizadas. Su **Decreto 867 “Reglamento de Tránsito y Transporte”** incluye como **obligación de los concesionarios** la siguiente: c) *Extender los abonos con las bonificaciones que se establezcan en los decretos de las tarifas respectivas.*

En el 2004, se comienza a delimitar normativamente más la determinación de la tarifa y su sostenimiento estatal. La **Ley 7200 crea el Fondo Compensador de Contingencias del Transporte Público<sup>5</sup>**, con el objeto de equilibrar económicamente el sistema, (...)

---

<sup>4</sup> Ley Marco. Administración, Planificación y Regulación del Transporte Público de Pasajeros, en todas sus formas y modalidades.

<sup>5</sup> Dicho **Fondo se constituirá con:** a) Una partida presupuestaria de importe equivalente a la suma de Impuesto al Automotor, Ingresos Brutos e Inmobiliario, que les corresponda abonar a las empresas concesionarias del Servicio del Transporte Público de Pasajeros Urbano y Conurbano. FASE I y FASE II.

garantizar la normal prestación del servicio en situaciones de emergencia y **subsidiar la demanda a través de la tarifa o de otros instrumentos que impliquen en forma directa o indirecta una rebaja de los costos del sistema para los usuarios y una mejora sustancial del servicio** (art. 11).

La **Ley 7.412 del 2005**, define los contenidos de la determinación de la tarifa en el apartado *principios generales y objetivos*: El Sistema de Transporte Público de Pasajeros deberá “(...) **4- Lograr que la operación del servicio se ajuste a los niveles de eficiencia, en condiciones de calidad y tarifas justas y razonables, que promuevan la innovación en materia tecnológica. 5- Asegurar la continuidad, regularidad, igualdad y generalidad de los servicios, a través de la regulación de los Servicios (...), realizando los estudios pertinentes para poder establecer tarifas justas y razonables**”. En el **Régimen Tarifario del Transporte Público** que crea reconoce que **el poder tarifario, el régimen tarifario, los cuadros tarifarios y la potestad de fijar las tarifas es unilateral, exclusiva, indelegable e irrenunciable del Poder Ejecutivo de la Provincia**, y que por Decreto será fijada, previo informe técnico del Ente Provincial. Dice que serán justas y razonables y se ajustarán a los siguientes principios: *a) Posibilitar una razonable tasa de rentabilidad a los prestadores. b) Tener en cuenta las diferencias de costo entre las distintas modalidades del Servicio considerando la forma de prestación, recorridos, distancias y cualquier otra característica relevante. c) Asegurar el mínimo costo razonable para los usuarios, compatible con la seguridad de la prestación del servicio. d) Deberán ser equitativas con relación a cada uno de los diferentes servicios. e) Contener mecanismos que estimulen la eficiencia en la prestación.* Agrega que **los prestadores o el Poder Ejecutivo, sólo podrá solicitar modificaciones de las tarifas, fundándose en circunstancias objetivas significativas que demuestren la variación de la ecuación económica financiera inicial del contrato, siempre que esta variación alcance los porcentajes que se establecerán en la reglamentación.** Contempla que las tarifas que apruebe el Poder Ejecutivo son máximas en el sentido que los prestadores pueden disminuir el componente de rentabilidad, sin que puedan disminuir el componente destinado a cubrir los costos razonables, ni perjudicar la eficiencia y calidad del servicio exigidas en los pliegos y contratos respectivos. Previo a cualquier disminución deberán solicitar autorización en forma fehaciente al Ente Provincial Regulator.

A partir de la cita de las regulaciones vigentes referidas a la tarifa se puede afirmar que el Estado Provincial a lo largo de 15 años ha avanzado en la especificación de los criterios y principios que deberán regir al fijar el valor del boleto. En el año 2005 es cuando más se completa dicha regulación. La **Ley 7412** define los principios, criterios y competencias de los actores que intervienen en el sistema. El Estado Provincial ha determinado que es una prerrogativa **unilateral, exclusiva, indelegable e irrenunciable del Poder Ejecutivo de la Provincia** precisar un valor razonable y accesible de la tarifa. Toma como principio la **EQUIDAD** en la misma y a medida que ha pasado el tiempo ha especificado más la regulación destinada a garantizar este principio cuando dice: *1. La modificación tarifaria requiere una fundamentación basada en estudios de costos; 2. El poder de establecerla es indelegable del poder ejecutivo provincial; y 3. Es obligación de los concesionarios respetar el valor establecido y los abonos reconocidos por la autoridad so pena de ser sancionados con la caducidad del contrato de concesión en caso de incumplimiento.* Avanzar en este tipo de especificaciones es fundamental ya que en el caso de la concesión de los servicios públicos la fijación de la tarifa es un tema controversial y sujeto a múltiples consecuencias indirectas o directas sobre grupos de población de ingresos bajos y altamente vulnerables. Sin embargo, es importante comprender que especificar la determinación de la tarifa no implica garantizar que el servicio sea accesible, eficiente, de calidad y acorde a las necesidades de desarrollo humano

sustentable de las comunidades a las que sirve, ya que la regulación debe ser integral y formulada en base a la política integral diseñada en base a tales principios.

## **6.2 Pautas sobre el diseño de recorridos<sup>6</sup>**

Como sabemos el sistema de transporte público de pasajeros opera con una estructura de recorridos desactualizada, que no considera la expansión del tejido urbano. La **Ley 6082 de tránsito de Mendoza** en su **art. 160** fija como obligación del concesionario: 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. Sin embargo, el primer elemento que se detecta es el incumplimiento de la normativa por el concesionario. A esto debe agregarse la ausencia del Estado ante tal situación ya que el inciso f) del mismo artículo establece que el concesionario está obligado a “(...) Aceptar las modificaciones de recorrido que disponga la autoridad competente (...)”. Es decir, el mismo poder concedente es responsable directo de la actual estructura de recorridos. Dentro de las pautas sobre el diseño el inciso k), marca al concesionario el deber de “(...) Aceptar el sistema de Competencia Regulada en todos los recorridos y la incorporación de modos y formas alternativas de competencia (...)”. Tal obligación nos permite identificar que la regulación en este caso busca limitar las atribuciones del concesionario, con respecto a los recorridos, a los fines de garantizar la accesibilidad de toda la población, independientemente de su ubicación geográfica y situación económica.

A lo anterior, el **Decreto 867 “Reglamento de Tránsito y Transporte” de la ley 6082<sup>7</sup>** agrega una serie de pautas sobre el modo en que se realizará el diseño de recorridos. a) Obliga al concesionario a “(...) *aceptar el sistema de competencia regulada<sup>8</sup> para la prestación del servicio en una zona o recorrido; y a respetar la decisión de DVMT de integrar el servicio combinando dos o más concesionarios con el objetivo de ofrecer mayor rapidez, economía y toda mejora al USUARIO(...)*”. b) Reconoce a los concesionarios que vean alterados sus rendimientos, el derecho de solicitar una compensación de la rentabilidad a través de la introducción de mejoras en su participación en diferentes recorridos (trazas, horarios, frecuencias).

Como es posible observar, durante más de diez años no existió una consistente regulación referida al diseño de recorridos. Sólo se marco en líneas generales quién podía realizarlo, en que términos se autorizaba y en que casos podía modificarse por motivos de necesidad y mejoras. Recién en el año 2004, con la **Ley 7200 (06/04/2004)** se establece el “(**art. 1**) *estado de emergencia* de la prestación del servicio, hasta tanto se implementen las medidas del *El Plan Integral Provincial del Transporte Público de Pasajeros Colectivos para la Provincia de Mendoza<sup>9</sup>*. En el contenido del plan se observa la introducción de criterios más amplios con respecto al diseño de recorridos. El Gobierno de la Provincia lo presentaría ante el ámbito del *Comité Provincial de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial* (Ley 6082), que garantiza la participación de los Muni-

---

<sup>6</sup> **Recorrido.** Itinerario preestablecido de circulación de cada servicio. **Art. 2 Terminología.** Pliego de Licitación Pública Nacional para el otorgamiento de las concesiones de explotación de los servicios públicos de transporte colectivo de pasajeros del Gran Mendoza mediante ómnibus. Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas. Gobierno de Mendoza. 2005.

<sup>7</sup> **Art. 142 y Art. 143**

<sup>8</sup> 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.*

<sup>9</sup> El *Plan Integral Provincial del Transporte Público de Pasajeros Colectivos para la Provincia de Mendoza* está compuesto por el Plan para el Transporte del Área Metropolitana y Conurbano (FASE I) y el Plan para el servicio de Media y Larga distancia (FASE II)

cipios y Usuarios. El objetivo era legitimar uno de sus lineamientos sobre la concesión del servicio en el Gran Mendoza que dice: “(...) *La retribución se realizará por la cantidad de pasajeros transportados y en función de la distancia real recorrida*. Se buscará la “(...) *Formación de grupos de recorridos de similar rentabilidad (...)*”. Esto evidencia que el Estado busca controlar a los concesionarios en lo que respecta a la rendición por los servicios prestados; y organizar las empresas por grupos, con el objetivo de coordinar el servicio prestado por diferentes concesionarios en las mismas áreas urbanas. Sin embargo, la solución orientada hacia un diseño de recorridos integrado y a prestar un servicio eficiente, de calidad y rápido, aún esta lejos de ser incluida en las pautas que las normas provinciales establecen.

**Análisis del pliego licitatorio del 2005.** El actual sistema de Transporte Público de Pasajeros quedó definido por la Licitación del Servicio en el 2005. El capítulo IV “*de la concesión*” en el (art. 39) dice que el contrato de concesión deberá contener como mínimo una serie de elementos referidos al diseño de recorridos. El inciso a) dice que deberá contener especificaciones *referidas al grupo adjudicatario y los recorridos que componen el servicio a brindar*. A lo que puede agregarse lo que dice el (Art. 47): “(...) *los concesionarios deben ajustar la prestación del servicio a los máximos y mínimos de frecuencias establecidos en los pliegos licitatorios y los diagramas de recorridos. En función de estos parámetros, el oferente determinará el número de unidades a afectar adjuntando el diagrama de barras de utilización del parque móvil. Es facultad de la autoridad de aplicación proveer las modificaciones de frecuencias y recorridos que entienda necesarias para la prestación del mejor servicio*”. El apartado *régimen de penalidades* en lo referido a infracciones relativas al régimen de la concesión pena la transferencia indebida de los derechos de concesión (art. 67); y el cese parcial del servicio sin autorización (art. 68). Con respecto a las infracciones relativas a la explotación de los servicios, sanciona: *prestaciones irregulares, violaciones al régimen tarifario y a las modificaciones en las prestaciones fuera de contrato*. De esto puede deducirse que el concesionario debe ceñirse a los recorridos que se comprometió a servir en el contrato de concesión y no podrá dejar de servirlos o modificarlos unilateralmente, y que en caso de hacerlo será penado. El art. 111 agrega a las infracciones antes citadas, las faltas a las obligaciones del concesionario creadas por la **Ley 6082 en su art. 129**; y que cualquier trasgresión a esta norma y a todas aquellas complementarias o modificatorias o referidas a este servicio será sancionada como falta a la concesión.

En síntesis, desde el punto de vista normativo existen grandes vacíos con respecto a incluir más criterios que los vigentes referidos al diseño de recorridos. Explicitar que *es potestad del poder concedente autorizar los recorridos, modificarlos o crearlos*; que el *diagrama acordado en el contrato de concesión debe respetarse*; y que se *conformaran grupos de recorridos para lograr una prestación rentable y adaptada a las necesidades del área cubierta* no basta para lograr un sistema de Transporte Público de Pasajeros accesible, equitativo, inclusivo y orientado a beneficiar a la comunidad mendocina. Es necesario generar mecanismos administrativos reguladores del proceso de introducción de modificaciones de los recorridos (*por el concesionario u otros actores del sistema*) y de evaluación del diseño propuesto por el oferente que participa en la licitación o por las autoridades. Además es fundamental comprender que un futuro marco normativo deberá contener referencias explícitas a la articulación del diseño de recorridos con las delimitaciones establecidas en la **Ley 8051 de Ordenamiento Territorial**, pues el sistema de Transporte Público de Pasajeros necesariamente debe integrarse al proceso de ordenamiento iniciado a partir de la sanción de dicha ley.

### 6.3 Pautas sobre el Ambiente

Para analizar esta dimensión de la normativa es interesante citar lo señalado por el Dr. Puliafito sobre la situación de la contaminación del aire en el Gran Mendoza, en la entrevista que se le realizó. El Dr. considera que 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, de hecho en el mediano plazo indica que es más viable implementar medidas para disminuir tales emisiones que aquellas orientadas a disminuir el impacto de la congestión.

La normativa local vigente, que regula el transporte público de pasajeros, preserva el ambiente de la emisión de gases contaminantes. Este es el caso de la **Ley 6082 de Transito de Mendoza**, ya que en el Título V, expresa como uno de sus fines “(...) *Disminuir la contaminación del medio ambiente proveniente de los automotores (...)*”. Para lograrlo, el **art. 160** establece como obligación del concesionario: “*II) 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. (...) \*n) Aportar como contraprestación por la concesión, el (0,66%) de los ingresos totales mensuales emergentes de la explotación de los servicios adjudicados. Dicho recurso es de afectación específica los gastos de: (...) 4) Equipar para control, medición y mitigación de los efectos de la contaminación producido por los vehículos de transporte público de pasajeros.* El Capítulo III sobre Sanciones, en su **art. 97** autoriza a la autoridad de juzgamiento a requerir a la autoridad concedente, la suspensión o cancelación de la autorización o permiso para la prestación del servicio (...) *ante reiteradas violaciones a esta ley, en especial a las referidas a las condiciones técnicas del vehículo, seguro obligatorio y violación a los límites tolerables de contaminación que prevea la reglamentación.* Es decir que la norma declara la intención de disminuir la contaminación proveniente de los automotores, otorga elementos administrativos y recursos para el control de las emisiones de contaminantes y establece un régimen de sanciones en caso de incumplimiento.

En la misma búsqueda de la protección del recurso aire el **Decreto 867 “Reglamento de Transito y Transporte”** de la **Ley 6082** tiene un apartado referido a la **emisión de contaminantes. (Art. 75)** “(...) *los límites para la emisión contaminante, (...) de los vehículos particulares, (y) los procedimientos de medición serán los fijados por la resolución 182/92 del Ministerio de Medio Ambiente y Urbanismo y resolución 529/92 de Obras y Servicios Públicos y/o las que las modifiquen o sustituyan (...)*”. En sobre la **renovación o incremento del parque móvil** el **(art. 176)** dice “(...) *a los efectos de la medición del índice de ennegrecimiento por partículas emanadas de los vehículos con motores diesel afectados a los servicios de transporte público, regirán las especificaciones establecidas – en cuanto a niveles aceptados como a métodos de medición – en la resolución de la Secretaria de Transporte de la Nación N° 608/94 (...) la DVMT acordará con el resto de organismos competentes el contralor de tal aspecto con el objeto de evitar duplicidad de acciones y medidas sancionatorias (...)*”. Así el reglamento especifica como se realizará el control de las emisiones de gases contaminantes; los parámetros de emisión legalmente establecidos y la coordinación del conjunto de organismos públicos locales con competencia en el tema para dar cumplimiento a lo regulado.

Recién en el 2005, la **Ley 7.412** agrega al plexo normativo sobre la protección del ambiente, principios generales y objetivos de la política general y la planificación del transporte público, que contienen explícitamente al mismo (art. 3) Objetivo “7”: *“Preservar adecuadamente el ambiente y ser respetuoso con el entorno, a cuyo fin se deberán proponer soluciones alternativas de transporte no contaminante, aprovechando la infraestructura ociosa existente en la provincia en materia ferroviaria, que permitan promover las inversiones de riesgo a tal fin.* La norma reconoce como Marco Legal a la ley 6082, su decreto reglamentario y sus modificatorias y todas aquellas normas referidas al Transporte Público vigentes; y este objetivo viene a dar un contenido general a los instrumentos administrativos de control de las emisiones de contaminantes creados por la **Ley 6082 y el Decreto 867**.

El **Pliego licitatorio del 2005** contiene varias instrucciones sobre la protección del recurso aire que deben cumplir los concesionarios. En las disposiciones generales, el **art. 63** restringe la circulación en zonas ambientales protegidas - las áreas urbanas en las cuales no debe transitar el transporte público - y agrega que el poder concedente tiene la facultad de disponer restricciones, modalidades especiales o prohibiciones al transporte público cuyo fin sea concretar los objetivos de protección ambiental. Así para iniciar cambios en las áreas protegidas se debe fundar la necesidad en estudios técnicos y en la correspondiente Evaluación de Impacto Ambiental. El apartado *infracciones relativas al ambiente* fija como sanción *la disposición incorrecta de residuos (art. 103)*; y pena *las actividades comerciales que deterioren el ambiente (art. 104)*. En la sección *condiciones particulares y especificaciones técnicas* el **art. 26** se refiere a la *revisión técnica obligatoria que debe realizar el concesionario para verificar el correcto funcionamiento de las unidades*. El **art. 27** instituye que *la autoridad de aplicación podrá sancionar a aquellos concesionarios cuyas unidades se encuentren por encima de los límites vigentes de emisión* y el **art. 28** expresa *“(...) la autoridad competente acordará con los organismos pertinentes la ejecución del control de las emisiones a fin de que no excedan los límites establecidos en la legislación”*; y que *“(...) todas las unidades deben tener la leyenda “Si contamina llame al 0800 – XXX – XXXX”*. En el **art. 29** se faculta a la autoridad de aplicación a intimar al concesionario ante la visualización de contaminación manifiesta aún sin medición exacta. Y el **art. 30 advierte** que de no cumplirse las normas referidas a la revisión técnica y las emanaciones, se aplicará el régimen de sanciones previsto en los pliegos de condiciones generales. Por último el **art. 44** pauta la participación de la Dirección de Control y Saneamiento Ambiental, donde indica que la autoridad de aplicación podrá solicitar la participación de la Dirección si mediare una de las cuatro situaciones previstas (*denuncia de contaminación, incumplimiento de indicaciones y disposiciones municipales y de la autoridad de seguridad, incumplimiento de la presentación de la copia certificada de la autoridad de seguridad y toda aquella a juicio de la autoridad de aplicación*).

En el caso de la regulación destinada a proteger al ambiente, es posible observar que existe una especificación clara de las pautas a seguir en el control de las unidades afectadas para la prestación del Transporte Público de Pasajeros. Por ello podemos afirmar que no existen vacíos legales importantes sobre: *cómo ejecutar el control, las responsabilidades del concesionario y el esquema de sanciones en caso de incumplimiento*. Además incluye la salvedad que no se requiere medición exacta para disponer la intimación del concesionario en caso de observar que contamina. **El vacío legal existe por el lado del control del incumplimiento de la normativa por el Poder Concedente y los recursos de los que dispone el usuario del transporte o los ciudadanos en general para intimar a la autoridad a sancionar con la suspensión o caducidad de la concesión por evidente emisión de gases contaminantes.** A esto es posible agregar que otro de los vacíos identificados es la ausencia de un sistema o esquema de incenti-

vos para disminuir la cantidad de gases contaminantes emitidos por fuentes móviles, indicado por el Dr. Puliafito. En definitiva, la ausencia de protección y preservación del recurso aire en el Gran Mendoza es una de las consecuencias de la falta de planificación e implementación de una Política de Transporte Público de Pasajeros Integral basada en la búsqueda de la sustentabilidad del desarrollo provincial.

#### **6.4 Autoridades de Aplicación de la normativa, ejecutoras de la fiscalización y los elementos de control reconocidos a las mismas.**

La **Ley 6082** instituye a la *DVMT*, en todos los casos, como autoridad de aplicación. Como facultades relacionadas al control, establece: “(...) 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) (...) *el control de la gestión empresarial en la prestación del servicio, en forma directa o indirecta, con la mayor amplitud. ñ) (...) 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. El **Decreto 867** en el apartado **Organismos y Competencias** instaura que la (*DVMT*) tendrá atribuciones para la regulación y fiscalización del sistema de transporte público provincial (**Art. 5**). Y del mismo modo que con la Ley 6082, se puede hacer el ejercicio de inferir de las obligaciones de los concesionarios ciertos aspectos del servicio sujetos al control estatal.

Recién en el año **2004** con la **Ley 7200** se amplían los elementos para el control y la fiscalización. El **art. 9** faculta al Poder Ejecutivo (a través de la EPTM) a intervenir y/o regular los recorridos y/o concesiones de las Empresas Prestadoras – con las unidades nuevas adquiridas -, a criterio de la autoridad de aplicación, referido a la FASE I<sup>10</sup> del El Plan Integral Provincial del Transporte Público de Pasajeros. Los Lineamientos del Plan de Transporte (Anexo 1), dentro del referido a la *Concesión de la prestación del Servicio* contempla que existan “(...) *puntos de control o de revisión de los contratos cada dos años (...)*. En el lineamiento 4 sobre la *Creación del Entre Provincial Regulador del Transporte (EPReT)* propone que éste desarrolle una “(...) *regulación integral del sistema de transporte de la Provincia por parte de un Organismo Específico*” y expresa que buscará implementar un “(...) *mayor control de la operación del servicio público de transporte de pasajeros*”. En este mismo año la **Ley 7267** es sancionada con el objeto de regular la extensión del límite tolerado para la antigüedad de las unidades afectadas para la prestación y de pautar la forma en que el Estado renovará las conce-

---

<sup>10</sup> Transporte del Área Metropolitana y Conurbano

siones con empresas que le deben. Con respecto a la fiscalización técnica establece: *“Los actuales operadores o concesionarios podrán proponer unidades con más de diez años y menos de quince años de antigüedad (...)”*, y agrega que se constatarán y auditarán periódicamente por la autoridad de aplicación a las empresas que presten el servicio bajo estas condiciones. *“(...) Las auditorías se realizarán semestralmente con la asistencia de los ámbitos académicos de Mendoza, especializados en la temática (...)”*. Y fija que el Poder Ejecutivo Provincial como autoridad de aplicación de la ley, estará obligado en un plazo máximo de treinta días, a regularizar los controles y/o revisiones técnicas obligatorias garantizando el estricto cumplimiento de las mismas. Además incorpora como excepción a los requisitos de solvencia del concesionario, lo siguiente: *“(...) Los actuales concesionarios podrán ser oferentes a la próxima licitación para la operación de servicios de transporte público, aún registrando deudas con el estado provincial, o juicios contra la provincia, suspendiéndose, en forma excepcional, la aplicación del art. 7 inc. B) del Decreto - Acuerdo 1435/93(...)”*. Es decir, flexibiliza el control financiero de los contratantes con el Estado Provincial justificado por la situación de emergencia económica que manifiesta el sector. El **Art. 5**, agrega elementos de control entre poderes para garantizar la transparencia de la renovación de las licencias de concesión en los casos contemplados. Así dice: *“Las concesionarias que se presentasen a la próxima licitación, en las condiciones indicadas en el Art. 4, deberán individualmente, presentar al Estado Provincial propuestas de compensación de deudas o reclamos que existan entre ambas partes. A tal fin, se faculta al Poder Ejecutivo a realizar Acuerdos Transaccionales, previa evaluación de las propuestas y con intervención de Fiscalía de Estado y Asesoría de Gobierno, quienes deberán, mediante dictamen legal, aprobar las mismas, debiendo así garantizar la legitimidad y legalidad de dichos acuerdos. Además cada acuerdo se remitirá obligatoriamente a la Honorable Legislatura, (...) En estos casos, los oferentes deberán incluir con la oferta, la propuesta de compensación de deudas, para que el Poder Ejecutivo las evalúe conjuntamente (...)”*.

En el año 2005 con la **Ley 7412**, se **crea el EPRéT** – Ente Provincial Regulador del Transporte Público - , como Ente Autárquico que tendrá las siguientes funciones: *a) La regulación y fiscalización del 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) Aplicación de las normas que integran el marco regulatorio y las que dicte; y queda vinculado funcionalmente al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Ambiente y Obras Públicas. El Art. 12* disuelve a la *DVMT*, y transfiere las funciones específicas de regulación, control y fiscalización al **EPRTP**. Además se le da la misión de desarrollar 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 (**art. 30**). El Título IV - Capítulo I - regula las **Contravenciones, Sanciones y Procedimientos** a aplicar en caso de la violación a la normativa vigente, definiendo así 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.

En el caso de los elementos de control de la gestión y prestación del servicio de transporte público de pasajeros se presenta la misma limitante que en otros aspectos evaluados de la regulación: *la falta de planificación del sistema*. Mantener en funcionamiento un servicio no planificado conforme a los objetivos y principios acordados entre las partes y manifestados por los representantes de diferentes sectores de la sociedad genera la ausencia de una etapa posterior de diseño de los organismos responsables de ejecutar una política o plan integral del transporte público. Y es así que en la práctica

no se cuenta con un sistema efectivo de control que agilice el cumplimiento de la función fiscalizadora del Estado Provincial. 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. Esto 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.*

En el **pliego licitatorio del 2005**, no se cubren los vacíos ya identificados en el análisis de las leyes, decretos y reglamentos. Sin embargo citaremos lo *pautado* por él como herramientas de control. (**art. 6**)“(…) *evaluación bianual del sistema para determinar la continuidad o modificación de las condiciones vigentes de la concesión (…)*”. Aquí otorga las funciones de planificación, fiscalización y control a la DVMT (**art. 7**). Le da un rol en la **fiscalización operativa** del concesionario. Para el **control económico – fiscal** del mismo establece como organismo a la *Dirección General de Rentas*. El **art. 13** reafirma al Poder Ejecutivo Provincial como autoridad y agrega a su potestad concedente, la facultad de ejecutarla con discrecionalidad. **En términos de regulación estatal es cuestionable dicha prerrogativa y la falta de pautas claras instituidas para controlar a la administración estatal** más allá de que se ejecute la prestación de este servicio público vía concesionarios. En el **art. 49** se definen los espacios físicos de control y se pautan las formas en que deben constituirse las terminales. Si bien puede resultar sorprendente, dentro del pliego licitatorio no se hace referencia al diseño del sistema de control que deberá incorporar y respetar el concesionario. Sólo se regula la rendición de resultados y la presentación de información económica, fiscal y contable. Todo sistema de control contiene una especificación de la información a presentar y un esquema de sanciones por los incumplimientos, pero además debe tener definido el proceso por el cual se ejecutará concomitantemente el control y los pasos para realizar el control ex – post. Este es uno más de los vacíos que se identifica dentro de los elementos creados para el control y fiscalización de la prestación del Transporte Público de Pasajeros en el Gran Mendoza.

### **7. Breves consideraciones finales**

De las entrevistas y el diagnóstico elaborado surgen algunas medidas necesarias o lineamientos estratégicos de los cuales partir para la formulación de políticas en la dimensión ambiental y de diseño de recorridos:

- 1) Mejorar prestaciones del servicio de transporte público de pasajeros (estado de las unidades, accesibilidad, cumplimiento de frecuencias);
- 2) Efectivizar los controles técnicos de las unidades con mayor periodicidad, así como también de los talleres que efectúan esos controles (Islas Rivera);
- 3) A mediano plazo es necesario realizar una modificación del diseño de recorridos, atendiendo al actual desorden del tejido urbano y considerando la participación de los usuarios, empresas concesionarias, municipios y el conjunto de organismos públicos con competencia en el tema.
- 4) Se deben definir con claridad las competencias de los organismos del poder concedente con facultad para ejecutar la coordinación, control y fiscalización

del sistema. Esto se deduce del vacío legal identificado para el caso de los elementos de control de la gestión y prestación del servicio de transporte público de pasajeros. Es necesario recordar al respecto que una de las principales causas de tal vacío es *la falta de planificación del sistema*. Mantener en funcionamiento un servicio no planificado genera la ausencia de una etapa posterior de diseño de los organismos responsables de ejecutar una política o plan integral del transporte público.

- 5) En base a lo anterior, es posible sostener la recomendación de poner en funcionamiento el Ente Provincial Regulador del Transporte Público (**EPRéT**) ya creado por ley en el año 2005.

Entre las medidas más recurrentes mencionadas en la bibliografía tanto de especialistas a nivel mundial como de autores latinoamericanos y académicos mendocinos que estudian el tema del transporte, se encuentra la constante recomendación de: *Realizar estudios multidisciplinarios e integrales que permitan determinar estrategias que desalienten el uso de vehículos particulares, dados sus claros perjuicios en materia de congestión y contaminación;*

Por otra parte, es de destacar que en lo que respecta al cumplimiento del cronograma propuesto, el mismo se consumó según lo proyectado gracias al esfuerzo y dedicación de todos los miembros del equipo.

## **8. Referencias bibliográficas**

- BALLABIO, Alicia Marcela (2004): “Los determinantes de la selección individual de modo de transporte en la ciudad de Mendoza”. Tesis de Maestría. México DF.

- -----(2010): “¿Ciclo de política o política cíclica? Consideraciones sobre la política de transporte en el Gran Mendoza”. págs. 13 a 30 en revista Nuevo Espacio Pública. Revista de Gobierno y políticas Públicas. N° 2/3. Diciembre 2009. Instituto Provincial de Administración Pública IPAP. Viedma, Río Negro.
- 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.
- 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 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.
- 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.
- PULIAFITO, Enrique (2010): Entrevista realizada el día 28 de diciembre de 2010.

- 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 (2002): “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
- THOMASSETTI DE PIACENTINI, Zulema (2004): “Impacto ambiental del transporte urbano de pasajeros en el Gran Mendoza”. UNCuyo. Mendoza.
- 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.

**Normativa consultada:**

- **Ley 6082 de tránsito de Mendoza.** 28/10/93 (ley vigente con modificaciones) (texto ordenado al 30/05/2000).
- **Decreto 867/1.994 “Reglamento de Tránsito y Transporte” de la ley 6082.**
- **Ley 7.412. 2005.** Ley Marco. Administración, Planificación y Regulación del Transporte Público de Pasajeros, en todas sus formas y modalidades.
- **Ley 7200.** 06 de Abril de 2004. (Ley general vigente con modificaciones).
- **Pliego de Licitación Pública Nacional** para el otorgamiento de las concesiones de explotación de los servicios públicos de transporte colectivo de pasajeros del Gran Mendoza mediante omnibus. **Ministerio de Medio Ambiente y Obras Públicas. Gobierno de Mendoza. 2005.**

**ANEXO**

**A. Difusión y Transferencia**

- GARCÍA, María Emilia (2010). El transporte público de pasajeros como política de inclusión y de desarrollo local. Expuesto en el Foro Regional Red Muni Cuyo

2010 “Políticas Públicas para el Desarrollo Local”, realizado en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina los días 14 y 15 de octubre de 2010.

- MARRE, Mirta; BARBOSA, Cristina y VALLE, Jorge (2010): “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” Expuesto en el Foro Regional Red Muni Cuyo 2010 “Políticas Públicas para el Desarrollo Local”, realizado en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina los días 14 y 15 de octubre de 2010.
- VALLE, Jorge Nicolás (2010): “La problemática de la congestión en Gran Mendoza: Lineamientos políticos para la formulación de una política de transporte público de pasajeros”. Expuesto en el Foro Regional Red Muni Cuyo 2010 “Políticas Públicas para el Desarrollo Local”, realizado en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina los días 14 y 15 de octubre de 2010.
- Exposición 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.” En las XXII Jornadas de Investigación y IV Jornadas de Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo, desarrolladas los días 4 a 8 de agosto de 2010.
- Presentación de Informe de Avance Proyecto Bianual, Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado, UNCuyo: “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.”
- VALLE, Jorge Nicolás (2010): “La problemática de la congestión en el Gran Mendoza: Lineamientos para la formulación de una política de transporte público de pasajeros.” Expuesto en el “Primer Congreso Internacional Extraordinario de Ciencia Política. América Latina: Los desafíos políticos de la diversidad. Hacia la construcción del futuro” desarrollado entre los días 24 y 27 de agosto de 2010, en la Ciudad de San Juan, Argentina.
- Beca de Investigación *del Programa de Becas para la promoción de la investigación de la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la UNCuyo. Asignada al Sr. Valle, Jorge Nicolás Proyecto “La problemática de la congestión en Gran Mendoza: lineamientos políticos para la formulación de una política de transporte público de pasajeros.” Res. N° 292-10-CD y 452/2010 CS. Dirección Lic. Mirta Marre.*
- GARCÍA, María Emilia (2009): “Sistema de transporte público de pasajeros en la zona del Gran Mendoza: políticas sectoriales y gobernanza.” Expuesto en el 5to Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y II Binacional con la IV Región de la República de Chile, desarrollado los días 28 al 30 de octubre de 2009 en la Universidad Nacional de San Juan, San Juan, Argentina
- VALLE, Jorge Nicolás (2009) “La Problemática del Transporte Público de Pasajeros en el Gran Mendoza”. Expuesto en el 5to Encuentro de Investigadores de Ciencias Sociales de la Región Centro Oeste y II Binacional con la IV Región de la República de Chile, desarrollado los días 28 al 30 de octubre de 2009 en la

Universidad Nacional de San Juan, San Juan, Argentina. I.S.B.N.978-950-605-609-4.

- VALLE, Jorge Nicolás (2009) “El Transporte Público en el Gran Mendoza y la Búsqueda de un Sistema que Garantice la Accesibilidad.” Expuesto en el Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, desarrollado en la ciudad de San Juan los días 27 a 29 de mayo de 2009.

#### A.1 Artículos de divulgación

- García, María (2010). Estructura de recorridos del transporte público urbano de pasajeros. Plataforma de Información para Políticas Públicas, Área Ambiente y Ordenamiento Territorial, Octubre 2010, [www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar)
- Valle, Jorge (2010) “Congestión vehicular en el Gran Mendoza” en Diario Los Andes, 10 de julio de 2010. <http://www.losandes.com.ar/notas/2010/7/10/escribelector-501622.asp>

#### B. Actividades de Capacitación

**Designación** de la Lic. María Cristina Barbosa como Secretaria General del Instituto de Ciencias Ambientales dentro del proyecto “Institutos Multidisciplinarios e Interfacultades para la integración y la transferencia estratégica”. Res. 1734/2010-R.

**Designación** de la Lic. María Cristina Barbosa como representante ante el Consejo Asesor de los Servicios Públicos de Agua Potable y de Saneamiento de la intervención administrativa de la Empresa Obras Sanitarias Mendoza SA.

**Asistencia** de miembros del equipo al IV Congreso Nacional de Extensión Universitaria y las IX Jornadas Nacionales de Extensión Universitaria “Compromiso social y calidad educativa: Desafíos de la Extensión”. Realizadas los días 10, 11 y 12 de noviembre de 2010 en la UNCuyo, Mendoza, Argentina.

**Asistencia** a la Jornada-Debate Economía y Territorio: cinco preguntas, respuestas y debate sobre políticas de desarrollo y equidad socioterritorial, realizada el día 11 de noviembre de 2010 en la Universidad Juan Agustín Maza, Mendoza, Argentina.

**Asistencia** al XI Seminario “Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio”, realizada los días 28, 29 y 30 de octubre de 2010, en la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

**Asistencia** Congreso Mundial Transporte CODATU (25 y 26 de octubre 2010). El transporte ambientalmente sustentable y la calidad de vida de las ciudades. Buenos Aires Argentina.

**Participación** en la organización de la Jornada “Proyectos de investigación y transferencia sobre ordenamiento territorial en el marco de la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo”, llevada a cabo el día 6 de julio de 2010 en el Centro Universitario de la UNCuyo.

**Coordinación de área Ambiente, Territorio y Recursos Naturales por parte de la Lic. Mirta Marre** en el marco de las actividades de la “Semana de los Investigadores en Debate: Las Ciencias Sociales y los problemas actuales”, desarrolladas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales durante 2010.

**Asistencia** a la Jornada sobre “Organización del Tránsito y el Transporte Público en el Gran Mendoza”, realizada en la Facultad de Ingeniería de la UNCuyo el día jueves 17 de junio de 2010.

**Participación y aprobación, por parte de miembros del equipo, del Curso del Programa Nacional de Capacitación de Jóvenes Líderes**, actividad de 70 horas de duración desarrollada del 4 de mayo al 19 de julio de 2010, modalidad a distancia. Organizado por la Secretaría de la Gestión Pública, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

**Participación** de estudiantes avanzados del equipo en tareas de investigación relacionadas con la temática de transporte público de pasajeros, en el Instituto de Ciencias Ambientales de la UNCuyo. Meses de noviembre de 2010 a la fecha.

**Asistencia** a la Jornada sobre “Organización del Tránsito y el Transporte Público en el Gran Mendoza”, realizada en la Facultad de Ingeniería de la UNCuyo el día jueves 17 de junio de 2010.

Designación de la Lic. Mirta Marre como miembro del Equipo de Investigadores Responsables del Proyecto “**ORDENAMIENTO TERRITORIAL para un DESARROLLO SUSTENTABLE**” – PID 2009-08- financiado por FONCYT y la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza, a ejecutar por la Universidad Nacional de Cuyo y el Centro Científico Tecnológico Mendoza-CONICET. Aprobado por Res. N° 314/09 de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica de fecha 16/11/2009

**Beca interna de Postgrado tipo 1** para María Emilia García. Otorgada desde el 1 de abril de 2009 por un período de 3 años. Resolución D n° 3105 Conicet. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

### C. Actividades del equipo

A lo largo del año de trabajo que supuso el Programa La Cátedra Investiga fueron realizadas diversas actividades que permitieron concluir con este informe final. Entre las principales encontramos:

- Elección de la perspectiva teórica que serviría de base para la investigación aplicada que se propuso en el Proyecto;
- Inicio y conclusión de la elaboración del marco teórico que incluye;
  - Relevamiento documental;
  - Realización de un mapa de actores;
  - Análisis normativo y de los pliegos licitatorios;
  - Análisis del diseño de los recorridos.

De igual modo se avanzó en la identificación de actores relevantes y se procedió a realizar diferentes entrevistas con la intención de obtener información cada vez más precisa sobre el problema objeto de estudio. Los entrevistados fueron los siguientes:

- Lic. Estela Blosch (Subsecretaría de Servicios Públicos, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, Gobierno de Mendoza)
- Diputado Provincial Lic. Gustavo Arenas (Ex Delegado Comisión Nacional de Regulación del Transporte)
- Ing. Amalia Monserrat (Ex Legisladora Provincial, Ex Gerente Empresa Provincial de Transporte Mendoza)
- Ing. Pablo Cruz (Facultad de Ingeniería, UNCuyo)
- Lic. Carlos Novello (Coordinador de Recursos Humanos de la EPTM)
- Arq. Oscar Razquin (AUTAM)
- Ing. Gustavo Pastor (Dirección de Vías y Medios de Transporte, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, Gobierno de Mendoza)
- Arq. Juan Carlos Melocchi (Dirección de Vías y Medios de Transporte, Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Transporte, Gobierno de Mendoza)

- Ing. Enrique Puliafito (UTN Regional Mendoza)

En lo que respecta al trabajo en equipo, el mismo fue realizado por medio de encuentros periódicos, quincenales en el cubículo de la cátedra de Administración Ambiental, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNCuyo. Además, se mantuvo desde el inicio de las actividades un contacto fluido vía correo electrónico al tiempo que fueron coordinadas reuniones personales entre los miembros del equipo y la Dirección del proyecto. En el caso del trabajo de campo, las tareas fueron distribuidas entre los integrantes del equipo según sus intereses y experiencia previa.

El grado de participación y compromiso de todos los integrantes del equipo fue alto, existiendo gran responsabilidad con las tareas que les correspondían, las cuales fueron previamente acordadas. Es de destacar el rol activo que asumieron los estudiantes en el desarrollo del proyecto. Sin lugar a duda podemos decir que el compromiso evidenciado en cada actividad desempeñada se constituyó en un verdadero aporte a la realización de este informe final.

#### **D. 1 Experiencias personales:**

Lía Martínez: Participar en el programa *La Cátedra Investiga* con el asesoramiento del equipo docente de la cátedra Administración Ambiental me ha permitido desarrollar una visión más amplia sobre la dimensión ambiental de la gestión de los servicios públicos en Mendoza.

A partir de la lectura de bibliografía, normativa provincial vigente, la realización de entrevistas a informantes claves y la discusión de las observaciones parciales con el equipo de trabajo, han surgido importantes reflexiones sobre: *El rol del Estado en la regulación de la prestación privada de los servicios públicos; Las consecuencias de las políticas neoliberales aplicadas en el país en los años '90; La importancia de la participación activa de las instituciones académicas y los ciudadanos en la formulación e implementación de las políticas públicas; La necesidad de establecer acuerdos sobre la visión de desarrollo de Mendoza; El valor de integrar las políticas de transporte público al proceso de ordenamiento territorial iniciado en la provincia y la necesidad de idear el nuevo sistema de transporte en base a la noción de desarrollo sostenible.*

A nivel personal el transcurso en del año, con la búsqueda de información local, nacional e internacional sobre el tema y la indagación de los estudios y teorizaciones al respecto he podido integrar los conocimientos adquiridos durante los años de formación profesional de la Lic. en C. Política y Adm. Pública. Esta experiencia me ha permitido comprender la necesidad de generar conocimiento científico aplicable a la realidad de nuestras sociedades a partir de las herramientas que nos brinda la ciencia política y las ciencias sociales en general. En este sentido, no puedo dejar de resaltar las conclusiones que se reflejan en textos y reflexiones de los entrevistados, sobre la necesidad de generar equipos de profesionales capacitados para formular y gestionar políticas sobre el transporte público y de trabajar por la difusión de un nuevo paradigma sostenible de movilidad y el transporte en general. Esta exigencia por parte de ex funcionarios y académicos con experiencia en el tema confirman una vez más la utilidad y pertinencia de realizar de esta investigación. Sin embargo, es posible percibir las limitaciones de la misma para cubrir esta solicitud y la necesidad de seguir trabajando en el tema desde otros ámbitos y espacios: la UNCuyo, otras instituciones de investigación, el trabajo en red del gobierno y OSC, etc. para transferir los conocimientos y formular un Plan Director o Política Integral de Transporte público a aplicar en el largo plazo.

Para cerrar y haciendo referencia a la importancia que tiene el producir conocimiento referido al transporte público local, le cito una reflexión de *Wolfgang Meyer*, Presidente de la UITP<sup>19</sup>, expresada en el Congreso “la movilidad urbana se ha convertido en el reto del milenio”(2005). “*El transporte público en el mundo (...) está en un momento crucial de su desarrollo, con grandes tendencias como: el crecimiento urbano, los cambios demográficos y de estilo de vida, la globalización de la economía y el acceso a nuevas tecnologías para el transporte. Ahora debemos ser proactivos e identificar soluciones específicas para que el sector pueda afrontar efectivamente los retos del futuro... siendo el transporte un sector crítico en cuanto a los futuros avances económicos, sociales y medioambientales, es deber de todos los gobiernos y empresas, a comprometerse a seguir políticas y programas que mejoren las tendencias actuales de movilidad y que cambien radicalmente nuestros hábitos de consumo y producción.*”

María Emilia García: La experiencia de trabajar en grupo abordando una temática que es de mi interés y a la cual estoy abocada fue muy enriquecedora en cuanto al intercambio de opiniones y de puntos de vista que permiten que una mirada particular se amplíe y complete con dicho intercambio.

Particularmente, fui responsable de desarrollar el apartado sobre la estructura de recorridos del sistema de transporte de referencia.

Jorge Nicolás Valle: La posibilidad de ser parte de un destacado equipo de investigación, como el que me ha tocado integrar, se convirtió en una de las principales motivaciones al momento de llevar a cabo los distintos trabajos de investigación efectuados.

Asimismo ello se vio potenciado por el hecho de poder compartir jornadas de trabajo con personas de una gran calidad humana y calidez, lo que sin duda contribuyó a la realización de las tareas.

Considero que se trata de una excelente iniciativa (Programa La Cátedra Investiga) que permite la constante formación de recursos humanos, tarea central en la construcción de una sociedad igualitaria y de bienestar.

Juan Gastón Burlot: Integrar el equipo de investigación de este proyecto, en el marco del programa *la Cátedra Investiga*, fue una iniciativa que me llamó la atención y me motivó a desarrollarla como reciente egresado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales e integrante de los Institutos Multidisciplinarios de la Universidad Nacional de Cuyo.

La experiencia me ha permitido comprobar una vez más la necesidad que existe en el ámbito de la academia local de incorporar una forma de trabajo transdisciplinario. Al trabajar junto a la Mgter. Mirta Marre, la Lic. Cristina Barbosa, la Lic. María Emilia García y los alumnos Jorge Valle y Lía Martínez renové mi compromiso de generar estos espacios de intercambio de investigadores a partir de los recursos que destina nuestra universidad para financiar diferentes actividades de investigación. Pues con ello no sólo mejoramos nuestro conocimiento sobre diferentes problemáticas locales, sino también generamos oportunidades de formular políticas públicas con un marcado perfil inclusivo e igualitario; destinadas a garantizar una mejor calidad de vida para nuestros ciudadanos con una intervención integral del Estado.

---

<sup>19</sup> Unión Internacional de Transporte Público

En lo personal, rescato el equipo de trabajo que se ha formado y agradezco enormemente el asesoramiento y colaboración dedicada de la Mgter. Mirta Marre y la Lic. Cristina Barbosa.