

## **Aportes al proyecto de Marco Regulatorio ingresado por el DEM al Concejo Deliberante**

**Autor:** Grupo Temático de Transporte y Movilidad Urbana de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba

El proyecto de ordenanza de Marco Regulatorio para el Servicio Público Masivo de Transporte de la Ciudad de Córdoba, presentado por el Ejecutivo Municipal ante el Concejo Deliberante, propone un diseño normativo que afecta al funcionamiento de una parte del Servicio Público de Transporte en la ciudad, al servicio de ómnibus y trolebuses.

Toda propuesta de regulación del transporte urbano tiene una necesaria conexión con el sistema de transporte y la movilidad urbana en particular pero también con el tipo y dinámica de desarrollo urbano que una ciudad decide propiciar. La norma que se defina debería entonces responder a los lineamientos generales de planificación que se adopten desde el municipio. Por ello, el marco regulatorio debería sancionarse basándose en los criterios rectores del Plan Integral y Estratégico de Movilidad de la ciudad (PIEM), relacionado a los planes de Ordenamiento territorial. De ese modo, el marco regulatorio sería una herramienta que permita clarificar responsabilidades y mecanismos que a los actores involucrados en la temática.

### **Principios para una movilidad urbana sustentable**

Por lo anterior el Grupo Temático de Transporte de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, sostiene que es muy importante que el debate que se lleve a cabo permita alcanzar consensos y claridad respecto de cuáles serán los principios que en relación al Transporte se sostienen y cómo estos se materializan en cada una de las definiciones que integran el Marco Regulatorio. En consonancia con los principios y propósitos de la Red Nuestra Córdoba, orientados a una ciudad Justa, Democrática y Sustentable, el Grupo entiende que el proyecto debe dar cuenta de los elementos sobre los que se construye un modelo de movilidad urbana sustentable, es decir aquel que satisface las necesidades de transporte de la población, minimizando los impactos económicos, sociales y ambientales.

Entre los principios que hacen a una movilidad urbana sustentable destacamos:

La **accesibilidad**: todas las personas que lo requieran pueden satisfacer su necesidad de transporte.

La **equidad**: igualdad de oportunidades de acceso al transporte con independencia de las diferencias económicas, sociales, físicas de género, generacionales, etc.

La **integración social y territorial**: el transporte como medio fundamental para la integración social y del territorio al favorecer la conectividad, la comunicación, el acceso a bienes y servicios, etc.

La **integralidad**: la política de transporte contempla una concepción integral de la ciudad al reconocer la interdependencia de distintos aspectos como el desarrollo urbano, el ambiente, la seguridad, la salud, las actividades económicas, los servicios sociales y recreativos, etc.

La **sustentabilidad**: el sistema de transporte emplea de manera eficiente el suelo y otros recursos naturales, conservando los hábitats y la biodiversidad, no representa un peligro para la salud pública, el clima del planeta o los procesos ecológicos esenciales

La **continuidad**: los servicios públicos no deben ser interrumpidos y deben satisfacer las necesidades cuánto es requerido por los ciudadanos.

La **transparencia y rendición de cuentas**: los criterios que fundamentan las decisiones y las decisiones en materia de transporte, así como la asignación y administración de los recursos son públicos y los funcionarios responsables rinden cuentas sobre los mismos y facilitan a la ciudadanía el acceso a la información pública.

La **participación**: las organizaciones y ciudadanos participan de las decisiones referidas a la política de transporte y de su seguimiento y control. La carta orgánica municipal incorpora este principio en su artículo 9, inciso 8, en el que se sostiene que los ciudadanos tienen el derecho de “acceder equitativamente a los servicios públicos, participar en su control y gestión”.

El proyecto debería ser evaluado a la luz de estos principios y de cómo los mismos se verifican en las disposiciones establecidas y en el rol que el Estado asume como garantía y promotor de su efectiva vigencia.

## **Consideraciones sobre el proyecto**

**1. IMPRECISIONES SOBRE EL OBJETO Y ALCANCE DE LA REGULACIÓN/ CLARIDAD SOBRE CRITERIOS Y PRINCIPIOS DE MOVILIDAD QUE SE SOSTIENEN.** Dado que el proyecto en su mayor parte sólo refiere a un aspecto de la movilidad urbana que es el Servicio Público de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros (así versa el título del mismo), muchos de los principios enunciados sólo podrán sustanciarse y admitir evaluación de coherencia en relación al Plan Estratégico e Integral de Movilidad Urbana, que el proyecto menciona. Sin embargo existen algunas cuestiones confusas que no permiten delimitar el alcance del proyecto debido a que, por ejemplo:

a. El artículo 1 menciona que la ordenanza regirá no sólo el Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros sino también y los planes de movilidad en la ciudad. Se dedican algunos artículos a la cuestión de la movilidad urbana pero estos no permiten identificar elementos de regulación.

b. Los artículos del 7-12 se reúnen bajo el título de Plan Integral de Movilidad pero, sin embargo refieren a cuestiones muy diversas no necesariamente vinculadas con el plan, entre ellas: al objeto de un plan de movilidad, a las consideraciones que el mismo deberá tener (art. 7-9), pero también la competencia de la Secretaría de Transporte y Tránsito

respecto de obras privadas con impacto en la movilidad en lo que respecta al otorgamiento de la prefactibilidad, o la competencia de la AMTT en el establecimiento de restricciones de tránsito, o las atribuciones del Ejecutivo municipal para gestionar financiamiento para inversiones de infraestructura de transporte definidas en el plan.

c. Los artículos 13 y 14 refieren a la creación de la Comisión de movilidad y sus funciones respecto de los estudios y propuestas técnicas para la planificación de la movilidad urbana.

d. Recién a partir del artículo 15 el proyecto se centra en su objeto que es el Servicio de Transporte Urbano Masivo.

e. No se puede establecer la conexión entre el bloque de artículos referidos a movilidad urbana y la regulación del transporte masivo.

f. **En algunos casos no existe correspondencia entre los títulos y los artículos o definiciones que los mismos contienen.** Por ejemplo el caso del título “Alcance” mezcla consideraciones de diferente carácter y naturaleza: antecedentes, planes urbanos, con el alcance de lo que entienden por problemas de movilidad urbana y transporte (uso de vehículo individual, estacionamiento, transporte masivo, movilidad peatonal, movilidad en bicicleta, infraestructura, distribución de mercancías, el ambiente y la accidentabilidad), y principios como accesibilidad y sustentabilidad. También el caso del título “Objeto” incluye cuestiones relativas a principios (art. 2 y 3). Las definiciones acerca del rol y competencias del municipio se definen en el artículo 5 pero con el título de objetivos y en el artículo 6 que está bajo el título de “Plan integral de Movilidad”.

g. Sería necesario presentar claramente los principios generales de la movilidad urbana que se sostienen, como así las competencias del municipio en esta materia, y cómo éstos ofrecen el marco de principios y competencias que fundamentan y orientan el marco específico que regulará el Servicio Público de Transporte Urbano Masivo de Pasajeros y su conexión con otros aspectos referidos a la movilidad sustentable. **Esclarecer la visión de integralidad y sustentabilidad en el enfoque.**

h. **No sería necesario incluir en este proyecto la regulación de los planes de movilidad urbana** (que de hecho no están siendo regulados por este proyecto). Los mismos deberían ser objeto de otra ordenanza en todo caso, en la medida que los planes deban ser objeto de regulación, cuestión que no se estima necesaria.

**2. El proyecto enuncia en diversos lugares principios coincidentes con los sostenidos por los enfoques de movilidad urbana sustentable pero están desordenados,** mezclados con diversos contenidos y por ello no permiten que cumplan con el objetivo de clarificar cuál es el marco general, como éste delimita competencias y fundamentan criterios en materia de regulación.

**3. EL PROYECTO DESCUIDA ALGUNOS ASPECTOS DE LA ACCESIBILIDAD Y EQUIDAD** al menos en dos cuestiones, el tratamiento que se hace sobre la accesibilidad para discapacitados y la

ausencia de mención explícita de criterios –no fórmulas- que guiarán cualquier metodología para el cálculo de la tarifa. Este último aspecto es fundamental porque, independientemente de la coyuntura o conflicto al respecto, el Marco Regulatorio debe establecer los principios y criterios rectores de las decisiones y/o modificaciones en el cálculo que se establezca en el futuro.

El primer punto, sobre la accesibilidad, el proyecto prevé que el 5% de las unidades estén adaptados para sillas de ruedas. En primer lugar, un servicio que pueda ser efectivamente usado por personas en situaciones de discapacidad debería elevar esa meta, al menos en un 10%. Además, es necesario no sólo adecuar las unidades sino también el servicio en general considerando las necesidades de los usuarios en situación de discapacidad a través de un relevamiento. Por su parte, la propia infraestructura urbana opera como barrera al uso de este servicio adaptado, lo cual debe ser tenido en cuenta. Es fundamental la articulación con asociaciones que se dediquen a la temática de la discapacidad, para entender en qué condiciones ayudarían a los discapacitados a poder utilizar el servicio.

Por el lado de la tarifa, según nuestro criterio la modalidad vigente -pago a la empresa prestadora por boleto cortado- ha revelado ser inequitativa y generadora de conflictos entre las partes integrantes del sistema (municipio, empresas prestadoras, gremio y usuarios).

La consideramos inequitativa porque el monto percibido por la empresa prestadora tiene relación directa con la cantidad de pasajeros transportados, existiendo recorridos de similar extensión en kilómetros que perciben diferentes ingresos por la prestación del mismo servicio.

La consideramos generadora de conflictos y tensiones, pues cada parte integrante del sistema evalúa según su criterio particular -en forma directa o indirecta- la justeza del ingreso percibido (empresas), o el pago realizado por el servicio (usuarios).

Entendemos que la remuneración por el pago del servicio a las empresas debe responder al criterio "**a igual prestación, igual remuneración**"; de esta forma se cumplirá con principios de equidad y transparencia, reflejándose en una tarifa homogénea y previsible. El establecimiento del valor de la tarifa para el usuario corresponderá a una definición política del ejecutivo municipal.

4. En los artículos 46 y 47 se declara al transporte como un servicio esencial y se prevén mecanismo para asegurar su prestación. Creemos que esta concepción contribuye a promover la continuidad del servicio, pero será necesario analizar y debatir en profundidad la compatibilidad de esta propuesta normativa con otras de índole superior y con reconocimiento y garantía de otros derechos.

**5. EL PROYECTO PLANTEA UNA PERSPECTIVA RESTRICTIVA DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS**, que, además son ciudadanos, (art. 73-75). En primera instancia se presentan las “condiciones” para que se reconozcan y respeten sus derechos. Entre los derechos no se incluyen consideraciones respecto a la accesibilidad e igualdad, la no discriminación ni

exclusión según condición social, física, de raza, género, etc. No se considera el derecho a la participación que sin embargo es reconocido en la Carta orgánica en el artículo ya citado. El artículo 5° apartado F) sostiene que el proyecto incentiva a la participación de los usuarios a través de los mecanismos previstos. Hasta el momento los mecanismos previstos son la audiencia pública y el 0800 que no funciona. Favorablemente, el marco incorpora a los usuarios en un Consejo Consultivo, a través de sus representantes. Sin embargo creemos que esta participación es limitada y se sugiere que el marco genere mecanismos de participación inclusivos que no se refieran sólo a la queja o al reclamo y que sirvan para la mejora continua de la planificación, prestación y control del servicio.

**6. EL DERECHO DE LOS USUARIOS/CIUDADANOS A LA INFORMACIÓN (art. 73) TAMBIÉN ES PLANTEADO DE MANERA RESTRICTIVA** en la medida que se reconoce el derecho a recibir información sobre horarios, recorridos y condiciones de prestación, no en relación a la política, gestión y evaluación del sistema de transporte. Predomina un concepto de cliente/contratante de servicio, no de ciudadano participante con derecho a la información y la rendición de cuentas. Proponemos que se publiciten todas las acciones que tiene que ver con la prestación del servicio, incluyendo de manera fundamental los métodos de cálculo de la tarifa y su actualización en la página Web.

**7. LAS CAUSALES DE SANCIÓN Y/O CONSIDERADAS INCUMPLIMIENTO SON RESTRINGIDAS.** Relacionados con las observaciones anteriores, el régimen sancionatorio para las prestatarias, entre las cuestiones consideradas como incumplimientos (art. 80) no está la referencia a la adaptación de unidades, ni la inobservancia de los derechos de los usuarios como causales de aplicación de sanciones. Sí, por el contrario se prevé la sanción por no hacer cumplir las obligaciones de los usuarios.

**8. NO ESTÁN CLAROS PERO EN ALGUNOS CASOS TAMBIÉN HAY AUSENCIAS EN LO QUE REFIERE A LOS MECANISMOS Y/O EL SISTEMA DE CONTROL, EVALUACIÓN Y READECUACIÓN DEL SISTEMA,** quiénes lo conforman, si existen instancias de control con la participación de los usuarios, cómo es el sistema de registro, cómo está pensado el sistema de información y seguimiento, quienes tienen competencias y responsabilidades, cuáles son sus objetivos. El título control y auditoría (art 92-07) pone énfasis en las auditorías contable-financieras.

**9. IMPRECISIONES RESPECTO DE LOS OBJETIVOS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL E INFORMACIÓN.** El art. 97 introduce la evaluación empresarial que el municipio establecerá por vía reglamentaria los mecanismos de control pertinente a los efectos de velar por la “calidad” en la prestación del servicio y monitorear la evolución general del servicio, pero no se establecen los principios que deberá contemplar el sistema de información, las consideraciones e indicadores referidos a accesibilidad, sustentabilidad (que si constituyen principios fundamentales del sistema también deben monitorearse).

Tampoco se definen cuáles serían los objetivos del sistema y si el mismo prevé la participación de los usuarios en el monitoreo, la disponibilidad y accesibilidad pública de la información, etc.

El artículo 60 menciona la Central de Control del Transporte como instancia que provee al municipio la información necesaria para alcanzar una toma de decisiones adecuada y oportuna; pero no se especifica su dependencia funcional, sus funciones, etc.

**10. AL NO EXISTIR UN PLAN DE MOVILIDAD URBANA SE MEZCLAN EN EL ARTICULADO CUESTIONES RELACIONADAS CON LA REGULACIÓN CON EL PLANTEAMIENTO DE HORIZONTES DESEABLES.** En el artículo 16 no se entiende si la forma de caracterizar al sistema es la actual o a la que el nuevo sistema debe tender.

El servicio público de transporte urbano masivo funciona sobre la base de un sistema multimodal de transporte bajo el concepto de complementariedad entre los diferentes modos, con autoridad, planificación y control de operación única, combinando infraestructura, estaciones, terminales, vehículos, sistemas de control y recaudación de recursos, y operando según rutas y horarios establecidos por el municipio, con paradas específicas y cobro de una tarifa.

Consideramos que el horizonte es acertado, dado que propiciará una mayor integración social y territorial, conectando zonas hoy desconectadas economizando tiempos y costos de traslado.

**11. SOBRE LAS INSTANCIAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.** La instancia de participación que prevé el proyecto es la creación de la Comisión de Transporte (art. 104), integrada por integrada por un (1) representantes de cada una de las prestatarias del servicio, tres (3) representantes de los trabajadores del sistema designados por UTA Córdoba, los representantes de los usuarios designados uno (1) por cada Junta de Participación Vecinal de los CPC, y un (1) representante por cada una de las áreas del Departamento Ejecutivo que determine la Autoridad de Aplicación. Se entiende la misma como órgano consultivo no vinculante que tendrá como objeto asesorar y hacer propuestas al municipio sobre la prestación del servicio de transporte, su diseño e implementación. No se prevé la participación en el monitoreo y control de la política de transporte como tampoco se especifican mecanismos y requisitos de la convocatoria, registro de reuniones y publicidad de los dictámenes y recomendaciones.

**12. SOBRE LA ARTICULACION INTERMUNICIPAL.** A partir del artículo 100, define la voluntad del municipio de participar en órganos de coordinación para el área metropolitana. Esta apertura es fundamental y va en consonancia con la idea de integración territorial y social e integralidad de la política de movilidad. Se sugiere que esa coordinación incluya como interlocutor necesario a la Provincia y a la Nación. Esta coordinación se relaciona con la propuesta de la Red de una Autoridad de Transporte del Área Metropolitana. Es claro que la autonomía municipal requiere que la misma sólo pueda conformarse a partir del consenso entre los municipios involucrados.