

TESIS DE MAESTRÍA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA URBANA

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Los Subsidios al Transporte Público de Pasajeros por Automotor en el AMBA



ALUMNO: Fernandez, Claudia Alejandra

TUTOR: Celani, Marcelo

DIRECTORA DE LA MAESTRÍA: Goytia, Cynthia

AÑO 2015



CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	2
I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. MARCO CONCEPTUAL.....	7
2.1. Definición de Transporte Público.....	7
2.2. Definición de Subsidios en los Servicios Públicos de Transporte de Pasajeros.....	8
2.3. Definición de Subsidios a la Oferta y Subsidio a la Demanda en el Transporte Público de Pasajeros.....	10
2.4. El Sistema de Transporte Automotor en el AMBA.....	11
2.4.1. <i>Caracterización de los viajes en el AMBA</i>	13
2.4.2. <i>La Distribución Modal en el AMBA</i>	14
2.4.3. <i>Características de la movilidad en el AMBA según estratos socioeconómicos</i>	15
III. METODOLOGÍA.....	18
3.1. Metodología para el análisis cualitativo	18
3.2. Metodología para el análisis cuantitativo.....	19
3.2.1. <i>Determinación de los Subsidios al AMBA por línea de colectivo</i>	19
3.2.2. <i>Determinación de los Subsidios al AMBA por Corredores de Transporte</i>	20
IV. ANÁLISIS DE DATOS.....	22
4.1. Políticas Públicas destinadas al Transporte Público de Pasajeros en el AMBA.....	23
4.1.1. <i>El Diseño del esquema de Subsidios</i>	24
4.1.2. <i>La distribución de los fondos del SISTAU</i>	25
4.1.3. <i>Cupo Gasoil a Precio Diferencial</i>	27
4.1.4. <i>Evolución en el esquema de asignación de Subsidios</i>	29
4.1.5. <i>Instrumentos de Control</i>	32
4.1.6. <i>Subsidios a Grupos Identificados de Usuarios</i>	34
4.2. Subsidios al Transporte Público de Pasajeros por Automotor.....	36
4.2.1. <i>Evolución de los Subsidios en el AMBA</i>	36
4.2.2. <i>Los Subsidios en el AMBA e INTERIOR del país</i>	38
4.2.3. <i>Asignación de Subsidios al AMBA por Corredores de Transporte</i>	40
4.3. Esquemas de Subsidios a la Demanda de Transporte.....	48
4.3.1. <i>Casos de aplicación en provincias de Argentina</i>	48
4.3.2. <i>Casos de aplicación en países latinoamericanos</i>	50
4.3.3. <i>Casos de aplicación en otros países del mundo</i>	52
V. CONCLUSIONES	55
BIBLIOGRAFÍA CITADA	59
SITIOS VIRTUALES CONSULTADOS	62

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento es el resultado del trabajo de investigación realizado sobre el diagnóstico de los subsidios en el transporte público de pasajeros por automotor en el AMBA para el período comprendido entre los años 2009 y 2013, aunque haya alguna mención, en los casos en que corresponda, a subsidios percibidos en otras áreas del país.

El objetivo de este trabajo es analizar la motivación y los objetivos que cubren los subsidios al transporte público de pasajeros. Esto resulta fundamental para entender a un sector que es de vital importancia para el desarrollo económico de nuestro país.

En los últimos años, los subsidios a la oferta para el transporte público de pasajeros por automotor se han profundizado y gran parte de ellos se han concentrado en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en adelante, AMBA). Asimismo, el Estado Nacional ha venido tomando medidas para revisar la estructura del transporte público en el AMBA, entre ellas, la expansión del Sistema de Boleto Electrónico (en adelante, SUBE) en todos los modos de transporte y la mejora en la determinación, distribución y control de los subsidios para el transporte público de pasajeros por automotor.

Para la implementación de esta última medida, el Estado Nacional introdujo modificaciones en la metodología de cálculo de subsidios que, hasta ese momento, contemplaba solamente parámetros de oferta. Para ello, incorporo nuevos conceptos de subsidios, los cuáles son calculados en función de parámetros de demanda. De esta forma, el nuevo cálculo de los subsidios es realizado mediante parámetros de oferta y demanda.

El presente trabajo analiza en detalle, que este activo involucramiento estatal en el desarrollo del sector, tanto bajo formas de políticas como de participación en la

operación y el financiamiento, no ha tenido el efecto deseado y los subsidios otorgados en función de parámetros de oferta continúan predominando por sobre los de demanda.

La metodología utilizada hace que el cuerpo del trabajo se distribuya de manera tal que, se comience desde un escenario general, avanzando hacia un estudio particular. Para lograr esto último, en primer lugar, se aborda la normativa vigente para el transporte público de pasajeros por automotor en el AMBA, luego se realiza un relevamiento total de las líneas de colectivo que operan en el AMBA determinando los montos que hayan percibido en concepto de subsidio, que será la base para obtener el subsidio por corredor de transporte. Siendo este último el que permitirá la vinculación con la oferta de autotransporte público de pasajeros (en adelante, APP) y el crecimiento poblacional. Por último, se analizan los casos de aplicación de esquemas de subsidios a la demanda, que se presentan en algunas provincias de Argentina, en países latinoamericanos y en el mundo.

El trabajo se divide en cinco partes: introducción, marco conceptual, presentación de la metodología, análisis de datos y las conclusiones. En la primera parte, a través del análisis bibliográfico se realizará un breve recorrido por las definiciones de transporte público, servicios públicos, subsidio a la oferta y demanda; y por último se caracterizará el sistema de transporte en el AMBA. Todo esto con la finalidad de establecer bases teóricas para la investigación. En la segunda parte, se presenta la metodología llevada a cabo para la investigación, que en este caso, es descriptiva, evaluativa y comparativa. En la tercera parte, se realizara un análisis de datos cualitativo y cuantitativo, que incluye, una revisión de las políticas públicas dirigidas al sector, un análisis de los subsidios al transporte de pasajeros por automotor en el AMBA y un estudio de esquemas de subsidio a la demanda. Se finaliza la tesis con las conclusiones de la investigación y la bibliografía correspondiente.

I. Introducción

El AMBA¹, se encuentra comprendida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante, CABA) y 42 partidos de la provincia de Buenos Aires: 3 de Febrero, Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, General Sarmiento, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, La Plata, Lanús, Lobos, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Mercedes, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Vicente López y Zárate.

Con una población que supera los catorce millones de habitantes², conforman el principal aglomerado urbano del país, siendo la segunda mayor área urbana de Sudamérica y una de las veinte mayores del mundo. El AMBA concentra el 37% de la población del país en un espacio menor al 1% del territorio nacional. (Fernández, 2011).

Este territorio conforma una superficie que supera los 13.900 km² y una mancha urbana que alcanza los 2.400 km²,³ concentrando las principales actividades económicas, políticas y culturales del territorio nacional.

En las últimas décadas en el AMBA, se viene observando un aumento constante del crecimiento de la población registrándose principalmente en los partidos de la segunda⁴ y tercera corona⁵. En consecuencia, el área de cobertura de los servicios

¹ Definida en el Convenio Tripartito entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la creación de la Agencia de Transporte Metropolitano, 2012. El Decreto 1359/2014, aprueba el mencionado Convenio.

² Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

³ Plan Estratégico Territorial, 2008.

⁴ La segunda corona está conformada por los siguientes partidos: Almirante Brown, Berazategui, Berisso, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Matanza, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, San Miguel y Tigre.

de transporte público urbano y suburbano, no alcanza a cubrir la creciente demanda de infraestructura de transporte.

En tal sentido, el sistema de transporte⁶ adquiere vital importancia para el AMBA. El mismo resulta esencial para el desarrollo socioeconómico de un país, región o provincia y su función consiste en satisfacer las necesidades de los sectores productivos: industriales, rurales y de servicios, contribuyendo a la integración de los grupos sociales que allí conviven, a la difusión de la cultura local, regional y a la unión con las demás ciudades.

En la década del '90, el transporte urbano y metropolitano por automotor predominó en el AMBA. Tal es así, que para resolver la circulación en el área, se fomentó el desplazamiento por automotor, y en particular el automóvil. En este sentido, la construcción y gestión de los accesos a la CABA (ampliando y mejorando vías existentes) es un ejemplo de esta política de haber destinado recursos a accesos viales que, entre los años 1994 y 1998, resultó cuatro veces mayor que a ferrocarriles suburbanos. De esta manera, no se encaró una acción para el transporte masivo de personas, es decir, ferrocarril e integración modal con coordinación interjurisdiccional. (Batalla y Villadeamigo, 2005).

En este marco, se produjo el ingreso a escena del subsidio, luego de una década de desinversión en infraestructura ferroviaria y tras el golpe definitivo aplicado por la crisis fiscal y la devaluación del peso argentino en el año 2001. Asimismo, este período estuvo marcado por un incremento en los costos de operación, afectando directamente los precios de los bienes y servicios que estaban muy por sobre el nivel de los salarios.

⁵ La tercera corona está conformada por los siguientes partidos: Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Exaltación de la Cruz, General Las Heras, General Rodríguez, Luján, La Plata, Marcos Paz, Pilar, Presidente Perón, San Fernando, San Vicente y Zárate.

⁶ Conjunto de modalidades que se encuentran interrelacionadas, organizadas, coordinadas y jerarquizadas, y que trata de alcanzar una eficaz acción conjunta.

Los efectos de la devaluación resultaron muy favorables para los bienes sujetos del comercio exterior, generando fuertes ingresos de divisas para la Argentina y, a través de los impuestos o retenciones a las exportaciones, crecientes ingresos fiscales. Esta masa de ingresos para el Tesoro Nacional permitió encarar una política de contención tarifaria en los servicios del autotransporte público de pasajeros (los sistemas ferroviarios, de superficie y subterráneos, ya operaban con subsidios estatales - o compensaciones tarifarias - establecidos como mecanismo de la concesión de los servicios) a fin de mantener el gasto de la población en el consumo de estos servicios dentro de niveles acordes a los ingresos de la misma. (Sanchez, 2011).

En consecuencia, la ecuación económico-financiera de las empresas transportistas, se resintió. De esta manera, el Estado Nacional intervino, a través de diferentes medidas tendientes a paliar las nocivas consecuencias de la emergencia económica para el sector, sin acudir a un aumento de los cuadros tarifarios. Para ello se instauraron dos mecanismos de subsidios: uno, directo en dinero a los operadores y otro en especies (litros de combustible – gasoil -) a un precio diferencial en el mismo, de aproximadamente entre un tercio y un cuarto del precio de mercado. El primero es conocido como Sistema Integrado de Transporte Automotor (en adelante, SISTAU) y el segundo, como Cupo de Gasoil.

En la actualidad, el transporte público de pasajeros de servicios urbanos de la Argentina y de la AMBA, en particular, continúa operando con un conjunto de subsidios que mantienen las tarifas establecidas por las autoridades responsables de la regulación y control de los mismos en niveles reducidos respecto del valor real que alcanzarían en ausencia de compensaciones.

II. Marco Conceptual

2.1. Definición de Transporte Público

El Decreto 958 del año 1992, define como Servicio de Transporte Público a los servicios que tengan por objeto satisfacer con continuidad, regularidad, generalidad, obligatoriedad y uniformidad, en igualdad de condiciones para todos los usuarios, las necesidades comunitarias de carácter general en materia de transporte.

En este sentido, los prestadores de Servicios Públicos pueden ser: el Estado Nacional y las empresas privadas, esta última ofrece sus servicios a través de la modalidad de concesión, empresas mixtas y empresas independientes. Por su parte, el Estado Nacional, puede actuar con distintos grados de regulación, que podrá ser: regulación total, regulación parcial y desregulación total del transporte público.

Por lo tanto, el transporte público bajo cualquier modalidad en que se implemente, deberá ofrecer: capacidad, rapidez, seguridad, comodidad, accesibilidad en precio y confiabilidad, tanto para las cargas, como para los pasajeros. (Wallingre, 2003).

Según describe Roccatagliata (2005), el Transporte Público se clasifica en tres tipos de transportes:

- ❖ Transporte Público Urbano: cuando éste se realiza dentro de los límites de una ciudad. Estos servicios urbanos son servidos por las líneas de colectivos, ferrocarril, subte y premetro.
- ❖ Transporte Público Suburbano: cuando se realiza entre núcleos urbanos⁷ y zonas adyacentes, conectando sectores industriales, residenciales,

⁷ Se considera núcleo urbano a la entidad político-administrativa urbanizada formada por una aglomeración de edificaciones donde vive una determinada población.

educativos, recreativos, comerciales, financieros y asistenciales, logrando una integración entre la ciudad y las zonas contiguas.

- ❖ Transporte Público Interurbano: es el transporte que conecta con los centros receptores de turismo, posibilitando el flujo de las corrientes turísticas.

2.2. Definición de Subsidios en los Servicios Públicos de Transporte de Pasajeros.

El transporte de personas es una actividad con un alto valor para la sociedad, lo cual implica que habitualmente esté sometido a la intervención del Estado Nacional. (UTN, 2009). De esta manera, el Estado, si lo considera necesario, puede realizar aportes, en forma de subsidios a las empresas privadas que prestan determinados servicios públicos.

Los subsidios son políticas que reducen los costos o complementan los ingresos de los consumidores y productores (Castro y Szenkman, 2012). Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos–OCDE- (2005), los subsidios pueden caracterizarse como el resultado de una acción de gobierno que confiere una ventaja a los consumidores o productores con el objetivo de complementar sus ingresos o reducir sus costos.

Gwilliam (2002), sostiene que los subsidios a los servicios de transporte público pueden tener beneficios en tres dimensiones: la eficiencia, el impacto medioambiental y la distribución del ingreso.

- ❖ En el caso de la Eficiencia, existen tres tipos de efectos:

Efecto sobre la congestión: Cuando el volumen de tránsito en las calles se relaciona con efectos externos como la congestión, un subsidio al transporte público es una alternativa para atraer usuarios de automóviles hacia el transporte público.

1. Aprovechamiento de las economías de escala para usuarios. Este argumento denominado en general el “Efecto Mohring” sostiene que los subsidios para aumentar la frecuencia de los servicios podrán generar ahorros de tiempo para los pasajeros (en términos de tiempos de espera reducidos) por sobre los costos financieros del subsidio que los produce.
 2. El efecto sobre los costos totales del sistema. Este argumento – originalmente presentado por Kenneth Train (1977)- se aplica a un subsidio cruzado dentro de un sistema de boletos integrados, desde los medios de transporte con costos fijos bajos y costos marginales elevados (transporte automotor de pasajeros) hacia aquellos con costos fijos altos y costos marginales bajos (ferrocarriles). Sin embargo, una vez más, si las condiciones en un caso específico lo justifican, dependerá de la elasticidad de la demanda, así como de las estructuras de costos. Pero es una consideración de suma relevancia para establecer arreglos financieros para esquemas integrados de boletos.
- ❖ Con respecto al Impacto Ambiental, cuando el volumen de vehículos en las calles se relaciona con efectos externos adicionales de ruido o contaminación del aire, un subsidio al transporte público podría justificarse como una alternativa a la fijación de precios por costes marginales sociales en el uso de calles. Sin embargo, los efectos de la contaminación del aire local son más difícil de manejar ya que las emisiones no sólo dependen de la naturaleza de los combustibles consumidos y de la tecnología del parque automovilístico, sino también de los conductores de transporte. Por ejemplo, las emisiones de diferentes contaminantes varían a lo largo del ciclo de conducción. La contaminación sonora es una de las principales causas de preocupación entre la población de las ciudades, pero hasta el

momento, no se registran antecedentes de subsidios al transporte por esta causa.

- ❖ Por último, el caso de la Redistribución de Ingresos, la teoría económica sostiene que la transferencia de efectivo es más eficiente y produce una menor distorsión que las transferencias en especie. Esto significa que suponer que las transferencias de efectivo no produce distorsiones, depende de la ausencia de otro modo menos distorsionador; de que los impuestos sean progresivos, es decir, donde las personas con mayores ingresos pagan un mayor porcentaje en impuestos que aquellos con menos ingresos (lo que no siempre sucede con los impuestos indirectos); y así como de la precisión con que pueden focalizarse los subsidios al transporte en los segmentos de la población que evidencia un poder adquisitivo menor que el del universo de usuarios a los que corresponde asistir prioritariamente.

2.3. Definición de Subsidios a la Oferta y Subsidio a la Demanda en el Transporte Público de Pasajeros.

Los subsidios al transporte público de pasajeros pueden otorgarse a la oferta o a la demanda. En el caso de los subsidios a la oferta, el Estado Nacional recurre a instrumentos de financiamiento público para financiar una parte de los costos y gastos que las empresas prestadoras incurren para brindar los servicios acordados con el gobierno a la tarifa vigente, ya sea a través de la excepción en el pago de tasas e impuestos, de la asignación de gasoil a un precio significativamente menor al valor de mercado, de la asistencia en la compra de vehículos para la modernización de la flota o directamente del pago en efectivo de una suma de dinero.

Sánchez (2011), sostiene que estos subsidios a la oferta tienen la particularidad de reducir de manera generalizada el costo del transporte público de pasajeros, minimizando el error de exclusión del subsidio (personas que deberían acceder al subsidio pero que no lo obtienen) pero a costa de maximizar el error de inclusión en

caso de que el objetivo buscado sea la contención del gasto en transporte en los sectores más vulnerables del conjunto de usuarios del transporte público (subsidiando a personas que por sus niveles de ingresos no deberían beneficiarse del subsidio).

Los subsidios a la demanda, son contribuciones otorgadas directamente a ciertos grupos de la población -los de menores ingresos, los que cumplen con ciertos requisitos especiales de fragilidad social o individual- de esta manera, los beneficiarios acceden al servicio de transporte público de pasajeros a una tarifa preferencial. Este tipo de subsidios, minimiza el error de inclusión pero a costa de incrementar el error de exclusión.

2.4. El Sistema de Transporte Automotor en el AMBA.

El AMBA posee una variada disponibilidad de tecnologías de transporte caracterizada por la presencia de una significativa red de autopistas urbanas y de acceso, hasta un significativo conjunto de modos de transporte público compuesto por 800 km de red ferroviaria, 55 kilómetros de red subterránea y premetro, una red de metrobús de 37 km, y 108 km de red protegida de vías para ciclistas.

En el AMBA se generan diariamente 22.700.000 de viajes⁸, de los cuales casi 8 millones pertenecen al sistema de transporte público automotor. Para hacer frente a esta demanda, la red global del sistema cuenta con 428 líneas y una flota de aproximadamente 18 mil vehículos. Su extensión es de 50 mil kilómetros lineales, que equivalen a casi 3 millones de kilómetros recorridos al día. (INTRUPUBA, 2006-2007).

De acuerdo con Yanes y Queirolo (2005) en el AMBA existen tres jurisdicciones. Las líneas bajo jurisdicción nacional⁹ están divididas en tres grupos: las líneas del

⁸ Viaje: movimiento en un sentido desde un punto de origen a un punto de destino. Estos puntos se denominan extremos del viaje. El viaje se refiere a una persona.

⁹ La clasificación corresponde a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (C.N.R.T.)

Distrito Federal, cumplen la totalidad de su recorrido en la CABA, las Suburbanas Grupo 1 tienen una de las cabeceras en la CABA y las Suburbanas Grupo 2, son las que efectúan recorridos de media distancia partiendo de la CABA. Estos tres subgrupos son los más importantes en términos de cantidad de líneas, flota, recorridos y pasajeros transportados.

Las líneas de jurisdicción nacional, son un total de 143 líneas con una flota de 9.700 vehículos que son operadas por empresas privadas subsidiadas por el Estado Nacional y transportan aproximadamente 5.200.000 de pasajeros por día hábil. La oferta es variada y cubre casi totalmente la CABA y la relación con ésta y el conurbano bonaerense, realiza recorridos que reproducen el esquema lineal de los ferrocarriles, aunque su flexibilidad permite que la misma sea más diversificada.

Las líneas bajo jurisdicción provincial son aquellas que vinculan al menos dos municipios de la provincia, sin entrar a la CABA. Se utilizan fundamentalmente para la vinculación entre localidades del conurbano bonaerense y en su mayoría siguen corredores radiales¹⁰. Actualmente son un total de 144 líneas.

Las líneas bajo jurisdicción de los municipios son aquellas que circulan dentro de los límites de un municipio y tienen recorridos que permiten la vinculación entre barrios del conurbano bonaerense con las estaciones del ferrocarril. Actualmente son 141 líneas.

Por otro lado, entre las modalidades de los servicios urbanos de oferta libre, tenemos a los Servicios Urbanos Especiales¹¹ (Charters). En el Decreto 656 del año 1994, se establece que este tipo de servicio debe cumplir exigencias de recorrido,

¹⁰ Corredor radial: eje de circulación en dirección al área central de la CABA.

¹¹ El decreto 656 del año 1994, define como Servicios Urbanos Especiales (Charters) a aquellos destinados a trasladar regularmente un contingente entre un número limitado de orígenes y destinos predeterminados por el precio que libremente se pacte, siendo obligatorio para el transportista mantener la nómina de los pasajeros a transportar dentro de los márgenes que la Autoridad de Aplicación determine.

permisos de explotación, obligaciones fiscales y previsionales, etc. Sin embargo, no pertenecen a ninguna pauta tarifaria.

Por último, el servicio de taxis en el AMBA es privado en su totalidad. La flota en la CABA alcanza a alrededor de 38.000 vehículos y 50.750 considerando el conjunto del AMBA. Sin embargo, en el resto del AMBA, la participación del remis supera ampliamente al taxi. En tal sentido, el remis suele ser más utilizado en zonas y/o barrios alejados que no poseen cobertura de servicios APP.

2.4.1. Caracterización de los viajes en el AMBA

En el AMBA se registra la mayor concentración de las actividades industriales, comerciales y de servicios, con los establecimientos de mayor productividad media, y con remuneraciones promedio más elevadas que las del conjunto del país.

El transporte público de pasajeros, resuelve la necesidad de desplazamiento de las personas, según sus tareas cotidianas, laborales, de esparcimiento, estudios, urgencias, etc. Por su propia naturaleza entonces la demanda, está sujeta a diversos estímulos, aunque uno de las más relevantes, se encuentre asociado a la actividad económica que desarrolla cada usuario o cada uno de los integrantes del núcleo familiar. Asimismo a nivel agregado, se puede apreciar que existe una alta correlación entre la demanda de transporte público y el nivel de actividad de la economía.

En el AMBA viven aproximadamente 10.000.000 de personas que realizan todos los días 22.700.000 de viajes. Esos viajes se distribuyen de la siguiente manera: un 39,1% se hace en “colectivo”; le sigue en orden el modo “a pie” en un 24%, el automóvil particular, representa un 18,3%, más alejado se encuentra el “ferrocarril” con un 6,3% y el “subte/premetro” en un 3,7%¹². Por lo tanto, el modo “colectivo” es el más requerido por los usuarios de transporte urbano.

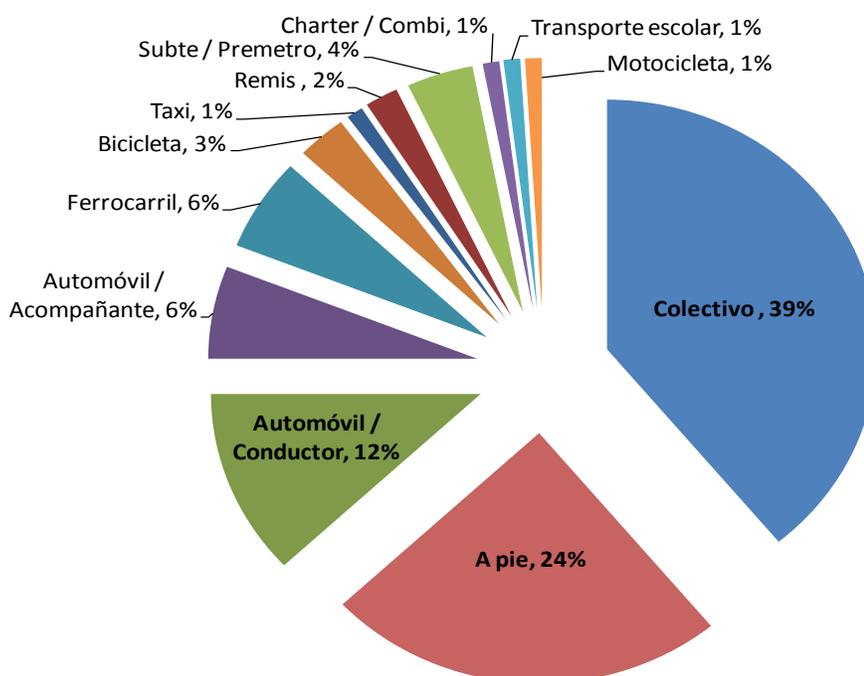
¹² Los datos fueron extraídos de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010 (ENMODO)

2.4.2. La Distribución Modal en el AMBA

La distribución modal es la determinación de la proporción en que los usuarios seleccionan el modo de transporte para la realización de sus viajes. (Girardotti, 2001).

El gráfico N°1 muestra que existe un alto uso del modo de transporte “colectivo” en el AMBA, con un 39,1%.

**Gráfico N° 1: Distribución Modal en el AMBA, 2009-2010.
(en porcentajes)**

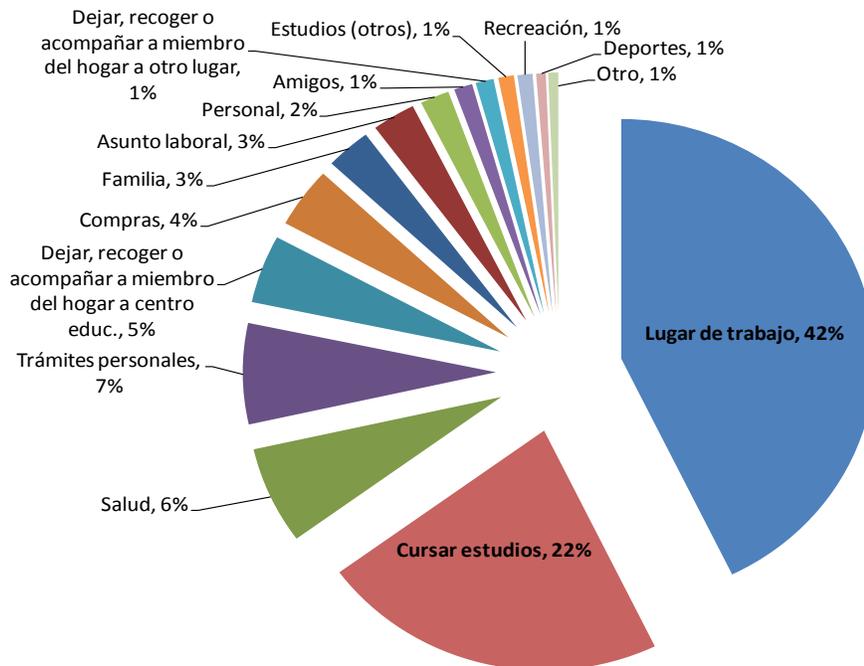


Fuente: ENMODO 2009-2010. Secretaría de Transporte de la Nación.

El propósito de viaje está compuesto por dos elementos: “base” y “motivo”. Como “base” se entiende el lugar en que comienza o termina un viaje distinguiendo entre basados en el hogar y no basados en el hogar, siendo los basados en el hogar los que tienen uno de sus extremos en el hogar del individuo que viaja. Los no basados son los que en ninguno de sus extremos se encuentra el hogar. Como motivo se consideran los siguientes: trabajo, compras, estudio y otros motivos. (Girardotti, 2001)

En el siguiente gráfico, se presentan las distintas actividades que motivan los viajes en colectivo basado en el hogar. Como se puede observar, las principales actividades que motivan los viajes en colectivo son el trabajo con el 49% y estudio con el 25%.

**Gráfico Nº 2 – ETAPAS¹³ DE VIAJE EN MODO “COLECTIVO”
(en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010.

2.4.3. Características de la movilidad en el AMBA según estratos socioeconómicos

Miralles-Guasch (2002) sostiene que la movilidad cotidiana puede definirse como la suma de los desplazamientos realizados por la población de forma recurrente para acceder a bienes y servicios en un territorio determinado.

¹³ Etapas de viaje: Un viaje puede realizarse utilizando más de un modo de transporte, cada cambio de modo o de línea de colectivo o de ferrocarril es una etapa diferente. Las etapas están constituidas además por las cuadras caminadas antes de subir o después de bajar del modo de transporte utilizado. También es posible que un encuestado haya realizado viajes sólo caminando, de esta manera las caminatas de más de diez cuadras serán consideradas como un viaje. Cabe destacar aquí que las combinaciones efectuadas entre las diferentes líneas de subte (A, B, C, D, E, H y Premetro) se consideran como una sola etapa. (Manual del Encuestador, ENMODO, 2009-2010)

Para analizar las características de la movilidad según estratos socioeconómicos se requiere de la construcción de deciles o quintiles, para lo cual se ordenan los hogares o individuos según su ingreso, de menor a mayor. En el caso de los deciles, se los separa en diez grupos, según los ingresos per cápita de una familia. Si se quiere formar quintiles se separa a la población en cinco grupos, en lugar de diez, según los ingresos per cápita de una familia. En nuestro caso utilizaremos los datos procedentes de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria 2009-2010 para analizar las características de la movilidad según estratos socioeconómicos.

El siguiente cuadro muestra los datos relevantes del hogar por quintil en relación al ingreso promedio, el gasto en transporte mensual y como este impacta en el ingreso del hogar.

Cuadro Nº 1: Datos Relevantes del hogar por quintil

Quintil por ingreso per capita hogar	Cantidad de hogares por quintil	Cantidad promedio de habitantes por hogar	Cantidad personas en el quintil	Ingreso promedio de los hogares por quintil	Gasto en transporte mensual del hogar (tarifas pagadas + mantenimiento y combustible de vehículos)	Participación de Gasto en Transporte en el Ingreso del Hogar	Valor mensual de la Tarifa diaria pagada por el pase en modos públicos en el hogar
1	823.368	4,63	3.709.823	\$ 1.320,95	\$ 222	17%	\$ 89
2	823.578	3,41	2.779.370	\$ 2.193,23	\$ 281	13%	\$ 87
3	823.428	2,94	2.408.484	\$ 2.986,77	\$ 319	11%	\$ 84
4	823.655	2,62	2.147.475	\$ 4.116,48	\$ 362	9%	\$ 84
5	823.489	2,36	1.940.732	\$ 7.424,34	\$ 432	6%	\$ 84
Total	4.117.519		12.985.885				

Fuente: ENMODO 2009-2010. Secretaría de Transporte de la Nación.

El cuadro Nº 2 demuestra que existe una movilidad diferenciada según nivel de ingreso, siendo el quintil más pobre el que exhibe una menor movilidad.

Cuadro Nº 2: Viajes por quintil

Quintil	Cantidad personas en el quintil	Cantidad de viajes por día	Tasa de movilidad (viajes/día/persona)
1	3.709.823	5.044.683	1,36
2	2.779.370	4.065.888	1,46
3	2.408.484	3.675.984	1,53
4	2.147.475	3.518.506	1,64
5	1.940.732	3.463.060	1,78
	12.985.885	19.768.122	1,52

Fuente: ENMODO 2009-2010. Secretaría de Transporte de la Nación.

La distribución modal de los viajes también varía según quintil, en el cuadro Nº 3 se muestran los resultados de esa distribución, según la clasificación de modos: públicos¹⁴, privados¹⁵ y no motorizados¹⁶. Al analizar el primer quintil, se observa que realiza casi el 45% de sus viajes en modo “no motorizados”, es decir, a pie o en bicicleta. En el caso del transporte privado, vemos que tiene relevancia para el cuarto y quinto quintil representando un 31% y 33%, respectivamente, en tanto que registra una menor participación para el primer quintil, con sólo el 15,5%. Asimismo se observa que a cuando aumenta el ingreso del hogar se incrementa la cantidad de viajes en transporte público (del 39,6% al 47,5%).

¹⁴ Se considera “modo público” al modo “colectivo”, “ferrocarril” y “subte”.

¹⁵ Se considera “modo privado” al “automóvil particular” (incluye la categoría automóvil conductor y automóvil acompañante), “taxi”, “remis”, “chárter”, “bus de la empresa”, “transporte escolar” y “motocicleta”

¹⁶ Se considera “modo no motorizado” al modo “a pie”, “bicicleta” y “otros”.

Cuadro Nº 3: Distribución modal por quintil

Quintil	Unidad	Distribución Modal			Total
		Transporte Público	Transporte Privado	No Motorizado	
1	Cantidad	1.995.645	784.299	2.264.739	5.044.683
	Distribución	39,6%	15,5%	44,9%	100%
2	Cantidad	1.741.044	998.995	1.325.849	4.065.888
	Distribución	42,8%	24,6%	32,6%	100%
3	Cantidad	1.606.935	1.080.808	988.241	3.675.984
	Distribución	43,7%	29,4%	26,9%	100%
4	Cantidad	1.584.075	1.102.194	832.236	3.518.505
	Distribución	45,0%	31,3%	23,7%	100%
5	Cantidad	1.645.418	1.135.414	682.228	3.463.060
	Distribución	47,5%	32,8%	19,7%	100%
Total	Cantidad	8.573.117	5.101.710	6.093.293	19.768.120
	Distribución	43,4%	25,8%	30,8%	100%

Fuente: ENMODO 2009-2010. Secretaría de Transporte de la Nación.

III. Metodología

3.1. Metodología para el análisis cualitativo

La metodología empleada para el análisis cualitativo presenta dos tipos de análisis. En el primero, la población en estudio comprende los Decretos dictados por el Poder Ejecutivo Nacional y las Resoluciones de la Secretaría de Transporte de la Nación, entre los años 2001 y 2014. Se plantea un diseño metodológico de tipo descriptivo sobre las dimensiones de las capacidades institucionales consideradas relevantes. Con el análisis cualitativo de los datos se intentará evidenciar todas las medidas de gestión que involucran a los subsidios al transporte público de pasajeros por automotor.

El segundo análisis se ha basado en la búsqueda de ejemplos de ciudades o países donde se aplican esquemas de subsidios a la demanda en el transporte público. El objetivo es comparar los beneficios de los diferentes casos y encontrar elementos de referencia para aplicar políticas similares en el AMBA.

3.2. Metodología para el análisis cuantitativo

La metodología empleada para el análisis cuantitativo se divide en dos partes. En primer lugar, se explicara cómo se determinaron los Subsidios al AMBA por línea de colectivo, y en segundo lugar, se presentará la obtención de los Subsidios al AMBA por Corredores¹⁷ de Transporte. Se plantea un diseño metodológico de tipo evaluativo y comparativo.

3.2.1. Determinación de los Subsidios al AMBA por línea de colectivo

La población en estudio comprende los datos de cada subsidio al transporte público de pasajeros por automotor de la Secretaría de Transporte de la Nación, para el período 2009 - 2013. Los datos de subsidios tienen una periodicidad mensual y permanente. La información, presenta el siguiente nivel de desagregación: provincia, municipio, CUIT, empresa y monto subsidiado.

Para determinar las líneas de colectivo que operan en el AMBA, se utilizó la serie verificación de cumplimiento de requisitos¹⁸, publicada mensualmente por la Secretaria de Transporte de la Nación. Dicha serie, presenta los datos por: provincia, municipio, empresa, CUIT, línea de colectivo, si la línea de colectivo pertenece o no al AMBA, el coeficiente de distribución por línea de colectivo para cada subsidio y otros (que no se detallan por no formar parte del presente análisis).

¹⁷ Corredor: eje o conjunto de ejes de circulación que conforman una unidad funcional de desplazamiento.

¹⁸ Esta serie, presenta los resultados de las verificaciones que realiza la Secretaría de Transporte de la Nación sobre el cumplimiento de los requisitos por parte de las empresas de jurisdicción nacional, provincial y municipal para el mantenimiento de los subsidios.

De esta manera, se procedió al cruce de información entre la base de datos de verificación de cumplimiento de requisitos y la serie de subsidios, según el campo que identifica unívocamente a cada empresa, esto es, el número de CUIT y mediante el mismo se eliminaron de los registros a aquellas empresas que no coinciden con los registros en la base de verificación de requisitos pertenecientes al AMBA. Una vez obtenida la nueva base de datos, se aplicó al monto subsidiado por empresa el coeficiente de distribución por línea de colectivo. Este ejercicio fue realizado por mes y para cada tipo de subsidio al transporte público de pasajeros por automotor.

Sin embargo, el coeficiente de distribución por línea de colectivo está disponible hasta el mes de febrero del año 2011, con lo cual, para los períodos posteriores se tuvieron que utilizar otros campos de la serie verificación de cumplimiento de requisitos, tales como, recaudación urbana, pasajeros urbanos, kilómetros urbanos, parque móvil y personal. Estos datos que se presentan por provincia, municipio, empresa, CUIT, línea de colectivo y si la línea de colectivo pertenece o no al AMBA se ponderan por el monto subsidiado por empresa, logrando obtener una base de datos de los subsidios al AMBA por línea de colectivo para cada mes.

3.2.2. Determinación de los Subsidios al AMBA por Corredores de Transporte

Para obtener los subsidios en el AMBA por corredor de transporte, se adoptó el criterio de corredores establecidos en la Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires¹⁹ (en adelante, INTRUPUBA). Dicho criterio, fue realizado en función de los principales patrones de circulación de las líneas de colectivo y de la orientación de las principales vías de comunicación (red principal de autopistas, rutas y avenidas), las que en su mayoría convergen hacia el centro de la CABA.

De este modo, en la INTRUPUBA se obtuvieron 7 corredores de transporte:

¹⁹ La INTRUPUBA ha sido realizada por la Secretaría de Transporte de la Nación durante los años 2006 y 2007. El estudio presenta los resultados correspondientes a los viajes realizados en todos los modos de Transporte Público (Ferrocarril, Subterráneo, Pre metro y Colectivo).

- Área Corredor Norte: eje Ferrocarril B. Mitre, Autopista Panamericana y Avenida Maipú – Santa Fe – Del Libertador.
- Área Corredor Noroeste: eje Ferrocarril Urquiza, San Martín y Belgrano Norte, Ruta 8 y Ruta 201.
- Área Corredor Oeste: eje Ferrocarril Sarmiento, Autopista del Oeste – Ruta 7 – Ruta 200.
- Área Corredor Sudoeste: eje Belgrano Sur y Roca ramal Ezeiza, Autopista Ricchieri – Ruta 205.
- Área Corredor Sur: eje Ferrocarril Roca ramal Glew, Ruta 210 – Ruta 53.
- Área Corredor Sudeste: eje Ferrocarril Roca ramal a La Plata, Avenida Mitre – Camino General Belgrano Ruta 14 – Ruta 36.
- Área Corredor Centro: Recoleta, Retiro, San Nicolás, Balvanera, Montserrat, Almagro, Boedo, San Cristóbal, Constitución, parte de Parque Patricios, parte de Palermo y parte de Villa Crespo.

Asimismo, para relacionar y obtener conclusiones sobre los subsidios por corredor en el AMBA, además del criterio de corredores también se seguirá el criterio geométrico empleado en la INTRUPUBA, para lo cual se definieron sucesivos anillos concéntricos.

Cuadro Nº 4 – Zonificación INTRUPUBA. Años 2006 - 2007.

Zonas INTRUPUBA	Ciudad de Buenos Aires	Provincia de Buenos Aires		
		1° Corona	2° Corona	3° Corona
Centro	Centro (DE 1, 2, 3 y 6)			
Norte	Belgrano (DE 9 y 10)	V. López, San Isidro	San Fernando, Tigre,	Escobar, Campana, Zárate
Noroeste	Agronomía (DE 14, 15, 16 y 17)	San Martín, Tres de Febrero, Hurlingham	San Miguel, José C. Paz, Malvinas Argentinas	Pilar, Exaltación de la Cruz
Oeste	Flores (DE 7, 8, 11, 12, 13, 18 y 20)	Morón, Ituzaingó	Moreno, Merlo	Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Gral. Las Heras, Luján, Mercedes, Navarro
Sudoeste	Lugano (DE 21)	La Matanza I*	La Matanza II*, Est. Echeverría, Ezeiza	Cañuelas, Lobos
Sur	Pompeya (DE 5 y 19)	Lanús, Lomas de Zamora	Alte. Brown, Presidente Perón	San Vicente, Brandsen
Sudeste	La Boca (DE 4)	Avellaneda, Quilmes	Florencio Varela, Berazategui	La Plata, Berisso, Ensenada

Fuente: INTRUPUBA, 2006-2007.

De esta forma, se procedió a clasificar las líneas de colectivo de transporte público por corredor, teniendo en cuenta el criterio de corredores de transporte y, a su vez, el criterio geométrico, ambos establecidos en la INTRUPUBA. Para ello se analizaron todas líneas de colectivo pertenecientes al AMBA, que percibieron subsidios entre los años 2009 - 2013.

Tal como se expuso en el capítulo N°2, las líneas de colectivo nacionales, realizan recorridos entre la CABA y partidos de la provincia de Buenos Aires; las líneas provinciales efectúan recorridos entre dos o más partidos de la provincia de Buenos Aires y las líneas municipales realizan recorridos dentro de los límites territoriales de cada localidad de la provincia de Buenos Aires. Esto significa, que cuando la línea de colectivo abarcara dos corredores, en la clasificación se tendrá en cuenta a ambos, razón por la cual, en lo que sigue, se expondrá 30 corredores de transporte con la única finalidad de que el análisis no pierda consistencia.

Luego, se procedió a asignar a cada línea de transporte un corredor, para lo cual, se incorporó un nuevo campo, denominados “corredor” a la base de subsidios al AMBA por línea de colectivo, creada anteriormente. La asignación de corredores no fue una tarea sencilla, la misma implicó una tarea exhaustiva de análisis de recorrido de cada línea, conforme a la zonificación de la INTRUPUBA (ver cuadro N°4). De esta manera, se creó una base denominada “Subsidios al AMBA por Corredores de Transporte” para el período 2009 – 2013.

IV. Análisis de Datos

El análisis de datos lo segmentaremos en tres partes. En la primera parte analizaremos las Políticas Públicas destinadas al Transporte Público de Pasajeros por automotor en el AMBA, haciendo especial énfasis en los últimos años, en el cuál se introducen importantes cambios en la metodología de cálculo en el esquema de subsidios. En la segunda sección se presentarán los resultados del análisis efectuado para los subsidios al transporte público de pasajeros por automotor, destacando los

principales criterios de asignación de los subsidios. En la tercera sección se presentará un análisis sobre casos de aplicación de esquemas de subsidios a la demanda en provincias de Argentina y en otros países del mundo.

4.1. Políticas Públicas destinadas al Transporte Público de Pasajeros en el AMBA

En este capítulo se expondrán los subsidios que tienen alcance al Transporte Público de Pasajeros por automotor en el AMBA. El análisis se centralizará en la evolución estructural del sector destacando los puntos más salientes de la normativa.

La Constitución Nacional argentina define como responsabilidad de la Nación al transporte que en su recorrido atraviesa, al menos, un límite provincial siendo potestad de cada provincia la definición del alcance jurisdiccional de sus transportes internos. La CABA es una ciudad autónoma desde la reforma constitucional del año 1994, operando, a los fines del transporte como una provincia más con la particularidad de que aún no regula al sistema de buses regulares de la misma, los que están a cargo del Estado Nacional. Dada su condición de autónoma, los servicios con recorridos entre ésta y cualquiera de las restantes localidades del AMBA son de Jurisdicción Nacional (al igual que los servicios internos de la CABA) ya que atraviesan un límite provincial en sus recorridos. La Constitución de la provincia de Buenos Aires define como de responsabilidad del Estado Provincial a los servicios que, sin entrar en territorio de la CABA, atraviesan en su recorrido al menos un límite de partido (o departamento) dejando a los municipios la jurisdicción sobre los transportes internos de cada uno de ellos. (Sánchez, 2011).

Como señala Sánchez (2011), en el AMBA operan 3 niveles jurisdiccionales con responsabilidad en la regulación y control de los servicios públicos de transporte urbano de pasajeros: la Nación, la provincia de Buenos Aires y los partidos (o departamentos) que cuentan con servicios internos. Cada uno de ellos define los

parámetros operativos de sus servicios así como las tarifas fijadas por la prestación de los servicios y ejerciendo el control sobre los mismos.

4.1.1. El Diseño del esquema de Subsidios

El Decreto 976 del año 2001, crea un Fideicomiso²⁰ (Fondo Fiduciario) constituido por los recursos provenientes de: a) la Tasa sobre el Gasoil²¹ y b) las Tasas Viales²², con el objeto de compensar a los concesionarios viales por las reducciones en las tarifas de peaje y de fomentar el desarrollo ferroviario.

En noviembre de ese mismo año, por Decreto 1377 del año 2001, se creó el Sistema de Infraestructura de Transporte (en adelante SIT) del Plan Federal de Transporte, cuyo objetivo era el mantenimiento y la extensión de la red vial y ferroviaria. El SIT estaba dividido en dos sistemas -Sistema Vial Integrado²³ y Sistema Ferroviario Integrado (en adelante SIFER). El SIT se financió íntegramente con los fondos recaudados de la tasa sobre el gasoil.

En este sentido, esta fue la estructura institucional utilizada por el Estado Nacional para la implementación de los Subsidios al Sistema de Transporte Público de Pasajeros. El transporte automotor de pasajeros se incluye teniendo en cuenta la situación de emergencia en que se encuentra el sistema de transporte terrestre de Argentina con la exclusiva finalidad de compensar los desfases tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso (en el año 2002), en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas.

Desde el dictado del Decreto N° 652/2002 se dispusieron de medidas

²⁰ La Ley 24.441 establece que habrá Fideicomiso cuando una persona (Fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (Fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (Beneficiario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al Fiduciante, al Beneficiario o al Fideicomisario

²¹ Creada por el Artículo 4° del Decreto N° 802/01, modificada por el Artículo 3° del Decreto N° 976/01 y convertida en impuesto mediante la Ley N° 26.028

²² Creada por el Artículo 7° del Decreto N° 802/01.

²³ El SISVIAL es un fondo para la ejecución de obras de infraestructura que paga subsidios a los concesionarios de corredores viales para el mantenimiento de tarifas y la realización de obras.

compensatorias en el marco de la Declaración de Emergencia Económica con el objeto de contener las tarifas del autotransporte de pasajeros de Jurisdicción Nacional y los servicios públicos que en condiciones de habitualidad y continuidad prestan las empresas, el mantenimiento de los niveles de empleo, sin afectar al usuario con incrementos exorbitantes de tarifas. De esta manera se inicia un proceso de medidas compensatorias:

- ❖ Se modifica el diseño de la tasa al gasoil, fijándola como un porcentaje²⁴ de su precio libre de impuestos
- ❖ Se crea el SISTAU, encargado de las compensaciones tarifarias del transporte público urbano de pasajeros por automotor de todo el país
- ❖ Se establece que el SIFER sea el encargado del pago de los subsidios al sistema ferroviario de superficie y subterráneo²⁵.
- ❖ Se establece que el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (en adelante, SITRANS) incluya el SIFER y SISTAU. En consecuencia, el SITRANS tendrá una fuerte participación en la distribución de los recursos del Fideicomiso, dada su implicancia respecto de los servicios públicos que involucra

4.1.2. La distribución de los fondos del SISTAU

En sus orígenes la forma de determinar las variables para la distribución de los fondos del SISTAU consistió en el relevamiento de declaraciones juradas presentadas por las empresas prestatarias de servicios públicos de transporte urbano de pasajeros ante las autoridades de las direcciones provinciales de transporte. Las tres variables centrales eran: Recaudación, Pasajeros Transportados y Kilómetros Recorridos de la empresa. En los últimos años, la metodología de distribución tuvo modificaciones y en la actualidad existe un esquema diferente para cada uno de los componentes del SISTAU.

²⁴ El Decreto 652/2002 sustituye el esquema de suma fija vigente hasta ese momento.

²⁵ Hasta el año 2009.

Cuadro N° 5 - Criterios utilizados en sus orígenes para la distribución de los fondos²⁶ del SISTAU, en perspectiva comparada

Características	Resolución Conjunta de los Ministerios de Economía y Producción N°18/2002 y N° 84/2002	Resolución ST N° 337/2004	Actualización - Resolución ST N° 337/2004
Método de Cálculo	Estableció el método de distribución de los fondos entre las provincias y la Jurisdicción Nacional como el cociente entre el número de pasajeros transportados en cada Provincia y en la Jurisdicción Nacional durante el año 2001.	Estableció que el Coeficiente de Participación Federal ²⁷ (en adelante CPF) sea calculado sobre la base de la información correspondiente al año 2003.	A partir de diciembre de 2004 se perfeccionó el cálculo para obtener el CPF para una línea de transporte de la siguiente manera: $CPF^{28} = \frac{50\%Rec_i + 25\%Pas_i + 25\% Km}{50\%Rec + 25\%Pas + 25\% Km}$ Luego, se afecta el resultado por un factor de corrección que contempla las penalidades. Subsidio de la Línea = Monto Total de los Subsidios x CPF de la línea.
Origen de las Variables de Cálculo	Los datos de las variables de cálculo se obtenían y se verificaban a través de documentación presentada por las diferentes jurisdicciones, por el total de pasajeros transportados en estos servicios en toda la República Argentina.	La base de la información correspondiente al año 2003 era proporcionada por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (en adelante, CNRT) ²⁹ , y recalculado semestralmente actualizando la información de base para su aplicación en el siguiente semestre.	Para obtener el CPF de la empresa, se realiza un control de consistencia de la información declarada utilizando variadas fuentes y se aplican factores de corrección en caso de encontrar divergencias. Luego se verifica el cumplimiento de los requisitos y se aplican penalidades en los casos de incumplimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a INFOLEG.

Como destaca Sánchez (2011), la motivación de dotar a las situaciones descriptas de un mecanismo propio para la determinación del CPF se apoya en la necesidad de que las empresas a las que se hayan encomendado, o se encomendara en el futuro,

²⁶ Para las empresas de la AMBA, de cualquiera de sus jurisdicciones (Nacional, Provincial y Municipales) el alcance territorial surge de la definición de AMBA del Decreto N° 656/94. Para el resto del país, el alcance territorial se define por recorridos de hasta 60 kilómetros de longitud.

²⁷ El CPF es el coeficiente que se utiliza para asignar a cada línea la parte proporcional que le corresponde del monto total de los subsidios correspondientes a su empresa modelo.

²⁸ el Decreto N° 97 del año 2007 modificó la fórmula de cálculo al sustituir en la misma el concepto de "pasajeros" por el de "parque móvil afectado al servicio".

²⁹ Organismo de Control del Transporte Nacional dependiente de la Secretaría de Transporte de la Nación.

la prestación de servicios correspondientes a operadoras caducadas, puedan afrontar sus obligaciones. Ello, en miras a la preservación del interés público comprometido en la continuidad y regularidad del servicio público de transporte involucrado, como así también en la protección de las fuentes de trabajo, objetivos que peligran en virtud de la pérdida de la capacidad de financiamiento, de las dificultades para la integración del capital de trabajo y del sobredimensionamiento del personal afectado a las prestaciones respecto a la efectiva demanda de transporte³⁰.

En el año 2006, mediante el Decreto N° 678, se crea el Régimen de Compensaciones Complementarias (en adelante, RCC) al SISTAU, destinado a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano, que prestan servicios en el ámbito geográfico del AMBA³¹, bajo Jurisdicción Nacional. El Régimen, desde sus inicios, es afrontado con fondos provenientes del Tesoro Nacional. Se toma como referencia para la base de cálculo, la diferencia entre los montos que se abonen por el SISTAU a las empresas beneficiarias correspondientes a cada mes, y los incrementos de costos que éstas afrontan, priorizando los costos de personal, de renovación de parque móvil afectado a los servicios y los costos de formación y capacitación obligatoria del personal del sector.

4.1.3. Cupo Gasoil a Precio Diferencial

Como vimos a lo largo del presente capítulo, uno de los principales pilares del esquema de los subsidios proviene del impuesto al gasoil y de los fondos del tesoro nacional. Además de los mencionados subsidios, otro pilar importante es el subsidio al gasoil que obtienen las empresas de transporte público urbano de pasajeros de todo el país. Se trata de la disponibilidad de gasoil a un precio diferencial muy

³⁰ Resolución 337/2004

³¹ Delimitado por el Artículo 2° de la Ley N° 25.031

inferior al precio de mercado³².

Para ello, el Estado Nacional suscribió con las empresas productoras y con las empresas refinadoras de hidrocarburos un Convenio de Estabilidad de Suministro del Gasoil³³, por el cual dichas empresas se comprometieron a asegurar el suministro de gasoil en los volúmenes necesarios para cubrir las necesidades internas de nuestro país. Inicialmente se estableció que el precio del gasoil vendido por las empresas proveedoras de combustibles podría ser en forma directa o a través de tarjetas compañía al transporte de cargas y de pasajeros no superando el valor de \$ 0,75/litro, es decir, un precio diferencial.

En principio, el mecanismo de asignación a las empresas transportistas de los cupos de gasoil³⁴ fue gestionado a través de un mecanismo de declaración jurada que suscribían las autoridades de transporte jurisdiccionales. Sin embargo, hacia mediados de 2003, en la Resolución N° 23/03 de la Secretaría de Transporte de la Nación se establece el acuerdo de suministro de gasoil al transporte público de pasajeros a precio diferencial. En esta misma resolución se establecen los requisitos que las empresas deben cumplir para acceder al beneficio, así como las fórmulas mediante las cuales se calcula el volumen de gasoil consumido por empresa en función de las unidades declaradas y los kilómetros recorridos como principales factores. (Sánchez, 2011)

De este modo, las empresas proveedoras de combustibles serían compensadas utilizando la diferencia entre el precio diferencial del valor cobrado a las empresas de transporte y el precio fijado por el Convenio de Estabilidad de Suministro del

³² Este subsidio también lo perciben las empresas de transporte regular de pasajeros de larga distancia de la jurisdicción provincial y los servicios provinciales ferroviarios de pasajeros. En el inicio, junio de 2003 hasta el mes de mayo de 2006, lo percibían también las empresas concesionarias de los servicios ferroviarios metropolitanos.

³³ Aprobado por Decreto N° 652/02.

³⁴ Los cupos de gasoil a distribuir a cada empresa surgen de un algoritmo matemático que tiene en cuenta el tipo de unidad rodante de cada empresa (se asignan los consumos específicos según el tipo de chasis que se trate) y los kilómetros que recorre en ocasión de la prestación de los servicios públicos encomendados por el poder concedente.

Gasoil para descontarlo del impuesto a sus exportaciones de petróleo y/o sus derivados.

Como describe Sánchez (2011), entre los beneficiarios del subsidio al gasoil se incluía, en sus inicios en junio de 2003, a los concesionarios de transporte ferroviario de pasajeros del AMBA y los trenes interurbanos provinciales, los colectivos urbanos, los ómnibus de larga distancia y las empresas fluviales de pasajeros de la zona del Delta de la provincia de Buenos Aires (lanchas colectivas). En el mes de mayo de 2006 el cupo de gasoil subsidiado dejó de operar para las empresas concesionarias ferroviarias del AMBA.

A partir del mes de agosto de 2011 se modificó el régimen para las empresas de transporte urbano: en lugar de litros de gasoil, comenzaron a percibir un monto en dinero equivalente a la diferencia entre los litros de gasoil que hubieran demandado al precio fijado por la Secretaría de Transporte y el precio de mercado mayorista. El régimen vigente hasta la actualidad continúa únicamente para los operadores de servicios urbanos regulares e interurbanos de larga distancia por automotor de las jurisdicciones provinciales (aunque con fuerte reducción en el cupo respecto de sus requerimientos), en los servicios ferroviarios del interior del país y para las empresas de transporte urbano, en este último caso, además perciben un subsidio gasoil en dinero.

4.1.4. Evolución en el esquema de asignación de Subsidios

A los fines de reforzar las transformaciones del sistema de transporte en el AMBA y garantizar la seguridad vial, la Secretaría de Transporte de la Nación se propuso generar incentivos regulatorios que propendan a la actualización y renovación de los vehículos afectados a la prestación de servicios de transporte automotor de pasajeros como así también a efectuar un adecuado control de los parámetros de asignación de los sistemas de compensación al sistema de transporte, entre otras cuestiones. A continuación se expondrá brevemente cada

una de ellas:

- ❖ El SUBE fue establecido por el Poder Ejecutivo Nacional mediante el Decreto N° 84 del año 2009. Su objetivo es optimizar el acceso al Sistema de Transporte Público Urbano de Pasajeros del país. La implementación inicial es el AMBA (jurisdicción nacional, provincial y municipal), para luego incorporarse al resto de los grandes centros urbanos.
- ❖ La Resolución N° 270 del año 2009 de la Secretaría de Transporte aprobó la Metodología de Costos de Explotación del Transporte Urbano y Suburbano para el AMBA a cargo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. La metodología utilizada para calcular las tarifas se basó en el establecimiento de una “Empresa Modelo” que actúa en condiciones de eficiencia y calidad determinadas y que cumple con la normativa vigente en materia regulatoria e impositiva aplicable a las empresas del sector.
- ❖ La Resolución 422 del año 2012³⁵, es una medida dispuesta a partir del dictado de la Resolución 270 del año 2009, para actualizar la Estructura de Costos de la “Empresa Modelo” representativa de cada grupo tarifario. En tal sentido, la Resolución 422/2012 estableció los montos máximos de compensación tarifaria a distribuir entre los prestadores de los servicios de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos del AMBA y del Interior del país. En función de este cambio, la Secretaría de Transporte de la Nación determina los parámetros³⁶ de oferta en función de los cuales se asignan las compensaciones, esto es: parque móvil máximo afectado al servicio, asignación técnica de gasoil a consumir para la prestación de cada servicio de transporte, cantidad de trabajadores computables afectados a los mismos, todo lo cual deberá además ir ajustándose a definiciones de

³⁵ La Resolución N° 422/2012 es modificada por las resoluciones 37/2013, 843/2013 y 367/14.

³⁶ Estos parámetros básicos resultan representativos de la incidencia de los rubros involucrados, según la Resolución N° 270/09 de la Secretaría de Transporte de la Nación.

eficiencia para satisfacer la demanda en tiempo y frecuencia; y empresas prestatarias de los servicios de transporte público de pasajeros, de carácter urbano y suburbano del AMBA, que cuenten con un parque móvil habilitado con una antigüedad media igual o menor a 5 años. En el mismo sentido, la Resolución 965 del año 2012, además de realizar cambios en materia regulatoria a la Resolución 422/2012, introduce que los subsidios también se distribuyan en función del parámetro de demanda: redefinición de tarifas aplicables.

- ❖ En este sentido, la Resolución 37 del año 2013, amplía la cantidad de Grupos Tarifarios reconociendo las diferencias de prestación de servicios en el AMBA aplicando metodología de la Resolución 270 del año 2009. De esta manera, en el AMBA pueden identificarse cinco grupos de tarifación de las líneas de autotransporte regular de pasajeros: las líneas del Distrito Federal³⁷, las líneas del grupo Suburbanas Grupo I³⁸, las líneas del grupo Suburbanas Grupo II³⁹, las líneas de jurisdicción Provincial⁴⁰ y las líneas de jurisdicción Municipal⁴¹; de las cuales las primeras tres son dependientes de la jurisdicción nacional, mientras que las dos restantes corresponden a la Provincia de Buenos Aires y a los municipios de dicha provincia con servicios de transporte público por automotor de pasajeros dentro de dicha región. Asimismo, se incorporaron nuevas compensaciones tarifarias asociadas a parámetros de demanda, tales como, atributo social, por recorrido superior a los 12 km y por usos global de tarifa (SUBE).
- ❖ El Decreto 1304 del año 2011 crea el Programa Renovación del Parque

³⁷ Son aquellas con su recorrido íntegro dentro de la CABA.

³⁸ Son aquellas con una de sus cabeceras en la CABA y la otra en algún partido del conurbano, sin que éste sea de los límites externos de la Región.

³⁹ Son aquellas con una de sus cabeceras en la CABA y la otra en algún partido del conurbano, que definen el límite externo de la Región (Cañuelas, Pilar, La Plata, Luján, Zárate). No pueden realizar tráficos dentro de la CABA.

⁴⁰ Son aquellas con cabeceras en diferentes municipios bonaerenses de la Región.

⁴¹ Son aquellas que tienen la totalidad de su recorrido dentro del ámbito geográfico de un municipio bonaerense de la Región.

Automotor de los Servicios Públicos Urbanos y Suburbanos de Pasajeros, celebrado entre el Ministerio de Industria, la Secretaría de Transporte y el Banco de la Nación Argentina. El objetivo del mencionado programa fue la adquisición de unidades cero kilómetro o usadas de una antigüedad no mayor a los siete años, a través de una bonificación a cargo del Estado Nacional sobre la tasa de interés que fije el Banco de la Nación Argentina.

En este sentido, el Programa se constituyó como una medida orientada a proporcionar ayuda financiera a los permisionarios de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano sometido a Jurisdicción Nacional.

4.1.5. Instrumentos de Control

A continuación se expondrá brevemente los instrumentos de control que actualmente implementa el Ministerio del Interior y Transporte para otorgar subsidios a las empresas prestatarias de transporte público de pasajeros por automotor:

- ❖ El dictado de la Resolución 01 del año 2012, por parte de la Secretaría de Transporte de la Nación, imprime operatividad al régimen de subsidios, al exigir para mantener ese beneficio a las empresas concesionarias, el cumplimiento de las obligaciones de pago de los aportes y contribuciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En caso de deuda por este concepto corresponde retener las Compensaciones Tarifarias.
- ❖ Exigencia de pago de contribuciones y aportes sindicales según información mensual provista por Unión Tranviarios Automotor (en adelante, UTA). En caso de deuda por este concepto corresponde retener las Compensaciones Tarifarias.
- ❖ La Resolución 939 del año 2014, establece que las empresas beneficiarias de

las Compensaciones Tarifarias del SISTAU y sus regímenes complementarios⁴² y la Asignación del Cupo de Gasoil a Precio Diferencial deben presentar una Rendición de Subsidios. Dicha rendición se presentan en cinco anexos. En el Anexo II⁴³, denominado “Carga de Datos Generales”, las empresas completan la información referida a los datos básicos de la empresa, datos del representante legal o apoderado de la empresa, datos del usuario que tendrá acceso al Sistema de Rendiciones de la Secretaría de Transporte, y por último, datos de la provincia, en caso de que la empresa pertenezca a alguna provincia. En el Anexo III, denominado “Carga de Información”, las empresas deben completar datos referidos a las líneas de colectivo. El Anexo IV a), denominado “Rendición de los Fondos Percibidos por Compensaciones Tarifarias”, las empresas completan la información referida a los montos subsidiados por período. En el Anexo IV b), denominado “Rendición de Cupo de Gasoil”, las empresas informan sobre los cupos de gasoil percibido y la petrolera asignada. Por último, en el Anexo V, denominado “Rendición por Rubro”, las empresas detallan toda la información de gastos por rubros, que la Secretaría de Transporte solicita.

❖ La CNRT es quien informa a la Secretaría de Transporte de la Nación las necesidades de gasoil del sistema, el listado de beneficiarios y el volumen asignado (en primera instancia por la misma CNRT) a cada uno de ellos. Por lo tanto:

- i. La CNRT es la encargada de aplicar penalizaciones por los vehículos que se encontraran impugnados por falta de seguro o Revisión Técnica Obligatoria;
- ii. Para las jurisdicciones provinciales y municipales la CNRT establece un valor máximo de kilómetros por unidad y por mes. Superado este

⁴² Régimen de Compensación Complementaria (RCC), Compensación Complementaria Provincial (CCP) y Régimen De Compensaciones Tarifarias al Transporte Automotor de Pasajeros de Larga Distancia (RCLD).

⁴³ El Anexo I corresponde al procedimiento de la Resolución 939/2014.

valor, la empresa ingresa en lo que se denomina “penalidad” y, en consecuencia, se vuelve a calcular el kilometraje a ser adoptado para el cálculo del cupo: esta re-determinación de kilometraje se efectúa a partir del valor medio del kilometraje por mes y por unidad del sistema más una quita del 10% en concepto de penalidad.

- iii. Si se aplica alguna penalización, para cualquiera de los casos anteriormente mencionados corresponde retener las Compensaciones Tarifarias.

La CNRT suministra esta información a la Secretaría de Transporte de la Nación⁴⁴ quien determina en base al gasoil ofertado por las empresas petroleras, la cuantía total de gasoil a ser subsidiado y el precio subsidiado que deben pagar las empresas operadoras de transporte. Luego, la Secretaría informa a las empresas petroleras, quienes suministran el combustible a los operadores.

El subsidio al combustible es ahora financiado por el Tesoro Nacional y se liquida conjuntamente con el RCC (para el caso de las empresas operadoras del AMBA) y con la Compensación Complementaria Provincial –CCP- (para el caso de las empresas operadoras de las restantes ciudades del país) y es informado conjuntamente con estos subsidios directos.

4.1.6. Subsidios a Grupos Identificados de Usuarios

Existen otros tipos de subsidios que se otorgan a los usuarios del transporte público de pasajeros por automotor, no así a las empresas proveedoras del servicio. Se trata, básicamente, de los siguientes:

- ❖ Escolares desde el ciclo pre – escolar hasta el primario de escuelas públicas;
- ❖ Estudiantes secundarios y terciarios no universitarios de establecimientos públicos y privados con aporte estatal;

⁴⁴ La Secretaría de Transporte determina un cupo equivalente al 90 % de lo determinado por CNRT con el fin de cubrir posibles diferencias.

- ❖ Discapacitados.
- ❖ Grupos de afinidad o atributos sociales⁴⁵.

Los dos primeros conjuntos de usuarios tienen una tarifa reducida cuyo valor difiere según las jurisdicciones pero que se encuentra en el orden de \$0,10, en el caso de los escolares del primer ciclo (pre – escolar y primario de escuelas públicas) y del 50% del precio de la tarifa mínima en el caso de los estudiantes secundarios, en tanto los discapacitados no pagan el boleto, así como tampoco un acompañante, si fuera el caso. En este caso, el subsidio es aportado por los pasajeros de tarifa plena

Las personas comprendidas en los grupos de afinidad gozan de un descuento del 40% en las tarifas de los servicios de transporte urbano y ferroviario de pasajeros que se abonan mediante el uso de la Tarjeta SUBE. Los usuarios que pertenecen los grupos de afinidad son:

- ✓ Jubilados y/o pensionados.
- ✓ Beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo.
- ✓ Beneficiarios de la Asignación por Embarazo.
- ✓ Beneficiarios del Programa Jefes de Hogar.
- ✓ Personal del Trabajo Doméstico.
- ✓ Veteranos de la Guerra de Malvinas.
- ✓ Beneficiarios del “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (en adelante, PROGRESAR).

Para gozar de tal beneficio, los usuarios antes mencionados deberán poseer la Tarjeta SUBE debidamente personalizada con el atributo social y/o el grupo de afinidad que le corresponda.

Adicionalmente, los jubilados que perciben el haber mínimo, gozan del beneficio de viajar en forma gratuita en los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros

⁴⁵ Resolución N°975/2012.

En todos los casos, este tipo de subsidios es financiado, básicamente, por los pasajeros de tarifa plena, ya que, el sistema de cálculo tarifario de estos servicios es resultado de distribuir los costos de producción de los mismos entre su tráfico de tarifa plena.

4.2. Subsidios al Transporte Público de Pasajeros por Automotor.

En esta sección se examina los subsidios del Estado Nacional a las empresas operadoras de servicios de transporte de pasajeros en el AMBA. Por lo tanto, excluye las transferencias otorgadas por los gobiernos locales y provinciales. De esta manera, se analiza las características y evolución de los subsidios al transporte público de pasajeros por automotor en el AMBA entre los años 2009 y 2013.

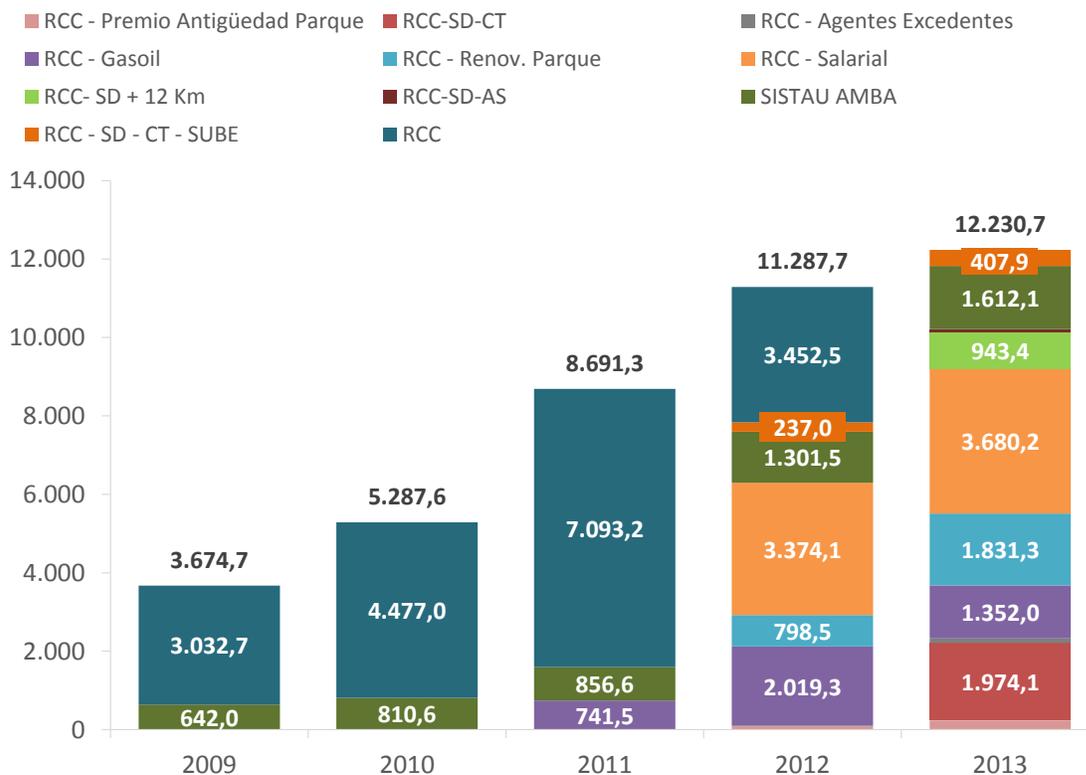
En la actualidad las empresas de transporte público de pasajeros del AMBA reciben subsidios monetarios en concepto de SISTAU y RCC. Tal como se explicó anteriormente, el RCC se otorga únicamente a empresas que operan en el AMBA en tanto que el SISTAU se otorga a todas las empresas que realicen servicios públicos urbanos de transporte por ómnibus en el país, asignados según provincia y municipio de origen de la empresa beneficiaria.

4.2.1. Evolución de los Subsidios en el AMBA.

El gráfico N°3 muestra, la evolución de los subsidios a las empresas de transporte del AMBA por concepto, para el período 2009-2013. En el mismo, se observa que, a lo largo del periodo analizado, los subsidios destinados al AMBA experimentaron un crecimiento acumulado de 232,8% a una tasa promedio anual del 36,6% en el periodo 2009-2013. El fuerte aumento de los subsidios al AMBA está relacionado, por un lado, por el incremento que presentaron las compensaciones tarifarias asociadas a parámetros de oferta/costo del servicio de transporte, tales como, kilómetros recorridos, parque móvil, personal y agentes excedentes y, por otro, por la incorporación de compensaciones tarifarias asociadas a parámetros de demanda,

tales como, atributo social, por recorrido superior a los 12 km y por usos global de tarifa (SUBE).

Gráfico N° 3 – Evolución de los subsidios a las empresas de transporte público de pasajeros por automotor en el AMBA por concepto. 2009 – 2013.
(en miles de millones de pesos corrientes)



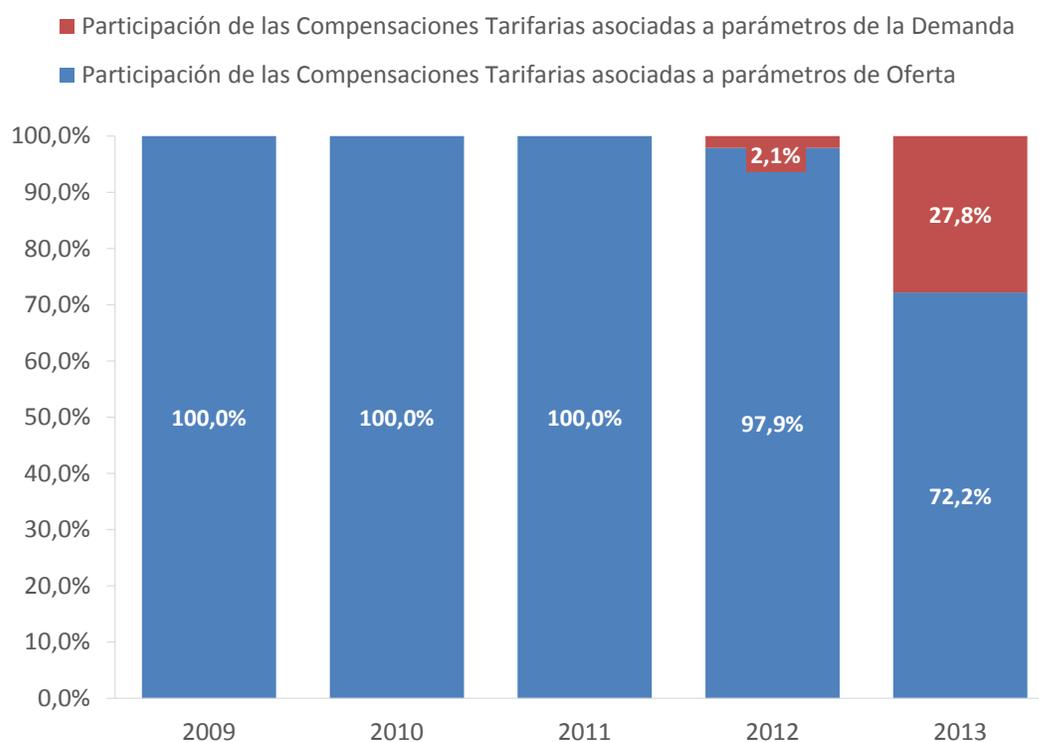
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

En tal sentido, como se observa en el gráfico N°4, los pagos de subsidios por gastos operativos entre los años 2009 y 2011 explicaban el 100% de las compensaciones al transporte automotor de pasajeros. Es decir, que estos subsidios se asignaban a cubrir los gastos de personal, combustible, renovación de parque móvil y mantenimiento. Sin embargo, desde el año 2012, las compensaciones además de cubrir gastos operativos, también se destinan a otro tipo de gastos, tales como, atributo social, recorrido superior a los 12 km, agentes excedentes⁴⁶ y por

⁴⁶ Agentes excedentes: son aquellas empresas cuya dotación supere el máximo de TRES (3) agentes por unidad

usos del SUBE. En el año 2013, un 72,2% de los subsidios al transporte automotor fueron destinados a compensaciones tarifarias asociadas a parámetros de oferta, sin embargo, hay que destacar que las compensaciones tarifarias asociadas a parámetros de demanda, cobraron especial importancia durante este año con una participación del 27,8%. Este resultado fue consecuencia de los aumentos registrados en los conceptos RCC- Subsidio a la Demanda por recorridos superiores a los 12 Km (7,7%), RCC- Subsidio a la Demanda por Compensaciones Tarifarias (16,1%), RCC-Subsidio a la Demanda por Atributo Social (0,6%) y RCC-Subsidio a la Demanda por usos del SUBE (3,3%).

Gráfico Nº 4 – Participación de las Compensaciones al AMBA asociadas a Parámetros de Oferta y Demanda en el total. 2009 – 2013. (porcentaje del total)



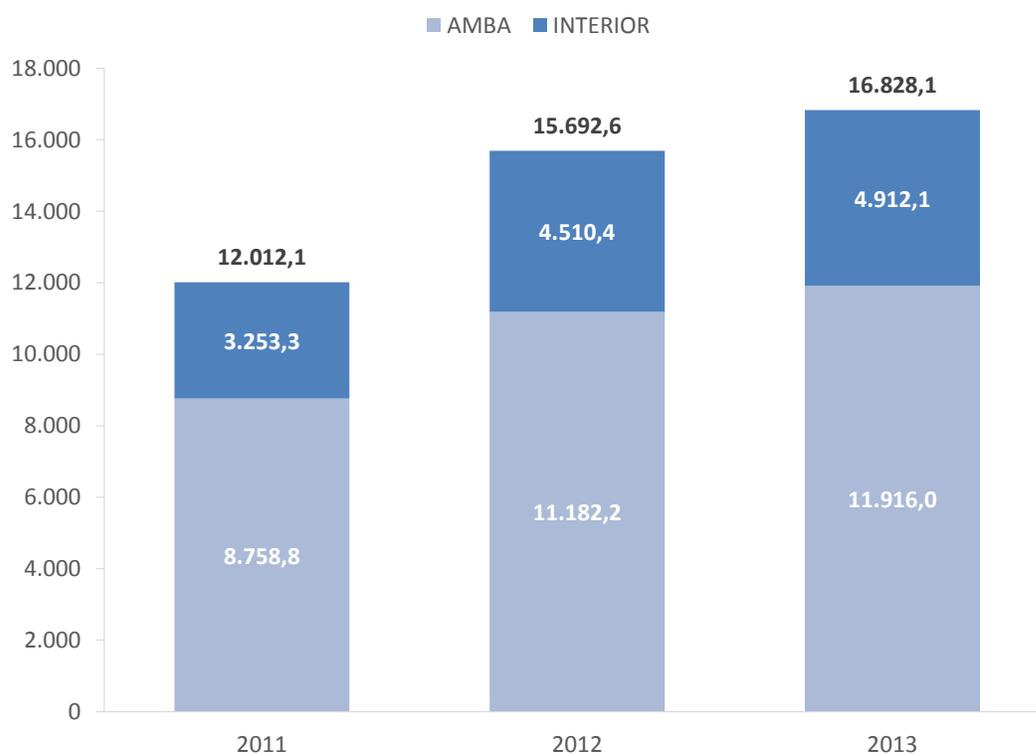
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

4.2.2. Los Subsidios en el AMBA e INTERIOR del país.

Si bien, los subsidios al AMBA han tenido un crecimiento progresivo en los últimos años no encontró su correlato en los subsidios al interior del país. Como se

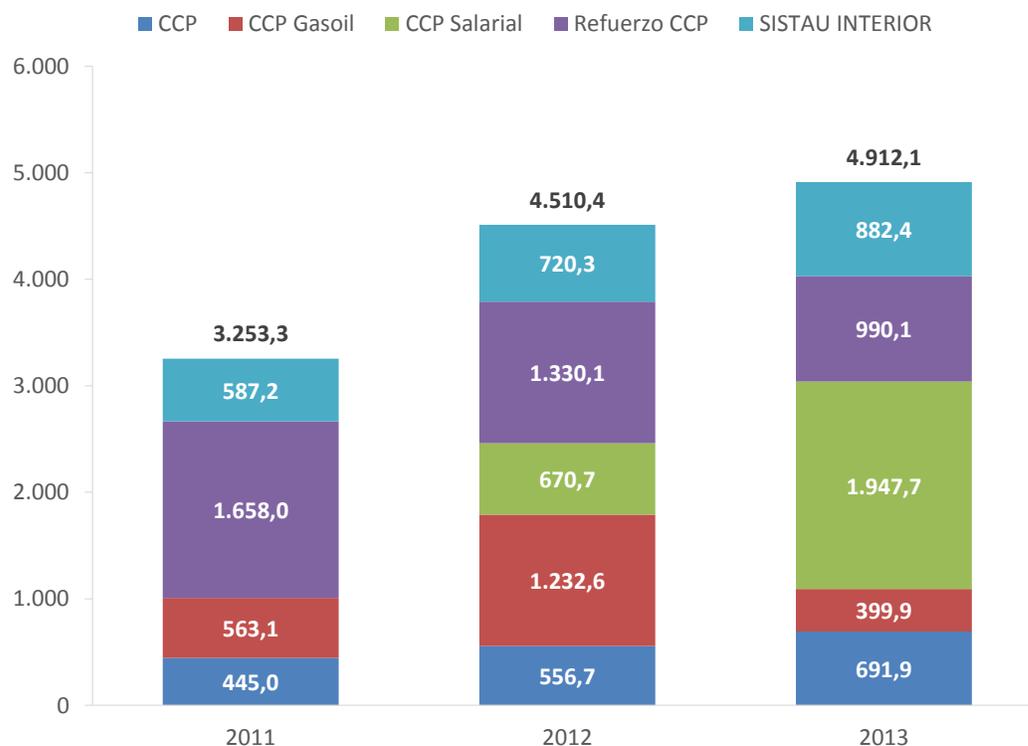
observa, en el gráfico N°5, las compensaciones al interior del país tienen una participación menor en el total de subsidios. El gráfico N°6, muestra los montos totales que se distribuyen en las jurisdicciones del interior del país. Dichos montos se asignan en función de parámetros asociados a la oferta, tales como, parque móvil, gasoil y costo laboral, este último es análogo al de AMBA, y es el resultado de los acuerdos paritarios con la UTA. Es importante señalar, que los subsidios al interior del país no incorporaron en la distribución de las compensaciones parámetros asociados a la demanda, a diferencia del AMBA que lo viene implementando desde el año 2012.

Gráfico N° 5 – Evolución de los Subsidios al AMBA e INTERIOR DEL PAÍS. 2011 – 2013. (en miles de millones de pesos corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

**Gráfico Nº 6 – Evolución de los subsidios a las empresas de transporte público de pasajeros por automotor en el INTERIOR del país, por concepto. 2011 – 2013.
(en miles de millones de pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

4.2.3. Asignación de Subsidios al AMBA por Corredores de Transporte

En lo que sigue se caracterizará el área de estudio según las coronas⁴⁷ del AMBA, para luego, analizar los subsidios al AMBA por corredores de transporte. Estos análisis permitirán evaluar si el transporte público automotor de pasajeros está cumpliendo su rol como vehículo de inclusión social en el AMBA.

Tal, como se define en la INTRUPUBA, la primera corona incluye a los partidos más cercanos a la CABA. Por lo tanto, el tejido urbano está densificado, sus centros comerciales son desarrollados, la densidad de población es elevada, el crecimiento poblacional es bajo o está estancado, la población tiende a envejecer y la cobertura

⁴⁷ Coronas del Área Metropolitana de Buenos Aires: franjas semicirculares externas y adyacentes a la CABA de aproximadamente 20 kilómetros de ancho que se utilizan como forma de clasificar algunos fenómenos metropolitanos del AMBA.

de redes de servicios públicos es casi total. Los partidos de la segunda corona, son partidos con tejido urbano en densificación, hay espacios vacantes, sus centros comerciales son secundarios, la densidad de población es baja, pero el índice de hacinamiento (tres o más personas por habitación) es elevado, el crecimiento poblacional es acelerado y la población es joven. Los últimos procesos de expansión física y demográfica del AMBA, comprendieron un fuerte crecimiento de los partidos de la tercera corona. En ellos se observa una nueva forma de suburbanización de los sectores de altos ingresos, los cuáles se establecen en countries y barrios cerrados. Esto explica islas urbanas insertas en grandes espacios rurales, con discontinuas redes de servicios públicos, asimismo también se observa la presencia de población de medios y bajos ingresos.

En el cuadro N° 6 se presentan los subsidios al AMBA por corredores de transporte, en el mismo, se puede apreciar que el corredor norte-sur es el que mayor subsidio recibe a lo largo del período analizado, le siguen los corredores oeste y norte-sudeste, y un poco más atrás los corredores sudeste y sur. Sin embargo, tal como se muestra en el cuadro N° 7, la oferta de APP que operan en los corredores: norte-sur, oeste y norte-sudeste se ha mantenido constante en los últimos años.

Las líneas del corredor oeste en su gran mayoría operan en la segunda y tercera corona del AMBA y solo 3 líneas de este corredor tienen vinculación con la CABA, mientras que, todas las líneas del corredor norte-sur y norte-sudeste presentan vinculación con la CABA. Sin embargo, el incremento de la demanda en estos corredores impulsó la notoria participación del uso transporte particular en los viajes hogar-trabajo dirigido a la CABA, como así también, la consolidación de los servicios de oferta libre, como medios de transportes alternativos.

Por lo tanto, los altos niveles de subsidios percibidos en los corredores: norte-sur, oeste y norte-sudeste, no generaron incentivos suficientes para la inversión de nuevos servicios públicos.

El corredor sudeste se caracteriza por poseer actividades de alta tasa de generación de viajes, con grandes centros comerciales, centros educativos, hospitales, industrias y áreas residenciales. La demanda de movilidad que generan dichas actividades implicó que la misma se haya incrementado en los últimos años. Actualmente sobre el área de influencia de este corredor pueden señalarse que operan 57 líneas de colectivo, sin embargo, en el año 2013 el corredor sudeste percibió un 26% menos de subsidio en relación al corredor norte-sur (en donde operan 17 líneas de colectivo).

Ahora bien, cuando se analizan los subsidios a nivel municipios, tal como se expone en el cuadro Nº 8, se observa que en los partidos de La Matanza, Moreno y Esteban Echeverría, los subsidios otorgados no se destinan a cubrir la creciente demanda de servicios APP, aunque el modo “colectivo” sea el más requerido por la población de estos partidos, que superan el 10%⁴⁸ de hogares con NBI.

Asimismo, al calcular el subsidio por pasajero transportado⁴⁹ de estos municipios, se comprueba que los mismos no responden a criterios socioeconómicos⁵⁰. En el año 2013, el subsidio por pasajero transportado en el partido de Moreno equivalía a \$ 2,99; en Esteban Echeverría alcanzaba los \$ 3,28 y en La Matanza era de \$ 4,17. Sin embargo, en los municipios que conforman el corredor norte: San Isidro, Tigre, San Fernando, Escobar, Zárate y Campana, con

⁴⁸ y ⁵⁴ Fuente: INDEC - Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

⁴⁹ Subsidio por pasajero transportado: es el cociente entre el subsidio total por municipio y los pasajeros transportados anualmente.

⁵⁰ Para obtener una aproximación del nivel socioeconómico se utilizó los resultados de hogares con NBI del INDEC.

hogares que en promedio casi⁵¹ no superan el 10%⁵⁴ de hogares con NBI y con 67,7 MM PAX transportados (apenas un 10% superior a los pasajeros transportados en La Matanza), en los mismos se verifica que el subsidio por pasajero transportado en algunos casos, tales como los municipios de San Isidro (\$ 4,38), Tigre (\$ 4,02) y Campana (\$ 3,90), resulta ser superior o muy cercano al subsidio por pasajero calculado para el partido de La Matanza.

En este sentido, resulta importante observar las proyecciones de población por corredor de transporte, para los años 2010, 2015, 2020 y 2025 (ver cuadro N° 9). En el mismo, se verifica que en los partidos del corredor sudoeste se producirá el mayor crecimiento poblacional respecto al año 2010, sin embargo, tal como se viene demostrando la red de transporte público no es amplia en este corredor. Asimismo, tal como se muestra en el cuadro N° 10, la desagregación del corredor sudoeste por partido pone en evidencia que el mayor incremento de la población se registrará en las localidades de La Matanza, Esteban Echeverría y Ezeiza, en donde la cobertura de transporte público alcanza según la INTRUPUBA, en el primer caso el 49,0%, en el segundo el 42,2% y en el último apenas el 10,3% (ver cuadro N° 11).

De esta manera, se verifica que los subsidios al transporte público de pasajeros por automotor mientras continúen siendo otorgados a las empresas de transporte, no responderán a criterios: socioeconómicos, de crecimiento poblacional ni de cobertura de autotransporte público de pasajeros.

⁵¹ Los municipios de Tigre y Escobar apenas superan el 10% de hogares con NBI, con 11,0% y un 11,6%, respectivamente.

**Cuadro Nº 6 – Evolución de los Subsidios al AMBA por corredores de transporte.
2009 – 2013. (en miles de millones de pesos corrientes)**

Corredores de Transporte AMBA	Subsidio - Año 2009	Subsidio - Año 2010	Subsidio - Año 2011	Subsidio - Año 2012	Subsidio - Año 2013
Norte Sur	313,5	446,2	757,9	963,9	1.016,1
Oeste	277,8	380,9	647,2	819,9	907,5
Norte Sudeste	266,5	378,5	602,9	760,3	822,9
Sudeste	226,0	349,9	530,9	732,3	755,5
Sur	209,3	294,6	485,2	638,0	708,8
Centro Sudeste	216,3	308,2	546,1	680,9	700,0
Sudoeste	183,5	252,8	460,2	626,1	694,9
Noroeste	169,8	240,7	432,1	599,6	666,9
Centro Norte	189,8	265,4	438,4	543,0	564,7
Norte Oeste	119,1	206,9	341,8	472,4	531,0
Norte Noroeste	177,9	258,3	386,9	485,5	503,9
Norte	137,7	200,8	317,8	454,6	482,1
Sur Sudeste	135,0	187,0	312,3	412,3	458,9
Centro Sudoeste	136,0	192,9	327,0	427,0	448,4
Centro Sur	115,0	163,2	264,3	345,1	363,9
Noroeste Sudeste	106,6	151,3	245,6	319,5	353,9
Centro Oeste	108,6	154,2	254,5	326,2	352,7
Noroeste Oeste	101,4	140,3	230,2	287,5	321,1
Sudoeste Sur	96,4	147,6	192,8	240,8	273,9
Sudoeste Sudeste	62,4	88,5	142,3	187,7	217,0
Oeste Sudoeste	62,5	81,6	161,6	188,3	212,9
Norte Sudoeste	67,6	96,3	159,5	200,8	203,1
Norte Oeste Noroeste	42,2	83,2	104,2	122,1	158,9
Centro Noroeste	39,6	56,0	84,1	115,5	133,1
Centro Sur Sudoeste	37,4	53,1	84,5	105,1	111,6
Noroeste Sudoeste	23,7	33,6	58,7	77,0	79,1
Noroeste Sur	18,6	26,4	43,8	55,2	61,7
Oeste Sudeste	12,8	18,2	26,9	35,4	50,2
Centro	10,2	14,6	25,9	32,0	38,3
Oeste Sur	11,6	16,5	25,8	33,8	37,8
TOTAL	3.674,8	5.287,6	8.691,3	11.287,7	12.230,7

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

Cuadro N° 7 – Evolución de la oferta de autotransporte público de pasajeros en el AMBA por corredores de transporte. 2009 – 2013.

Corredores de Transporte	Cantidad de líneas de colectivo - Año 2009	Cantidad de líneas de colectivo - Año 2010	Cantidad de líneas de colectivo - Año 2011	Cantidad de líneas de colectivo - Año 2012	Cantidad de líneas de colectivo - Año 2013
Sudeste	48	48	56	57	57
Sur	55	54	53	55	55
Oeste	43	43	41	42	43
Norte	31	32	35	35	36
Noroeste	25	25	31	32	32
Sudoeste	18	22	24	23	23
Sur Sudeste	16	16	17	18	18
Norte Sur	17	17	17	17	17
Norte Sudeste	14	14	14	14	14
Norte Noroeste	15	15	13	13	14
Noroeste Oeste	14	14	13	13	13
Centro Sur	11	11	11	11	12
Centro Sudoeste	10	10	10	10	11
Centro Norte	8	8	8	9	9
Centro Oeste	9	9	9	9	9
Norte Oeste	11	11	8	8	8
Oeste Sudoeste	10	10	9	8	8
Centro Sudeste	8	8	8	8	8
Sudoeste Sur	8	8	7	7	7
Noroeste Sudeste	8	8	8	7	7
Norte Sudoeste	5	5	5	5	5
Sudoeste Sudeste	5	5	5	5	5
Centro Noroeste	4	4	4	4	4
Noroeste Sudoeste	2	2	3	3	3
Centro Sur Sudoeste	2	2	2	2	2
Noroeste Sur	2	2	2	2	2
Norte Oeste Noroeste	2	2	1	2	2
Centro	2	2	2	2	2
Oeste Sudeste	1	1	1	1	1
Oeste Sur	1	1	1	1	1
Total	405	409	418	423	428

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación.

Cuadro Nº 8 - Análisis del Subsidio a nivel municipio. Año 2013.

Municipio	Corredor de Transporte	Pax Transportados (MM PAX)	Cantidad de líneas de colectivo	Subsidio (MM AR\$)	Subsidio por pax transportado	Población Censo 2010	Hogares con NBI
Moreno	Oeste	51,9	1	155,2	2,99	452.505	12,9%
Esteban Echeverría	Sudoeste	21,1	1	69,4	3,28	300.959	10,8%
San Isidro	Norte	13,8	1	60,4	4,38	292.878	3,7%
San Miguel	Noroeste	8,2	1	33	4,04	276.190	8,2%
San Fernando	Norte	6	1	23,2	3,84	163.240	8,6%
Malvinas Argentinas	Noroeste	2,9	1	10,3	3,56	322.375	12,1%
Zarate	Norte	2,9	1	6,8	2,35	114.269	9,1%
Ituzaingó	Oeste	0,7	1	1,1	1,43	167.824	4,9%
San Vicente	Sur	0,6	1	4,2	6,76	59.478	15,5%
Cañuelas	Sudoeste	0,3	1	1,6	5,73	51.892	10,2%
Brandsen	Sur	0,2	1	2,2	9,30	26.367	8,4%
Exaltación de la Cruz	Noroeste	0,2	1	1,9	9,08	29.805	8,5%
Punta Indio	Sudeste	0,1	1	0,6	4,43	9.888	S/D
Gral. S. Martin	Noroeste	12,3	2	42,5	3,45	414.196	6,7%
José C. Paz	Noroeste	12,1	2	53,6	4,44	265.981	12,0%
Avellaneda	Sudeste	9,6	2	26,7	2,79	342.677	5,8%
Berazategui	Sudeste	8	2	36,4	4,57	324.244	10,4%
Morón	Oeste	6,2	2	37,3	6,05	321.109	3,5%
Gral. Rodríguez	Oeste	5,4	1	14	2,57	87.185	13,9%
Lobos	Sudoeste	0,7	2	3,1	4,72	36.172	4,6%
Mercedes	Oeste	0,7	2	2,4	3,51	63.284	5,1%
Campana	Norte	2,5	3	9,7	3,90	94.461	8,7%
Quilmes	Sudeste	17,4	5	74,5	4,28	582.943	9,2%
Ezeiza	Sudoeste	11,4	5	47,5	4,18	163.722	14,1%
Lujan	Oeste	4,2	4	15,2	3,60	106.273	6,1%
La Matanza	Sudoeste	61	6	254,6	4,17	1.775.816	11,9%
Merlo	Oeste	38	6	174,6	4,60	528.494	11,5%
Tigre	Norte	33,1	6	133,1	4,02	376.381	11,0%
Almirante Brown	Sur	42,7	7	136,7	3,20	552.902	10,5%
Pilar	Noroeste	19,9	10	86,9	4,36	299.077	13,0%
Lanús	Sur	16,4	10	64	3,91	459.263	5,0%
Escobar	Norte	9,4	10	29,4	3,13	213.619	11,6%
Florencio Varela	Sudeste	19,3	11	46,5	2,41	426.005	17,0%
La Plata	Sudeste	36,1	13	163,9	4,54	654.324	8,4%
Lomas de Zamora	Sur	54,9	17	189,3	3,45	616.279	8,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Transporte de la Nación e INDEC.

Cuadro Nº 9 - Proyección de la Población por Corredor de Transporte. 2010 -2025

Corredor de Transporte	Población Año 2010	Proyección Población Año 2015	Proyección Población Año 2020	Proyección Población Año 2025
Noroeste	2.726.402	2.835.702	2.936.463	3.028.841
Oeste	2.581.739	2.701.338	2.816.200	2.919.114
Sudoeste	2.549.703	2.888.399	3.202.900	3.495.748
Sudeste	2.490.829	2.637.704	2.776.459	2.905.428
Sur	2.044.109	2.106.475	2.163.310	2.214.110
Norte	1.995.839	2.075.622	2.149.954	2.218.771
Centro	771.284	779.642	786.629	790.531

Fuente: Elaboración propia en base a las estimaciones realizadas por el INDEC - "Población estimada al 1 de julio de cada año calendario por sexo, según departamento". Período 2010 - 2025.

Cuadro Nº 10 - Proyección de la Población por principales partidos del Corredor Sudoeste. 2010 -2025

Partido	Población Año 2010	Proyección Población Año 2015	Proyección Población Año 2020	Proyección Población Año 2025
Esteban Echeverría	300.785	337.890	370.900	402.021
Ezeiza	163.287	192.430	219.031	244.167
La Matanza	1.777.530	2.037.428	2.281.194	2.509.547

Fuente: Elaboración propia en base a las estimaciones realizadas por el INDEC - "Población estimada al 1 de julio de cada año calendario por sexo, según departamento". Período 2010 - 2025.

Cuadro Nº 11 - Cobertura de transporte público en los principales partidos del Corredor Sudoeste.

Partido	Superficie Total Km ²	Cobertura Transporte Público Km ²	%
Esteban Echeverría	121,1	51,1	42,20
Ezeiza	234	24,1	10,30
La Matanza	322,2	157,7	49,00

Fuente: INTRUPUBA, 2006-2007.

4.3. Esquemas de Subsidios a la Demanda de Transporte

En esta sección se hará una revisión de las diferentes modalidades de subsidios a la demanda de transporte, algunos de ellos aplicados en el contexto nacional, latinoamericano, y otros casos de buenas prácticas en el resto del mundo.

4.3.1. Casos de aplicación en provincias de Argentina

Caso: Provincia de Córdoba, Argentina

Desde el año 2012, el Gobierno de la Provincia de Córdoba viene llevando a cabo el Programa Boleto Educativo Gratuito para estudiantes, docentes y personal de apoyo. El mismo, ha tenido un alcance efectivo y directo a los usuarios del transporte, habiendo emitido más de cuarenta millones (40.000.000) de pasajes a lo largo del año 2014.

El Régimen de Boleto Educativo Gratuito rige para servicios urbanos, suburbanos e interurbanos de jurisdicción provincial. De esta manera, solo podrán utilizarse los servicios de las empresas provinciales o municipales que cubran recorridos dentro de la provincia de Córdoba.

La cantidad de pasajes a cubrir depende de cada caso puntual, pero se asegura el número necesario para cumplir con la asistencia a todas las obligaciones del alumno, docente o personal de apoyo, incluidos los contra turnos.

El Boleto Obrero Social (B.O.S) es un programa que el Gobierno de la Provincia de Córdoba, desde mayo del año 2015, destina a todos los trabajadores en relación de dependencia, monotributistas y desempleados (que reciban la prestación otorgada por la Administración Nacional de la Seguridad Social) con domicilio en esa Provincia, que desarrollen actividades laborales en relación de dependencia en el ámbito privado o público, cuya remuneración no supere los parámetros a determinar en función del Salario Mínimo Vital y Móvil, excluyendo las asignaciones familiares; trabajadores autónomos monotributistas encuadrados en las Categorías

B, C y D establecidas por la A.F.I.P. con antigüedad mínima de dos años en el Régimen.

Los beneficiarios del Programa Boleto Obrero Social abonarán el 50% de la tarifa vigente al momento de gestionar el beneficio, asumiendo el Poder Ejecutivo Provincial por intermedio de la Secretaría de Transporte u otro, el pago del 50% restante.

Caso: Provincia de Salta, Argentina

Desde junio del año 2014, en la provincia de Salta se ha puesto en marcha el “Boleto Educativo Metropolitano Gratuito” que debe ser provisto por la Sociedad Anónima del Estado del Transporte Automotor (SAETA), que tiene a su cargo el transporte de pasajeros del área metropolitana de Salta

Los beneficiarios que tienen derecho a gozar de este beneficio, son todos los estudiantes, docentes y no docentes pertenecientes a las instituciones educativas públicas de gestión estatal y de gestión privada con aporte estatal que integran el Sistema Educativo Público en el área metropolitana de Salta en los niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario, y los docentes, no docentes y estudiantes de las universidades.

El beneficio otorgado, comprende la totalidad del trayecto que realiza el estudiante, docente o no docente desde su domicilio hasta el establecimiento educativo al que concurre, independientemente de la distancia recorrida.

Para el mantenimiento del beneficio, es requisito la condición de regularidad de los estudiantes beneficiarios que se acredita mediante certificado suscripto por la autoridad o dependencia administrativa del establecimiento educativo al que concurra.

4.3.2. Casos de aplicación en países latinoamericanos

Caso: Brasil

En el año 1985, se instrumentó en Brasil “los vales para viajes al trabajo de trabajadores de bajos ingresos”, los mismos son comprados por el empleador y éste le cobra a su empleado, hasta un máximo del 6% de su salario, siendo el resto cubierto por el empleador. De esta forma, los empleadores proporcionan a sus empleados una suficiente cantidad de boletos, para facilitar su movilidad diaria desde su hogar–trabajo–hogar.

Este modelo de subsidio para el transporte público urbano en Brasil, alcanza solo a los trabajadores formales de ese país. Asimismo, como la adhesión al programa es voluntaria, los empleados de mayores ingresos no tienen incentivos a participar dado que el monto retenido de su salario resulta superior al gasto que realizan en transporte público. De esta manera, el sistema de vales puede direccionarse bien hacia los empleados de menores ingresos del sector formal.

Sin embargo, el sistema de vales no contempla a los trabajadores informales y desempleados, los mismos se estiman que representan el 50% de los usuarios del transporte en las áreas metropolitanas de Brasil (como se cita en Castro y Szenkman, 2012, p.4). En este sentido, al pasar por alto a los trabajadores que se encuentran en el sector informal, se puede estar dejando de lado a los trabajadores de los sectores más vulnerables, pudiendo generar distorsiones en los patrones de empleo. Por lo tanto, en países con grandes sectores informales, se debe buscar otra alternativa.

Caso: Chile

En el caso de Chile, el subsidio a la demanda está dirigido a aquellas localidades aisladas, que no cuentan con servicios regulares de transporte. Para acceder a este beneficio, las personas presentan una solicitud del subsidio ante el municipio. Las

solicitudes son evaluadas por las autoridades competentes para justificar la entrega del subsidio a la demanda de transporte en esa localidad.

Luego el municipio o la gobernación provincial, identifica a los beneficiarios del servicio y proceden a entregarles una credencial que les permite acceder al servicio de transporte con un descuento en la tarifa. El descuento que se aplica varía según el nivel socioeconómico del beneficiario y, por lo general, tienen un máximo del 50% del valor de la tarifa. En algunos casos, puede suceder que los usuarios deban inscribirse en una nómina, en la cual, deberán consignar sus datos personales junto con su firma, dado que el operador de transporte es quien realiza el cobro del subsidio. También puede ocurrir que, el usuario pague el 100% del boleto y reciba el subsidio directamente, en este caso generalmente se subsidia el pasaje de regreso, lo cual implica un subsidio neto del 50% del viaje ida y vuelta.

El Gobierno de Chile trabaja continuamente para mejorar la metodología de focalización del programa. Para ello, realiza un continuo seguimiento y monitoreo del programa y la fiscalización de los servicios. Asimismo, para las tareas de fiscalización ha incorporado en forma activa la participación de los usuarios del servicios, como así también, entidades públicas localizadas en el área de operación del servicio.

Sin embargo, la asignación de recursos entre las regiones no se basa en criterios definidos. Asimismo, el gobierno chileno aún no dispone de un mecanismo de re-evaluación que permita determinar si se debe seguir entregando subsidios a los servicios que están dentro del programa.

Caso: Santiago de Chile

En la ciudad de Santiago de Chile. Se presenta un caso de estudio interesante de transferencias directas a los hogares más pobres para contrarrestar el aumento de precios de los combustibles que se registraba desde el año 2000. Entre los años

2004 y 2006 se optó por dar una transferencia monetaria directa a las familias más pobres para compensar el aumento de los precios del combustible. El Gobierno de Chile consideró que esta política era más progresista y estaba mejor focalizada que las políticas destinadas a reducir el precio del combustible.

En el primer año de su implementación, los beneficiarios del programa eran todas las personas que recibían un mínimo respaldo estatal o pensión garantizada ("pensión asistencial" o "mínimos de pensiones") o hogares que participan en el programa "Chile Solidario". Este último programa es un plan social que está dirigido al 5% del núcleo duro pobre ("indigentes") y da los hogares beneficiarios un paquete que incluye todos los beneficios de la subvención pública (vivienda, la familia y el agua, entre otros), los incentivos a enviar a los niños a la escuela y la atención social y psicológica.

Entre los años 2005 y 2006, los hogares elegibles se ampliaron significativamente al incluir no sólo a los pensionistas con garantías o apoyo del gobierno y los hogares de la Programa "Chile Solidario", sino también a todas las familias que recibían un Subsidio Familiar y a los trabajadores que tuvieran un salario menor de \$ 180.000 pesos chilenos por mes.

4.3.3. Casos de aplicación en otros países del mundo

Caso: Región Île-de-France

La RATP, empresa que gestiona el transporte público en el área metropolitana de París, establece tarifas especiales para: grupo de niños menores de 15 años y adultos acompañante (permitiendo un ahorro de hasta el 75%), estudiantes menores de veintiséis años con un descuento del 47,63% respecto a los precios de los abonos estándar (abono especial denominado Imagine R). Asimismo, el viaje es gratuito para todos los niños menores de 4 años, y a mitad de precio hasta los diez años.

En los casos de los beneficiarios de asistencia social, la RATP ofrece descuentos para viudas con discapacidad y veteranos de guerra entre el 75% y el 100% respecto al precio normal, según cada caso. Las personas en situación de precariedad pueden viajar gratis. En tanto que, para los mayores de sesenta años el viaje también puede ser gratuito o con un descuento del 50%, en función de su pensión, y en algunos casos puede establecerse que estos descuentos no se apliquen hasta los 65 años.

Con respecto a los empleados, la RATP junto con la empresa de trenes SNCF, permite obtener un descuento del 50% a todas las personas que trabajen en la región Île-de-France. Para acceder al beneficio, denominado Pase de Tren para Empleado, los trabajadores deben retirar en alguna estación u oficina de ventas de la empresa SNCF un formulario, que luego debe ser completado por el empleador.

Caso: Bélgica

STIB / MIVB, la operadora de transporte público en el área metropolitana de Bruselas, permite viajar gratuitamente a todas las personas: menores de once años, mayores de sesenta y cinco años y a los que reciben ayudas sociales. Para las personas que tengan entre 60 y 65 años, las mismas tienen derecho a percibir un descuento del 51,8%, mientras que, las personas viudas, huérfanas, con discapacidades, veteranos de guerra y otros casos pueden gozar de una reducción del 92,5%.

Para los estudiantes que tengan hasta veinticinco años, tienen derecho a un descuento importante respecto el precio de un abono normal y además tiene bonificaciones por fidelización. Además, las personas que hasta los veinticinco años no sean estudiantes, también tienen derecho a un 32,5% de descuento en la compra de abonos de transporte.

En lo que respecta a los trabajadores, los mismos pueden gozar de las denominadas “contribuciones de los empleadores”. De esta manera, los empleadores subvencionan una parte importante del pase de tren de su empleado

(el mínimo legal varía de 69.1% a 75.6% dependiendo de la distancia) o incluso pueden ser totalmente gratuita. En este último caso, los empleadores deben asumir una parte significativa de los costos de hasta el 80%, mientras que, el Estado asume el 20% restante de los costos. Por lo tanto, bajo este esquema, los empleados no pagan nada.

V. Conclusiones

A más de 12 años de la implementación del subsidio al transporte público de pasajeros por automotor, la investigación muestra que su implementación y posterior desempeño en términos de focalización no ha tenido un impacto potencial sobre los hogares de bajos ingresos.

En consecuencia, se verifica que la población de ingresos más altos resulta ser la que más se beneficia con los atributos del régimen tarifario de casi gratuidad del transporte público desde 2002 hasta 2013. Esta situación se agrava aún más para la población de menores recursos, después de 2013 a la fecha, cuando se incrementó un 100%. Lo que produce que quienes debieran ser los verdaderos usuarios beneficiarios sean quienes lo utilicen en menor proporción.

De esta manera, los crecientes recursos que se destinan en subsidios a la oferta no persigue un criterio de equidad y termina financiando costos operativos, a fin de mantener inalterada la ecuación económica- financiera de las empresas transportistas, esto último incluso es destacado por la autoridad de aplicación en todos los actos administrativos públicos, donde enfatiza que resulta necesario mantener los niveles de compensaciones tarifarias cuando en esta clase de concesiones debieran respetarse los conceptos de riesgo empresario y beneficio empresario.

En este sentido, al considerarse la movilidad como un derecho, y la utilización del transporte público una necesidad básica en el AMBA y al ser la mayoría de los viajes en colectivo por motivo trabajo o estudio, los distintos análisis llevado a cabo en esta investigación muestran consistentemente que el papel que tiene el subsidio no genera incentivos para que el transporte público cumpla su rol acorde al crecimiento que se está produciendo en términos poblacionales y territoriales ni tampoco ha logrado ampliar la cobertura de servicios APP en aquellos municipios que presentan hogares con indicadores de NBI elevados.

En este contexto, las diferentes metodologías que viene aplicando el Estado Nacional, a fin de contemplar una mayor eficiencia en la distribución de las compensaciones tarifarias al AMBA, todavía no ha logrado cubrir las necesidades insatisfechas de movilidad, esto último se ve plasmado en la creciente movilidad de personas en bicicletas y motocicletas

Una de las razones por las que los subsidios han sufrido modificaciones en el tiempo es por el descubrimiento de errores o engaños por parte de las empresas beneficiarias al presentar las declaraciones juradas sin apego a la realidad, esto ha sido expuesto en las motivaciones de los actos administrativos del año 2008 y 2009 que dieron origen al SUBE, y luego por una profusa regulación en el mismo sentido por parte del Ministerio del Interior y Transporte,

A diferencia de la política de subsidios a la oferta, a través del SUBE se podría implementar y consolidar una política de subsidios dirigida a la demanda, cuyo horizonte debiera tener por objeto esencial alcanzar a la población de menores ingresos. Por lo tanto, una adecuada y urgente focalización de la población a subsidiar no solo reduciría razonablemente el gasto público que hoy es desmedido a la vez que eliminaría los incentivos perversos de la estructura de subsidios redirigiendo estos recursos hacia otros usos prioritarios como salud, seguridad y educación

Asimismo, el Estado Nacional con la información que hoy proporciona el SUBE, además de identificar a la población potencialmente beneficiaria, podría aproximar más a la realidad los valores de las variables que influyen en los costos de operación de las empresas transportistas, esto permitiría controlar los parámetros operativos, la calidad del servicio y la seguridad de los mismos. Por tal motivo, resulta fundamental disponer de la información mensual que arroja el SUBE para fortalecer las tareas de planificación y fiscalización del sistema.

En la medida que los que más ganan sigan pagando una tarifa subsidiada en subte, tren y colectivo continuara la inequidad del actual esquema de distribución del subsidio a la oferta. Hasta el momento, el Estado Nacional ha identificado a los siguientes usuarios como beneficiarios potenciales: estudiantes escolares, estudiantes secundarios y terciarios no universitarios de establecimientos públicos y privados con aporte estatal, discapacitados y los aquellos que pertenezcan a los grupos de afinidad o atributos sociales. Sin embargo, el Estado Nacional debería implementar un protocolo de requisitos que deberían cumplir quienes persistan en el futuro en ser beneficiarios de los modos de movilidad pública, y hacer las transferencias hacia éstas.

En este sentido, la experiencia internacional sugiere posibles alternativas, tales como, realizar transferencias monetarias directa a aquellos beneficiarios potenciales, para ello, no se requiere ningún paso adicional para recompensar a las empresas operadoras del servicio, ya que cobrarán la tarifa plena por todos los pasajeros que utilicen el servicio; o realizar transferencias que fueran hechas a través de comprobantes específicos para cada modo de transporte, en este caso, el Estado Nacional debería hacer los arreglos administrativos para que las empresas operadoras hagan efectivos los comprobantes por el equivalente de la tarifa plena.

En síntesis, el diseño de una política de subsidios equitativa y eficiente en el transporte público de pasajeros por automotor, implicaría el perfeccionamiento del actual esquema de subsidios que incluiría, por ejemplo, realizar un análisis muy preciso y consistente sobre las características socioeconómicas de cada habitante para detectar el peso real de cada variable.

En efecto, esta necesidad de encontrar e implementar un verdadero mecanismo de focalización con estas características beneficiaria positivamente el impacto fiscal del Estado Nacional, dado que permitiría utilizar con mayor eficiencia los recursos del mismo, asegurando que lleguen de manera directa a los sectores

más vulnerables de la población, teniéndose en cuenta que garantizar la prestación del servicio en condiciones de regularidad fue el objeto de la creación de los regímenes de compensaciones tarifarias.

Bibliografía Citada

- FERNÁNDEZ, L. (2011). “Censo 2010. Somos 14.819.137 habitantes en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional de General Sarmiento. <http://www.urbared.ungs.edu.ar>
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS (2008). “1816-2016 Argentina del Bicentenario Plan Estratégico Territorial”. Buenos Aires, Presidencia de la Nación. <http://www.planificacion.gob.ar>
- BATALLA Y VILLADEAMIGO (2005). “El transporte en Argentina: una nueva política nacional”. Plan Fenix – Transporte y Telecomunicaciones. <http://www.econ.uba.ar/planfenix/>
- SÁNCHEZ, J. (2011). “Estudio de la mejora de datos en subsidios al Transporte Público de Pasajeros Urbanos. Región Metropolitana de Buenos Aires”. Buenos Aires, Argentina.
- ROCCATAGLIATA, J. (2005). “Región Pampeana Bonaerense – Desarrollo Sustentable con Equidad”. Centro de Estudios para el Desarrollo Territorial y la Gestión de la Infraestructura. Editorial Docencia, 1115 p. ISBN: 987-506-113-1.
- WALLINGRE, N. (2003). “Transporte carretero argentino”. 3ª Edición, Editorial Librerías Turísticas. Buenos Aires, Argentina.
- CASTRO, L. Y SZENKMAN, P. (2012). “El ABC de los subsidios al transporte”. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°102. CIPPEC: Buenos Aires, Argentina.
- GWILLIAM, K. (2002). “Cities on the move: a World Bank urban transport strategy review”. Washington, D.C.: The World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/08/2017575/cities-move-world-bank-urban-transport-strategy-review>

- TRAIN, K. (1977). "Transit Prices under Increasing Returns to Scale and a Loss Constraint". Journal of Transport Economics and Policy. Vol XI No.2. 185-194.
- TISATO, P. (1998). "Optimal Bus Subsidy and Cross-Subsidy with a Logit Choice Model". Journal of Transport Economics and Policy. Vol XXXII, No.3. 331-350.
- GLAISTER, S. (2001). "The Economic Assessment of Local Transport Subsidies in Large Cities. In T. Grayling (ed) Any More Fares?: Delivering Better Bus Services". IPPR. London, UK.
- GWILLIAM, K.M. (2011). "Indian Urban Transport: Costs of Externalities". Paper prepared for the Indian National Transport Policy Development Committee. World Bank.
- YANES, L. Y QUEIROLO, N. (2005). "La Situación del Transporte de Pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires". https://docs.google.com/document/d/1DcmfT81Ch9_1BrtLmkDfOI2DR59svaCmVvyPcuA1Cko/edit
- GIRARDOTTI, L. (2001). "Demanda de transporte dirigidas a redes". Departamento de Transporte. Facultad de Ingeniería, Universidad de Buenos Aires. <http://materias.fi.uba.ar/6808/contenidos/DemandaRedes.pdf>
- MIRALLES-GUASCH, C. (2002). "Transporte y ciudad. El binomio imperfecto". Ariel Geografía, Barcelona, 256 p. ISBN: 978-84-344-3472-1
- SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN (2009-2010). "Encuesta de Movilidad Domiciliaria: Movilidad en el Área Metropolitana de Buenos Aires". Buenos Aires, Argentina. <http://www.ptuma.gob.ar/publicaciones/>
- SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN (2007). "Investigación de Transporte Urbano de Buenos Aires". Buenos Aires, Argentina. <http://www.ptuma.gob.ar/publicaciones/>

- LIMA, M.J.C. Y FARIA, S. (1999). “The Transport-Ticket System in Brazil for Urban Public Transport”. International Conference Series on Competition and Ownership in Land Passenger Transport – 1999 - Cape Town, South Africa – Thredbo 6.
<http://hdl.handle.net/2123/6607>
- GÓMEZ-LOBO, ANDRÉS (2007). “A New Look at the Incidence of Public Transport Subsidies: A Case Study of Santiago, Chile”, en Documento de Trabajo N° 253, Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile.
- FERRI, M. (2009). “Estudio de sobre políticas tarifarias para usuarios habituales del transporte público”. Centro de referencia en movilidad de ISTAS. Madrid, España.
http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/99922/doc15258_Estudio_de_ISTAS-CCOO_sobre_politicas_tarifarias.pdf

Sitios Virtuales Consultados

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. www.indec.gov.ar
- Información Legislativa y Documental. www.infoleg.gob.ar
- Secretaría de Transporte de la Nación. www.transporte.gob.ar
- Transporte Bélgica. <http://www.belgianrail.be/>
- Transporte Francia. <http://www.sncf.com/en/passengers>
- Subsecretaría de Transportes de Chile. www.subtrans.gob.cl/