

Buenos Aires, 21 de diciembre de 1992

Señor  
Secretario General del  
CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES  
Ing. Juan José Ciáccera  
S / D

REF: Contrato de Obra  
Exp.No.2097

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Ud. con el objeto de hacer entrega de la Versión Definitiva del Informe Final del Estudio DIAGNOSTICO DEL TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS Y ANALISIS DE LA LEY DE TRANSPORTE, de acuerdo a los términos del contrato de la referencia.

Sin otro particular, saludo a Ud.  
atentamente,

CARMEN POLO

Adjuntos: Cuatro ejemplares del Informe.

CARMEN AMALIA POLO  
Licenciada en Economía  
D.N.I. 10.868.322

MFN-43

36 968

**CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

**PROVINCIA DE SANTA CRUZ**

**DIAGNOSTICO DEL TRANSPORTE INTERURBANO**

**DE PASAJEROS**

**Y ANALISIS DE LA LEY DE TRANSPORTE**

**EQUIPO CONSULTOR**



EXPERTA RESPONSABLE:

Lic. Carmen Polo

ASUNTOS LEGALES:

Dr. Federico E. Le Fort

PLANEAMIENTO DE TRANSPORTE: Ing. Dardo A. Vindman

COMPUTACION:

Sr. Ignacio Hernández

Relac. con  
0/H.32  
924

I 2111  
2704  
280  
H.311.3  
H.311

0/H.32  
926  
5.2.3  
I

**DIAGNOSTICO DEL TRANSPORTE INTERURBANO  
DE PASAJEROS  
Y ANALISIS DE LA LEY DE TRANSPORTE**

**I N D I C E**

<b>1. INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>2. OFERTA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERURBANO</b>	
2.1. La Oferta de Transporte de Jurisdicción Provincial	4
2.2. La Oferta de Transporte de Jurisdicción Nacional	20
<b>3. EMPRESAS PRESTATARIAS</b>	
3.1. El Parque de Vehículos	25
3.2. Características de la Actividad Empresaria	26
<b>4. DEMANDA DE VIAJES INTEURBANOS</b>	
4.1. Líneas Provinciales	29
4.2. Líneas Nacionales	32
<b>5. RELACION OFERTA/DEMANDA - COSTOS Y TARIFAS</b>	
5.1. Relación Oferta/Demanda	35
5.2. Costos de Explotación	37
5.3. Tarifas	38

## **6. MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL**

6.1. La Política Nacional	40
6.2. La Dirección Provincial de Transporte	55
6.3. El Marco Legal	61

## **7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

7.1. Conclusiones	65
7.2. Recomendaciones	67

## **8. ANTEPROYECTO DE LEY PROVINCIAL DE TRANSPORTE**

8.1. Mensaje de Elevación	76
8.2. Texto del Anteproyecto	96

## **TOMO DE ANEXOS**

ANEXO I -	Recorridos de Líneas Provinciales
ANEXO II -	Procesamiento de Información sobre Pasajeros Transportados
ANEXO III -	Metodología de Costos de Explotación
ANEXO IV -	Estimación de Costos de Explotación
ANEXO V -	Nuevos Instrumentos Legales de Nivel Nacional
ANEXO VI -	Ley de Transporte Vigente y Proyecto en Trámite Legislativo
ANEXO VII -	Análisis del Proyecto de Ley en Trámite Legislativo

## **1. INTRODUCCION**

El presente informe DIAGNOSTICO DEL TRANSPORTE INTERURBANO DE PASAJEROS Y ANALISIS DE LA LEY DE TRANSPORTE es el resultado de la asistencia técnica solicitada por la Provincia de Santa Cruz al Consejo Federal de Inversiones, desarrollada entre los meses de febrero y setiembre de 1992.

El pedido de asistencia técnica fue realizado en coincidencia con la iniciación de un proceso que las autoridades provinciales encararon con el objetivo de regularizar el marco legal del autotransporte interurbano de pasajeros y materializar las funciones del Estado Provincial respecto a dicho sistema, a través de la Dirección Provincial de Transporte. Hasta ese momento, dicho organismo no había tenido más que una participación formal y el marco legal preexistente se caracterizaba por su precariedad.

Los requerimientos a este estudio consistieron en el análisis de la situación del autotransporte, la detección de las principales falencias y limitaciones, la identificación de los cursos de acción más aptos para superarlas y la propuesta de un anteproyecto de Ley Provincial de Transporte.

El desarrollo del estudio coincidió con modificaciones sustantivas al marco regulatorio del autotransporte de pasajeros a nivel nacional, que modificó la esencia de la función reguladora del Estado en este mercado; tema que fue necesariamente tomado en cuenta por su incidencia en el sistema provincial. Paralelamente, la Dirección Provincial fue contando con nuevas instalaciones y dotación de personal, iniciando una etapa de mayor protagonismo.

En síntesis, el Estudio se desarrolló en el marco de una situación cambiante que aún continúa. Por este motivo el

enfoque de las tareas se orientó a seguir este proceso aportando elementos de juicio que pudieran ser de utilidad para la toma de decisiones. En este sentido, los informes elaborados a lo largo de la asistencia, que en este informe final se compendian, fueron propuestos como herramientas de trabajo para las autoridades del área.

Este informe se organiza en siete capítulos. En OFERTA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERURBANO se caracteriza el sistema de líneas de jurisdicción provincial y nacional que ingresan a la Provincia. En EMPRESAS PRESTATARIAS se trata el tamaño empresario, las características del parque automotor y algunas peculiaridades de los operadores. En DEMANDA DE VIAJES INTERURBANOS se presenta el procesamiento y análisis de la exigua información disponible, de la que se extraen algunas conclusiones tentativas, habida cuenta de que como en este estudio no se incluía la realización de relevamientos directos de toma de información, la evaluación de la utilización del sistema no pudo realizarse sobre bases sistemáticas.

A partir de lo señalado es que en RELACION OFERTA/DEMANDA, COSTOS Y TARIFAS se optó por enfatizar criterios metodológicos, dado que la falta de información podía resentir la validez de resultados definitivos respecto a esta temática.

En el capítulo MARCO NORMATIVO - INSTITUCIONAL se analiza la organización y funcionamiento de la Dirección Provincial de Transporte y el Marco Legal. Complementariamente, en ese capítulo se incluye una descripción y análisis del nuevo marco legal a nivel nacional, tema que es de fundamental importancia y a ser tenido en cuenta para la reorganización del sistema provincial, tanto desde el punto de vista de la normativa como del desempeño de la Autoridad de Aplicación.

En el capítulo CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES se sintetiza la

evaluación de los distintos temas considerados y se propone un conjunto de cursos de acción. En particular, en el capítulo ANTEPROYECTO DE LEY PROVINCIAL DE TRANSPORTE se presenta una propuesta de instrumento legal que fue elaborado recogiendo las conclusiones del estudio e intentando reflejar los intercambios de opiniones mantenidos con las autoridades del área.

El Informe se acompaña de siete ANEXOS en los que se recopila el material analizado y los procesamientos de información realizados.

## **2. OFERTA DE SERVICIOS DE TRANSPORTE INTERURBANO**

En este capítulo se analiza la oferta de servicios de transporte interurbano de pasajeros en el ámbito de la Provincia de Santa Cruz. El principal objeto de análisis son las líneas de jurisdicción provincial. No obstante, por su importancia en la conformación de la oferta disponible y su competencia con aquéllas, se trata también la oferta de las líneas nacionales, que en este caso particular tienen una significación mayor que la de efectuar la conexión de la provincia con otras áreas del país y del exterior, dado que realizan tráfico interno y constituyen una competencia de importancia para el desarrollo de las empresas locales.

### **2.1. La Oferta de Transporte de Jurisdicción Provincial**

El sistema de transporte de jurisdicción provincial se compone de un conjunto de 18 líneas regulares y de un número variable de servicios especiales que constituyen un componente significativo de la oferta.

#### ***2.1.1. Las líneas regulares de transporte público***

El sistema de líneas regulares de transporte interurbano de pasajeros se compone de 18 líneas según el detalle que se presenta en el CUADRO 1. Los recorridos individuales se grafican en los mapas del ANEXO I y en el MAPA 1 se las ha graficado en conjunto.



**CUADRO 1**  
**LINEAS PROVINCIALES DE TRANSPORTE PUBLICO INTERURBANO**

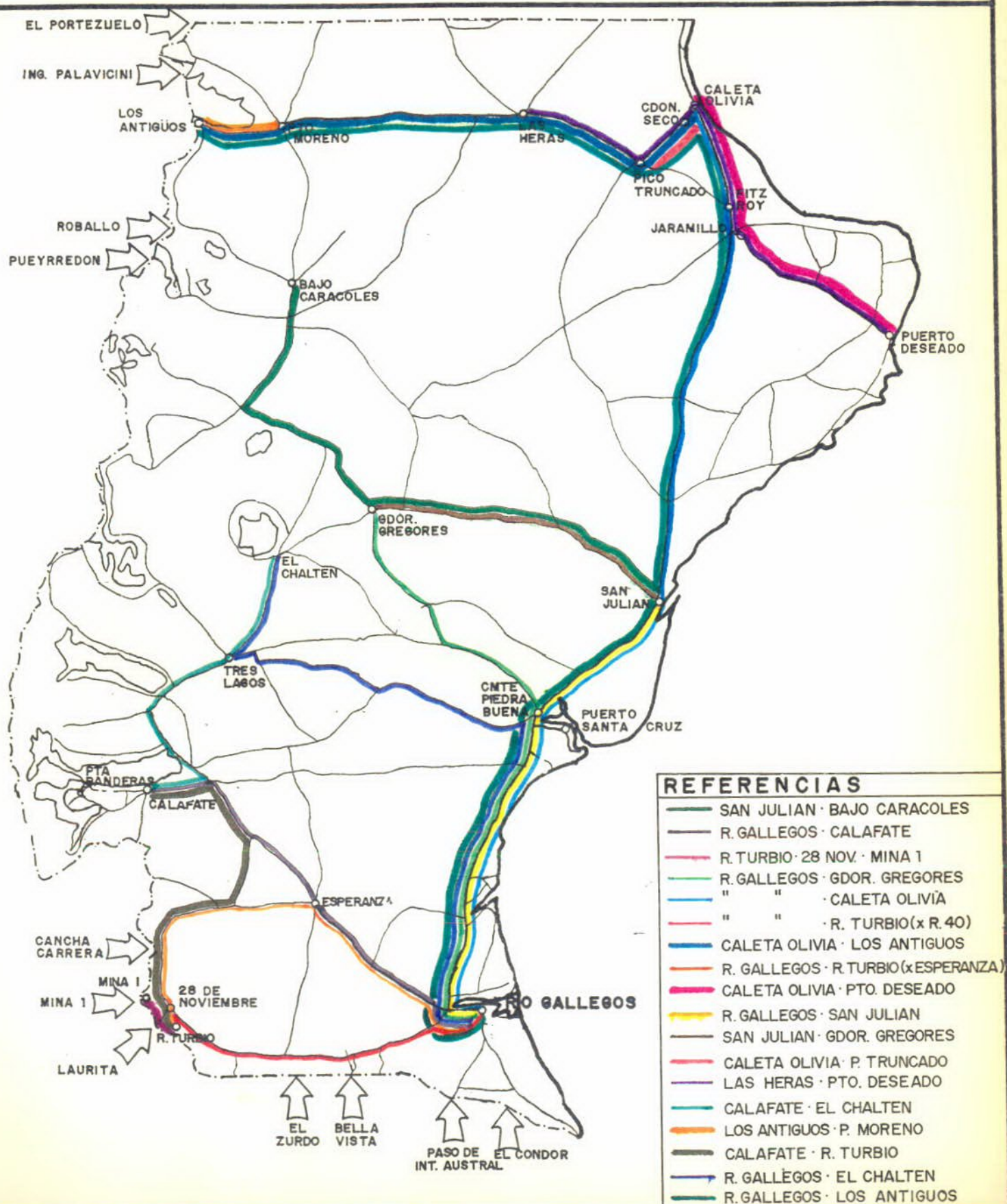
LINEA	EMPRESA(S)	FRECUENCIA SEMANAL	LONGITUD (KM)
RIO GALLEGOS - RIO TURBIO (x RN40)	EL PINGÜINO QUEBECK TOURS	7 serv./sentido 7 serv./sentido	265
RIO GALLEGOS - RIO TURBIO (x Esp.)	EL PINGÜINO	3 serv./sentido	322
RIO GALLEGOS - CALAFATE	EL PINGÜINO INTERLAGOS TURISMO	7 serv./sentido 7 serv./sentido	316
RIO GALLEGOS - CALETA OLIVIA	EL PINGÜINO	7 serv./sentido	716
RIO GALLEGOS - SAN JULIAN	RTA 3	7 serv./sentido	350
PTO.SAN JULIAN - BAJO CARACOL	CERRO SAN LORENZO	1 serv./sentido	437
PTO.SAN JULIAN - GOR.GREGORES	CERRO SAN LORENZO	2 serv./sentido	210
CALETA OLIVIA - LOS ANTIGUOS	COMI V.H.LEIVA	7 serv./sentido 7 serv./sentido	370
RIO GALLEGOS - GOR.GREGORES	GRECO CERRO SAN LORENZO	2 serv./sentido 1 serv./sentido	442
CALETA OLIVIA - PTO.DESEADO	LA UNION	14 serv./sentido	211
RIO TURBIO - 28 DE NOVIEMBRE	COTRAP COOTRA J.C.OJEDA	† † †	17/36
CALETA OLIVIA - PICO TRUNCADO	ORTIZ	3 serv./sentido	54
LAS HERAS - PTO.DESEADO	SPORTMAN	33 serv./sentido	312
CALAFATE - EL CHALTEN	LOS GLACIARES	3 serv./sentido	240
LOS ANTIGUOS - PERITO MORENO	V.H.LEIVA	7 serv./sentido	86
CALAFATE - RIO TURBIO	LOS GLACIARES	3 serv./sentido	346
RIO GALLEGOS - EL CHALTEN	MICANDOR HERNANDEZ	2 serv./sentido	591
RIO GALLEGOS - LOS ANTIGUOS	EL PINGÜINO	3 serv./sentido	1086

† Una frecuencia horaria desde cabeceras.

En función de los datos del CUADRO 1 y el mapa de la página siguiente, puede caracterizarse la oferta desde distintos puntos de vista:

# MAPA 1

## RECORRIDO DE LINEAS PROVINCIALES



## i. La cobertura territorial

Como se observa en el mapa mencionado, la oferta de transporte tiene una mayor concentración en el sector este de la Provincia, con una orientación norte-sur y desde este corredor se originan las vinculaciones hacia el sector oeste, en sentido transversal. En muy pocos casos se presentan vinculaciones norte-sur en el centro u oeste de la provincia.

Esta distribución territorial de la oferta responde a la ocupación del espacio geográfico, por parte de la población y las actividades productivas. En efecto, si se observa el MAPA 2 con los datos de población del último censo se observa que sólo los departamentos de los extremos norte y sur de la provincia (Deseado y Güer Aike) superan los 10.000 habitantes, concentrando el 84% de la población provincial. Coincidentemente, ambos concentran las actividades económicas de mayor relevancia. El primero por la actividad petrolera y el segundo por ser sede de la mayor parte de las actividades del sector público provincial, con el consecuente acompañamiento de servicios. El último, a su vez, incluye los yacimientos carboníferos del Río Turbio, que aunque en la actualidad ha perdido importancia como actividad productiva, fue el origen de la radicación de población en su zona aledaña.

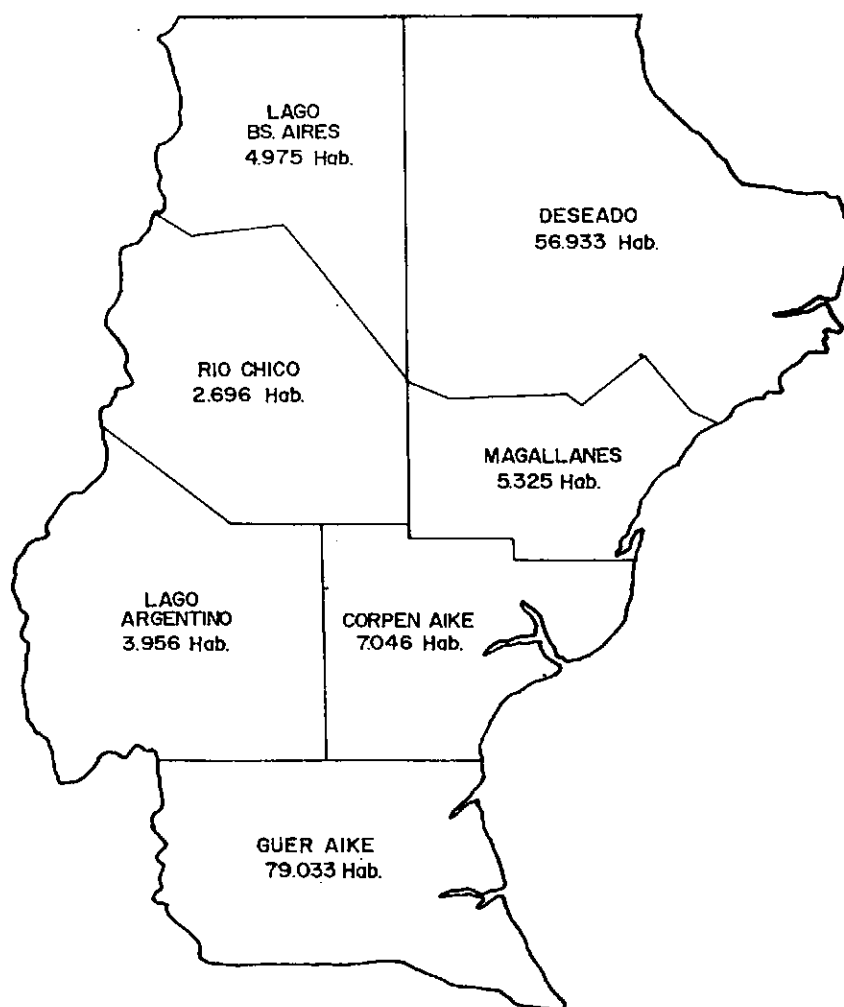
En el resto de la provincia, la densidad de población y actividades es muy baja, pudiendo identificarse como zonas de atracción de viajes la turística con centro en Calafate y la zona de Los Antiguos y Perito Moreno, con una incipiente actividad turística y de producción de frutas finas.

Desde el punto de vista de la ocupación territorial, entonces, puede decirse que la oferta de servicios responde a la distribución de población y actividades,

## MAPA 2

### DISTRIBUCION DE LA POBLACION

PROVINCIA DE SANTA CRUZ  
POBLACION POR DEPARTAMENTO - 1991 -  
POBLACION TOTAL : 159.964 Hab.



apareciendo ya en este nivel de análisis el interrogante respecto a la sustentabilidad de líneas que sirven a departamentos con menos de 5.000 habitantes.

ii. El grado de competencia

Si se resume la información sobre el número de empresas prestatarias para cada línea resulta que:

13 LINEAS son atendidas por	1 EMPRESA CADA UNA
4 LINEAS son atendidas por	2 EMPRESAS CADA UNA
1 LINEA es atendida por	3 EMPRESAS

En una primera aproximación estos datos harían suponer una escasa competencia sobre las vinculaciones de transporte. No obstante, si paralelamente se observa la graficación del conjunto de líneas se advierte que hay superposición de itinerarios en casi todos los tramos, ya que muchas líneas actúan en realidad como fraccionamientos de líneas más extensas o como variantes de recorrido.

Aparece aquí, entonces, un segundo punto de atención que se refiere a la particular combinación de líneas y concesiones que, si bien plausible en el sentido de fomentar la competencia en los tramos de mayor movimiento, puede estar sometiendo a las prestatarias de los tramos de menor densidad de tráfico a la pérdida de tráfico en los tramos con que podrían compensar la baja rentabilidad de los mismos. Este tema se retoma posteriormente al incluir en el análisis a las líneas nacionales, ya que este efecto se agudiza.

iii. El grado de concentración de la oferta por empresas

Las 18 líneas mencionadas son atendidas, en conjunto por

16 empresas. Si se pondera cada línea por las frecuencias semanales y se realiza el promedio simple (exceptuando la línea Río Turbio-28 de Noviembre, de características suburbanas, servida por tres empresas) resulta que cada línea tiene, en promedio, 6 frecuencias semanales. De esto resulta que 13 empresas para atender 17 líneas con menos de un viaje diario no permitiría sustentar el tamaño mínimo de empresa compatible con la prestación de un servicio público, caracterizado por la regularidad y la confiabilidad.

Esto es así porque tal tamaño de servicio no soporta la inclusión en los costos de vehículos de reserva, instalaciones fijas, servicio mecánico, etc. lo que tiene una directa relación con la falta de prestación de servicios por desperfectos del parque. (Como se verá, varias empresas resuelven esta limitación operando otros servicios, nacionales y no regulares, con lo que pueden operar un tamaño de parque mayor).

Hasta aquí el análisis en términos de promedio, pero la relación oferta de servicios-concesionarios no es homogénea. Haciendo nuevamente abstracción de la línea Río turbio-28 de Noviembre la situación puede esquematizarse con los siguientes valores:

1 EMPRESA	atiende	5 LINEAS	con	24 FRECUENCIAS
1 EMPRESA	atiende	1 LINEA	con	14 FRECUENCIAS
2 EMPRESAS	atienden	2 LINEAS	con	14 FRECUENCIAS
3 EMPRESAS	atienden	1 LINEA	con	7 FRECUENCIAS
1 EMPRESA	atiende	2 LINEAS	con	6 FRECUENCIAS
1 EMPRESA	atiende	3 LINEAS	con	4 FRECUENCIAS
2 EMPRESAS	atienden	1 LINEA	con	3 FRECUENCIAS
2 EMPRESAS	atienden	1 LINEA	con	2 FRECUENCIAS

Se observa que sólo 4 empresas tienen asignados 2 o más servicios diarios en el conjunto de las líneas que

atienden. Haciendo el análisis en términos de los vehículos-kilómetro semanales que cada empresa tiene que ofrecer el grado de concentración es aún mayor:

CANTIDAD DE EMPRESAS	VEH-KM/SEMANA
1	20.000
1	10.000
3	5.000 a 10.000
4	2.500 a 5.000
4	menos de 2.500

En síntesis, la distribución de líneas entre empresas permisionarias resulta en una atomización del número de operadores conjuntamente con una desigual distribución de la oferta entre los mismos. Este hecho no merece en principio ningún juicio de valor, pero debe ser tomado en cuenta en el momento de tomar decisiones respecto al sistema, ya que el mismo puede afectar decisivamente las posibilidades de desarrollo empresarial y calidad del servicio ofrecido.

#### iv. La calidad del servicio

Los factores que caracterizan la calidad de un servicio como el que se analiza pueden resumirse en:

- Regularidad: entendida como el cumplimiento de un patrón regular de horarios y frecuencias.
- Confiabilidad: entendida como el cumplimiento de los horarios previstos, tanto de salida como de llegada y la no ocurrencia o solución de inconvenientes durante el trayecto.
- Disponibilidad: entendida como la adecuación de los horarios y frecuencias a los requerimientos de la demanda.
- Seguridad: entendida como la protección de los

usuarios ante accidentes, alteraciones, robos o inclemencias climáticas.

- Comodidad: entendida como las condiciones de ocupación de vehículos, estado de los mismos, calefacción, etc.

Si bien no hay registro sistemático respecto a los factores señalados, los relevamientos y consultas realizados indican que la situación es heterogénea entre distintas líneas y prestatarios. Así, hay empresas que no cumplen regularmente con los servicios asignados, suspenden frecuencias, sufren detenciones e inconvenientes en ruta que no pueden ser subsanados en tiempos razonables sometiendo a los pasajeros a esperas, inclemencias o viajes en condiciones inadecuadas, mientras que otros servicios aparentemente ofrecen una calidad razonable.

Este tema está relacionado con el tamaño empresario, sobre el que se trata en el Capítulo 3, en la medida en que la no disponibilidad de vehículos de reserva junto a la antigüedad y estado del parque es una de las principales causas de los inconvenientes que afectan la calidad de los servicios.

No obstante lo anterior la Autoridad de Contralor tiene suma responsabilidad en cuanto a la calidad del servicio ya que cuenta con las atribuciones pertinentes para, en primer lugar, registrar el grado de cumplimiento de las condiciones de la oferta, en segundo lugar arbitrar los medios para el control técnico de vehículos y conductores, en tercer lugar, apercibir a las empresas que no se ajusten a las normas y, por último sancionar los casos de incumplimiento. Sobre este tema se realiza un mayor desarrollo en el Capítulo 6 dado que es uno de los campos de acción específico de la Dirección Provincial de Transporte (en adelante DPT) y se tiene la



impresión de que las actividades de contralor encaradas deberían ser sistematizadas, si el objetivo perseguido es mejorar la calidad de servicio a los usuarios.

Hasta aquí las consideraciones respecto a la calidad de servicio de la oferta existente. Cabe hacer una consideración sobre lo que se ha denominado genéricamente como "disponibilidad". En una primera aproximación podría decirse que la provisión de servicio público a ciertas localidades con una frecuencia inferior a un servicio diario constituiría una limitación a la necesidad de movilidad de las personas. El problema que aquí se plantea es de la relación "satisfacción de las necesidades - sustento económico de la prestación del servicio", dado que la baja densidad de población y actividades impediría sostener con recursos tarifarios una mayor cobertura de oferta. Una posible solución en este caso es el subsidio directo de líneas o el subsidio cruzado vía la concesión de "paquetes" de líneas rentables y no rentables.

No obstante, es necesaria una actitud muy cauta a la hora de promover este tipo de servicios promocionales, respecto a los cuales no se ha detectado en la DPT la existencia de pedidos basados en necesidades de "demanda insatisfecha".

#### **2.1.2. El funcionamiento efectivo del sistema**

El análisis precedente se basa en las características de los permisos acordados, según información existente en la Dirección Provincial de Transporte. De los relevamientos realizados sobre algunas de las líneas y empresas del sistema surgen interesantes aspectos que se reseñan a continuación:

*i. Relevamiento de la Cooperativa de Trabajo y Transportes "LA UNION" Ltda.*

Según la información de la Dirección Provincial de Transporte esta empresa es permisionaria de la línea provincial CALETA OLIVIA-PUERTO DESEADO, con 14 frecuencias semanales y de la línea nacional COMODORO RIVADAVIA-CALETA OLIVIA. Asimismo, en la DPT se proporcionó información sobre un parque de 8 vehículos.

En los hechos se trata de una única línea interprovincial COMODORO RIVADAVIA-PUERTO DESEADO; la empresa cuenta con una flota de 17 vehículos y proveyó información sobre pasajeros transportados por mes, para tres años. Cabe mencionar que la empresa no envía habitualmente información estadística a la DPT aunque sí lo hace a la Secretaría de Transporte de la Nación.

*ii. Relevamiento de la empresa TRANSPORTES CO-MI*

Según la información existente en la DPT, esta empresa es permisionaria de la línea CALETA OLIVIA-LOS ANTIGUOS, con 7 frecuencias semanales.

En la práctica la empresa opera de la siguiente manera:

- Caleta Olivia-Pico Truncado: 1 frecuencia diaria
- Caleta Olivia-Las Heras: 2 frecuencias semanales, que se prolongan de la línea anterior.
- Caleta Olivia-Los Antiguos: 3 frecuencias semanales, que se suman a las anteriores.

La persona entrevistada manifestó que la empresa se veía afectada porque la Empresa "El Pingüino" incorporó un servicio a Los Antiguos que sale una hora y media antes que los propios.

*iii. Relevamiento de la Empresa V.H.LEIVA*

Según la información disponible en la DPT esta empresa opera la línea CALETA OLIVIA-LOS ANTIGUOS, con 7 frecuencias semanales y LOS ANTIGUOS-PERITO MORENO, con el mismo número de frecuencias.

Según lo relevado la Empresa LEIVA no opera ninguna de estas líneas en forma regular "aunque mantiene la concesión por parte de la Dirección Provincial de Transporte".

Actualmente cumple un servicio entre Los Antiguos y Chile Chico (Rca. de Chile). Se estima que este servicio lo realiza con permisos de viaje de circuito cerrado.

Eventualmente, realiza servicios desde Los Antiguos a Caleta Olivia, pero sólo si reúne una cantidad mínima de pasajeros. El dueño de la empresa manifiesta que en Caleta Olivia no puede captar pasajeros porque no consigue oficina en la Estación Terminal. En la actualidad, su único vehículo es un Mercedes Benz 608D.

La empresa ha solicitado, desde 1988, un permiso a la Secretaria de Transporte de la Nación para operar la línea Los Antiguos-Comodoro Rivadavia que no le ha sido otorgado. La operación de esta línea justificaria, a juicio del entrevistado, la reanudación del servicio regular a Caleta Olivia.

*iv. Relevamiento de la Cooperativa SPORTMAN, Transporte de Cargas y Pasajeros.*

Según la información obrante en la DPT esta empresa opera la línea provincial LAS HERAS-PUERTO DESEADO, con 3

frecuencias semanales y la línea nacional PICO TRUNCADO-COMODORO RIVADAVIA.

Según información recogida en la empresa, la mencionada línea provincial no la operan desde 1982. Según los entrevistados a raíz de que la Empresa DON OTTO ocupó dicha traza.

v. *Relevamiento de la Empresa TRANSPORTE DE PASAJEROS ORTIZ*

Según la información con que se contaba, esta empresa operaba la línea provincial CALETA OLIVIA-PICO TRUNCADO, con 3 frecuencias semanales y la línea nacional CALETA OLIVIA-TINOGASTA.

De la entrevista realizada resulta que la línea provincial no es operada regularmente, "sólo presta el servicio cuando le avisan que en Pico Truncado hay pasajeros para Tinogasta".

La empresa ha solicitado la línea RIO GALLEGOS-CALETA OLIVIA a la Dirección Provincial de Transporte, que plantean combinarla con la línea a Tinogasta. En relación a ello, plantean la competencia desleal de Quebec Tours que opera servicios especiales entre Río Gallegos y Tinogasta.

vi. *Relevamiento de la Empresa CERRO SAN LORENZO*

Según lo relevado en la DPT, esta empresa es permissionaria de 3 líneas provinciales: PTO. SAN JULIAN-BAJO CARACOLLES, con 1 frecuencia semanal; PTO SAN JULIAN-GDOR.GREGORES, con 2 frecuencias semanales y RIO GALLEGOS-GDOR.GREGORES, con 1 frecuencia semanal.

Si bien la empresa cubre estas localidades, lo hace por medio de un circuito diferente al que puede deducirse de la anterior definición de líneas. Los servicios efectivamente prestados son los siguientes:

- SAN JULIAN-GREGORES-LAGO POSADAS: sábado
- SAN JULIAN-GREGORES-PIEDRA BUENA-RIO GALLEGOS: martes
- RIO GALLEGOS-PIEDRA BUENA-GREGORES: miércoles
- GREGORES-SAN JULIAN: jueves

De lo descripto precedentemente no se puede deducir que el sistema o subsistema relevado funcione mal. Lo que surge con claridad es que la operación efectiva del mismo no tiene directa relación con el sistema de concesiones que en distintos momentos fue otorgando la autoridad de aplicación. Aparentemente se habría ido produciendo un reacomodamiento de los operadores y de los servicios prestados en función de las líneas o tramos de las mismas que resultaran más atractivos para los operadores. Son éstos, por otra parte, los que determinan los horarios de sus servicios y las frecuencias efectivas.

Se podría decir que, de hecho, el servicio en Santa Cruz está desregulado. No solamente porque los permisionarios no siguen las pautas de sus respectivos permisos sino porque aquellos que no son permisionarios operan mediante distintos resortes: viajes especiales, turísticos o, simplemente, no autorizados.

En esta situación la atribución del Estado Provincial de otorgamiento de permisos y determinación de las tarifas autorizadas actúa como una protección a los prestatarios que han ingresado al sistema respecto de otros potenciales y convalidando un precio del servicio pero no implica, en la práctica, la obligación de cumplimiento de las condiciones de

servicio público.

Lo que interesa señalar como conclusión de este punto y a tener en cuenta cuando se analicen los posibles cursos de acción es que el desconocimiento del sistema es una limitante fuerte para la toma de decisiones, sean éstas orientadas a reconstruir el poder regulador del Estado o a avanzar en un proceso de desregulación con mayor transparencia.

### *2.1.2. Los servicios no regulares*

Una de las actividades prácticamente cotidianas de la DPT es la autorización de servicios no regulares de transporte. Para una muestra analizada correspondiente al mes de diciembre de 1991 de los 32 PERMISOS PARA VIAJES ESPECIALES acordados, 29 correspondieron a permisos para viajes internacionales y 3 para viajes interprovinciales, según el siguiente detalle:

RIO GALLEGOS - PUNTA ARENAS (CHILE):	21 permisos
CALAFATE - EL PAINE (CHILE):	3 permisos
CALAFATE - PUERTO NATALES (CHILE):	3 permisos
LOS ANTIGUOS - CHILE CHICO:	2 permisos
RIO GALLEGOS - CARLOS PAZ (CORDOBA):	1 permiso
CALETA OLIVIA - CARLOS PAZ (CORDOBA):	1 permiso
CALETA OLIVIA - BARILOCHE (RIO NEGRO):	1 permiso

Respecto a estos datos y a lo relevado en la Provincia sobre la actividad de viajes especiales cabe realizar algunas consideraciones:

- i. El concepto de viaje especial, o de circuito cerrado, pretende atender a una demanda puntual y/o particularizada de transporte que no amerita el establecimiento de una línea regular, dadas sus características de aleatoriedad y predefinición de los

usuarios a que está destinada. Goza de libertad tarifaria, horaria y de condiciones de contratación a ser pactadas libremente por las partes.

- ii. La función del organismo regulador se reduce en este caso a controlar las condiciones de idoneidad del prestatario y la aptitud del parque (en tanto hacen a la defensa de la seguridad de los usuarios) y a evitar condiciones de competencia desleal con los servicios de líneas regulares. Estas funciones reducidas son, asimismo, indelegables.
- iii. En el caso particular de la Provincia de Santa Cruz se advierte la conjunción de dos elementos que motivan la importante cantidad de este tipo de servicios. Por un lado el movimiento turístico, concentrado en algunas épocas y corredores y que requiere una calidad especial de servicio y por otro, la dificultad o demora de algunas empresas provinciales en obtener la autorización para la prestación de líneas nacionales e internacionales (resorte de la Secretaría de Transporte de la Nación), lo que motiva la utilización de este mecanismo alternativo, dadas las atribuciones en este sentido delegadas por la Nación en las Provincias.

En función de lo anterior y teniendo en cuenta que la Provincia se propone mejorar su sistema de transporte interno, el tema de los viajes especiales, dada su magnitud, merece atención. Esta debería concentrarse en:

- i. llevar un registro sistemático de los pedidos de viajes para analizar si se está en presencia de la necesidad de una línea regular.
- ii. controlar las condiciones de prestación para garantizar la seguridad de los usuarios. La ocurrencia de algún

accidente serio o conflicto interjurisdiccional afectaría gravemente a las autoridades provinciales, dada la liberalidad con que se otorgan estos permisos.

- iii. evaluar si los viajes especiales están siendo usados como sustitutos o competencia desleal con las líneas regulares de transporte.

Este conjunto de elementos serán tenidos en cuenta al proponer los cursos de acción y las características aconsejables del marco legislativo e institucional en el contexto de un proceso de desregulación del sistema, en el que se ha avanzado a nivel nacional.

## 2.2. La Oferta de Transporte de Jurisdicción Nacional

En el CUADRO 2 se resume la oferta de líneas de jurisdicción nacional que ingresan al territorio provincial y en el MAPA 3 se han graficado sus itinerarios.

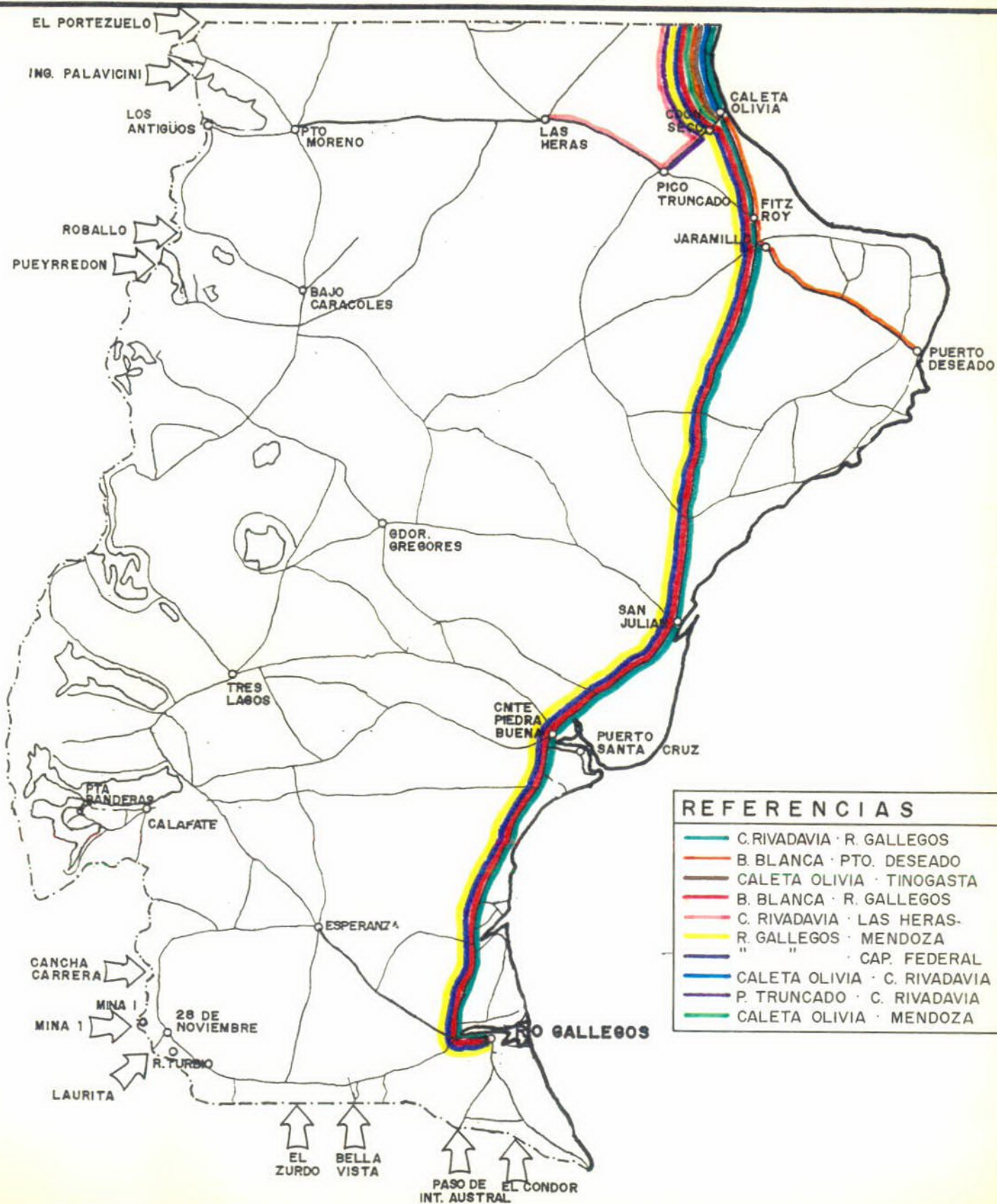
**CUADRO 2**  
**LINEAS INTERPROVINCIALES QUE INGRESAN AL**  
**TERRITORIO DE SANTA CRUZ**

LINEA	EMPRESA	FRECUENCIAS SEMANALES
COMODORO RIVADAVIA - RIO GALLEGOS	TRANSP.PATAGONICA	7 serv./sentido
BAHIA BLANCA - PTO.DESEADO	DON OTTO	2 serv./sentido
CALETA OLIVIA - TIROGASTA	ORTIZ	1 serv./sentido
BAHIA BLANCA - RIO GALLEGOS	DON OTTO	1 serv./sentido
COMODORO RIVADAVIA - CHIA.LAS HERAS	DON OTTO	7 serv./sentido
RIO GALLEGOS - MENDOZA	ANDESMAR	3 serv./sentido
CALETA OLIVIA - COMODORO RIVADAVIA	LA UNION	14 serv./sentido
PICO TRUNCADO - COMODORO RIVADAVIA	SPORTMAN	20 serv./sentido
CALETA OLIVIA - MENDOZA	ANDESMAR	1 serv./sentido



# MAPA 3

## RECORRIDO DE LINEAS NACIONALES



Se trata de 9 líneas (más dos operando con permisos precarios o vencidos) con características disímiles en cuanto a su incidencia en la Provincia lo que permite agruparlas en:

- i. Líneas de alcance nacional que conectan la capital provincial con otras capitales

RIO GALLEGOS - CAPITAL FEDERAL (operando merced a un recurso de amparo que prolonga un permiso de temporada)

RIO GALLEGOS - MENDOZA

RIO GALLEGOS - CORDOBA (permiso de temporada vencido)

- ii. Líneas de alcance nacional que vinculan centros urbanos de la Provincia con los de otras jurisdicciones

COMODORO RIVADAVIA - RIO GALLEGOS

BAHIA BLANCA - PUERTO DESEADO

CALETA OLIVIA - TINOGASTA

BAHIA BLANCA - RIO GALLEGOS

CALETA OLIVIA - MENDOZA

- iii. Líneas de alcance regional

COMODORO RIVADAVIA - LAS HERAS

CALETA OLIVIA - COMODORO RIVADAVIA

PICO TRUNCADO - COMODORO RIVADAVIA

Como se advierte en el MAPA mencionado, la oferta de servicios de líneas nacionales se concentra en el corredor de máxima actividad (Ruta Nº3) con escasa penetración en el resto del territorio provincial, salvo la realizada por las líneas que conectan el noreste de la Provincia con Comodoro Rivadavia, que actúa como centro regional.

Un aspecto significativo lo constituye el hecho de que la mayoría de estas líneas nacionales no tiene restricciones de tráfico en el ámbito provincial realizando tráfico entre localidades de la provincia. El origen de esta particularidad es la falta de oferta local en las épocas en que estas concesiones fueron definidas y el hecho de que hasta su provincialización Santa Cruz constituía un Territorio Nacional, por lo tanto su tráfico interno correspondía a esa jurisdicción.

Al margen de lo anterior, la escasa capacidad de contralor efectivo, tanto de nivel nacional como provincial, ha motivado que aún en el caso de existencia de restricciones de tráfico, las mismas pudieran ser violadas sin la efectivización de sanciones. De esto se deriva, entonces, que las líneas nacionales que ingresan al territorio provincial constituyan una competencia para las líneas locales.

Si se analiza la composición de las prestatarias se advierte que tres líneas interprovinciales son servidas por empresas que atienden servicios provinciales (más dos en situación precaria). Tampoco en las líneas internacionales originadas en la Provincia se advierte una mayor presencia de estas empresas, como se observa en el siguiente cuadro

**CUADRO 3**  
**LINEAS INTERNACIONALES QUE INGRESAN AL TERRITORIO PROVINCIAL**

LINEA	EMPRESA	FRECUENCIAS SEMANALES
RIO GALLEGOS - PUNTA ARENAS	EL PINGÜINO	7 serv./sentido
	GHISONI	2 serv./sentido
	VERA	2 serv./sentido
	MANSILLA	1 serv./sentido
RIO GALLEGOS - PUERTO NATALES	BUS SUR	2 serv./sentido

Las líneas resumidas en el último cuadro son las aludidas en el punto referido a los permisos especiales ya que, como se advierte, las mismas atienden las vinculaciones para las que se solicitan la mayor cantidad de permisos.

En síntesis, el sistema de líneas de jurisdicción nacional tiene una estrecha interrelación con el sistema provincial por lo que en el análisis de demanda éstas serán retomadas.

### 3. EMPRESAS PRESTATARIAS

#### 3.1. El Parque de Vehículos

Uno de los indicadores más significativos respecto al tamaño y a la situación empresarial es el referido al parque de vehículos. En el CUADRO 4 se resume la información correspondiente. El promedio de antigüedad es de 7,2 años para los 70 ómnibus registrados y de 5,8 años para las 20 unidades de menor tamaño, tipo combi o traffic. Estos indicadores globales no hacen pensar en una situación crítica aunque en el primer caso la antigüedad supere la media deseable según los parámetros nacionales.

No obstante, hay dos aspectos que merecen destacarse. En primer lugar, las empresas registran en la DPT su parque disponible, no exclusivamente el destinado al transporte público provincial. Como varias empresas realizan en paralelo servicios turísticos y algunas son permisionarias de líneas nacionales e internacionales, lo más probable es que la edad del parque que atiende el servicio regular de transporte público en el ámbito provincial sea mayor que la que se deduce de esta información.

En segundo término, si se analiza la antigüedad promedio del parque de cada empresa y se relaciona a las mismas con las líneas atendidas por cada una de ellas se observa que las empresas cuya antigüedad media de parque supera al promedio general son las que atienden vinculaciones del interior de la provincia:

EMPRESA	EDAD DEL PARQUE	LINEA(S) ATENDIDAS
Los Glaciares	12,3	Caleta Olivia-El Chaltén
V.H.Leiva	13,0	Los Antiguos-C.Olivia Los Antiguos-P.Moreno

COMI	11,0	C.Olivia-Los Antiguos
Ojeda	12,8	R.Turbio-28 de Noviembre
COOTRA	12,0	R.Turbio-28 de Noviembre
COOTRAP	11,0	R.Turbio-28 de Noviembre
Ortiz	9,4	C.Olivia-Pico Truncado

Este hecho de por sí podría inclusive justificarse por la asignación de vehículos más antiguos a la prestación de servicios sobre caminos en peor estado. No obstante, se trata de la antigüedad promedio de la totalidad del parque de estas empresas, que además, como ya se ha visto, no tienen en su mayoría otras líneas sobre corredores principales. Por lo tanto se está en presencia de un indicador de la situación de estas empresas que, además de someter a los usuarios a peores condiciones de viaje, hacen dudar sobre las posibilidades de mantenimiento del servicio, una vez que llegue el momento de cambio de las unidades. Este es otro de los elementos a tener en cuenta si se intenta un proceso de regularización de las concesiones, en la medida en que deberán arbitrarse los mecanismos para hacer viables, directa o indirectamente, estas explotaciones.

### **3.2. Características de la actividad empresarial**

Las empresas que prestan servicios de transporte público interurbano en la Provincia de Santa Cruz complementan, en casi todos los casos, esta actividad con otras vinculadas.

En primer lugar, hay empresas que realizan actividades relacionadas con el turismo. En algunos casos se trata de operadores de servicios turísticos, acreditados como tales, que prestan servicios regulares en alguna línea como actividad complementaria. En otros casos, como el de la empresa de transporte de mayor tamaño de la Provincia, la actividad de servicios relacionados con el turismo complementan la

**CUADRO 4**  
**OFERTA DE SERVICIO**

EMPRESA	CARACTERISTICAS	TIPO DE VEHICULO	
		COMBI	OMNIBUS
INTERLAGOS TUR.	CANTIDAD DE VEHICULOS	4	6
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	12	42
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	5.5	3.2
EL PINGUINO	CANTIDAD DE VEHICULOS	5	17
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	13	35
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	2.2	4.1
LOS GLACIARES	CANTIDAD DE VEHICULOS	2	3
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	11	31
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	1	12.3
QUEBECK TOURS	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	4
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		42
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		6
V.H. VICTOR LEIVA	CANTIDAD DE VEHICULOS		2
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	15	28
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	5	13
RUTA 3	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	4
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		47
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		7.5
COMI	CANTIDAD DE VEHICULOS	4	2
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	12	31
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	10.5	11
LA UNION	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	8
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		33
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		1.1
GERRO S.LORENZO	CANTIDAD DE VEHICULOS	3	1
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	12	27
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	10	5
OJEDA	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	5
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		21
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		12.8
COOTRA	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	9
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		28
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		12
COOTRAP	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	4
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		31
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		11
ORTIZ	CANTIDAD DE VEHICULOS	0	5
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)		50
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)		9.4
EL GREKO	CANTIDAD DE VEHICULOS	1	0
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	8	
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	4	
TOTAL	CANTIDAD DE VEHICULOS	19	70
	CAPACIDAD PROMEDIO (ASIENTOS)	11.84	34.76
	ANTIGUEDAD PROMEDIO (AÑOS)	5.84	7.21

actividad principal, que es la de transporte.

En este último caso y en el de empresas que operan en la zona norte, la prestación de servicios de jurisdicción provincial se complementa con la operación de líneas nacionales, internacionales y servicios ocasionales.

A su vez, la mayoría de las empresas y, en especial las que atienden el interior de la Provincia, realizan transporte de encomiendas, correo, compras y ventas por encargo, representación de firmas comerciales, etc.

Este perfil de las empresas prestatarias es afín a las características de la Provincia. Por un lado con la actividad turística como una de las más dinámicas en los últimos años, y por otro, con las necesidades propias de localidades aisladas, que requieren un conjunto de servicios complementarios para atender a sus necesidades. La baja densidad de población y actividades hace que estas necesidades no puedan sustentar emprendimientos dirigidos a cada una de ellas, por lo que la figura del empresario múltiple traduce la realización de economías de producción conjunta.

Lo anterior indica la adecuación de la gestión empresarial a las características del medio. Desde el punto de vista del análisis de transporte ello implica que, no siendo ésta la actividad exclusiva y en muchos casos tampoco la principal, la viabilidad económica de las empresas no necesariamente coincide con la de las líneas provinciales que atienden.



## 4. DEMANDA DE VIAJES INTERURBANOS

### 4.1. Líneas Provinciales

Para el análisis de la demanda de transporte de un sistema como el que se analiza el punto de partida es el conocimiento de los volúmenes de pasajeros transportados en períodos recientes y la estructura, aunque sea en forma aproximada, de dicho tráfico en términos de puntos de comienzo y finalización de los viajes de los usuarios (origen-destino o subida-bajada). El pedido y recopilación de la información disponible lleva a la conclusión de que la DPT cuenta con información fragmentaria sobre el sistema y la existente presenta problemas para su utilización. En el CUADRO 5 se ha resumido la información sobre volúmenes de pasajeros transportados.

CUADRO 5  
PASAJEROS TRANSPORTADOS POR LINEA - AÑO 1989

LINEA	EMPRESA	SEN- TIDO	MES											
			E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D
RGL-CALF	EL PINGUINO	I	593	419	424	305	255	146	151	205	225	238	371	453
		V	974	668	697	501	419	152	36	29	76	91	412	802
	INTERL. TUR.	I	342	334	248	133	72	59	109	166	226	453	329	354
		V	562	550	408	218	118	61	26	23	77	173	365	626
RGL-CTA	EL PINGUINO	I	788	721	754	538	514	497	662	713	1033	1006	670	1146
		V	751	667	716	513	490	991	695	767	969	874	452	666
	RUTA 3	I	754	743	711	557	681	499	1035	506	480	587	548	938
		V	421	637	507	446	412	439	676	338	280	295	300	443
CTA-LAN	COMI	I	1835	1821	1936	1759	1612	1554	1286	1323	1599	1632	1757	2307
		V	1855	1682	1744	1582	1454	1377	1180	1196	1301	1770	1545	1846
RGL_RTRB (POR ESPERANZA)	EL PINGUINO	I	198	275	189	106	83						170	223
		V	265	212	184	82	81						69	46
RGL_RTRB (POR R.40)	EL PINGUINO	I	823	925	1043	674	627	803	846	829	1043	886	1021	805
		V	1186	712	1016	519	611	616	824	818	616	787	1275	963
SUN-BOCL	Co. SAN LORENZO	I	54	43	38	32	33	35	44	46	47	41	51	61
		V	40	36	35	34	26	39	35	38	41	39	45	50
RGL-LAN	EL PINGUINO	I	121	106	100	74	18	162			238	434	376	296
		V	117	102	96	71	17	156			240	392	372	293
RTRB-28N	COOTRA(*)	I y V	25329	23112	30903	28612	26427	19219	20009	20630	25955	22048	25408	20033
CTA-PTOD	LA UNION(**)	I	312	297	228	204	231	211	245	276	303	335	342	368

La información básica con que se ha elaborado este cuadro se presenta en el ANEXO II. Se observa en primer lugar que se dispone de información sólo para 9 de las 18 líneas que conforman el sistema provincial. A su vez, para completar la correspondiente a esas 9 líneas se han debido estimar datos haciendo interpolaciones o relaciones con otras líneas. El resumen presentado corresponde al año 1989 porque, dentro de los analizados, era el que presentaba mayor información.

Por otra parte, respecto a la estructura de tráfico se ha encontrado que la mayoría de las empresas no presentan matrices de origen - destino de viajes. Algunas que presentan los formularios correspondientes a este tipo de información los llenan incorrectamente. Con los elementos con que se cuenta se ha obtenido un indicador de pasajeros/viaje promedio para cada línea que se presenta en el siguiente cuadro.

CUADRO 6  
PROMEDIO DE PASAJEROS MENSUALES - OCUPACION MEDIA

LÍNEA	EMPRESA	SENTIDO	PASAJ/MES	SERVIC/MES	OCUPAC.MEDIA
RIO GALLEGOS - CALAFATE	EL PINGÜINO	I	315	30	11
		V	406	30	14
	INTERLAGOS	I	235	30	8
		V	267	30	9
RIO GALLEGOS - C. OLIVIA	EL PINGÜINO	I	754	16	47
		V	718	16	45
	RUTA 3	I	670	30	22
		V	433	30	14
C.OLIVIA - LOS ANTIGUOS	COMI	I	1702	30	57
		V	1544	30	51
R.GALLEGOS - RIO TURBIO (por Esperanza)	EL PINGÜINO	I	178	13	14
		V	137	13	11
R.GALLEGOS - RIO TURBIO (por RN40)	EL PINGÜINO	I	860	30	29
		V	845	30	28

LINEA	EMPRESA	SENTIDO	PASAJ/MES	SERVIC/MES	OCUPAC.MEDIA
SAN JULIAN - BAJO CARACOL	Co.SAN LORENZO	I	44	4	10
		V	38	4	9
RIO GALLEGOS - LOS ANTIGUOS	EL PINGÜINO	I	193	12	6
		V	186	12	6
RIO TURBIO - 28 DE NOVIEMBRE	COOTRA	I y V	23974	840	29

El indicador obtenido en el cuadro anterior puede utilizarse precariamente como una aproximación a la ocupación media, haciendo la salvedad de que ésta se está sobreestimando en la medida en que se supone que los pasajeros subidos recorren todo el itinerario de la línea. Si bien esto es cierto para algunas vinculaciones en las que se supone escaso movimiento de intermedias dada las zonas que recorren, en otros puede distorsionar totalmente el análisis. Por lo tanto estos valores son utilizados al sólo efecto de comparar las líneas entre sí y obtener una idea de los volúmenes de tráfico.

La vinculación de mayor movimiento absoluto es la de Río Turbio - 28 de Noviembre, con un promedio mensual de 24.000 pasajeros en ambos sentidos para una sola de las prestatarias (tres empresas cubren este trayecto). Este valor resulta inconsistente ya que la ocupación media resultante por servicio es demasiado alta para un servicio de tipo suburbano que seguramente tendrá una fuerte estacionalidad horaria. En el mismo sentido, la información suministrada respecto a la línea Caleta Olivia - Los Antiguos es inconsistente y esto se debe a que en la información con que cuenta la DPT se computan, además de la mencionada, las otras dos líneas de corta y media distancia que opera la empresa.

Al margen de estos dos casos, el corredor de mayor densidad de tráfico es el de Río Gallegos - Caleta Olivia, transportando la línea respectiva en el orden de los 1.300 pasajeros/mes-

sentido. En segundo lugar aparece Río Gallegos - Río Turbio con un orden de 900 pasajeros/mes-sentido, atendidos en 1989 por el El Pingüino y Transportadora Patagónica y en la actualidad por la primera y Quebeck Tours.

El tercer corredor en importancia es el de Río Gallegos - Calafate, con 600 pasajeros/mes-sentido pero afectado de una fuerte estacionalidad con picos en los meses de verano y valle pronunciado en los meses de invierno.

Dentro de las relevadas, las líneas de menor movimiento son las de San Julián - Bajo Caracoles y Río Gallegos - Los Antiguos, aunque esta última en realidad opera en la práctica como una prolongación de la línea Río Gallegos - Caleta Olivia, que opera la misma empresa.

#### **4.2. Líneas Nacionales**

Se reprocesó la información contenida en el Estudio de Autotransporte Público de Pasajeros de nivel Interjurisdiccional. SETOP-CONARSUD.1988. que permite contar con datos básicos del grado de participación de dichas líneas en el movimiento provincial.

En efecto, en dicho estudio se elaboró la información de matrices de viajes para un año, construyendo el SUBEN-BAJAN-PASAN de cada línea, a partir de lo cual se obtiene la carga media, por tramo y total y el coeficiente de utilización de cada línea.

A partir de esa información se obtuvieron los indicadores que se presentan a continuación consistentes en la cantidad de pasajeros transportados en un año por cada línea y el porcentaje de los mismos que realizan viajes con origen y destino dentro de la Provincia de Santa Cruz.

---

LINEA: COMODORO RIVADAVIA - RIO GALLEGOS  
EMPRESA: TRANSPORTADORA PARAGONICA  
PASAJEROS/AÑO: 25.400  
VIAJES INTERNOS: 8.100 (32%)

---

LINEA: BAHIA BLANCA - PUERTO DESEADO  
EMPRESA: DON OTTO S.A.  
PASAJEROS/AÑO: 16.500  
VIAJES INTERNOS: 63 (0.4%)

---

LINEA: CALETA OLIVIA - TINOGASTA  
EMPRESA: ORTIZ  
PASAJEROS/AÑO: 4.300  
VIAJES INTERNOS: (0%)

---

LINEA: BAHIA BLANCA - RIO GALLEGOS  
EMPRESA: DON OTTO S.A.  
PASAJEROS/AÑO: s/d  
VIAJES INTERNOS: (0.9%)

---

LINEA: COMODORO RIVADAVIA - LAS HERAS  
EMPRESA: DON OTTO S.A.  
PASAJEROS/AÑO: 26.700  
VIAJES INTERNOS: 8.016 (30%)

---

LINEA: CALETA OLIVIA - COMODORO RIVADAVIA  
EMPRESA: LA UNION  
PASAJEROS/AÑO: 127.860  
VIAJES INTERNOS: (40%)

---

LINEA: COMODORO RIVADAVIA - PICO TRUNCADO  
EMPRESA: SPORTMAN  
PASAJEROS/AÑO: 62.000  
VIAJES INTERNOS: 23.560 (38%)

---

Como se advierte, las líneas cuya composición de tráfico incluye un porcentaje sustantivo de viajes internos son las que tienen cabecera en Comodoro Rivadavia, próximo al límite con la Provincia de Santa Cruz por lo cual la mayor parte de su recorrido se realiza en territorio provincial.

En cambio, las líneas de larga distancia realizan un porcentaje menor de viajes dentro del territorio provincial, por lo menos según lo declarado, asentando su rentabilidad en los viajes interprovinciales de larga distancia. Es en este tipo de líneas donde la participación de empresas santacruceñas es menor (no contando los servicios que actualmente se prestan en forma irregular).

## **5. RELACION OFERTA/DEMANDA COSTOS Y TARIFAS**

### **5.1. Relación Oferta/Demanda**

El análisis de la relación entre oferta y demanda de servicios de transporte interesa básicamente por tres motivos:

- i. para evaluar la rentabilidad de las líneas de transporte.
- ii. para evaluar el grado de adecuación a las necesidades de los usuarios que utilizan el sistema.
- iii. para identificar demanda insatisfecha.

Desde el punto de vista "clásico" en que la función del Estado respecto al sistema de transporte implicaba (se materializara o no) la determinación de todos los parámetros de oferta: tarifas, itinerarios, frecuencias, tipo de vehículo, etc., los tres aspectos mencionados debían cuantificarse para diseñar y actuar sobre el sistema.

En los hechos, por lo menos en el país, ese esquema no funcionó. En primer lugar por la imposibilidad de los organismos de aplicación de contar con elementos e información para cumplir con dichos objetivos. En segundo lugar porque los mecanismos del mercado de transporte producían efectos distintos a los previstos en ese esquema.

La nueva filosofía imperante al respecto se basa en reducir la intervención y regulación a los aspectos imprescindibles para garantizar la existencia de competencia y condiciones de seguridad.

Bajo estos supuestos, el sentido de la recopilación y análisis de la información cambia, aunque no por ello son menos necesarios, ya que el conocimiento de cómo funciona el sistema

es prerequisite para su evaluación, en particular con el énfasis puesto en determinar el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios.

En el caso de la Provincia de Santa Cruz en la actualidad esta evaluación no puede ser realizada sobre bases objetivas ya que, como se viera en capítulos anteriores, tanto la información sobre oferta como sobre demanda son insuficientes o inconsistentes. De acuerdo a dicha información parcial y a elementos de juicio recogidos se arriesgan las siguientes consideraciones respecto a la relación oferta/demanda:

- i. desde el punto de vista de los usuarios el sistema provincial de líneas les presenta, en cada caso, pocas opciones; ya sea porque hay una única prestataria de la vinculación requerida, porque se concentran los servicios en el mismo período en el caso de ser más de una, por la escasez de frecuencias, etc.
- ii. las condiciones de comodidad y seguridad en varios casos son deficientes: altos índices de ocupación en algunos servicios, suspensiones de frecuencias, dilación en la solución de inconvenientes en ruta, etc.
- iii. alto costo de los servicios, en relación a las tarifas cobradas, a igualdad de distancia, en otras zonas del país. A su vez, cuando el servicio regular no cubre las necesidades debe recurrirse a otras opciones de mayor costo.
- vi. en sentido contrario, no se han registrado en la DPT presentaciones referidas a la carencia de servicios y situaciones de aislamiento por ese motivo.

La ponderación de los elementos mencionados requiere el



análisis previo de la situación desde el punto de vista de las empresas prestatarias, tema que se aborda a continuación.

## **5.2. Los costos de explotación**

La rentabilidad de una línea de transporte, como de cualquier actividad económica, depende de los costos asociados a la prestación del servicio y del nivel de "ventas", en este caso los ingresos por venta de pasajes.

Si bien los costos de operación de vehículos son relativamente sencillos de obtener en base a metodologías standard, las particularidades de cada línea y empresa en términos de utilización del parque, horarios que hagan necesario el pago de estadías, viáticos y horas extras, estado de los caminos, requerimiento de personal en terminales, etc., hace que los respectivos costos sufran variaciones de importancia.

Por el lado de la demanda, dado que, como es conocido, la tarificación de los servicios interurbanos (y en consecuencia sus ingresos) varían según la distancia recorrida, el nivel de ingresos de una línea dada no sólo dependerá de la cantidad de pasajeros transportados sino de los recorridos que éstos desarrollen; lo que habitualmente se obtiene del procesamiento de las matrices de origen y destino de viajes.

A partir de estos datos básicos pueden hacerse posteriormente mayores precisiones, en relación a la antigüedad del parque en operación, la compensación de ingresos entre tramos y líneas, el prorrateo de costos fijos entre distintas líneas operadas por una misma empresa, etc.

En el caso del sistema que se analiza hay dos fuentes de incertidumbre para la estimación de costos: la falta de información sobre cada operador y recorrido en particular y el

hecho de tratarse de empresas de transporte atípicas que desarrollan la actividad en conjunto con otras vinculadas.

No obstante, a los efectos de proporcionar a la DPT una herramienta de trabajo que en el futuro pudiera ser utilizada de contarse con la información necesaria, se adaptó, a partir de metodologías existentes, un método de fácil resolución para el cálculo de costos y tarifas de equilibrio. Los criterios para la determinación de los datos de entrada al modelo se explicitan en el ANEXO III.

A su vez, se realizó un cálculo para 6 líneas para las que se cuenta con información. Las respectivas tablas de datos y resultados se incorporan en el ANEXO IV.

Del análisis resulta una gran disparidad de niveles de costos dada la heterogeneidad de los recorridos (distancias, zonas que atraviesan), de frecuencias (hay líneas con frecuencias de tipo urbano y otras con una frecuencia semanal) y tipos de vehículo (desde ómnibus de larga distancia a vehículos tipo "traffic").

De lo anterior se concluye la inconveniencia de pretender arribar a un "costo representativo" para el sistema y esto debería traducirse en la política tarifaria, tema que se trata a continuación.

### **5.3. Tarifas**

Según el esquema vigente la DPT autoriza periódicamente los cuadros tarifarios de las empresas homologando los valores unitarios de tarifa determinados a nivel nacional.

Por lo que ha podido comprobarse a partir del análisis de los cuadros tarifarios, a las tarifas básicas por pasajero-

kilómetro para cada tipo de camino se suman los adicionales por zona despoblada, localización al sur del Paralelo 42 y camino ondulado. El resultado es un nivel tarifario que duplica el de la tarifa standard aplicada a nivel nacional.

No obstante, en los hechos las empresas no cobran necesariamente las tarifas autorizadas, moviéndose con descuentos o incrementos según las condiciones de competencia.

Por otra parte, una fuente importante de ingresos adicionales lo constituye el transporte de encomiendas y carga en general, que no tiene tarifa oficial y de cuyos volúmenes no hay registro.

En síntesis, la heterogeneidad en términos de costos, relación oferta/demanda y rentabilidad de las líneas en el contexto de un sistema que funciona con escasa regulación efectiva y cuya Autoridad de Contralor tiene un estrecho margen de acción, parecen indicar la conveniencia de propiciar un régimen de libertad tarifaria, acotado con un nivel máximo fijado por la Autoridad de Contralor, y sustentado en la posibilidad de operación de más de una empresa en cada corredor. Esta temática, que hace a la filosofía de intervención del Estado en el sistema se retoma en el siguiente capítulo.

## **6. MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL**

Durante el transcurso del presente estudio se produjeron modificaciones en cuanto a la política de regulación del autotransporte de larga distancia a nivel nacional. Estas introducen el concepto de servicios desregulados, en el marco de una tendencia general, en el país y en el mundo, tendiente a modificar el sentido de la intervención del Estado en el mercado de transporte de pasajeros.

La modificación de pautas a nivel nacional impactará a los sistemas provinciales por la entrada de nuevos tipos de servicios. A su vez, se invita a las provincias a adherir al nuevo régimen, lo que implicará, con mayor o menor grado de adhesión, la necesidad de revisar los marcos legales provinciales. Por último, estas transformaciones llevan aparejada la adecuación de los organismos públicos involucrados a una nueva forma de intervención sobre el sistema.

Por los motivos expuestos, en este capítulo se comienza caracterizando las modificaciones a nivel nacional, como paso previo al análisis del desempeño de la Dirección Provincial de Transporte y del marco normativo existente en la Provincia.

### **6.1. La Política Nacional**

Con fecha 26 de junio de 1992 el Poder Ejecutivo Nacional firmó el Decreto 958 que introduce cambios de significación en el marco regulatorio del sistema de autotransporte de pasajeros de jurisdicción nacional.

Previamente, el 30 de abril se aprobó por Decreto 692/92 el Reglamento Nacional de Tránsito y Transporte, complementado posteriormente por la Resolución 107/92 de la Secretaría de

Transporte.

Con anterioridad, el 7 de abril, había sido publicada la Resolución 102/92 de la Secretaría de Transporte por la que se aprobaban las Normas Reglamentarias para el establecimiento del Servicio Ejecutivo.

Todos los instrumentos legales mencionados introducen cambios a la situación existente respecto al sistema de autotransporte de pasajeros, siendo el más significativo el primero de los mencionados que avanza en el sentido de la desregulación del sistema.

En los puntos siguientes se reseñan los cambios introducidos y en el ANEXO V se adjunta copia de los decretos y resoluciones mencionados. Posteriormente se incluyen consideraciones sobre los efectos esperables de los mismos.

**6.1.1. Decreto 958/92 - Desregulación del autotransporte de pasajeros de larga distancia de jurisdicción nacional.**

Los contenidos más significativos del Decreto, desde el punto de vista del tema en estudio son:

i. **Ámbito de aplicación:** se aplica al transporte automotor de pasajeros que comprende el transporte interjurisdiccional: a) entre las Provincias y la Capital Federal; b) entre Provincias y c) en los puertos y aeropuertos nacionales, entre ellos, o entre cualquiera de ellos y la Capital Federal o las Provincias. Se excluye explícitamente el transporte de personas que se desarrolle exclusivamente en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

ii. **Autoridad de Aplicación:** Secretaría de Transporte del

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Se crea la COMISION NACIONAL DE TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS que, una vez constituida será responsable de: supervisar y fiscalizar el régimen instituido por el Decreto, dictar reglamentos y aprobar normas técnicas, asegurar la vigencia de la libre competencia y la lealtad comercial, participar en la elaboración de políticas, intervenir en la elaboración de convenios bilaterales y multilaterales, fiscalizar las actividades de las empresas operadoras, homologar equipos, administrar la tasa Nacional de Fiscalización del Transporte, organizar el Registro Nacional del Transporte Automotor, organizar el centro de información y reclamos de los usuarios. La creación y puesta en funcionamiento de la COMISION implicará la supresión de todas aquellas dependencias de la Secretaría de Transporte cuyas competencias hayan sido atribuidas a la COMISION.

- iii. **Coordinación:** la autoridad de aplicación podrá coordinar con las autoridades provinciales la implementación del reglamento, para lo cual podrá celebrar acuerdos o convenios.
- iv. **Clasificación:** el autotransporte automotor de pasajeros que se desarrolle en el ámbito de la jurisdicción nacional se clasifica en: a) servicios Públicos, b) servicios de tráfico libre, c) servicios ejecutivos y d) servicios de transporte para el turismo.

Servicios Públicos: constituye servicio público de transporte de pasajeros todo aquél que tenga por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades de carácter general en materia de transporte. La Autoridad de

Aplicación tomará intervención en la reglamentación de los servicios públicos, en el otorgamiento de permisos, en la determinación de recorridos, frecuencias, horarios y tarifas máximas y en la fiscalización y control de los mismos. La explotación del servicio público será adjudicada a través de un permiso previo, cuya vigencia tendrá un plazo de diez años. Los permisos para la explotación de servicios públicos de carácter regular que se encuentren en vigencia o en trámite de renovación quedan automáticamente prorrogados a partir de la entrada en vigencia del Decreto. Asimismo se declara la caducidad de los procedimientos por los que se tramitan solicitudes de nuevos permisos, de modificación de los existentes o de transferencias de permisos, cualquiera sea el estado en que se encuentren las actuaciones, quedando sujetos los solicitantes al nuevo régimen. La autoridad de aplicación establecerá los nuevos servicios de carácter público que se requieran teniendo en cuenta las necesidades y demandas de transporte y los pedidos o reclamos de los usuarios. Cada ciento ochenta días se otorgarán permisos para la explotación de servicios públicos a los transportistas que cumplan las condiciones como tales y respecto al servicio público a otorgar. Si la autoridad de aplicación considera, por el número de transportistas interesados, que se exceden las necesidades de transporte, podrá llamar a licitación pública. Los pliegos de bases y condiciones deberán contener pautas ajustadas a la conveniencia de favorecer el mejoramiento de la calidad, la baja de las tarifas y el incremento de la oferta. Los transportistas que realicen un servicio público en un recorrido que supere los cincuenta kilómetros podrán realizar servicios de tráfico libre sobre cualquier recorrido.

Servicios de tráfico libre. los servicios de tráfico

libre son aquéllos respecto de los cuales no existe restricción alguna respecto de la fijación de los recorridos o itinerarios, frecuencias, horarios, tarifas, características de los vehículos y condiciones o modalidades de tráficos. Como se mencionara en el párrafo anterior, podrán realizar servicios de tráfico libre los transportistas que tengan permiso para la explotación de servicios públicos. Para desarrollar este tipo de servicios en cualquier recorrido de jurisdicción nacional, los interesados deberán efectuar una comunicación a la autoridad de aplicación en un plazo no menor a los treinta días corridos antes de la iniciación de los servicios. Dicha comunicación surtirá los efectos de una autorización automática. La comunicación deberá contener los datos sobre: orígenes y destinos, recorrido, frecuencias, horarios, tarifas y tipo de vehículo. Los vehículos deberán integrar la flota habilitada de la empresa de que se trate. Los servicios de tráfico libre deberán mantener una continuidad por el lapso de nueve meses. No obstante, existe la posibilidad de modificaciones que deberán comunicarse a la autoridad de aplicación con una anticipación de treinta días, mientras que la supresión de frecuencias o de servicios deberá ser informada a los usuarios en los lugares de venta de pasajes con una anticipación de sesenta días. Se contempla la categoría de servicios de tráfico libre de carácter estacional, para los cuales los transportistas deberán comunicar expresamente el plan de transporte referido a dichas prestaciones, quedando excluidos del deber de continuidad.

Viajes especiales u ocasionales: las empresas de transporte público y ejecutivo podrán realizar viajes especiales u ocasionales, sin que sea necesario un permiso especial al efecto. Periódicamente deberán



comunicar a la autoridad de aplicación los viajes de este carácter que se hayan realizado. Los viajes especiales u ocasionales no estarán sujetos a limitaciones de kilometraje o de duración mínima o máxima. Cuando los viajes especiales deban cumplirse entre cabeceras que cuentan con servicios públicos o de tráfico libre, o que puedan vincularse mediante la combinación de estos servicios, no será obligatorio realizar el transporte mediante los servicios ya existentes.

Servicios ejecutivos: son aquéllos que presentan características de un alto nivel de confort y comodidad, de acuerdo a las reglamentaciones que establezca al efecto la autoridad de aplicación. Este servicio se prestará con las mismas condiciones que rigen para el tráfico libre, sin la obligación para el transportista de realizar un servicio público.

Servicios de transporte para el turismo: son aquéllos que se realizan con el objeto de atender a una programación turística; por ésta se entiende un servicio comprensivo del transporte y el alojamiento, al que pueden agregarse excursiones, visitas guiadas, servicios gastronómicos, etc. En estos servicios deberán transportarse exclusivamente pasajeros destinados a realizar la programación turística y no podrán transportarse pasajeros que no figuren en el listado u hoja de ruta confeccionado previamente. Para realizar este tipo de servicios se requerirá la habilitación previa de la autoridad de aplicación que dictará, conjuntamente con la Secretaría de Turismo de la Presidencia de la Nación, las normas pertinentes. Las empresas de transporte para el turismo podrán establecer libremente los recorridos, tarifas, modalidades y las duraciones máximas y mínimas de los servicios que presten. El Decreto detalla y

describe las modalidades a través de las cuales pueden desarrollarse servicios para el turismo: receptivo, circuito cerrado, multimodal, lanzadera y rotativo. A su vez los servicios de transporte automotor para el turismo se clasifican en: receptivo, excursión, gran turismo y exclusivo. Las empresas de transporte de pasajeros inscriptas en el Registro Nacional, que presten servicios públicos o ejecutivos, podrán prestar servicios turísticos de acuerdo a las modalidades previstas a cuyo efecto sólo deberán comunicar tal decisión a la autoridad de aplicación. La comunicación deberá informar exclusivamente: identificación del vehículo y sus características, origen y destino, itinerario, fechas de partida y regreso y motivo del viaje.

- v. **Requisitos de los operadores:** las personas físicas extranjeras o jurídicas de capital total o parcialmente extranjero pueden realizar cualquier tipo de transporte, en igualdad de condiciones con las personas argentinas. Se especifican los requisitos a cumplir por las personas físicas, jurídicas y las Uniones Transitorias de Empresas.
- vi. **Zonas de seguridad:** se excluye de la aplicación del Régimen de Zonas de Seguridad de Fronteras a toda persona física o jurídica que realice transportes de pasajeros o cargas en el ámbito de dichas zonas.
- vii. **Transporte de Carga y Correspondencia:** las empresas de transporte de pasajeros podrán realizar transporte de carga y correspondencia, de acuerdo a la reglamentación que establezca la autoridad de aplicación conjuntamente con la Subsecretaría de Comunicaciones.
- viii **Material Rodante:** el diseño de los vehículos que se

afecten a los servicios de transporte por automotor deberá observar las disposiciones generales en materia de tránsito que rijan en todo el ámbito de la República. Los vehículos que integren el parque móvil deberán estar radicados y matriculados en territorio de la República Argentina, con excepción de aquellas unidades destinadas exclusivamente al transporte internacional. En el Registro Nacional deberán inscribirse los datos relativos a la propiedad de los vehículos, especificando aquellos cuya posesión esté en virtud de comodato, alquiler o compraventa con reserva de dominio. La autoridad de aplicación no podrá establecer porcentajes del parque móvil que deban ser de propiedad del prestador del servicio, cualquiera sea la modalidad de éste.

- ix. **Régimen de Penalidades:** la autoridad de aplicación elevará a la consideración del Poder Ejecutivo Nacional un proyecto de régimen de penalidades dentro de los sesenta días de la entrada en vigencia del Decreto.
- x. **Vigencia:** el Decreto entró en vigencia a partir del día de su publicación, 18 de junio de 1992.
- xi. **Adhesión:** se invita a las Provincias a adherir a los principios del Decreto.

#### **6.1.2.     *Decreto 692/92 - Reglamento Nacional de Tránsito y Transporte.***

A raíz de la ocurrencia de varios accidentes de tránsito que tuvieron amplia repercusión en la opinión pública, el Poder Ejecutivo Nacional resolvió por Decreto la falencia de una ley nacional de tránsito que estuvo varios años en estudio y proyecto, sin llegarse a su sanción.

Algunas de las disposiciones del Decreto mencionado afectan al autotransporte de pasajeros y el cumplimiento de estas disposiciones cabe tanto a las líneas nacionales como a las provinciales. Los aspectos de mayor interés se refieren a los límites a la antigüedad de los vehículos, los límites de velocidad y las condiciones de trabajo para los conductores de transporte de pasajeros.

i. **Antigüedad del parque:** máximo de diez años para el transporte de pasajeros, con un período de gracia de tres años para el cumplimiento de esta restricción.

ii. **Velocidad de circulación:** el límite máximo de velocidad en zona rural para microbús y ómnibus es de noventa kilómetros por hora. A raíz de esta disposición (y las de velocidades en zonas urbanas que en este caso no son de interés) la Secretaría de Transporte emitió la Resolución 167/92 por la que se exige a las empresas prestatarias de servicios de transporte de pasajeros de jurisdicción nacional la presentación de una declaración jurada conteniendo la propuesta de nuevos horarios para los servicios que realizan para adecuarlos a los estatuido por el Reglamento Nacional de Tránsito y Transporte. La información que debe presentarse es la siguiente:

- . origen y destino de la línea.
- . puntos intermedios
- . distancia de cada tramo
- . velocidad máxima autorizada en cada tramo según Decreto 692/92.
- . tiempos de marcha mínimos parciales y totales.
- . propuesta de horarios.

iii. **Condiciones de Trabajo para los conductores:** se especifican un conjunto de obligaciones para las empresas

de autotransporte de pasajeros respecto a condiciones de las instalaciones para uso del personal de conducción en cabeceras, terminales e intermedias; características de los vehículos; equipamiento de los vehículos; capacitación; exámenes de salud; formas de remuneración y duración de la jornada de trabajo.

#### **6.1.3. Resolución 102/92 - Normas para el Servicio Ejecutivo**

Por esta Resolución de la Secretaría de Transporte el 27/3/92 se habían establecido las normas reglamentarias para el Servicio Ejecutivo que, en sus aspectos más relevantes, son las siguientes:

- i. **características del servicio:** alto nivel de confortabilidad y comodidad con utilización exclusiva de los vehículos cuyo diseño fuera aprobado por Res. S.T.165/91.
- ii. **condiciones:** prestación directa entre dos cabeceras, sin tráfico de intermedias y un sólo punto intermedio autorizado para el ascenso o descenso de pasajeros.
- iii. **permiso:** sólo se requerirá la presentación de una solicitud por la persona física o jurídica interesada acompañada de la documentación que se especifica y que será verificada para correr vista posteriormente a la Secretaría de Turismo por diez días. Vencido dicho plazo se procederá a la extensión de la autorización respectiva.
- iv. **tarifas:** la única obligación al respecto es la comunicación mensual de los niveles tarifarios y sus sucesivas modificaciones.

- v. **vehículos:** las prestatarias de servicios regulares podrán ofrecer unidades adaptadas de hasta cinco años de antigüedad. Los interesados sin antecedentes como prestatarios de servicios regulares de orden nacional deberán ofrecer unidades cero kilómetro.

#### **6.1.4. *Implicancias de las disposiciones descriptas***

El conjunto de normas reseñadas se inscribe en la temática, en este momento en discusión en casi todos los ámbitos del país de DESREGULACION DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA, que es uno de los puntos centrales de la política de gobierno vigente.

Al respecto, entre las normas comentadas cabe distinguir las que se dirigen a disminuir la intervención del Estado en la actividad del sistema de transporte y las que intentan reforzar su intervención en aquellas áreas que se consideran indelegables, como es la de la seguridad vial.

Tanto en la literatura técnica como en las experiencias a nivel mundial hay cierto consenso respecto a que:

- i. la desregulación de los servicios de pasajeros y de cargas aumenta la eficiencia del sector y disminuye los costos para los usuarios.
- ii. la desregulación de los servicios urbanos no es aconsejable, o lo es sólo parcialmente, debido a las importantes externalidades características de este mercado.
- iii. el Estado debe concentrar sus esfuerzos en los temas de seguridad, contaminación y uso apropiado de la infraestructura vial.

Estas consideraciones que, como se dijo, han ganado consenso en los últimos años están siendo complementadas, en particular en los países en que se han realizado experiencias al respecto por otras tan importantes como las primeras, básicamente:

- i. que la desregulación debe ir acompañada por una redefinición de los organismos del Estado dado que es indispensable una acción de monitoreo y fijación de reglas a los operadores en muchos sentidos más estricta y efectiva que frente a sistemas regulados.
- ii. que es imprescindible la existencia de mecanismos que garanticen la competencia, dado que la desregulación por sí sola no evita la colusión, formación de carteles o tendencias a la monopolización en los mercados.
- iii. que deben arbitrarse mecanismos para la atención de áreas, segmentos de demanda o tipología de servicios que por su menor o negativa rentabilidad no atraen operadores, dejando demanda insatisfecha.

Hasta aquí algunas apreciaciones de carácter general. Si se enfoca ahora el proceso de transformación iniciado a nivel nacional surgen algunas particularidades:

- i. Se ha puesto en marcha un sistema de transformación sin haber constituido, previamente, las respectivas autoridades de aplicación. En este sentido hay una suerte de "vacío institucional" dado que se asiste a la próxima caducidad de las instancias que tradicionalmente tuvieron jurisdicción sobre el autotransporte de pasajeros de larga distancia y aún no existen reemplazantes ni se conoce su organización, modus operandi, atribuciones específicas, etc. De hecho el Decreto 958/92 ya está en vigencia y aún no se han dictado las normas de

procedimiento, régimen de sanciones, constitución de la Comisión Nacional de Transporte Automotor, etc.

- ii. Las medidas adoptadas no cuentan con un análisis explícito y público de las falencias del sistema que se pretenden superar con estas medidas ni de una proyección de los resultados esperables. En este sentido no hay información oficial respecto a los corredores que se espera sufran modificaciones, tarifas esperadas, incorporación de parque, etc.
- iii. El tipo de desregulación propuesto tiene algunas peculiaridades. En primer lugar supone la coexistencia de dos sistemas: el de servicio público tradicional y el "desregulado" con sus variantes de tráfico libre, servicios ejecutivos, ocasionales y turísticos. En segundo lugar, la mayor innovación, los servicios de tráfico libre, sólo podrán ser prestados por los operadores que detenten permisos de servicios públicos, con lo cual hay una virtual "reserva de mercado" para estos operadores. En tercer lugar, el mecanismo de entrada de nuevos operadores no es directo, ya que sólo podrá viabilizarse cuando cada 180 días la autoridad de aplicación ofrezca la cobertura de servicios regulares. En este caso deberá darse la situación en que algún operador abandone una línea o que la autoridad de aplicación determine la "necesidad pública" de establecimiento de una nueva.
- iv. las condiciones para la prestación de servicios de tráfico libre pueden dar lugar a distintas interpretaciones. Por ejemplo, si bien se exige una continuidad de por lo menos nueve meses, la posibilidad de modificar frecuencias (con la sólo condición de comunicarlo a los potenciales usuarios con sesenta días



de anticipación) o la posibilidad de prestar servicios bajo la categoría de especiales u ocasionales hace que las condiciones de continuidad queden prácticamente desdibujadas.

- v. paralelamente, ha sido anunciada la inminente suspensión de los servicios de pasajeros de larga distancia de Ferrocarriles Argentinos. Ello no sólo supone la ampliación de la demanda a atender por el autotransporte sino que elimina la única alternativa de menor costo para los usuarios existente en este mercado.

De lo expuesto surge, a nuestro criterio, un panorama incierto respecto al futuro del sistema. Tratando de aislar algunos efectos probables resulta:

- i. los corredores de mayor densidad de tráfico atraerán seguramente a operadores que en la actualidad no tenían acceso a los mismos. Dados los niveles tarifarios vigentes es de esperar en estos casos el ofrecimiento de menores tarifas.
- ii. es también de esperar un incremento de oferta estacional.
- iii. esto supondrá una mayor competencia en los tramos o periodos más rentables. De esta manera, los prestatarios de líneas de servicios regular verán afectados los tramos más rentables, con los que se subsidiaba internamente los recorridos o tramos menos atractivos. Existiendo la posibilidad de actuar en el mercado de tráfico libre con la sola condición de ser prestatario de por lo menos un servicio regular, podría esperarse el abandono de todos aquellos servicios menos rentables. Esto daría la posibilidad de entrada de nuevos operadores al sistema. Si esto se produjera, es de esperar un aumento de parque

total, cuyas consecuencias de mediano plazo deberían analizarse dado de que hay indicios de una sobrequipamiento actual en el sector. No obstante, dado que los actuales prestatarios gozan por el momento de una virtual reserva de mercado no sería improbable una toma de posición concertada para mantener los actuales servicios no permitiendo la entrada de nuevos operadores.

- iv. la flexibilidad del autotransporte hace improbable que queden desatendidas vinculaciones en las que haya demanda efectiva. Siempre podrá encontrarse una combinación de tipo de vehículo, calidad de servicio y frecuencia que permita adecuar la ecuación económica a las condiciones de la demanda. El interrogante aquí es si no se profundizará la diferencia ya existente entre calidades de servicios entre corredores "ricos" y "pobres". La experiencia en países como Inglaterra indica que estos efectos se producen y pueden paliarse mediante la intervención del Estado subsidiando algunos servicios específicos. Distintos analistas del tema<sup>1</sup> aconsejan en estos casos que los subsidios sean manejados por las autoridades locales para evitar el exceso de pedido de servicios innecesarios. En nuestro país lo improbable es la disponibilidad de dichos subsidios.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la mayor fuente de incertidumbre en el corto plazo es la derivada de la posibilidad de adecuación de los organismos del Estado al nuevo esquema. Este tema es de importancia también a nivel provincial y por ello es que se retoma al tratar

---

<sup>1</sup> Por ejemplo Tim J. Powell en su reciente exposición en el Seminario Internacional AUTORIDAD DE CONTROL EN EL SECTOR TRANSPORTE. Buenos Aires. Junio 1992.

específicamente el caso de la organización institucional y marco jurídico en la Provincia de Santa Cruz.

## **6.2. La Dirección Provincial de Transporte**

En este punto se hace referencia a la actividad de la Dirección Provincial de Transporte, como organismo responsable directo de la fiscalización y seguimiento del sistema de transporte.

### **6.2.1. Estructura organizacional y recursos**

El organismo que se analiza cuenta, desde hace pocos meses con una dotación de personal y lugar de asentamiento que permiten su funcionamiento. La estructura orgánico funcional de la Dirección aprobada recientemente (4/3/92) se indica gráficamente en la siguiente página.

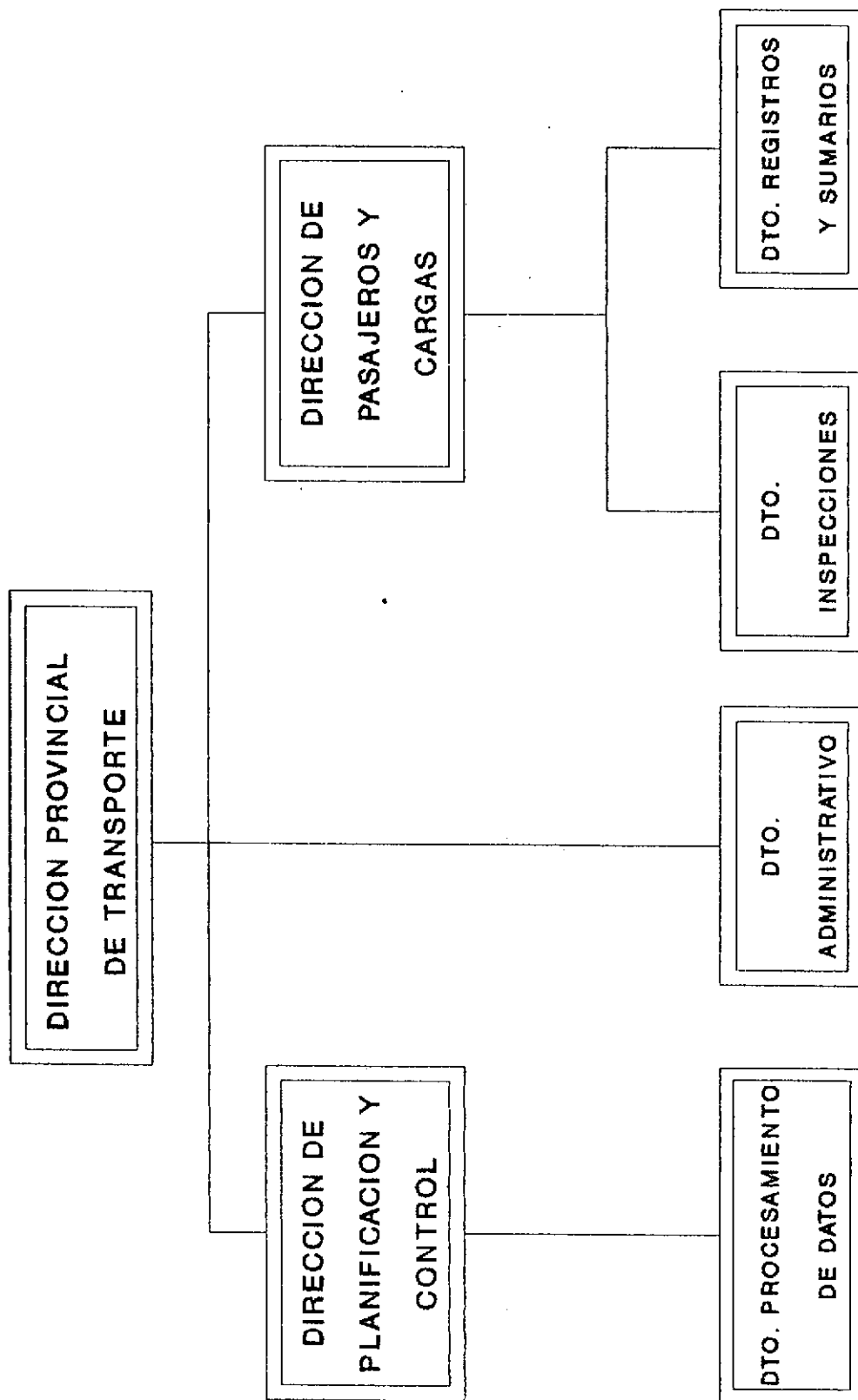
Se organiza en dos Direcciones:

- . Planificación y control, de la que depende el Departamento procesamiento de datos.
- . Pasajeros y cargas, de la que dependen los Departamentos Inspecciones y Registros y Sumarios.

Esta estructura no contempla el área básica de acción de la Dirección que es la de ser responsable del Régimen de Concesiones de Servicios Públicos de Transporte. Por ejemplo, no se encuentra entre las funciones de ninguno de los departamentos el entender en la licitación o concesión de líneas de transporte.

No obstante, no se considera oportuno proponer ninguna modificación formal en el organigrama puesto que los problemas que se juzgan críticos en el funcionamiento de la Dirección son independientes de la estructura orgánica. A su vez, ésta es

# ORGANIGRAMA



lo suficientemente elemental como para permitir que en ese marco se vaya reorganizando la asignación de tareas y metodologías de trabajo. Si se llega a mejorar la organización efectiva, en el futuro podría pensarse en una adecuación formal.

En cuanto a la dotación de personal, desde hace unos meses de 19 agentes, resulta en principio razonable y debería permitir una cobertura adecuada de todas las áreas y tareas. No se cuenta con información respecto al nivel de capacitación y experiencia en materia de transporte y servicios públicos en general del personal. La mayoría de las personas serían nuevas en el área, sin experiencia en el tema.

En rigor esto no constituye una limitación que no pueda subsanarse con cierta facilidad. La mayoría de las tareas cotidianas inherentes a una Dirección de Transporte pueden traducirse en procedimientos sencillos accesibles a cualquier empleado administrativo, en la medida en que haya standarización de procedimientos y claridad de objetivos.

#### ***6.2.2. La mecánica de funcionamiento***

En la actualidad hay voluntad política de ejercer las funciones y responsabilidades que un organismo como la Dirección Provincial tiene respecto al sistema de transporte. No obstante, la carencia de información y de metodologías de trabajo representan una seria limitación para materializar esa voluntad.

Cabe señalar que las actividades deben organizarse dentro de un plan de acción dado que de otra manera no podrá superarse el estado actual de atención a temas puntuales, aunque se incorpore tecnología y recursos. Como parte de la asistencia técnica resumida en este informe se analizó, en respuesta a la

consulta de las Autoridades pertinentes, los documentos preliminares de una licitación con la que se planteaba encarar el pedido de otorgamiento de permiso para la explotación de una línea de transporte entre Caleta Olivia y Río Gallegos. Se estima que dicho caso concreto es representativo de la situación en que se encuentra la gestión del sistema.

### **El pedido de permiso de explotación**

La DPT recibió dos solicitudes de concesión de permiso de explotación de la línea Caleta Olivia - Río Gallegos por parte de dos empresas prestatarias de otros servicios provinciales.

Las empresas avalan la solicitud haciendo mención de sus antecedentes empresarios e indicando genéricamente que dicha vinculación se encuentra en situación de déficit de oferta lo que significa un perjuicio para los usuarios.

### **La situación de la DPT**

Entre las concesiones o permisos vigentes hay dos que cubren la vinculación mencionada. Uno de ellos, de hecho no cumple con el servicio habiendo fraccionado la línea en San Julián. Esto se ha averiguado por conversaciones informales no habiéndose tomado conocimiento de que la DPT haya autorizado este fraccionamiento o que haya controlado y posteriormente apercibido a la empresa por el incumplimiento de las condiciones del permiso.

Por otra parte tampoco se cuenta con datos de tráfico de todo el corredor, que, como puede advertirse en la caracterización de la oferta realizada en este informe, es parcialmente cubierto por varias líneas.

En esta situación la DPT elaboró un Pliego de Bases y

Condiciones con el objeto de aplicarlo en primera instancia para la Licitación del servicio solicitado. Este Pliego se analiza a continuación para luego plantear una serie de consideraciones respecto al conjunto del problema.

## **El Pliego de Bases y Condiciones para el Establecimiento de Servicios de Autotransporte Público de Pasajeros**

Se realizará un breve comentario de los aspectos del Pliego que merecen alguna consideración:

### **1. Régimen Legal**

Se hace mención a la ley de transporte vigente Nº 799. Al respecto y dada la precariedad de dicha norma y estando en trámite parlamentario un nuevo proyecto sería conveniente contar con un marco legal adecuado en forma previa a iniciar algún proceso licitatorio.

### **2. Requisitos para ser oferentes**

Se reduce la posibilidad de participación como oferentes a las personas físicas o jurídicas que acrediten como mínimo dos años de antigüedad en el rubro o ya tengan permisos expedidos por la DPT. Este es un criterio restrictivo cuya razonabilidad no será analizada en este punto, pero que aún en el caso de mantenerse, debería estar avalado por la legislación pertinente.

Dentro del mismo capítulo se especifican los casos en que corresponde el llamado a Licitación Pública o Privada según la situación de oferta en que se encuentre la línea en cuestión. Estas disposiciones exceden claramente los alcances de un Pliego de Licitación que no puede establecer reglas que deben ser anteriores y en base a

las cuales se llama a una licitación.

### 3. Base metodológica de adjudicación

Al margen del hecho formal de que la metodología de adjudicación corresponde incluirla fuera del Pliego en sí mismo, los criterios expuestos y la asignación de puntajes resulta confusa y en algunos casos errónea. Por ejemplo en el rubro Solvencia Técnica se mezclan aspectos relativos al parque móvil ofrecido con los antecedentes empresarios como prestataria de servicios, que por otra parte son objeto de otro punto particular. Asimismo, en el rubro de garantía económico-financiera para sostener el servicio se pide una proyección para sólo seis meses, no se explicitan los criterios con que será evaluada la estimación de demanda y el indicador con que en definitiva se otorga puntaje por este rubro es por demás confuso.

### 4. Adjudicación y Contratación

Dentro de este acápite se incluye el listado de las cláusulas que, "como mínimo" deberá contener el Contrato de Concesión. Esta no es, nuevamente una tesitura correcta ya que los contenidos "mínimos" de los contratos deben estar establecidos previamente en el cuerpo legal correspondiente, no pudiendo quedar sujetos a modificaciones en cada llamado a concurso que se realice.

### 5. Comentarios Generales

El Proyecto de Pliego analizado presenta problemas formales y de fondo, algunos de los cuales han sido someramente reseñados. Dentro de los primeros cabe señalar la falta de sistematización del texto propuesto.



Un esquema más ordenado debería distinguir los siguientes grandes tópicos:

- OBJETO DEL LLAMADO Y CONDICIONES GENERALES
- CONDICIONES PARA LA PRESENTACION A LA LICITACION
- PROCEDIMIENTO DE SELECCION Y ADJUDICACION
- PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES
- METODOLOGIA DE EVALUACION

Al margen de estas cuestiones formales, entre las de fondo cabe distinguir dos, de distinta naturaleza. La primera se refiere a la inclusión en el pliego de normativas que deben ser previas al mismo y sobre las cuales se valida el proceso licitatorio. De no ser así podrían establecerse condiciones distintas para cada concurso motivando situaciones de inequidad e inseguridad jurídica. Las segundas se refieren a temas que si corresponden ser incluidos en un pliego pero que a nuestro juicio merecerían otro tratamiento.

El tema que aparece como más crítico es el de la capacidad de gestión del proceso licitatorio. Suponiendo perfeccionado el Pliego, la evaluación de ofertas y la tramitación de los contratos correspondientes requiere una participación idónea de la Autoridad de Aplicación. Además de ello, y tomando un aspecto puntual, las limitaciones de gestión se presentan, por ejemplo al preguntarse cómo evaluará la DPT el desempeño de los oferentes que ya sean concesionarios (tema que merece una puntuación en las ofertas) si no se lleva registro de apercibimiento y sanciones aplicadas aún en los casos en que se hayan realizado inspecciones y controles.

### **6.3. El Marco Legal**

En los párrafos siguientes se realiza una sucinta caracterización de la ley vigente que confirma la opinión de

las autoridades provinciales respecto a su insuficiencia y precariedad.

Posteriormente se analiza el Proyecto de Ley elaborado en la Provincia respecto al cual se incluyen apreciaciones o comentarios de aquellos aspectos sobre los que se estima conveniente alguna corrección o modificación. A los efectos de que resulte comprensible, se incluye en ANEXO VI una copia de los textos analizados.

#### *6.3.1. Ley de Transporte en vigencia*

La ley N° 799, que fuera sancionada y promulgada el 16 de marzo de 1973 es un texto breve (dieciocho artículos incluido el de forma), que fija una serie de pautas generales con respecto a la autoridad de aplicación; al servicio de transporte de pasajeros (al que califica como servicio público) y su prestación a través de la figura de la concesión; a la licitación pública como procedimiento de selección previo a la adjudicación del servicio; y, además, se incluye una simple mención respecto del transporte de cargas, con relación al cual se establece que sea autorizado en forma directa. En cuanto a las penalidades, remite a futuras disposiciones reglamentarias.

El texto es insuficiente, por cuanto no incluye temas que pueden resultar esenciales. En efecto, el criterio de adoptar una técnica normativa que privilegie un contenido de lineamientos básicos por sobre una descripción de carácter reglamentarista, no es en sí mismo descalificable, sino que incluso puede llegar a ser aconsejable. Sin embargo, cuando se omite legislar sobre aspectos de fondo que pueden tener incidencia en cuanto a restringir o limitar derechos individuales, se genera un vacío que luego no puede ser subsanado por la vía reglamentaria. Por otra parte en este

caso, la reglamentación aún no ha sido dictada.

A título ilustrativo merecen señalarse algunos temas que no aparecen tratados en el texto legal, a saber:

- a) Atribuciones de la autoridad de aplicación;
- b) Condiciones para ser concesionario;
- c) Derechos y obligaciones del concedente y del concesionario;
- d) Régimen de penalidades, aunque sólo sea descripto de un modo global y genérico, fijando parámetros básicos que permitan identificar infracciones y sanciones. En cambio el texto legal remite totalmente a la reglamentación, lo cual no representa un criterio recomendable.

#### ***6.3.2. Proyecto de Ley elaborado en la Provincia***

Para reemplazar la norma legal vigente, la Provincia ha redactado un proyecto de ley de transporte interurbano por automotor para la Provincia de Santa Cruz que fuera presentado en 1991 para su tratamiento legislativo.

El citado proyecto consta de 121 artículos divididos en doce títulos. En general, el mismo fue elaborado con la idea de abarcar la mayor cantidad de temas que se refieren a la materia.

Se incluyen disposiciones con relación a lo siguiente:

- . Autoridad de aplicación
- . Transporte de pasajeros y de cargas
- . Derechos y obligaciones del transportista de pasajeros y cargas
- . Derechos y obligaciones de los usuarios del trans-

porte de pasajeros y del dador de cargas

- . Cargas máximas
- . Régimen tarifario
- . Fondo provincial del transporte.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo señalado, se aprecia una significativa imprecisión terminológica, así como también se advierte que algunos temas no fueron tratados convenientemente, con la suficiente sistematización, o bien, que se omitió considerar determinados aspectos que también pueden resultar relevantes. Por el contrario, se regulan otros que no poseen similar entidad para aparecer en un texto legislativo.

En el ANEXO VII se realiza un detallado análisis del proyecto, señalándose los aciertos y las imprecisiones u omisiones que el mismo presenta. Como conclusión de dicho análisis puede decirse que el texto proyectado, si bien pretende ser ambicioso en cuanto a contemplar una gran cantidad de temas relativos a la materia, aparece en cambio - como ya fue puntualizado - como incompleto y sin la debida sistematización, presentando además imprecisiones terminológicas que confunden su contenido.

Por ello y en función de las modificaciones ya descriptas al régimen de autotransporte de pasajeros a nivel nacional, se incluye una propuesta de anteproyecto de Ley de Transporte (Capítulo 8) cuyo espíritu y características surgen de las conclusiones y recomendaciones que se presentan en el próximo capítulo.

## **7 - CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En este capítulo se resumen las conclusiones que se han planteado y fundamentado a lo largo del estudio, como paso previo al planteo de un conjunto de recomendaciones.

### **7.1. Conclusiones**

- i. El sistema de transporte de la Provincia de Santa Cruz se encuentra especialmente expuesto a factores que escapan al control de las autoridades locales.

En primer lugar, el intercambio internacional de personas, bienes y servicios que tiene lugar en algunas zonas. Esta actividad escapa al control de las autoridades locales en el sentido más amplio ya que depende de políticas de nivel nacional y también en el sentido más restringido ya que debe tramitarse ante las autoridades nacionales toda acción que involucre relaciones internacionales.

En segundo lugar, la fuerte vinculación de la Provincia con otras zonas del país es otra fuente de exposición ya que quedan fuera de su órbita los tráficos principales, viajes más largos, con mayor capacidad de pago, etc.

En tercer lugar, la heterogénea distribución geográfica de actividades, con el denominador común de la baja densidad y largas distancias, es una limitación para lograr niveles aceptables de rentabilidad junto a calidad de servicio para los usuarios.

- ii. Regular, gestionar y controlar un sistema de transporte sujeto a las limitantes señaladas no es sencillo y requiere el monitoreo permanente y el desarrollo de soluciones atípicas. La Provincia ha manifestado un atraso notable al respecto: la práctica inexistencia de la Dirección de Transporte, la carencia de instalaciones,

móviles, métodos de trabajo, marco legal adecuado, etc. fueron la característica de la intervención del Estado Provincial sobre el sistema hasta hace poco tiempo.

- iii. La conjunción de los dos tipos de limitantes señalados hizo que el sistema de líneas provinciales se desarrollara en una suerte de vacío legal e institucional. De hecho el sistema ha funcionado como desregulado, las empresas determinan las variables de la oferta y han buscado adecuar las mismas (frecuencias, horarios, tipo de vehículos, etc.) para lograr márgenes de utilidad que les permitieran desarrollar la actividad. En el caso en que ello no fuera posible abandonan los servicios o compensan la rentabilidad con actividades conexas.
- iv. Para los usuarios, el sistema ofrece pocas opciones, debiendo quedar sujetos al tipo de servicios que las empresas están dispuestas a prestar y a las tarifas que las mismas, en los hechos, determinan.
- v. En el último año se advierte la decisión política de asumir el rol de la administración provincial respecto al sistema de transporte. Ello se ha materializado dotando a la DPT de espacio y personal, promoviendo la actualización de la legislación y efectuando inspecciones.
- vi. A nivel nacional se ha producido un cambio de importancia en materia regulatoria del autotransporte interurbano de pasajeros que seguramente impactará a la Provincia con la llegada de nuevas líneas nacionales, además de requerirse una definición del Gobierno Provincial respecto a la nueva concepción de intervención del Estado en el sistema.

## 7.2. Recomendaciones

En este punto se exponen los posibles cursos de acción que se presentan dada la nueva situación planteada a nivel nacional y la existente en el sistema de transporte de la Provincia.

### La interacción con el nivel nacional

Independientemente que la Provincia decida o no adherir a los principios de desregulación propiciados a nivel nacional lo cierto es que de hecho no quedará ajena a sus consecuencias.

En primer lugar, la implementación de nuevas reglamentaciones en cuanto a Tránsito y Transporte implican modificaciones a:

- i. el Régimen de Revisión Técnica de Vehículos,
- ii. la Antigüedad del Parque,
- iii. los Horarios de los Servicios,
- iv. las condiciones de trabajo de los conductores,
- v. el Régimen de Otorgamiento de Licencias de Coducción Profesionales.

Respecto a este conjunto de temas en lo inmediato podría encararse:

- i. una revisión de la normativa provincial al respecto,
- ii. una adecuación de las normas en caso de resultar necesario,
- iii. revisar los horarios autorizados para determinar si cumplen con las normas de velocidad,
- iv. adecuar los procedimientos de habilitación y revisión periódica de vehículos y de otorgamiento de licencias de conductor.

En cuanto a la nueva clasificación y normativa para la

operación de servicios nacionales, en lo inmediato es conveniente que la Provincia pueda tener fluido acceso a:

- i. las notificaciones de establecimiento de servicios de tráfico libre que involucren al territorio provincial,
- ii. la intención de las empresas locales respecto a la operación de este tipo de servicios<sup>2</sup>,
- iii. la intervención provincial en el otorgamiento de viajes especiales u ocasionales bajo las nuevas disposiciones.

Respecto al conjunto de temas involucrados aparece como imprescindible manifestar una más activa presencia de las autoridades provinciales, tanto en su contacto con la Secretaría de Transporte como en la participación en el COMITE FEDERAL DE TRANSPORTE.

Se estima que estas acciones resultan imprescindibles y que no pueden ser reemplazadas por la obtención indirecta de información. Esto es así porque dadas ciertas indefiniciones en los instrumentos legales recientes y la falta de adecuación institucional de las respectivas Autoridades de Aplicación hasta el presente, se abre un período de definiciones y negociaciones del que la Provincia no debería quedar excluida.

---

<sup>2</sup> En este sentido puede plantearse una situación conflictiva dado que varias empresas tenían presentaciones efectuadas a la Secretaría de Transporte, que a partir de la nueva reglamentación han caducado. En el caso de las empresas que ya operaban alguna línea nacional la alternativa que se presenta es la operación de servicios de tráfico libre. En cambio aquellas que no contaban con algún permiso previo quedan automáticamente fuera de este mercado.



## Las acciones hacia el Sistema Provincial

En virtud del análisis efectuado respecto al Sistema Provincial de Transporte Interurbano en este estudio, aún con las limitaciones varias veces señaladas, se estima que:

- i. no resulta conveniente una adhesión inmediata al régimen propuesto a nivel nacional en todos sus alcances.
- ii. podría intentarse un régimen "intermedio" que liberalizara las condiciones de acceso al mercado pero permitiera conservar algunos resortes para garantizar la atención a zonas de menor atractivo en cuanto a rentabilidad de servicios.

Esta filosofía es la que se ha intentado plasmar en el Anteproyecto de Ley de Transporte que se presenta en el siguiente capítulo. El mismo otorga una gran flexibilidad para que la Autoridad de Aplicación pueda ir graduando el grado de regulación; pero al mismo tiempo provee un amrco transparente y de seguridad jurídica para los operadores.

## Fortalecimiento de la Dirección de Transporte

En paralelo a lo anterior, y en cierta forma independiente de la orientación de la decisión política definitiva, lo que resulta, a juicio de este estudio, imprescindible es el fortalecimiento de la DIRECCION PROVINCIAL DE TRANSPORTE. Al respecto se presentan algunas ideas:

- i. Incorporación de Personal Técnico: si bien como se mencionó en otros capítulos, las tareas rutinarias de una Dirección de Transporte no son de alta complejidad teórica o técnica, la coyuntura actual a nivel nacional implica la capacidad de discusión y planteo de

alternativas teórico-prácticas de políticas. A su vez, la coyuntura provincial y en particular de la DPT implica la definición de procedimientos y rutinas, no sólo su implementación. Si por motivos de orden administrativo no fuera posible la incorporación de personal técnico, se propone el establecimiento de convenios con institutos de nivel terciario, que pudieran proveer, en forma de pasantías, estudiantes avanzados y tomar el tema de la reorganización del transporte como caso práctico de alguna cátedra afín.

- ii. Descentralización del contralor: los ejemplos mencionados a lo largo de este estudio, son indicativos de las particularidades de la prestación del servicio y de los requerimientos de la demanda en distintas zonas de la Provincia. No parece probable que el sistema pueda monitorearse exclusivamente desde Río Gallegos o con controles esporádicos. En este sentido es que se propone una delegación en los municipios de las tareas de fiscalización, recepción de información estadística y de las demandas de los usuarios. Estas funciones serían una complementación adecuada de la administración de terminales que ejercen los municipios.
- iii. Creación o formalización de una instancia orgánica de participación de los organismos que tienen injerencia en algún aspecto relacionado con el transporte provincial: DPT, Subsecretaría, Dirección de Turismo, Vialidad Provincial, Policía Provincial, Municipalidades, otras. Se conformaría de esta manera un CONSEJO, con funcionamiento permanente y reuniones periódicas.
- iv. Sistematización de la información: una tarea en la que se puede avanzar de inmediato es la de sistematización de la información disponible junto al pedido de cumplimiento de

envío de información estadística a las empresas, que en general no cumplimentan en tiempo y forma esta obligación. Se adjuntan modelos de formularios para efectuar esta recopilación y sistematización.

# FICHA DE RESUMEN DE TRAFICO

Línea: (identificada por sus cabeceras)

Empresa: (se abrirán tantas fichas como empresas operen sobre una misma línea).

## PASAJEROS TRANSPORTADOS

AÑO	SENT.	MESES												TOTAL
		E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
1985	IDA													
	VUELTA													
1986	IDA													
	VUELTA													
1987	IDA													
	VUELTA													
1988	IDA													
	VUELTA													
1989	IDA													
	VUELTA													
1990	IDA													
	VUELTA													
1991	IDA													
	VUELTA													
1992	IDA													
	VUELTA													
1993	IDA													
	VUELTA													
1994	IDA													
	VUELTA													
1995	IDA													
	VUELTA													

## CARACTERIZACION DE LINEA

CABECERAS: (Indicar localidad de comienzo y fin del recorrido en un sentido)

--	--

EMPRESA:

--

LONGITUD (KM):

--

PASAJEROS TRANSPORTADOS POR AÑO:

(En ambos sentidos por separado)

AÑO	IDA	VUELTA

NUMERO DE SERVICIOS SEMANALES - HORARIOS

(En ambos sentidos por separado)

IDA	
DIA	HORARIO

VUELTA	
DIA	HORARIO

VEHICULOS UTILIZADOS EN ESTA LINEA

(CON EXCLUSIVIDAD O LOS DE USO MAS FRECUENTE)


ITINERARIO

LOCALIDAD						
KM						

LOCALIDAD						
KM						

EMPRESA:

[illegible]

	CANTIDAD
CONDUCCION	
TRAFICO	
TALLER	
ADMINISTRACION	
TOTAL	

SUPERFICIE GARAGE	
SUPERFICIE ADMINISTR.	
SUPERFICIE PLAYA	

**EMPRESA :**

**LINEA :**

**PERIODO : ANUAL**

**FRECUENCIA ANUAL :**

**CAPACIDAD MEDIA :**

**KM. TOTAL DE LA LINEA :**

LOCALIDAD	TRAFICO DE IDA			TRAMO	
	SUBEN	BAJAN	PASAN	OCUP.	DIST.
San Julian	295	0	295	0.36	56
Bella Vista	0	2	293	0.36	116
Hotel Avenida	1	15	279	0.34	38
Gdor. Gregores	91	243	127	0.16	74
Hotel Riera	0	14	113	0.14	33
Tamel Aike	0	19	94	0.12	16
Hotel Horquetas	0	38	56	0.07	73
Hotel Olnie	5	2	59	0.07	31
Bajo Caracoles	0	58			
TOTAL PASAJEROS TRANSPORTADOS			392		
FACTOR OCUPACION			0.23		

LOCALIDAD	TRAFICO DE VUELTA			TRAMO	
	SUBEN	BAJAN	PASAN	OCUP.	DIST.
Bajo Caracoles	37	0	37	0.05	31
Hotel Olnie	1	3	35	0.04	73
Hotel Horquetas	31	0	66	0.08	16
Tamel Aike	22	0	88	0.11	33
Hotel Riera	18	0	106	0.13	74
Gdor. Gregores	229	77	258	0.32	38
Hotel Avenida	6	3	261	0.32	116
Bella Vista	1	0	262	0.32	56
San Julian	0	262			
TOTAL PASAJEROS TRANSPORTADOS			345		
FACTOR OCUPACION			0.20		

## **8. ANTEPROYECTO DE LEY PROVINCIAL DE TRANSPORTE**

A continuación se incluyen:

- i. Mensaje de Elevación
- ii. Texto del Anteproyecto



**ANTEPROYECTO DE LEY  
PROVINCIAL DE TRANSPORTE  
PARA LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ**

**INTRODUCCION**

Cuando se elabora la formulación de un anteproyecto de ley de transporte por automotor -en el caso para la provincia de SANTA CRUZ- necesariamente se debe tratar de abarcar la totalidad de las materias o temas que en forma sustancial están referidos a la prestación de los servicios de transporte de carácter masivo, que a través de dicho modo se realizan dentro del ámbito territorial de la provincia.

En el presente trabajo, se tomaron en cuenta los antecedentes legislativos vinculados con la Provincia de SANTA CRUZ, -especialmente el proyecto elaborado en el seno de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia-, además de otros antecedentes tanto de índole nacional como provincial, e incluso de carácter internacional.

Ello permitió bosquejar una propuesta que pretende contener todos aquellos aspectos cuya inclusión se considera imprescindible en la normativa legal, dejándose las cuestiones operativas, funcionales o de ejecución, al resorte del cometido reglamentario.

A continuación se hará una breve descripción del contenido del proyecto, explicando sucintamente la consideración que cada capítulo merece.

Con respecto al ámbito de aplicación material de la norma que se propicia, se hace necesario definir la naturaleza de todos aquellos servicios que resultan comprendidos dentro del texto

legal a proyectarse. Como consecuencia de ello se entendió conveniente definir con claridad el correspondiente ámbito de aplicación material y territorial o espacial, a fin de establecer fehacientemente cuáles prestaciones revisten el carácter de servicio público, cuáles se los considera como de oferta pública o interés general y cuáles encuadrarían en el concepto de transportes privados.

Asimismo aparece como esencial realizar una adecuada delimitación de la competencia, señalando específicamente la autoridad de aplicación de la norma legal, y, además, fijando las atribuciones de que la misma estará investida con el objeto de poder satisfacer cumplimiento de su cometido.

En materia de operadores de los servicios se indica quiénes se encontrarían en condiciones de adquirir tal condición, concluyéndose en un primer análisis, que podrán ser todos aquéllos con capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, independientemente que se trate de personas físicas o jurídicas, remitiendo a la normativa reglamentaria, la determinación de las pautas básicas en cuanto a las aptitudes que deberían reunir los prestatarios.

En cuanto a la figura jurídica en base a la cual el operador privado estaría interrelacionado con la autoridad pública, y se encontraría autorizado para efectuar el servicio, cabe expresar que la figura variaría según la específica naturaleza de los servicios, adelantándose que si se tratara de un servicio público, la relación Estado Provincial-operador privado se materializaría a través de la concesión, mientras que si el servicio fuera de aquéllos que se califican como de interés general, la relación jurídica se instrumentaría a través de la denominada habilitación. El permiso -en cambio- se ha limitado para el caso de prestaciones precarias.

Asimismo, se considera conveniente incluir en el proyecto, contenidos referidos a las condiciones de desempeño del personal de conducción en lo atinente a su aptitud profesional y a normas mínimas de naturaleza laboral, vinculadas con la específica tarea que el mismo realiza. En igual sentido corresponde reglar aspectos básicos relacionados con el material rodante e instalaciones fijas afectadas a la prestación del servicio.

Además se entiende pertinente regular aspectos vinculados a la intervención de la Autoridad Administrativa en la fijación del precio máximo del servicio público -corrientemente denominado tarifa- y en la posibilidad de señalar indicadores de referencia en aquéllos servicios caracterizados como de interés general.

En materia de control y fiscalización se propone un régimen adecuado tendiente a la verificación de la conducta de los operadores de los servicios, con el fin de apreciar su comportamiento como prestatarios y su grado de acatamiento a las normas de naturaleza legal o reglamentaria vinculada a la realización de los servicios. Ello debe ir acompañado de un conveniente régimen sancionatorio, destinado sobre todas las cosas a promover conductas ajustadas a derecho y desalentar la comisión de transgresiones, todo ello en función de procurar la correcta satisfacción del interés público.

El contenido antes señalado resume la experiencia argentina de los últimos años, tanto nacional como provincial, y recoge asimismo, antecedentes internacionales. En especial toma en cuenta algunas pautas de flexibilización contenidas en el Decreto 958/92 dictado recientemente por el Poder Ejecutivo Nacional. El concepto que ha guiado la elaboración del anteproyecto es el de establecer un marco legal que, a la vez que facilite la actuación del Estado en cuanto a la

consecución del bien común, se fundamente en las circunstancias de índole cotidiana en que se desenvuelve la actividad, y brinde a operadores y usuarios las pautas necesarias conforme a las cuales deben ajustar su respectivo comportamiento.

## ANALISIS DEL PROYECTO

### PARTE GENERAL

#### CAPITULO I. AMBITO DE APLICACION

Se refiere a la determinación de la jurisdicción territorial y a las clases de servicios a los cuales será aplicable la norma.

Al respecto, los mismos son clasificados en función de su naturaleza (públicos, de interés general, privados), y del objeto del transporte (personas o cosas) a que se refieran los mismos.

Asimismo se trató de señalar las diferencias que existen entre servicio público, servicio de interés general (también dado en llamar de oferta pública) y servicio privado.

En materia de servicio público, si bien no existe un concepto uniforme en la doctrina, cabe concluir que se trata de toda actividad de la Administración Pública que tiende a satisfacer necesidades e intereses de carácter general, para garantizar la satisfacción de ciertas exigencias sociales, que presenta los caracteres de continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad, igualdad y obligatoriedad.

El caso típico de servicio público de transporte lo constituye

el servicio regular de pasajeros, respecto del cuál el Estado interviene en beneficio del público usuario en general que no tiene posibilidad de participar en el precio y condiciones de prestación de dicho transporte.

El servicio de interés general o también denominado de oferta pública supone una actividad de interés general que si bien puede brindar satisfacción a necesidades de índole colectivo, no constituye un servicio público, ya que si bien la oferta está dirigida a generalidad de usuarios, no lo es en cambio hacia una universalidad indeterminada de aquéllos, puesto que la oferta apunta hacia un sector de características específicamente determinadas. Asimismo desaparecen otros caracteres antes señalados, como ser la uniformidad, igualdad, continuidad, obligatoriedad, regularidad. Es por ello que ante tal tipo de servicio la intervención de la autoridad pública se limita a velar la realización de la prestación, pero no como prestación de transporte en sí misma, sino en cuanto forma parte de un proceso destinado a satisfacer otras necesidades de un interés general de la comunidad. Por otra parte, el usuario del servicio no resulta ser el público en general, sino que preferentemente está dirigida a un específico y determinando sector de la población. El ejemplo típico de tales servicios lo representa el transporte de mercaderías o cosas. En el mismo, la intervención del Estado no lo es en función del servicio en sí mismo como en el caso del transporte de personas, procurando salvaguardar los derechos de aquéllas, sino que su participación se limita únicamente a los actos necesarios que aseguren el abastecimiento de la comunidad en la medida en que dicho transporte integre un proceso económico que incida en la circulación de los bienes, elementos éstos vitales para la comunidad.

Por último el servicio privado es aquél respecto del cuál no

existe oferta pública en cuanto a su prestación. En dicha categoría se encuentran los servicios por cuenta propia y los servicios contratados.

## **CAPITULO II. AUTORIDAD DE APLICACION**

Es el órgano al cuál la ley le atribuye competencia para la ejecución y aplicación de la ley.

Asimismo se prevé la posibilidad referida a que la Dirección Provincial de Transporte pueda promover la celebración de acuerdos -por parte del Poder Ejecutivo Provincial-, con el Estado Nacional, sujeto a la posterior ratificación legislativa en el orden provincial, con referencia a la programación, coordinación y fiscalización de los servicios de transporte de jurisdicción nacional que se desarrollen dentro del territorio de la provincia, con el fin de asegurar una eficaz complementación entre estos y los servicios locales. Asimismo se incluye la facultad de celebrar acuerdos con las demás provincias, a los fines de asistencia técnica y profesional, relacionada con la planificación y control del transporte por automotor.

## **CAPITULO III. ENTE COORDINADOR DE NATURALEZA INTERJURISDICCIONAL**

Se entendió conveniente facultar al Poder Ejecutivo Provincial, a fin de que pueda propiciar la creación de un Ente Coordinador de Transporte de naturaleza multijurisdiccional, ante la eventualidad de presentarse una situación de concurrencia entre el Estado Provincial y uno o mas municipios de los establecidos en el mismo, en cuanto a la competencia sobre aspectos de distinta índole que puedan tener vinculación o incidencia respecto del transporte por automotor en una zona geográfica determinada, y resulte conveniente fijar políticas

y objetivos comunes en orden a establecer criterios económicos y de gestión operativa que puedan luego ser aplicados a los servicios que se efectuen en el ámbito territorial de que se trate.

A los efectos de dicha creación el órgano ejecutivo dará intervención a la Legislatura provincial, a través del correspondiente proyecto de norma legislativa.

#### **CAPITULO IV - REGISTROS PROVINCIALES**

Se propicia crear el Registro Provincial de Transporte de Pasajeros y de Cargas por Automotor, disponiéndose que por vía reglamentaria se determinará los requisitos exigibles para hacer efectiva la respectiva inscripción.

#### **CAPITULO V - DE LOS OPERADORES DE LOS SERVICIOS**

Los operadores de los servicios de transporte por automotor de personas o cosas, podrán ser personas físicas o jurídicas, remitiéndose a la Reglamentación todo aquello que se vinculen a los requisitos y condiciones que deberán satisfacer las mismas.

#### **TITULO VI - PERSONAL DE CONDUCCION**

El personal de conducción afectado a los servicios de transporte por automotor, deberá poseer aptitud física y psíquica adecuada, además de la idoneidad teórico-práctica para ejercer su función específica.

En función de ello resultaría suma utilidad estructurar los medios tendientes a brindar una conveniente capacitación de los mismos, como consecuencia de la cual se facilitarían conocimientos que se relacionen con las normas de tránsito, la seguridad vial, el trato con el usuario, y demás obligaciones

inherentes a la tarea de conducción.

En lo que respecta al otorgamiento del Documento Habilitante, cabe señalar que la misma será expedida por la autoridad competente por el período de vigencia que expresamente se determine. Por vía reglamentaria se fijarían los requisitos y condiciones para su obtención.

En lo que se refiere al régimen laboral, cabe remitirse a lo dispuesto por las normas de fondo vigentes en materia de contrato, jornada legal, accidentes y convenciones colectivas de trabajo.

Asimismo por vía reglamentaria se dictarán normas que aseguren, en determinados casos, la doble conducción y los períodos de descanso. Desde ya se entiende pertinente fijar en el transporte de personas un lapso máximo de conducción ininterrumpida, en cual no podrá exceder de seis (6) horas.

## CAPITULO VII - MATERIAL RODANTE

El vehículo es el medio indispensable en la concreción del transporte, ya sea para efectuar viaje o el traslado de la carga. Asimismo la circulación vehicular generada por la prestación del transporte hace necesario establecer pautas y parámetros a fin de garantizar la seguridad en el tránsito.

Como consecuencia de ello, es imprescindible que el Estado provincial, a través de la Autoridad de Aplicación la materia, y de todos aquéllos organismos específicos que correspondan establezca las principales normas técnicas de diseño a las que deberán ajustarse los fabricantes de vehículos automotores, de acoplados y semirremolques y de carrocerías.

Dichas normas técnicas deben complementarse con lo que esta-



blezca la legislación de tránsito, y señalar cuáles son las condiciones de seguridad que deben observar los vehículos de transporte por automotor.

Asimismo, para los vehículos afectados a los servicios de transporte de pasajeros, se entiende conveniente establecer la obligatoriedad de la verificación técnica periódica, a realizarse en períodos de tiempo que podrán variar de acuerdo a la antigüedad de cada una de las unidades, de acuerdo al protocolo técnico en base al cual se deberá realizar las referidas verificaciones.

La titularidad del dominio del material rodante afectado al transporte de personas, deberá corresponder al prestatario del servicio. Sin perjuicio de ello, podrá permitirse el arrendamiento, comodato o compraventa con reserva de dominio.

## CAPITULO VIII - INSTALACIONES FIJAS

Se apreció la conveniencia de incluir una disposición que establezca que las estaciones terminales y de concentración de cargas, talleres destinados a la atención de servicios de guarda, reparación o mantenimiento de unidades vehiculares de transporte puedan ser de propiedad pública o privada.

Si se tratare de un inmueble de propiedad de las empresas prestatarias, el mismo servirá para la explotación que realizan las mismas y para soporte técnico administrativo de aquéllas.

Asimismo se incorpora la idea según la cual la Autoridad de Aplicación podrá exigir a las empresas de transporte que operen en el marco de la presente ley, a utilizar las estaciones terminales o de concentración de cargas, en su caso.

## TITULO IX - REGIMEN SANCIONATORIO

Se propone instrumentar un régimen de sanciones a ser aplicado como consecuencia de la comisión de infracciones a las disposiciones legales y reglamentarias, por parte de los prestatarios de servicios de transporte por automotor sometidos a la jurisdicción provincial

Dicho régimen debe resultar útil a fin de posibilitar a la Autoridad competente el ejercicio de un adecuado control en cuanto a la ejecución de los referidos servicios, y de ese modo sancionar, cuando correspondiera, las conductas que transgredan las aludidas disposiciones, a fin de evitar que tales conductas puedan llegar a producirse, con el objeto de preservar el interés público.

Como en todo régimen sancionatorio, se debe incluir la mención taxativa de las sanciones, estableciéndose asimismo la enumeración de las distintas infracciones, con indicación de la sanción que en cada caso corresponda.

Además, podría establecerse por vía reglamentaria la descripción específica de las conductas que configuren las distintas infracciones a que anteriormente se hizo referencia, señalándose las penas que respectivamente les correspondan, todo ello siempre dentro del parámetro general que se fija en el texto legal para cada infracción.

Conforme a lo expresado, se propicia establecer las siguientes sanciones:

- apercibimiento

- multa

- suspensión de la concesión

- caducidad parcial o total de la concesión

Como sanciones accesorias, cabría incluir la referida a la inhabilitación temporal o perpetua del personal de conducción.

Por otra parte, se sugiere incorporar como medida preventiva, la desafectación del personal de conducción, vehículos e instalaciones fijas, en caso de darse la comisión de un acto u omisión que constituyesen infracción, en tanto subsistiese la irregularidad y sin perjuicio de la sanción que pudiera corresponder.

Se regula asimismo el instituto de la reincidencia, que se produce cuando el infractor, dentro de un período determinado de tiempo de haber incurrido en una infracción, cometiese otra falta de igual naturaleza a la que dió motivo a la primera sanción. La reincidencia se cuenta por período corrido, no calendario y se aplica tanto en los casos de sanciones de multa, como en la inhabilitación temporal y en el de suspensión de la concesión.

Los sujetos pasibles de ser sancionados son, en todos los casos, los transportistas que realicen servicios sometidos a la jurisdicción de la Autoridad Provincial, y asimismo, en algunas ocasiones puede ser pasible de sanción el personal de conducción, por alguna falta que se refiera a su actuación personal en el desempeño de la tarea de conducción, relativa a la inobservancia de normas específicas, y en virtud de la cual pudiese poner en peligro la seguridad del servicio, de los usuarios y de terceros no transportados.

Existen, además, situaciones en las cuales el sujeto sancionado no resulte ser un transportista autorizado por el Organo competente. Tal es el caso del operador clandestino, que efectua transporte sin observar las normas pertinentes en materia de concesiones, y que por lo tanto, su conducta resulta punible.

Como consecuencia de la comprobación o denuncia de un hecho, que prima facie podría resultar configurativo de infracción, procede sustanciar el debido procedimiento que garantice el correspondiente derecho de defensa al imputado, el cual en virtud de ello toma intervención en el trámite y tiene oportunidad de presentar descargo y ofrecer prueba. Asimismo, la Autoridad de Aplicación puede de oficio disponer la producción de los medios probatorios que estime pertinentes, con el objeto de procurar el conveniente esclarecimiento del hecho a fin de posibilitar el consecuente deslinde de responsabilidades. Una vez que hubiera tomado intervención el interesado, y con posterioridad a la producción de las pruebas y presentación de los alegatos, si los hubiere, la actuación se halla en condiciones de ser resuelta, imponiendo la sanción en caso de resultar comprobada la responsabilidad del imputado, o disponiendo el archivo de lo actuado, de haberse determinado que la infracción no fue cometida o cuando no existieren elementos suficientes para decidir acerca de la aplicación de la sanción.

La sanción será impuesta por la Autoridad Competente, teniendo en cuenta el tipo de sanción que se aplique.

Los actos que impongan las sanciones previstas en la ley, serán susceptibles de los recursos administrativos y judiciales que establezcan las normas específicas.

El pago de la sanción de orden pecuniario deberá realizarse, una vez que se encuentre firme el acto por el cual la misma fue aplicada. En caso de incumplimiento, el cobro se hará efectivo conforme al procedimiento de ejecución fiscal, para lo cual el acto referido, constituirá título suficiente al efecto.

## PARTE ESPECIAL: TITULO I - TRANSPORTE DE PERSONAS

### Capítulo I: De los servicios de transporte de personas

Se refiere a las categorías de servicios que quedan incluidos dentro el marco de regulación de la norma legal. Dichos servicios son clasificados en función de su naturaleza (públicos regular, turismo, contratado, privado exclusivo).

Asimismo se realiza la diferenciación entre servicio público, servicio de interés general (también dado en llamar de oferta pública) y servicio privado, conceptos que ya han sido tratados con anterioridad.

### Capítulo II - De la Concesión

La concesión es el acto mediante el cuál el Estado encomienda a una persona -física o jurídica- por un tiempo determinado, la organización y funcionamiento de un servicio público. El concesionario actúa a su propia cuenta y riesgo percibiendo por su labor la retribución que puede consistir en el precio pagado por los usuarios o en subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o en ambas cosas a la vez (MARIENHOFF, cit. T III-B pág. 577; HAURIOU "Precis de droit administratif et de droit public" pág. 1015; BLONDEAU "La concesión de service public", pag. 243; SAYAGUES LASO "Tratado de Derecho Administrativo" T 2 pág. 12; CAETANO "Manual de direito administrativo" pág. 304 y 559), criterio que también ha sido compartido por la jurisprudencia (C.S. J.N. FALLOS 141-268; 183-116; 158-268, entre otros).

En la concesión de servicio público la titularidad de la competencia corresponde exclusivamente al Estado, siendo solamente su ejecución concedida a los particulares, sin mengua de los atributos esenciales del Poder Estatal,

revistiendo por lo tanto el carácter de contrato de derecho público (C.S.J.N. fALLOS 211-83, 188-9).

La concesión es un contrato administrativo en el cuál prevalece el carácter "intuitu personae" se otorga con el fin de satisfacer un interés público. Debe ser ejecutada directamente por el concesionario y no puede ser transferida sin autorización del concedente.

Dicho vínculo jurídico tiene naturaleza contractual y representa un régimen útil para "garantizar que las prestaciones se realicen con predominio del interés público (Barra, Rodolfo Carlos "Hacia una interpretación restrictiva del concepto jurídico de servicio público" LL 1982-B, pág. 363).

En cuanto a los requisitos para ser concesionario, así como también en lo relativo a los elementos que debe contener el respectivo contrato de concesión, debería ser materia de regulación por vía reglamentaria.

Solamente deberían ser adjudicados en concesión, aquellos servicios regulares de transporte de pasajeros por automotor.

La concesión será adjudicada previa convocatoria pública realizada por la autoridad de aplicación y cumplimiento de los requisitos básicos exigidos por la misma. De existir un número de interesados que supere las necesidades de prestación de servicios, la autoridad competente podrá realizar un procedimiento licitatorio que posibilite la concurrencia e igualdad entre todos los interesados.

El procedimiento de selección supone un posterior acto de adjudicación y subsiguiente aceptación del adjudicatario, para concluir en la posterior celebración del contrato de concesión de servicio público.

En lo que respecta a la duración de la concesión, es opinión generalizada la que entiende que las concesiones de servicios deben ser temporarias, vale decir por un número determinado de años. Dicho número dependerá de las circunstancias de cada caso, y en especial del criterio que tenga el concedente respecto del servicio, y el término mínimo el cual el concesionario se encuentre en condiciones de amortizar la inversión realizada.

Con referencia a la posibilidad de ceder o transferir una concesión, se propicia adoptar algunos de los lineamientos contenidos distintas normas de transporte vigentes en el orden nacional o provincial.

En efecto, la concesión no podría ser transferida sin la expresa autorización de la autoridad de aplicación, debiendo el cesionario reunir las calidades y condiciones exigidas para ser titular de una concesión con el objeto de garantizar la eficiencia y continuidad del servicio, no pudiendo cederse en ningún caso si el servicio que se presta a consecuencia de la concesión que se pretende transferir, no ha estado en explotación por un período de tiempo expresamente determinado. Tampoco se autorizará, si existieren obligaciones incumplidas de parte del concesionario cedente. En todos los casos en que se autorice la transferencia subsistirá la responsabilidad del concesionario primitivo en forma solidaria con el nuevo concesionario, y, además, la Autoridad de Aplicación podrá exigir otras garantías, a las dadas originariamente.

Asimismo, la Autoridad competente deberá evaluar si la aludida cesión está orientada hacia la reducción de la competencia o eventualmente la monopolización de la oferta en el corredor de que se trate, en cuyo caso podrá denegar la respectiva solicitud, a fin de asegurar el mantenimiento de la diversificación de operadores.

## **Capítulo II - De la habilitación**

La habilitación representa una autorización genérica por la cual la Autoridad Administrativa faculta a un particular a fin de que pueda ejecutar la prestación de un servicio considerado de interés general, sin otra exigencia que la de satisfacer una serie de requisitos específicamente determinados. Es el caso de la obligación de inscribirse en un registro especialmente establecido al efecto.

## **Capítulo III - Del permiso**

El permiso precario en cambio, es un acto unilateral del Poder Público, en donde el permisionario carece de derechos frente al Estado, pudiendo ser revocado dicho permiso en cualquier momento y sin recurso alguno.

## **Capítulo IV - Del Régimen de Explotación**

Se hace alusión a materias tales como: horarios y frecuencias, recorridos, fraccionamientos, ramificaciones, desdoblamientos y determinación de cabeceras, concentración o diversificación de servicios, tarifas, boletos y pasajes, etc.

## **Capítulo V - Regimen Tarifario**

Se establece que los valores tarifarios máximos a ser aplicados a la prestación del servicio público de transporte de personas, (única prestación en la cual el mismo podrá ser regulado y establecido por la Autoridad concedente), deberán ser razonables, justas y uniformes, en igualdad de condiciones para todos los que se sirvan de la aludida prestación del transporte.



## TITULO II - TRANSPORTE DE COSAS

### Capítulo I - De los servicios de transporte de cosas

Se procede, al igual que en el caso del transporte de personas a diferenciar los servicios en lo que se denomina servicio de oferta pública y servicio por cuenta propia.

El servicio de oferta pública es aquél que se realiza para terceros, por parte de las personas físicas o jurídicas debidamente inscriptas en el registro respectivo, haciendo oferta pública y abierta de sus servicios y de su capacidad de transportación, mediante el cobro de fletes libremente convenidos.

Denominase, en cambio, transporte por cuenta propia aquél que reúne una serie de características, que el proyecto de texto legal expresamente menciona, y que son las siguientes:

- a) Que sea realizado por personas físicas o jurídicas cuya actividad comercial no comprenda al transporte como objeto principal.
- b) Que el transporte se realice en vehículos de propiedad del transportador o, en su defecto, arrendados por él, circunstancia que deberá ser acreditada en los términos que fije la reglamentación.
- c) Que se trate de transporte de personas que guarden relación de dependencia con el transportador o se encuentren vinculados o afectados a su actividad.
- d) Que se trate de transporte de cargas de propiedad, para uso o comercialización, del titular o locatario del vehículo.
- e) Que sea un transporte masivo en las condiciones de cantidad y volumen que determine la reglamentación.

## Capítulo II - De la Habilitación

La habilitación es la autorización genérica a través de la cual la Autoridad de Aplicación faculta a un particular a fin de que pueda efectuar un servicio masivo de oferta pública o por cuenta propia de transporte de cosas, sujeta a la condición de que el transportista haga efectiva la inscripción en el respectivo Registro creado al efecto para lo cual deberá satisfacer el cumplimiento de los requisitos que en cada caso se exigen.

Los requisitos a cumplir para obtener la habilitación con respecto al transporte de cosas, de acuerdo al tipo de transporte de que se trate, se considera pertinente establecerlos por vía reglamentaria.

## Capítulo III - Del Régimen de Explotación

El transporte de cosas por automotor es totalmente libre en todo el territorio provincial sin ningún tipo de limitaciones que afecten la libertad de circulación y contratación de carga y descarga.

Las Empresas de Transporte deberán operar en la contratación del transporte de acuerdo a lo que establece el Código de Comercio al respecto.

En lo que atañe al precio de los servicios, se incluye la posibilidad por la cual la Autoridad de Aplicación pueda señalar indicadores de referencia en aquéllos servicios caracterizados como de oferta pública.

No resulta procedente limitar el tipo de utilización que se ha de dar al vehículo de transporte de cosas por automotor, salvo aquéllas limitaciones que se deriven de normas específicas en

materia de higiene y salubridad.

El transporte masivo por cuenta propia no estará sujeto a un régimen de explotación determinado.

El transporte de material peligroso por automotor será objeto de una reglamentación específica por parte de la Autoridad de Aplicación, que abarque los productos involucrados, sus incompatibilidades, el tipo de vehículo a utilizar, el adiestramiento necesario del personal de conducción, lo atinente al embalaje, acondicionamiento y manipuleo de las cargas, la señalización externa, el establecimiento de itinerarios y horarios de circulación, y demás especificaciones relativas a la operación de tales servicios bajo condiciones de seguridad.

Como consecuencia de todo lo expresado se eleva el presente proyecto a su consideración.

## PARTE GENERAL

### CAPITULO I

#### AMBITO DE APLICACION

ARTICULO 19.- El transporte por automotor de personas y cosas que se desarrolle dentro del territorio de la provincia, de acuerdo a la clasificación que se señala en el artículo siguiente, quedará sometido a las disposiciones de la presente ley, y a la reglamentación que en su consecuencia se dicte.

ARTICULO 20.- El transporte por automotor que se menciona en el artículo 19, es susceptible de la siguiente clasificación:

1. Transporte de Personas de carácter masivo.
  - a) Transporte regular caracterizado como servicio público.
  - b) Transporte para el turismo.
  - c) Transporte contratado.
  - d) Transporte privado exclusivo.
2. Transporte de cosas.
  - a) Transporte de oferta pública.
  - b) Transporte por cuenta propia.

### CAPITULO II

#### AUTORIDAD DE APLICACION

ARTICULO 39.- La DIRECCION PROVINCIAL DE TRANSPORTE será el órgano que hará efectiva la aplicación y ejecución de las disposiciones contenidas en la presente ley, y su Reglamentación.

ARTICULO 40.- Sin perjuicio de las funciones y facultades que se desprendan de normas específicas, se confiere a la DIRECCION PROVINCIAL DE TRANSPORTE las siguientes atribuciones:

- a) Ordenar, organizar, sistematizar, reglamentar y controlar la prestación del transporte de personas y de cosas, y ejecutar los actos tendientes a posibilitar dicha prestación.
- b) Desarrollar y coordinar los servicios en concordancia con los intereses de la Provincia y las necesidades de la población.
- c) Propiciar la adecuación del ordenamiento normativo a las necesidades que sucesivamente se deriven de la evolución del sector transporte.
- c) Establecer el régimen tarifario máximo del servicio público de transporte de personas.
- d) Solicitar el auxilio de la fuerza pública cuando las circunstancias lo requieran, con el objeto de preservar y garantizar la continuidad y seguridad de los servicios de transporte sometidos a su jurisdicción.
- e) Sancionar disposiciones de naturaleza reglamentaria, destinadas a regular aspectos técnicos, operativos y funcionales relacionados con la prestación de los servicios de transporte por automotor.
- f) Ejercer las demás facultades que se desprenden de la presente ley o de otras normas de contenido específico.

ARTICULO 59.- La DIRECCION PROVINCIAL DE TRANSPORTE podrá promover y proponer la celebración de acuerdos con el ESTADO NACIONAL -sujetos a una posterior ratificación del PODER LEGISLATIVO PROVINCIAL -, referidos a la programación, coordinación y fiscalización de los servicios de transporte de jurisdicción nacional que se desarrollen dentro del territorio de la provincia, con el fin de asegurar una eficaz complementación entre éstos y los servicios locales.

Asimismo, podrá propiciar similares acuerdos con las otras provincias, con fines de asistencia técnica y profesional,

referida a la planificación y control del transporte por automotor.

### CAPITULO III

#### ENTE COORDINADOR DE NATURALEZA MULTIJURISDICCIONAL

ARTICULO 69.- El Poder Ejecutivo Provincial podrá propiciar la creación de un Ente Coordinador de Transporte de naturaleza multijurisdiccional, a integrarse por el Estado Provincial y uno o mas municipios de los establecidos en el mismo, con el objeto de atender cuestiones en las que pudiese presentarse una situación de concurrencia entre las distintas jurisdicciones, en materia de competencia sobre aspectos de distinta índole que puedan tener vinculación o incidencia sobre el transporte por automotor, respecto de una zona geográfica determinada, y resulte conveniente y necesario fijar políticas y objetivos comunes en orden a establecer criterios económicos y de gestión operativa que puedan luego ser aplicados a los servicios que se efectuen en el ámbito territorial pertinente. La creación del ente deberá efectuarse a través de ley, la cual fijará las pautas para su organización, funcionamiento, conducción y atribuciones, así como también, señalará los recursos destinados a permitir su desenvolvimiento y actuación.

### CAPITULO IV

#### REGISTRO PROVINCIAL

ARTICULO 70.- Créase el Registro Provincial de Transporte de Pasajeros y de Cargas por Automotor, en el cual se inscribirán los prestadores de los servicios que se identifican en el ar-

tículo 29. La Reglamentación determinará los requisitos que resulten exigibles para hacer efectiva la respectiva inscripción, y la documentación e información que deberá presentar cada transportista para tener acceso al mismo.

ARTICULO 89.- Si se tratara de operadores del servicio público de transporte por automotor, que se realiza a través de una concesión, la misma implicará la inscripción automática en el respectivo Registro.

## CAPITULO V

### DE LOS OPERADORES DE LOS SERVICIOS

ARTICULO 90.- Los operadores de los servicios de transporte por automotor de personas o cosas, podrán ser personas físicas o jurídicas.

Las personas físicas o jurídicas que resulten operadoras -a los efectos de lograr una mejor explotación del servicio- podrán celebrar contratos de colaboración empresaria -Unión Transitoria de Empresas-, de conformidad a lo que dispone la Ley Nº 19.550 (t.o. 1984).

La Reglamentación determinará los requisitos y condiciones que deberán satisfacer y reunir, respectivamente, las personas físicas y jurídicas.

## CAPITULO VI

### PERSONAL DE CONDUCCION

ARTICULO 10.- El personal de conducción de los vehículos afectados a los servicios de transporte por automotor, deberá poseer aptitud psicofísica adecuada, y además, la pertinente

idoneidad teórico-práctica para ejercer su función específica.

ARTICULO 11.- En función de lo expresado en el artículo anterior, la Autoridad de Aplicación otorgará la correspondiente documentación habilitante que acredite haber superado satisfactoriamente los exámenes psicofísicos y teórico-prácticos.

ARTICULO 12.- La Reglamentación de la presente ley deberá contener disposiciones respecto del otorgamiento del Documento Habilitante, el plazo de vigencia del mismo, los requisitos para su obtención, según se trate de transporte de personas o de cosas, y demás cuestiones administrativas vinculadas con dicho otorgamiento.

ARTICULO 13.- La Reglamentación regulará lo atinente a los casos para los cuales se exija la obligatoriedad de la doble conducción y de los períodos de descanso, en función de la distancia que se registre entre el origen y destino del servicio de que se trate, y según que la prestación se refiera a un desplazamiento de personas o a un tráfico de mercancías. En el caso del transporte de pasajeros, la tarea de conducción no podrá tener un lapso ininterrumpido de tiempo de duración mayor a SEIS (6) horas.

## CAPITULO VII

### MATERIAL RODANTE

ARTICULO 14.- Las normas de diseño de los vehículos que se afecten a los servicios de transporte por automotor, deberán observar las disposiciones generales dictadas materia de tránsito que rijan en todo el ámbito territorial de la República Argentina, en todo lo relacionado con los pesos,



dimensiones y dispositivos de seguridad de los mismos. La Autoridad de Aplicación podrá fijar pautas más restrictivas con referencia a dichos aspectos, cuando ello obedezca a razones de seguridad, en virtud de determinadas características en las cuales se deberá realizar el transporte.

ARTICULO 15.- La titularidad del dominio del material rodante afectado al servicio público de transporte de personas, deberá corresponder al concesionario o permisionario del servicio, o habilitado para realizar el mismo, o bien podrá accederse a la tenencia del mismo a través del arrendamiento, comodato o compraventa con reserva de dominio. La reglamentación que al efecto se dicte, señalará la documentación que necesariamente se deberá acompañar en cada caso.

ARTICULO 16.- Para los vehículos afectados a los servicios de transporte de personas será obligatoria la verificación técnica periódica, la que deberá realizarse en períodos de tiempo que variarán de acuerdo a la antigüedad de cada una de las unidades, no pudiendo exceder dicho lapso de un máximo de un año calendario. La Autoridad de Aplicación examinará la conveniencia de extender tal obligatoriedad a los vehículos de carga, determinando el momento a partir del cual dicha obligatoriedad se hará efectiva.

ARTICULO 17.- La Autoridad de Aplicación podrá dictar reglamentaciones referidas a:

- a) La aprobación de las normas técnicas de diseño de los vehículos, en cuanto a las condiciones de seguridad y comodidad de los mismos.
- b) La aprobación del protocolo técnico en base al cual se deberán realizar las verificaciones técnicas de carácter periódico de los vehículos.
- c) Cualquier otra reglamentación inherente al material

rodante relativo a los servicios de transporte.

## CAPITULO VIII

### INSTALACIONES FIJAS

ARTICULO 18.- La Autoridad de Aplicación exigirá a las empresas de transporte que operen en el marco de la presente ley, a utilizar las estaciones terminales o de concentración de cargas, construídas por la Provincia o por los distintos Municipios, en su caso, como punto de partida o arribo de los servicios que presten.

## CAPITULO IX

### REGIMEN SANCIONATORIO

ARTICULO 19.- Las infracciones a las normas legales y reglamentarias, en que incurran los prestatarios de servicios de transporte por automotor comprendidos en la presente, serán sancionadas de acuerdo a como se determina en este Título. Los transportistas no podrán declinar en su personal la responsabilidad por las infracciones en que el mismo incurra.

ARTICULO 20.- Serán sancionadas con apercibimiento, multa, suspensión o caducidad de las concesiones, habilitaciones o permisos en su caso, con las accesorias de inhabilitación definitiva o temporal del personal de conducción, cuando correspondiere:

- a) Las infracciones al régimen legal de las concesiones, habilitaciones o permisos.
- b) Las infracciones al régimen de explotación de los servicios.

- c) Las infracciones a las disposiciones en vigencia relacionadas con el material rodante, personal de conducción e instalaciones fijas.
- d) Las infracciones cometidas por el personal de conducción en caso de observar una conducta imprudente o negligente en el desempeño de sus funciones, en transgresión a reglamentaciones específicas.

ARTICULO 21.- Serán sancionadas con apercibimiento o multa, con la accesoria de inhabilitación definitiva o temporal del personal de conducción, en su caso:

- a) Las infracciones a las disposiciones vigentes relativas al comportamiento del personal dependiente del prestatario, respecto de pasajeros, terceros transportados y no transportados.
- b) Las infracciones a las normas referidas a las relaciones del transportista con la Autoridad de Aplicación.

ARTICULO 22.- La reglamentación describirá los distintos tipos de conductas que constituyan las infracciones mencionadas, especificando qué sanciones de las establecidas por esta ley corresponde en cada caso.

ARTICULO 23.- Las sanciones serán aplicadas previa tramitación del procedimiento sumarial pertinente que garantice al infractor el derecho a ser oído, a producir prueba y a que como consecuencia de ello, se dicte una decisión fundada.

ARTICULO 24.- Las sanciones se graduarán atendiendo, simultáneamente, a la importancia de la infracción, los antecedentes del imputado en materia de infracciones, y las circunstancias en que se produjo el hecho. No habrá diferencias entre el concurso ideal o real de infracciones aplicándose una sanción pa-

ra cada trasgresión comprobada.

ARTICULO 25.- Cuando la infracción fuese constatada por agentes competentes de la Autoridad de Aplicación, se labrará acta que contendrá los datos y requisitos que mencione la reglamentación.

Las actas labradas por dichos agentes harán plena prueba de la responsabilidad del infractor, en tanto no fuesen desvirtuadas por otras pruebas.

ARTICULO 26.- La sanción de caducidad de la concesión, habilitación o permiso aplicada mediante acto que se encuentre firme, producirá la extinción de la relación jurídica que vincula al transportista con la Autoridad Administrativa, e impedirá que el mismo continúe con la prestación de los servicios que tenía autorizado realizar, con relación a todas las concesiones, habilitaciones o permisos que le hubiesen sido otorgados, cuando el infractor fuese titular de más de uno de ellos.

ARTICULO 27.- La sanción de suspensión lo será siempre con referencia a la concesión, habilitación o permiso, relativo a la línea, clase de servicio o modalidad que corresponda, de acuerdo a la prestación en la que se hubiese cometido la infracción.

Dicha sanción no podrá exceder de NOVENTA (90) días corridos de duración.

ARTICULO 28.- El importe de la multa se determinará utilizando una UNIDAD FIJA, identificada con la sigla U.F. que será equivalente al precio medio de venta al público de DIEZ (10) litros de gas oil, calculados al valor del mes anterior a la comisión de la infracción, o en caso de no poder precisarse el mismo, al momento de la constatación de la misma. Dicho importe se graduará entre un máximo y un mínimo de CIEN (100) y MIL (1000) U.F. (Unidades Fijas) respectivamente.

ARTICULO 29.- El apercibimiento se aplicará cuando la falta fuera leve y no mediare reincidencia.

ARTICULO 30.- La sanción de inhabilitación al personal de conducción implicará exclusivamente la separación del mismo de las tareas específicas relativas a la conducción de vehículos afectados al transporte por automotor sometido a jurisdicción de la Provincia.

Dicha sanción se graduará en atención a la importancia de la infracción cometida y en función de los elementos existentes en el sumario, pudiendo incluso llegar a superar el máximo de inhabilitación que se hubiese impuesto en sede judicial, en su caso.

La sanción de inhabilitación temporal, no podrá exceder los TRES (3) años de duración.

ARTICULO 31.- Será considerado reincidente, aquel infractor que, dentro del periodo de DOS (2) años corridos -no calendarios- de haber incurrido en transgresión, cometiese una falta de igual naturaleza a la que dió motivo a la primera sanción, de acuerdo a la clasificación efectuada en los Artículos 20 y 21.

ARTICULO 32.- En caso de reincidencia, salvo que fuere aplicable otra sanción, se duplicará el monto de la multa que corresponda como consecuencia de la nueva infracción. Tratándose de segunda y tercera reincidencia, la multa que debiera imponerse en cada caso, se triplicará y cuadruplicará, respectivamente. Las ulteriores reincidencias se sancionarán igualmente cuadruplicando la multa que corresponda. Cuando se sancione la reincidencia, el importe de la multa podrá superar el máximo previsto en el Artículo 28.

ARTICULO 33.- La reincidencia en la comisión de infracciones, que dieran lugar a la sanción de suspensión en DOS (2) oportu-

nidades durante el período de DOS (2) años, hará procedente la aplicación de la sanción de caducidad, cuando se cometiese una nueva transgresión que por su naturaleza sea de aquéllas penadas con suspensión.

Para la adopción de dicha decisión, la Autoridad evaluará los antecedentes de la empresa en materia de infracciones cometidas, las circunstancias que dieron lugar a las suspensiones y la conveniencia de evitar que el transportista continúe realizando los servicios.

ARTICULO 34.- Si se hubiera sancionado con inhabilitación temporal en DOS (2) oportunidades durante el período de DOS (2) años, se duplicará, en su caso, el período de inhabilitación temporal que corresponda, cuando tuviese lugar la comisión de una nueva infracción que merezca tal tipo de sanción, en cuyo caso dicha inhabilitación temporal podrá superar el máximo previsto en el artículo 28.

ARTICULO 35.- Cuando se constaten actos u omisiones que configuren la comisión de infracción, y sin perjuicio de las sanciones que correspondan luego de sustanciado el procedimiento sumarial respectivo, la Autoridad de Aplicación podrá disponer con carácter preventivo la paralización de los servicios, si la irregularidad imputada tuviere verosimilitud y fuere atentatoria de la seguridad del servicio, de los usuarios y de terceros transportados y no transportados, sin perjuicio de la plena responsabilidad del transportista transgresor respecto de aquellos, requiriendo el auxilio de la fuerza pública si así resultare necesario.

Asimismo se podrá ordenar en forma preventiva la desafectación del servicio del personal de conducción, vehículos e instalaciones fijas, cuando se verificase algún acto u omisión que pudiese implicar transgresión a las normas legales y reglamentarias vigentes, mientras dicha situación de irregularidad subsista, en su caso, y sin perjuicio de las sanciones que co-

respondan por las infracciones efectivamente comprobadas.

ARTICULO 36.- En caso que un prestatario de cualquiera de los servicios incluidos en la presente hubiese incurrido en reiteradas infracciones, respecto de las cuales se aplicara sanción pecuniaria, sin que se advirtiera en dicho prestatario un cambio en su actitud infractora, normalizando su comportamiento como tal, la Autoridad de Aplicación, podrá, sobre la base de los antecedentes del transportista en cuanto a sanciones por transgresiones cometidas e importancia de las mismas, imponer la sanción de suspensión o caducidad.

ARTICULO 37.- Los actos que impongan las sanciones previstas en la presente ley, serán susceptibles de los recursos administrativos y judiciales que establezcan las normas específicas.

ARTICULO 38.- Las multas aplicadas mediante acto administrativo definitivo, que se encontrasen firmes, deberán ser abonadas dentro de los DIEZ (10) días siguientes al de notificación del mismo. Si así no se hiciere, el cobro se hará efectivo por vía de ejecución fiscal, sirviendo el mencionado acto de suficiente título a tal efecto.

Dichas sumas devengarán un interés punitivo del VEINTE POR CIENTO (20 %) anual computable desde la fecha en que se hubiese operado la mora en el pago.

ARTICULO 39.- La Autoridad de Aplicación podrá autorizar el pago en cuotas, de la multa o multas aplicadas, debiendo el infractor sancionado realizar su solicitud en tal sentido, antes del vencimiento del plazo establecido para hacer efectivo el referido pago y conforme a las condiciones que establezca la reglamentación.

Los saldos pendientes, devengarán un interés del DIEZ POR CIENTO (10 %) anual.

El incumplimiento de pago de las cuotas producirá la caducidad de los plazos otorgados y hará exigible la totalidad del importe de la multa con la actualización e intereses que correspondan.

ARTICULO 40.- La prescripción de las acciones previstas con motivo de las multas aplicadas por infracciones al régimen que establece la presente Ley, se operará en el plazo de DIEZ (10) años.

ARTICULO 41.- A los fines de la aplicación de las disposiciones relativas a la reincidencia, sólo serán consideradas las infracciones cometidas y sancionadas a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.



## PARTE ESPECIAL

### TITULO I

#### TRANSPORTE DE PERSONAS

##### Capitulo I

###### De los servicios de transporte de personas

ARTICULO 42.- Constituye servicio público regular de transporte de personas todo aquél que tenga por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad, uniformidad e igualdad, las necesidades de carácter general en materia de transporte. En este caso, la Autoridad de Aplicación tomará intervención en cuanto a su reglamentación, su adjudicación, la determinación del régimen tarifario máximo y su control y fiscalización.

ARTICULO 43.- Denominase servicio de transporte para el turismo aquél transporte masivo que haciendo oferta pública de sus servicios, se efectua para satisfacer una programación turística, vinculando en circuito cerrado orígenes y destinos ubicados en el ámbito territorial de la provincia, y que se realiza por itinerarios variables y sin frecuencias preestablecidas. No se podrán transportar otros pasajeros distintos a los que figuran en el listado u hoja de ruta confeccionado previamente.

Se entiende por programación turisitica un servicio comprensivo del transporte y el alojamiento, excursiones complementarias, visitas guiadas, gastronomía y demás aspectos relativos a la misma.

ARTICULO 44.- Denominase servicio de transporte contratado, aquél transporte masivo de personas que se efectua con un i-

tinero, horario y precio pactados libremente entre el transportista y un particular o grupo de particulares. Las personas transportadas deberán guardar vinculación expresa con aquél que contrató el servicio. No se permitirá el transporte de personas distintas a las que figuren en un listado predeterminado.

ARTICULO 45.- Denomínase transporte privado exclusivo, al transporte masivo de pasajeros que realiza una persona física o jurídica para satisfacer sus necesidades propias y directas de transporte, utilizando vehículos de su propiedad o especialmente arrendados para tal fin.

ARTICULO 46.- El servicio público regular masivo de transporte de personas será efectuado a través de la figura de la concesión, mientras que para la realización del transporte para el turismo, contratado o privado exclusivo será suficiente con la obtención de la habilitación.

## Capítulo II

### De la Concesión

ARTICULO 47.- La explotación del servicio público de transporte por automotor de pasajeros de carácter regular será adjudicada en concesión a cualquier persona física o jurídica, conforme al procedimiento que por la presente se establece, el cual llevará a cabo la ejecución directa de dicha explotación a su propio costo y riesgo.

ARTICULO 48.- La concesión del servicio público de transporte de pasajeros de carácter regular será otorgada por la Autoridad de Aplicación, por un periodo de tiempo de duración de DIEZ (10) años. La concesión será automáticamente renovada por

igual período a su vencimiento, siempre que la Autoridad de Aplicación considere fundadamente que existen causales vinculadas al desempeño del concesionario que aconsejen la no renovación de la concesión.

ARTICULO 49.- Una vez determinada la existencia de una necesidad pública que aconseje implantar un nuevo o nuevos establecimientos de servicios regulares de transporte de personas, la Autoridad de Aplicación formulará una convocatoria pública a operadores a fin de cubrir la prestación de los mismos, con indicación de los requisitos y condiciones que los interesados deberán satisfacer, de acuerdo a lo que se desprende de la presente y de la Reglamentación que en su consecuencia se dicte. En todo los casos se tratará de promover la competencia y el ingreso de nuevos prestadores. Si el número de interesados excede las necesidades del servicio de transporte a implantar, se llamará a licitación pública con el fin de hacer efectiva la selección del futuro o futuros concesionarios. El contenido de los pliegos de bases y condiciones, y los elementos que deberá contener el contrato de concesión, serán definidos en la forma que se establezca en la Reglamentación.

ARTICULO 50.- El pliego licitatorio podrá incluir, además de aquellas condiciones relacionadas con los aspectos técnicos, económicos, financieros y de idoneidad de cada proponente, el requisito de la realización de una oferta en carácter de aporte sobre la base de los ingresos brutos del servicio a licitar tanto con carácter permanente, por un plazo determinado o como contribución por única vez, ponderándose conjuntamente a los efectos de la evaluación, lo que resulte de aquéllas y lo ofrecido en función de este último concepto.

ARTICULO 51.- Concluido el procedimiento de selección y otorgada la concesión, el adjudicatario deberá concurrir a cele-

brar el respectivo contrato dentro de los TREINTA (30) días siguientes de notificado, bajo apercibimiento de dar por decaído su derecho.

ARTICULO 52.- Son derechos y obligaciones de la Autoridad de Aplicación:

- a) Efectuar el control de la prestación del servicio.
- b) Posibilitar al concesionario la ejecución del servicio.
- c) Determinar las tarifas máximas para ser aplicadas a la prestación del servicio público regular común de transporte por automotor de pasajeros.
- d) Acordar con el concesionario modificaciones a las modalidades operativas de prestación de los servicios.

ARTICULO 53.- Son obligaciones del concesionario:

- a) Dar cumplimiento a todas las obligaciones que se deriven del contrato administrativo de concesión, y en virtud de ello prestar el servicio bajo las pautas de continuidad, regularidad, generalidad, uniformidad, obligatoriedad y eficiencia.
- c) Cumplir con todas aquellas normas legales y reglamentarias vinculadas a la prestación.
- d) Contratar los seguros que amparen los riesgos vinculados con la prestación del servicio, con los usuarios, y con terceros y cosas no transportados.
- e) Respetar el valor tarifario máximo establecido.
- f) Aceptar la tarea de contralor de la Autoridad de Aplicación.

La Reglamentación, así como también los pliegos de condiciones generales o particulares, podrán disponer otras obligaciones a las ya establecidas en este artículo.

ARTICULO 54.- Si por causa sobreviniente resultare imposible

continuar con la explotación, el concesionario deberá comunicar en forma inmediata a la Autoridad de Aplicación haciéndole saber tal circunstancia, procurando mantener la prestación del servicio por un término no inferior a SESENTA (60) días, con el objeto de que el órgano competente pueda implementar el modo de cubrir la necesidad pública del servicio.

ARTICULO 55.- La concesión no podrá transferirse sin la previa y expresa autorización de la Autoridad de Aplicación. El cesionario debe reunir las calidades y condiciones exigidas para ser titular de una concesión. En ningún caso se autorizará la cesión, cuando no haya transcurrido por lo menos la mitad del plazo original de la concesión, o cuando faltare menos de UN (1) año para su terminación. Tampoco se autorizará, si existiesen obligaciones incumplidas de parte del concesionario cedente. En todos los casos en que se autorice la transferencia subsistirá la responsabilidad del concesionario primitivo solidariamente con la del nuevo concesionario y la Autoridad de Aplicación podrá exigir otras garantías, además de las dadas originariamente.

ARTICULO 56.- La Autoridad competente evaluará si la cesión está orientada hacia promover reducción de la competencia o eventualmente a la monopolización de la oferta en el corredor de que se trate, en cuyo caso podrá denegar la respectiva solicitud, a fin de asegurar el mantenimiento de la diversificación de operadores.

ARTICULO 57.- La concesión se extingue por:

- a) Vencimiento del plazo.
- b) Renuncia del concesionario.
- f) Caducidad.

La Reglamentación señalará el procedimiento a sustanciar en cada uno de los supuestos anteriormente referidos.

### Capítulo III

#### De la Habilitación

ARTICULO 58.- La habilitación es la autorización genérica a través de la cual la Autoridad de Aplicación faculta a un particular a fin de que pueda efectuar un servicio masivo de transporte para el turismo, o contratado o privado exclusivo, sujeta a la condición de que el transportista haga efectiva la inscripción en el respectivo Registro creado al efecto para lo cual deberá satisfacer el cumplimiento de los requisitos que en cada caso se exigen.

La reglamentación establecerá dichos requisitos a cumplir para obtener la habilitación.

### Capítulo IV

#### Del permiso

ARTICULO 59.- El permiso es un acto unilateral del Poder Público, que tiene carácter precario y puede ser revocado en cualquier momento y sin recurso alguno.

El permiso solamente resulta aplicable para realizar prestaciones de transporte público de pasajeros de carácter experimental o motivadas en razones de urgencia y necesidad, las cuales son acordadas por un período de tiempo que no puede exceder de UN (1) año, no constituyendo precedente invocable alguno en favor de aquél que fue autorizado bajo dicha figura. La reglamentación fijará los requisitos, condiciones y procedimientos que correspondan para obtener un permiso.

## Capítulo V

### Del Régimen de explotación

ARTICULO 60.- En el caso del servicio público masivo regular de transporte de personas, la Autoridad de Aplicación podrá dictar normas en materia de: horarios y frecuencias, recorridos, fraccionamientos, ramificaciones, desdoblamientos y determinación de cabeceras, concentración, fusión o diversificación de servicios, tarifas máximas, boletos y pasajes, sus características, pases y credenciales, equipamiento y documentación exigible al vehículo y al personal de conducción, y demás normas vinculadas con aspectos técnicos, operativos, funcionales, o de seguridad, y las que se relacionan con la debida información al usuario.

ARTICULO 61.- Los servicios de transporte para el turismo se ajustarán a las modalidades operativas que establezca la reglamentación, la que señalará el tipo de vehículo de acuerdo a cada modalidad operativa, clasificándose los servicios y los requisitos de equipamiento y calidad exigibles para cada uno de ellos. No se establecerán pautas relativas a precios ni a frecuencias de prestación de los servicios.

## Capítulo VI

### Del Régimen Tarifario

ARTICULO 62.- Las tarifas máximas a ser aplicadas a la prestación del servicio público de transporte de personas, deberán ser razonables, justas y uniformes.

La Autoridad de Aplicación diseñará un método que permita establecer los valores tarifarios para cada zona, atendiendo a los distintos tipos de caminos utilizados, para lo cual podrá

efectuar consultas a los organismos específicos que resulten pertinentes.

Dicha prestación es la única en la cual el valor tarifario podrá ser regulado y establecido por la Autoridad Pública.

## TITULO II

### TRANSPORTE DE COSAS

#### Capítulo I

##### De los servicios de transporte de cosas

ARTICULO 63.- El servicio de oferta pública, es aquél que se realiza para terceros, por parte de las personas físicas o jurídicas debidamente inscriptas en el registro respectivo, haciendo oferta pública y abierta de sus servicios y de su capacidad de transportación, mediante el cobro de fletes libremente convenidos.

ARTICULO 64.- Denominase transporte por cuenta propia aquél que reúne las siguientes características:

- a) Que sea realizado por personas físicas o jurídicas cuya actividad comercial no comprenda al transporte como objeto principal.
- b) Que el transporte se realice en vehículos de propiedad del transportador o, en su defecto, arrendados por él, circunstancia que deberá ser acreditada en los términos que fije la Reglamentación.
- c) Que se trate de transporte de personas que guarden relación de dependencia con el



transportador o se encuentren vinculados o afectados a su actividad.

- d) Que se trate de transporte de cargas de propiedad, para uso o comercialización, del titular o locatario del vehículo.
- e) Que sea un transporte masivo en las condiciones de cantidad y volumen que determine la reglamentación.

## Capítulo II

### De la Habilitación

ARTICULO 65.- La habilitación es la autorización genérica a través de la cual la Autoridad de Aplicación faculta a un particular a fin de que pueda efectuar un servicio masivo de oferta pública o por cuenta propia de transporte de cosas, sujeta a la condición de que el transportista haga efectiva la inscripción en el respectivo Registro creado al efecto para lo cual deberá satisfacer el cumplimiento de los requisitos que en cada caso se exigen. La Reglamentación establecerá dichos requisitos a cumplir para obtener la habilitación, con respecto al transporte de cosas, de acuerdo al tipo de transporte de que se trate.

## Capítulo III

### Del Régimen de Explotación

ARTICULO 66.- El transporte de cosas por automotor es totalmente libre en todo el territorio provincial sin ningún tipo de limitaciones que afecten la libertad de

circulación y contratación de carga y descarga.

Las Empresas de Transporte deberán operar en la contratación del transporte de acuerdo a lo que establece el Código de Comercio al respecto.

En lo que respecta al precio de los servicios la Autoridad de Aplicación podrá señalar indicadores de referencia en aquéllos servicios caracterizados como de oferta pública.

ARTICULO 67.- No deberá limitarse el tipo de utilización que se ha de dar al vehículo de transporte de cosas por automotor, salvo aquéllas limitaciones que se deriven de normas específicas en materia de higiene y salubridad.

ARTICULO 68.- El transporte masivo por cuenta propia no está sujeto a un régimen de explotación determinado.

ARTICULO 69.- Queda prohibido conducir pasajeros en los vehículos destinados al transporte de cargas.

ARTICULO 70.- El transporte de material peligroso por automotor será objeto de una reglamentación específica por parte de la Autoridad de Aplicación, que abarque los productos involucrados, sus incompatibilidades, el tipo de vehículo a utilizar, el adiestramiento necesario del personal de conducción, lo atinente al embalaje, acondicionamiento y manipuleo de las cargas, la señalización externa, el establecimiento de itinerarios y horarios de circulación, y demás especificaciones relativas a la operación de tales servicios bajo condiciones de seguridad.

## PARTE FINAL

### TITULO UNICO

#### CAPITULO UNICO

##### Disposiciones Transitorias

ARTICULO 71.- Las empresas que actualmente fuesen titulares de permiso, concesión o acto de análoga naturaleza por las cuáles exploten con regularidad la prestación de un servicio público, quedarán automáticamente inscriptas en el Registro Provincial como concesionarios, con los alcances previstos en el presente texto legal.

ARTICULO 72.-El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los CIENTO VEINTE (120) días de su publicación.

ARTICULO 73.- La presente ley entrará en vigencia a los SESENTA (60) días de la publicación en el Boletín Oficial de la Reglamentación a que alude el artículo anterior.

ARTICULO 74.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.