



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

## PROYECTO DE ORDENANZA

### DESCRIPCION SINTETICA

Creación del Órgano de control del Transporte público de Pasajeros y establecer la auditoría externa obligatoria a las empresas prestatarias del servicio”

### ANTECEDENTES:

Están dados por la ordenanza N° 3471/97, la Carta Orgánica Municipal, especialmente a través de sus artículos 24 y 35.

### FUNDAMENTOS:

**Un análisis de la naturaleza del transporte público de pasajeros, como parte de los servicios públicos esenciales, en el desarrollo de la sociedad:**

A lo largo de la historia, el transporte y la movilidad -entre otras causas- han sido factores determinantes en el desarrollo y fortalecimiento de las diferentes sociedades alrededor del mundo. Han jugado y juegan un rol trascendente en las comunicaciones en todos los niveles entre individuos y grupos de individuos, facilitando la apropiación, transformación y construcción del espacio social.

Al cabo de los siglos y a medida que las ciudades fueron creciendo las necesidades fueron en aumento, por lo cual, desde mediados del siglo XIX el transporte ha adquirido paulatinamente un carácter cada vez más importante en las sociedades, permitiendo y promoviendo entre otros la expansión de los pueblos y ciudades.

La incorporación de nuestro país al sistema capitalista a finales del siglo XIX trajo aparejada la necesidad de mejorar en cantidad y calidad el transporte de productos primarios y de la naciente industria, así como también la movilidad de las personas a partir de la concentración de población alrededor de la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, donde se fueron instalando las industrias. Situación que se fue repitiendo en otros centros urbanos donde el sistema capitalista, diseñado a medida de los capitales ingleses primero y norteamericanos más tarde, fue condicionando la instalación de manufacturas.



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

Por ello fueron cobrando importancia los ferrocarriles entre la Capital Federal y el interior, así como la interconexión dentro de las ciudades que fueron creciendo de tal manera que, para ir al trabajo, los ciudadanos necesitaban cubrir grandes distancias urbanas o sub urbanas cotidianamente. Aparecen los tranvías, los primeros colectivos urbanos y posteriormente se comienzan a desarrollar las carreteras y los transportes por esta vía, ya sea de mercadería como de personas. Esto último a partir de las inversiones de la industria automotriz norteamericana primero y europea después en la segunda mitad del siglo XX.

Es así que el sistema económico necesitaba resolver el transporte de mercadería y de personas de la manera más ágil y libre posible. Por ello se comienza a tomar el transporte de personas como un servicio público. De esa manera el sistema económico se garantizaba las grandes migraciones internas, así como la asistencia del trabajador a su lugar de trabajo en las zonas industriales. También el traslado de los y las jóvenes a los centros de estudio que fueron creciendo para alimentar las necesidades de mano de obra calificada para las tareas más complejas de la industria y del comercio.

El desarrollo del Estado Nacional se produce en la permanente tensión entre los intereses del sistema económico y sus dueños locales e internacionales y las reivindicaciones de los trabajadores y las crecientes capas medias. Es así que a partir de la ley de voto universal y secreto en 1912, se alternan gobiernos democráticos que defienden los intereses de los sectores populares con gobiernos fraudulentos o dictatoriales defensores de los intereses del sistema capitalista dependiente y sus gerentes y representantes.

En esa tensión, en esas idas y vueltas en materia de avances y retrocesos sociales, el sistema público de transporte de pasajeros, originado en una necesidad del sistema económico social imperante, pasa a ser un bien de uso común del conjunto de la sociedad, ya no solo para cumplir con el libre transporte de personas para asistir al trabajo sino para ser una parte importante de la totalidad de la vida social. La sociedad, en las grandes y medianas ciudades, también lo usa para sus momentos de ocio, para asistir a los diversos institutos educativos de todos los niveles que hoy existen, para visitar familiares, amigos y amigas o simplemente para pasear.

Los Servicios públicos se pueden definir como la actividad en la que el titular es el Estado y cuya finalidad última consiste en satisfacer, a través de una prestación determinada, las necesidades públicas básicas o fundamentales de la sociedad en un determinado estadio de su desarrollo, bajo la dirección, regulación y control del Estado. Éste último, tiene la facultad de proveer el servicio directamente, o conceder mediante un contrato administrativo a una empresa privada, una empresa social o una empresa mixta, la explotación del servicio



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

durante un tiempo determinado, que ésta asume bajo su responsabilidad y riesgo, estableciéndose como remuneración una tarifa, que es pagada por los usuarios, la cual puede o no ser subsidiada por el gobierno nacional o local.

Se reafirma de esta manera el transporte público de personas entre ciudades y dentro de las ciudades como un sistema público que el Estado debe garantizar y por ello también debe regular y controlar. Es un monopolio natural del Estado y será de mejor calidad y accesibilidad a toda la sociedad cuanto mayor compromiso social tenga el gobierno de turno, porque también, al ser prestado por particulares existe la permanente tensión entre el interés empresario de maximizar sus ganancias y el interés de la sociedad de tener el transporte de mejor calidad posible al menor costo posible.

Hemos pasado de sistemas totalmente privados y desregulados a sistemas totalmente estatales para, a partir de la irrupción sin anestesia del neoliberalismo, en la pasada década de los años 90 volver a un sistema con un alto porcentaje de privatización de los sistemas de transporte, y de la mayoría de los servicios públicos. Esto puso el sistema al servicio del interés empresario por sobre el interés social con graves consecuencias de todo tipo, desde malas prestaciones hasta el extremo de cobrarse vidas humanas en accidentes producto de la desinversión y la desidia empresaria posibilitadas por la corrupción y la ausencia de controles por parte del Estado.

Lamentablemente, la década que comenzó en los años 2000, durante la cual los países de nuestra región tuvimos grandes ventajas económicas por el alto valor relativo de las materias primas que producimos, no solo no se aprovechó para construir un sistema productivo menos dependiente del extractivismo sino que, tampoco se avanzó en revertir la entrega de los servicios públicos al mercado. Por ello podemos afirmar que la situación de los servicios de transporte público en particular, y de los servicios públicos en general, es grave y arrastra los problemas originados en las grandes privatizaciones.

### **Margen de acción de los gobiernos locales. El caso particular de Viedma.**

En ese contexto y bajo esta realidad global, siempre existen márgenes de acción de los gobiernos locales para regular los servicios que están bajo su jurisdicción, y justamente el transporte público de pasajeros es uno de ellos.

De esta manera la ciudad de Viedma cuenta con una ordenanza que demandó un interesante debate en los años 90, justamente en medio de la ola



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

privatizadora y desreguladora, mediante la cual el municipio de Viedma ejerció con autonomía su derecho a regular el transporte público de pasajeros en la ciudad. Esto constituye un gran capital que tiene la ciudad, gracias a su decisión política y también gracias a la avanzada Constitución provincial que garantiza precisamente esa autonomía.

Esta doble condición, la autonomía constitucional y la decisión política dieron como resultado la Ordenanza N° 3471, sancionada y promulgada en el año 1997, que adecuó el servicio a la legislación nacional y estableció parámetros muy claros de regulación del sistema. Hay aspectos de la misma que merecerían una actualización, como por ejemplo la incorporación de la tecnología de pago por medio de tarjetas digitales y otros aspectos, pero en esencia constituye una buena ordenanza regulatoria.

No obstante, son abrumadoras las quejas de las personas usuarias del servicio, de que no se cumplen las frecuencias o los colectivos no paran donde y cuando deben, que se cambian los recorridos de manera unilateral, sin aviso ni causa razonable, así como las muchas maneras de evadir el boleto estudiantil que se han empleado desde que se estableció su clara obligatoriedad de lunes a sábado las 24 hs. del día todos los días del año.

Entonces bien vale cuestionarse: Si existe una ordenanza regulatoria que establece una reglamentación clara y razonable en términos del objetivo social del servicio ¿por qué existen numerosas quejas sobre la calidad del servicio, tales como las fallas descriptas que de manera reiterada quitan tiempo, dinero y energías a las personas usuarias del servicio, llegando a impedir el acceso al servicio sin causa justificada? o ¿por qué no se cumple el artículo 6° inciso A de la ordenanza que dice textualmente: *“Recorrido de las Líneas: Deberán garantizar un rápido traslado de los Barrios al centro y viceversa así como entre los distintos Barrios abonando un solo pasaje. La forma de implementación y costo del mismo, surgirá de la reglamentación de la presente y deberá ser inferior a (2) dos pasajes”?*...

Esta alarmante situación lleva mucho tiempo, y pese a las constantes quejas de las personas usuarias del servicio, no se han producido cambios positivos.

Si existe una regulación adecuada hay dos razones que quedan por analizar a los efectos de explicar esta situación: En primer lugar, la clara postura empresarial de evadir sus obligaciones en la medida de lo posible y, en segundo lugar, las fallas reiteradas por parte de la autoridad de aplicación en evitar esa “libertad” que se han acostumbrado a tomarse las empresas prestatarias.



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

Ambas cuestiones deben abordarse si queremos mejorar en el sentido social el servicio de transporte público de pasajeros en la ciudad.

### **Las empresas:**

Viedma contaba con dos empresas de diferentes propietarios que prestaban el servicio, una más volcada al transporte entre Viedma y Patagones, otra volcada al servicio urbano de la ciudad. El retiro de una de ellas dejó a la otra el monopolio del transporte urbano e interurbano bajo diferentes razones sociales, pero con similar constitución social, y especialmente bajo el mismo gerenciamiento. Se trata de un grupo empresario pionero, de tipo familiar, que comenzó de una manera muy doméstica a prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros en Viedma, que fue progresando, profesionalizándose y ampliando sus prestaciones más allá de la ciudad y la comarca, teniendo bajo el mismo gerenciamiento servicios - regulados por la Nación - de larga distancia a las ciudades de Buenos Aires y Bahía Blanca así como los regulados por la provincia uniendo Viedma con Cipolletti e intermedias, el del Balneario El Cóndor y la Lobería, que ahora debería pasar a la órbita municipal, y seguramente otros servicios eventuales que su capacidad operativa le permite asumir de manera colateral.

La trayectoria de esta sociedad familiar ha sido reconocida por el municipio y sectores de la comunidad destacando la importancia que tiene para la ciudad capital contar con una empresa de este tipo que ofrece un eficiente servicio interurbano y una importante cobertura para la Comarca y nuestros balnearios, lo que además le permite armar una ecuación económica que seguramente disminuye costos unitarios de cada servicio, situación que, además de ser ventajosa para sus dueños, puede volcarse a favor de los usuarios y usuarias.

Pero esta importante trayectoria y el reconocimiento a la misma no debería ser motivo de incumplir o cumplir de manera deficiente con la obligación del municipio de controlar el buen cumplimiento de las obligaciones contractuales empresarias. Todo lo contrario, la trayectoria y la pertenencia empresaria a la ciudad obligan a la misma a ser mejor prestataria que cualquiera foránea y al municipio a ser custodio de esa prestación.

### **La autoridad de aplicación:**



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

Es aquí donde encontramos una de las principales causales de la perpetuación de las fallas del sistema: Es evidente que los controles no funcionan como deberían funcionar.

Las causales pueden ser muchas. Desde una decisión política hasta fallas en los funcionarios, responsables directos de mantener los controles, pasando por falta de medios para efectuar correctamente la tarea, por mañas empresarias e incluso por la prolongada relación entre los mismos protagonistas a lo largo de tantos años.

Cualquiera sea el motivo o los motivos, con mayor responsabilidad empresarial o de la autoridad de aplicación, está claro que los controles no funcionan y este es el aspecto fundamental a resolver desde la legislación regulatoria que le corresponde y que tiene dentro de sus posibilidades el Concejo Deliberante.

### **Acerca de los costos y del valor de los pasajes a cargo de los usuarios:**

Este es otro aspecto oscuro de la relación entre la empresa y el municipio. Es una constante el reclamo empresario para aumentar las tarifas, la necesidad del Poder Ejecutivo de resolver esta demanda y la resistencia del Concejo Deliberante a aprobar los aumentos propuestos, resistencia que deben obviar en el oficialismo y deben resistir en la oposición. Casi un clásico que se repite en todas las ciudades.

En el caso de Viedma, lo que en realidad ocurre es que no existe información clara y precisa del verdadero costo y eso es lo que queremos expresar con la afirmación de que constituye un aspecto oscuro.

Naturalmente que no es un tema sencillo. Ni siquiera se puede comparar con otras ciudades. Viedma es de una escala mucho menor a la de las grandes ciudades y sus costos unitarios son mayores, pero también tiene menores recorridos. Es también difícil de comparar con ciudades del alto valle que tienen servicios de otra escala por ser la mayoría de ellos interurbanos de corta distancia, o con Bariloche que es la ciudad más habitada y de mayores distancias y complicaciones de la provincia. Dicho sea de paso, en esa ciudad en los últimos 30 años quebraron dos empresas del rubro y hoy están a la búsqueda de oferentes.

También, ese cálculo no es el mismo según las características de las empresas. Por ejemplo, en Viedma las dos empresas tienen el mismo gerenciamiento y comparten personal, infraestructura y brindan otros servicios como ya lo expresáramos en estas líneas. Distinto es si se trata de una empresa que deba instalarse, alquilar galpón, contratar personal solo para el servicio urbano.



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

Distinto es si esa empresa es parte de un grupo empresarial de mayor envergadura donde los costos globales disminuyen, o que compra unidades cero kilómetro -0Km- de a cien, en lugar de hacerlo a pequeña escala. Todos estos elementos están presentes a la hora del cálculo de costos y llegara al valor del boleto del cual resulten cubiertos los costos, haya una razonable ganancia empresaria y tenga el menor costo al usuario posible. A todo lo que hay que agregar como impactan los subsidios nacionales a las diversas líneas que la empresa posee y los subsidios diferenciados al combustible, etc.

### **Conclusiones:**

Por todo lo expuesto resulta indispensable perfeccionar las reglas de juego existentes para terminar con las falencias señaladas. En ese sentido resulta razonable plantear la creación de un órgano plural y participativo que haga el control del servicio brindado que esté por encima de la autoridad de aplicación y permita auditar el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales por parte del o los prestadores del servicio y las acciones de control que el Ejecutivo Municipal implemente sobre el sistema de transporte así como el funcionamiento de los talleres de inspección vehicular que operen en el marco de las reglamentaciones respectivas.

Un ente que, al estar compuesto por instituciones externas al municipio, de naturaleza democrática, garanticen imparcialidad de acción. En ese sentido se plantea la incorporación del ámbito académico y de representantes diversas organizaciones. Lo preside, organiza y convoca el o la representante del Concejo Deliberante y lo integra también el o la representante del Poder Ejecutivo Municipal.

Paralelamente se hace imprescindible la realización de auditorías periódicas externas a todo el grupo o los grupos empresarios para llegar al cálculo real de costos, lo que permitirá determinar un valor testigo del boleto, que luego de manera autónoma e independiente el Concejo Deliberante tenga como insumo para fijar la tarifa que pagará el usuario.



CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

**POR ELLO:**

## **EL CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA SANCIONA CON FUERZA DE ORDENANZA**

**Artículo 1:** Confórmese el ENTE DE CONTROL DEL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS, en adelante ECTPP.

**Artículo 2:** El ECTPP es un órgano colegiado y participativo de control del transporte público de pasajeros que funcionará en el ámbito del Concejo Deliberante, que ofrecerá la infraestructura y condiciones básicas para su desenvolvimiento. Está constituido por un o una representante por cada una de las siguientes Instituciones y/o grupos sociales: 1) Universidad Nacional de Río Negro Sede Atlántica; 2) Universidad Nacional del Comahue Regional Zona Atlántica; 3) Organizaciones libres de Usuarios; 4) Organizaciones de Jóvenes Estudiantes Secundarios y Universitarios; 5) Organizaciones de Jubilados; 6) Organizaciones de trabajadores públicos; 7) Organizaciones de trabajadores privados; 8) Juntas Vecinales; 9) Organismos Defensores del Pueblo; 10) Concejo Deliberante; 11) Poder Ejecutivo Municipal.

**Artículo 3:** Todas las personas integrantes del ECTPP actúan en representación de sus organizaciones, las que elegirán de acuerdo a sus mecanismos internos. Las Organizaciones libres de Usuarios, las de jóvenes Estudiantes Secundarios y Universitarios y las de Jubilados deberán acreditar su existencia e incumbencia ante el Concejo Deliberante. Si hubiera más de una organización deberán acordar entre ellas la manera de elegir su representante, que podrá ser rotativo entre ellas. Las centrales sindicales de segundo orden que tienen representación en Viedma acordarán la forma de participar. Las Juntas Vecinales serán convocadas por la Junta Electoral una vez al año para que, en reunión conjunta, elijan su representante. Ante discrepancias en materia de representación laudará el Concejo Deliberante.

**Artículo 4:** El ECTPP estará presidido por quien represente al Concejo Deliberante y dictará su propio reglamento interno. En caso de omisiones se aplicará el reglamento interno del Concejo Deliberante.

**Artículo 5:** El ECTPP toma resoluciones de carácter no vinculante para la autoridad de aplicación de la ordenanza 3471 o la norma que la reemplace.

**Artículo 6:** Son funciones y facultades del ECTPP:

- a) Controlar el cumplimiento de las normas de calidad que deberá respetar el





**CONCEJO DELIBERANTE DE VIEDMA**  
Capital de la Provincia de Río Negro  
*Capital Histórica de la Patagonia Argentina.*

- prestador.
- b) Realizar encuestas y evaluaciones periódicas sobre la calidad del servicio y la satisfacción con el mismo por parte de los usuarios y usuarias.
  - c) Procesar y publicar los datos estadísticos emanados de las encuestas antes mencionadas.
  - d) Realizar una auditoría anual a la/as empresas prestatarias del servicio.
  - e) Evaluar y recomendar al Concejo Deliberante los regímenes tarifarios.
  - f) Analizar los recorridos y las frecuencias de las líneas.
  - g) Informar, proteger y asesorar a los usuarios y usuarias sobre sus derechos, asegurándoles un trato equitativo.
  - h) Recibir y tramitar las quejas y reclamos que efectúen las usuarias y usuarios, para lo cual habilitará mecanismos de atención al público.
  - i) Asistir al PEM y al CD de la ciudad en la elaboración de políticas de planificación, gestión y regulación del sistema.
  - j) Dictaminar sobre la aplicación de sanciones.

**Artículo 7:** Las empresas prestatarias del Servicio Público de Transporte de Pasajeros estarán obligadas a dar toda la información que el ECTPP requiera en tiempo y forma, así como brindarán toda la colaboración necesaria para la efectivización de lo impuesto por el inciso d del artículo 6 de la presente. La auditoría anual será efectuada por profesional propuesto por el Colegio de Contadores a partir de un convenio firmado entre el Concejo Deliberante y el mismo. La misma será financiada totalmente por las Empresa prestatarias, obligación que deberá figurar en los contratos pertinentes.

**Artículo 8:** De forma.

**Autora:** Mariana Arregui

**Coautores:** Facundo Montecino Odarda