

El ABC de los subsidios al transporte

Lucio Castro | Paula Szenkman

El explosivo crecimiento del gasto en subsidios al transporte (entre 2003 y 2010 aumentó cuatro veces como porcentaje del Producto Interno Bruto –PIB-) y su creciente inequidad distributiva e ineficiencia sugieren la necesidad de explorar alternativas de focalización que permitan hacer un uso más eficiente de estos aportes entre los segmentos de la población que más lo necesitan. En este sentido, el gobierno nacional anunció recientemente una serie de medidas asociadas a una revisión integral del sistema de subsidios al sector transporte vigente.

Pero ¿qué son los subsidios al transporte? y ¿por qué es necesario subsidiar el transporte público? **CIPPEC** considera que es importante proveer información y argumentos para enriquecer el debate actual. Por eso, en este documento se repasa qué se entiende por subsidios y se examina la razonabilidad de los argumentos utilizados habitualmente para justificar su implementación.

Además, y sobre la base de la experiencia internacional, se presenta un análisis de los costos y beneficios asociados a los principales tipos de subsidio al transporte existentes. A su vez, se

analizan en detalle las características y evolución reciente de estos subsidios en la Argentina, con particular atención al transporte público de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Finalmente, el documento incluye una presentación sobre qué es y cómo se utiliza el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT).

De este documento se desprenden las siguientes conclusiones:

- La necesidad de subsidiar al sector transporte dista de ser un asunto irrefutable.
- La salida del laberinto de los subsidios es compleja.
- El uso del SUBE como mecanismo de tarifas segmentadas presenta riesgos.
- La creación de un sistema integrado e inteligente de transporte urbano de pasajeros debería ser el objetivo a mediano plazo.
- Es preciso normalizar los marcos regulatorios para mejorar la calidad del servicio.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

El gobierno nacional anunció recientemente que revisará la política de subsidios al sector transporte. En este contexto, es importante conocer qué son estos beneficios y entender sus efectos económicos y sociales. En particular, es crucial comprender cuáles son sus impactos sobre la calidad del servicio y la accesibilidad de las personas de menores ingresos al transporte público de pasajeros.

El objetivo de este documento, en ese sentido, es proveer un análisis claro y sencillo de los subsidios al transporte de pasajeros, como un insumo a la actual discusión. Con ese fin, repasamos, primero, qué entendemos en general por subsidios. Luego, examinamos la razonabilidad de los argumentos utilizados habitualmente para justificar la implementación de subsidios en el sector transporte.

A continuación, y sobre la base de la experiencia internacional, presentamos un análisis de los costos y beneficios asociados a los principales tipos de subsidio al transporte existentes. Finalmente, analizamos en detalle las características y evolución reciente de estos subsidios en la Argentina entre 2002 y 2010, con particular atención al transporte público de pasajeros en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

¿Qué son los subsidios al transporte?¹

- **Los subsidios son políticas que reducen los costos o complementan los ingresos de los consumidores y productores.**

De acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE– (2005), los subsidios pueden definirse 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” en un mercado determinado.

- **Existen múltiples formas de subsidios:** entre ellas, herramientas de política tan disímiles como exenciones y rebajas impositivas, el acceso preferencial a mercados, exoneraciones selectivas de estándares regulatorios o transferencias monetarias directas (tanto a usuarios como a empresas prestatarias).

En este documento nos focalizamos exclusivamente en las transferencias destinadas a financiar el gasto operativo de los prestatarios, específicamente, en las transferencias monetarias corrientes del gobierno nacional que están destinadas a financiar a las empresas proveedoras de servicios de transporte.

¿Por qué subsidiar al transporte público?

El uso de los subsidios al transporte es habitualmente justificado a partir de consideraciones de eficiencia económica y equidad distributiva. A continuación, repasamos la razonabilidad de ambos criterios.

Eficiencia económica

Los argumentos que justifican el uso de los subsidios al transporte público sobre la base de consideraciones vinculadas con la eficiencia económica se fundan en **dos explicaciones complementarias:**

- **Subvaluación de medios de transporte alternativos al transporte público.**

Desde un punto de vista estrictamente económico, los usuarios de automóviles privados están siendo, de alguna manera, subsidiados ya que no “pagan”, por ejemplo a través de impuestos, todos los costos que imponen a la sociedad en términos de contaminación medioambiental, congestión, accidentes y utilización de la infraestructura de movilidad.

Por estos motivos, se considera que los subsidios al transporte público permiten restablecer la competencia entre distintos medios de transporte y mejorar, de esta manera, la eficiencia general de los sistemas de movilidad.

Este argumento presenta, sin embargo, dos falencias principales. **Primero**, es posible mejorar la eficiencia del sistema de transporte aumentando el costo del uso del automóvil privado (por ejemplo, a través de mayores impuestos), sin necesidad de reducir el precio del transporte público a través de subsidios. **Segundo**, el transporte público causa los mismos, o aún mayores, problemas de congestión, contaminación y tránsito que el uso del automóvil privado. En este sentido, es probable que el costo social del

¹ Esta sección y la siguiente están basadas en Estupiñan et ál. (2007).

transporte público sea tan subestimado como el del transporte privado.

- **Externalidades.** Para los usuarios, el costo total del transporte no sólo incluye el precio del boleto sino también el tiempo insumido en el viaje. En este sentido, un incremento en la oferta de servicios de transporte público generaría un beneficio social de mayor magnitud que las ganancias recibidas por las empresas prestatarias a través de la tarifa y justificaría el uso de subsidios. Como resultado, y en ausencia de regulación de parte del Estado, las empresas privadas tenderían a proveer servicios por debajo de la demanda social. En consecuencia, el uso de subsidios se justificaría como un medio de aproximar la oferta de transporte a su nivel “óptimo” social. Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que la magnitud de este efecto es relativamente reducida (Gómez-Ibañez, 1999).

Equidad social

- **El transporte como necesidad social.** El uso de subsidios suele justificarse también teniendo en cuenta la equidad social: el transporte es un servicio necesario para garantizar el bienestar de las personas. Como proveedor de movilidad, es un insumo para el acceso a otros derechos sociales como la educación, la salud y el empleo. Sin embargo, el transporte no es la única necesidad de la sociedad. En consecuencia, no es posible justificar la implementación de subsidios al sector solamente por su rol social.
- **Existen medios más eficaces que los subsidios para mejorar el bienestar de las personas.** En la mayoría de los casos, un aumento en los ingresos equivalente al monto del subsidio sería un medio eficaz para mejorar el bienestar. En particular, porque permitiría a las personas elegir libremente los bienes y/o servicios que desean consumir de acuerdo a sus necesidades. En contraste, un subsidio específico al transporte sólo favorece el consumo de dicho servicio.
- **Sin embargo, el uso de subsidios al transporte se justifica en algunos casos.** Más allá de estas consideraciones, en la práctica existen casos que justifican la utilización de subsidios sectoriales. Por ejemplo, si existiera un interés social porque ciertos grupos de personas – como residentes de hogares de menores

ingresos con problemas de accesibilidad- consuman un nivel mínimo de servicios de transporte, un subsidio específico posibilitaría canalizar el consumo social hacia ese servicio.

Otro ejemplo se desprende de situaciones en las que la persona que provee sustento a la familia no distribuye los bienes equitativamente. En este contexto, la provisión directa de un servicio a través de subsidios podría incrementar la capacidad de consumo de algunos miembros de la familia (mujeres, niños y ancianos) que de otra manera no podrían acceder al transporte.

La experiencia internacional con los subsidios al transporte

Una revisión de la experiencia internacional (Estupiñan et ál., 2007; Cervero, 2011) nos permite identificar siete modalidades principales de subsidio al transporte de pasajeros. A continuación, presentamos una breve descripción de cada una. Además, incluimos algunos ejemplos y analizamos sus costos y beneficios.

- 1. Transferencias monetarias directas:** este subsidio a la demanda –es decir, a los usuarios- consiste en el otorgamiento de montos de dinero para compensar aumentos en el costo del servicio de transporte a usuarios de menores ingresos. Usualmente, los beneficiarios de las transferencias son identificados a partir de determinados criterios de elegibilidad, basados en indicadores socioeconómicos. Un caso exitoso de esta modalidad fue el utilizado en Chile a mediados de esta década, y que será analizado más adelante en este documento.
- 2. Tarifas diferenciales:** este tipo de medidas segmentan la tarifa con el objetivo de beneficiar a los más desfavorecidos. Sus efectos no son necesariamente progresivos dado que la asignación suele estar basada en categorías generales no asociadas al nivel socioeconómico (como estudiantes o jubilados, por ejemplo), y, por lo tanto, pueden incluir a personas que no necesariamente requieren el subsidio. Tanto México y Madrid como algunas ciudades del Reino Unido cuentan ya con este tipo de esquemas tarifarios.
- 3. Vales de transporte:** son otro tipo de subsidio a la demanda en el que parte del salario de los trabajadores formales es pagado por las empresas privadas en

forma de “vales” o vouchers destinados a abonar el transporte público. Brasil adoptó este sistema en 1985. En la siguiente sección del documento, analizamos este caso en profundidad.

4. **Subsidios cruzados con mecanismos de autoselección:**

son otro modo de subsidiar al transporte que usualmente se aplica cuando coexisten servicios de distinta calidad (por ejemplo, el servicio regular y el servicio diferencial de colectivos). Asumiendo que los usuarios de ingresos más altos prefieren pagar por un servicio de mejor calidad –por ejemplo, por mayor frecuencia y confort-, se fija una tarifa para ese segmento de mercado por encima del costo. De esta manera, se genera un beneficio extraordinario para los prestatarios que les permite subsidiar a la tarifa del servicio regular. Este tipo de beneficio se conoce como subsidio cruzado porque se financia a través de transferencias de la capacidad de consumo de distintas categorías de usuarios, sin necesidad de recurrir a otras fuentes. En Bogotá, antes de la creación del TransMilenio, se implementó un mecanismo de este tipo.

5. Tarifa plana: es otra forma de subsidio cruzado a la demanda. Los pasajeros que viajan distancias cortas pagan una tarifa promedio y cubren así los costos excedentes de los pasajeros que viajan distancias más largas. La ciudad de México, por ejemplo, utiliza una tarifa plana en todos los medios de transporte público, con la excepción de las combis.

6. Subsidios condicionados a la oferta: en estos beneficios a las empresas prestatarias la condicionalidad consiste en la vinculación, parcial o total, del nivel del subsidio a indicadores de desempeño –pero no necesariamente de calidad- como la cantidad de pasajeros transportados o los kilómetros recorridos. Un ejemplo de este tipo de subsidios es el sistema aplicado actualmente en el AMBA.

7. Subsidios no condicionados a la oferta: suelen ser los beneficios más nocivos y distorsivos dado que a la típica baja focalización de los subsidios a la oferta se suma la ausencia de incentivos adecuados para la mejora del servicio. El otorgamiento del subsidio no está atado a estándares de desempeño (como aumentos de productividad, contención de costos, cantidad de pasajeros transportados, etc.), ni a ningún otro objetivo económico, social o ambiental. El gasoil en la Argentina recibe este tipo de subsidio.

Los casos de Chile y Brasil

En esta sección analizamos dos experiencias recientes relevantes para el caso de la Argentina: el uso de las transferencias monetarias en Chile y los vales al transporte en Brasil.

- Transferencias monetarias directas en Chile.** Entre 2003 y 2006, las tarifas de los colectivos en Chile aumentaron un 31%, como consecuencia del incremento en el costo del combustible. Durante el mismo período, la variación del índice de precios al consumidor (IPC) fue de sólo 7,5%. De esta manera, el precio relativo del transporte público experimentó un incremento significativo. Como respuesta, el Gobierno decidió aumentar el monto de las transferencias monetarias a los hogares que reciben planes sociales para compensarlos por los crecientes precios del transporte y el combustible. La medida benefició a 2,2 millones de personas, equivalentes a un 40% de los hogares chilenos. El programa se extendió, con algunas modificaciones, hasta 2006 y todos los gastos fueron financiados con fondos del Presupuesto, que ascendieron en 2005 a US\$ 63 millones. Según un estudio de Gómez-Lobo (2007), en la ciudad de Santiago de Chile las transferencias probaron ser más progresivas y mejor focalizadas en los sectores más pobres, en comparación con subsidios específicos como la reducción de las tarifas o del precio del combustible.
- El Vale Transporte en Brasil.** En 1985, se creó en Brasil el Vale Transporte, un mecanismo de subsidio a la demanda en el que el empleador retiene un 6% del salario a cambio de entregar al trabajador vales (con vencimiento mensual) por un monto equivalente a ser utilizados en el transporte público. Teniendo en cuenta que la adhesión al programa es voluntaria, los empleados de mayores ingresos se ven incentivados a no participar dado que el monto retenido de su ingreso es usualmente superior al gasto que realizan en transporte público. De esta manera, el diseño del programa tiende a reducir potenciales filtraciones del subsidio hacia los sectores de mayores ingresos. En contraste, el Vale Transporte adolece de importantes problemas de exclusión. De acuerdo a Gomide, Leite y Rebelo (2004), los desempleados y los trabajadores de bajos ingresos en el sector informal representan alrededor del 50% de los usuarios del transporte público en las áreas metropolitanas de Brasil pero no

Transporte
público

Accesibilidad

Tarifas

Equidad

Subsidios

SUBE

pueden acceder al subsidio. Al mismo tiempo, el Vale Transporte generó un mercado secundario de vales que derivó en problemas de filtración del subsidio hacia los sectores de ingreso medios. Algunos beneficiarios vendían los vales y utilizaban medios alternativos de transporte, como viajes a pie o bicicleta (Gomide, Leite y Rebelo, 2004).

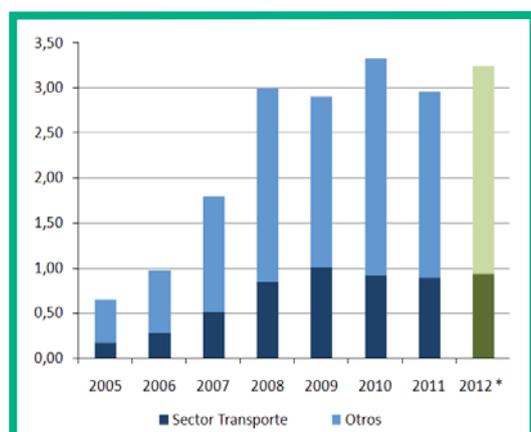
Los subsidios al transporte en la Argentina

En esta sección, analizamos las características, evolución reciente y efectos sobre la equidad social de los subsidios al transporte en la Argentina, con particular atención en el transporte de pasajeros.

Características y evolución reciente

- **Explosivo aumento de los subsidios al transporte, que alcanzaron los \$17 mil millones en 2011.** De acuerdo a cálculos de CIPPEC, los subsidios al transporte ascendieron a \$17.000 millones de pesos en 2011, lo que equivale a alrededor del 1% del PIB y del 30% del gasto total en subsidios del Estado nacional. Esto significa que el gasto en subsidios aumentó más de cuatro veces (415%) como porcentaje del PIB entre 2005 y 2012 (Gráfico 1).

Gráfico 1. Subsidios totales al transporte del Estado nacional como porcentaje del PIB, 2005-2012



* Estimado a partir del Presupuesto Nacional 2012.

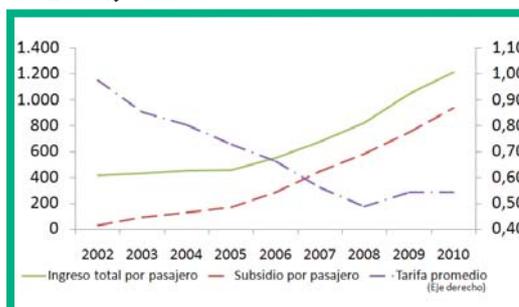
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de ASAP (2011) e INDEC (2011).

- **Redireccionamiento progresivo de fondos de promoción de la inversión a financiamiento de gastos corrientes.** El Fondo Fiduciario al Sistema de

Infraestructura del Transporte (FFSIT) fue creado en 2001 como un fondo extrapresupuestario financiado por la tasa al gasoil y dirigido a promover la inversión en infraestructura de transporte. Sin embargo, los fondos del FFSIT han sido crecientemente redireccionados para compensar a los principales concesionarios viales y a las empresas operarias del transporte urbano de pasajeros por el congelamiento de tarifas (Ver Anexo).

- **El setenta por ciento de los subsidios se dirige al transporte urbano e interurbano de pasajeros.** Los últimos datos disponibles para 2010 revelan que los principales destinos de los subsidios son el Fondo FFSIT (43% del total), seguido por los concesionarios de trenes y subterráneos del AMBA (22%), Aerolíneas Argentinas S.A. (17%), Ferrocarril General Manuel Belgrano (8%), la Administradora Ferroviaria S.E. (2%) y otras transferencias (7%), (ASAP, 2010).
- **Subsidios impulsados por el congelamiento de las tarifas, que cayeron un 50% en términos reales entre 2003 y 2010.** El rápido crecimiento de los subsidios fue impulsado por el congelamiento de las tarifas y la consecuente necesidad de compensar a las empresas prestatarias para cubrir sus costos operativos. Por ejemplo, el Gráfico 2 muestra que la tarifa promedio para el transporte automotor de pasajeros cayó más de un 50% en términos reales —es decir, teniendo en cuenta el efecto de la inflación— entre 2002 y 2010, con una leve recuperación a partir de 2008.

Gráfico 2. Composición de los ingresos del transporte automotor urbano y suburbano de pasajeros en AMBA: total por pasajero y subtotaes por subsidio y por tarifa promedio (en pesos constantes de 2004)

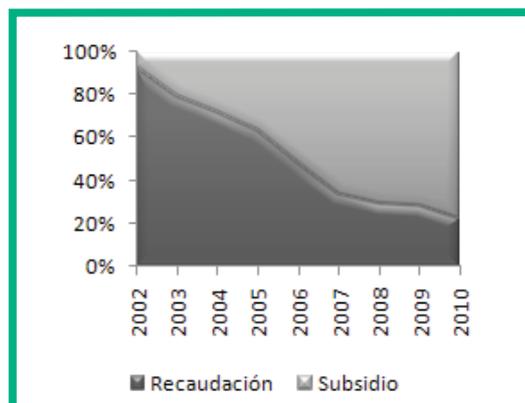


Nota: Los ingresos y subsidios por pasajero y la tarifa fueron deflactados por el promedio del índice de precios mayorista (IPIM) del transporte y el índice de precios al consumidor (IPC), para calcularlos en pesos constantes de 2004.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de información provista por la Secretaría de Transporte de la Nación y el INDEC (2011).

- **En el transporte automotor, los subsidios por pasajero crecieron 30 veces en sólo ocho años.** El **Gráfico 2** indica también que, en ese mismo período, el subsidio por pasajero al transporte automotor saltó de \$30 a \$939 en pesos constantes de 2004, es decir, creció en términos reales 30 veces en sólo ocho años. Similares tendencias se observan en el transporte aerocomercial de pasajeros y en el transporte urbano y suburbano de trenes.
- **Subsidios a la oferta.** Las asignaciones del Estado nacional han tomado la forma de un subsidio a la oferta: se transfieren recursos a las empresas privadas, a título de resarcimiento tarifario, como forma indirecta de compensar a los usuarios. Pero el subsidio se otorga sin garantías de que la oferta sea eficiente y con el riesgo de que se estén generando rentas extraordinarias a los operadores. Es decir, sin corroborar que los subsidios lleguen efectivamente a quienes se quiere ayudar.
- **El peso significativo y creciente de los subsidios en los ingresos de las empresas prestatarias ascendió a casi 80% en 2010.** Como se observa en el **Gráfico 3**, la recaudación por tarifas cayó en forma dramática del 93% al 23% en 8 años. Como contrapartida, los subsidios, que sólo representaban en 2002 el 7% de los ingresos de las empresas prestatarias, en 2010 alcanzaron el 77%.

Gráfico 3.
Composición de los ingresos de las empresas de transporte urbano y suburbano de pasajeros en el AMBA, como porcentaje del total



Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación y CNRT (2011).

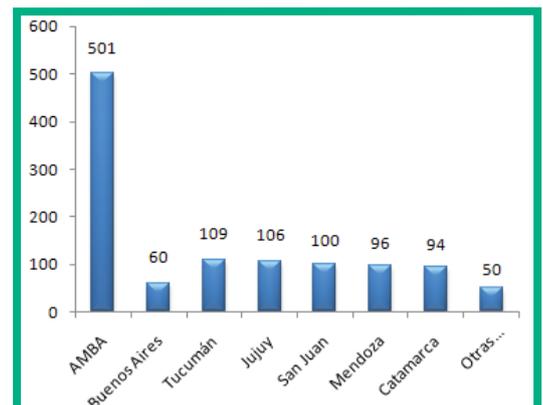
- **Subsidios elevados en comparación con la región.** De acuerdo a la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2011), el

transporte de colectivos del AMBA recibe los subsidios más elevados de América Latina. Por ejemplo, en San Pablo los subsidios sólo explican un 17% de los ingresos de las empresas de transporte colectivo.

Efectos sobre la equidad social y la calidad del servicio

- **Fuerte concentración de los subsidios en el AMBA.** Como mencionamos anteriormente, y según datos de la Secretaría de Transporte de la Nación, la distribución geográfica de los subsidios revela una fuerte concentración en el AMBA. Esta región centralizó alrededor del 70% de los subsidios al sector acumulados entre 2002 y 2010 (Barbero et ál., 2011).
- **Inequitativa distribución geográfica.** Mientras el gasto en subsidios al transporte supera los \$500 por habitante en el AMBA, y en algunas provincias del Noroeste argentino (NOA) fluctúa alrededor de los \$100, en la provincia de Buenos Aires alcanza apenas los \$60 y en el resto de las provincias no supera los \$50 en promedio (**Gráfico 4**).

Gráfico 4.
Gasto en subsidios por habitante en jurisdicciones seleccionadas, 2010. En pesos corrientes



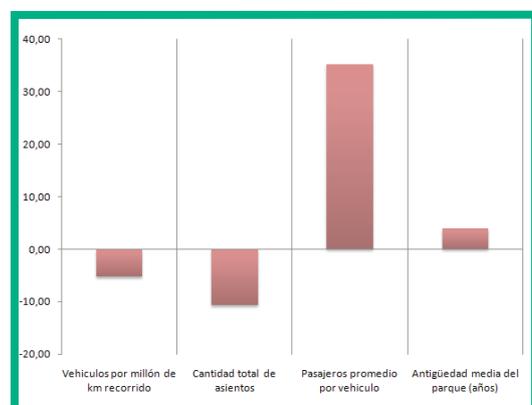
Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación (2011) e INDEC (2011).

Así, los subsidios benefician en mayor medida a la población del AMBA que a jurisdicciones de menor ingreso, como por ejemplo, las ubicadas en el NOA, aun cuando el gasto de los hogares en servicios de transporte en esa región sea uno de los más elevados del país, junto

con el Gran Buenos Aires (GBA)².

- **Subsidios regresivos.** Esto indica la presencia de importantes errores de inclusión, es decir, la filtración del subsidio a hogares que no lo necesitan y, en particular, a hogares de ingresos medios. De hecho, un estudio del Banco Mundial muestra que entre 2002 y 2006 los subsidios al transporte de pasajeros aumentaron su regresividad beneficiando más a los hogares de ingreso medio que a los de menores ingresos (Estupiñan et ál., 2007).
- **Subsidios no condicionados en un entorno de baja calidad regulatoria.** Al recibir la mayoría de los ingresos a través de subsidios sin o con baja contraprestación, y en un contexto de deterioro del marco regulatorio, las empresas prestatarias tienen escasos incentivos para mejorar el servicio (Barbero, Castro, Abad y Szenkman, 2011).
- **Aumento de los subsidios sin mejora en la calidad del servicio.** A pesar del significativo gasto que el Estado nacional destina a subsidiar el sistema de transporte de pasajeros, los indicadores de oferta y calidad del servicio empeoraron en los últimos diez años. Disminuyó la cobertura, medida por la cantidad de vehículos por kilómetro recorrido, y se redujo la oferta al disminuir la cantidad total de asientos. Como contraparte, la calidad del servicio se deterioró: aumentó la cantidad de pasajeros por vehículo y la antigüedad del parque automotor (Gráfico 5).

Gráfico 5.
Calidad y cobertura del servicio del transporte urbano e interurbano de pasajeros en el AMBA. Tasa de variación % 2001-2010



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación (2011).

El SUBE como mecanismo de subsidio focalizado a la demanda

Una estrategia, actualmente en discusión, para mejorar la asignación de subsidios al transporte consiste en redirigirlos a los usuarios en lugar de otorgarlos a las empresas, focalizando a las personas que reciben el subsidio a través del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE).

- **SUBE: una tarjeta inteligente para abonar viajes en la red de transporte del AMBA.** El SUBE es un sistema que permite abonar con una sola tarjeta inteligente viajes en colectivos, subtes y estaciones de trenes adheridas a la Red de transporte público del AMBA. Este sistema se asemeja a otras redes implementadas en grandes ciudades como Hong Kong, Seúl, Londres, París, Madrid, San Pablo o Montevideo. Cada tarjeta posee un código asociado a la identidad del portador, quien debió presentar su documento nacional de identidad (DNI) para solicitarla por primera vez. Este código permite conocer los movimientos de carga y saldo y los viajes pagados con la tarjeta³.
- **El SUBE como mecanismo de tarifas diferenciales.** La propuesta del gobierno nacional se basa en que la portación de la tarjeta SUBE, combinada con información de la seguridad social e ingresos de las personas, permitiría identificar a los usuarios que se desea compensar. Por ejemplo, a los que son parte de un programa de protección social o cuentan con escasos ingresos. De esta manera, el SUBE facilitaría la focalización del subsidio al asignar un costo inferior al de la tarifa plena que pagaría el resto de los usuarios.
- **El alcance limitado del SUBE.** Estos objetivos difícilmente se logren en un corto plazo, más aún considerando que el SUBE no funciona aún en toda la red de transporte público en el AMBA. Según los últimos datos disponibles para diciembre de 2011, solo el 40% de los viajes del AMBA se abonaron con el SUBE. Además, su alcance no es homogéneo en todos los medios de transporte: mientras que en el subte el 60% de los viajes se paga con la tarjeta, en los colectivos sólo se abona un 33% y en los trenes, un 10%⁴.
- **Convivencia con otros sistemas de pagos.** En la actualidad, el SUBE coexiste con sistemas de pago no personalizados (como

³ <http://www.sube.gob.ar/>

⁴ La única información disponible sobre la implementación del SUBE es a través de declaraciones del secretario de Transporte de la Nación. Los datos mencionados en el texto surgen del siguiente artículo: <http://www.diariobae.com/diario/2011/11/24/4482-schiavi-adelanto-que-el-subte-detectara-a-usuarios-con-menos-recursos-y-les-cobrará-menos.html>

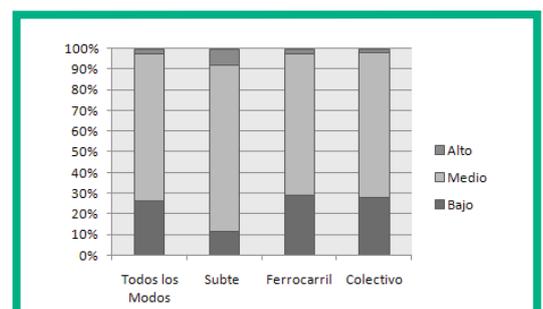
Monedero y el uso de efectivo), por lo que podrían generarse problemas de inclusión y exclusión importantes. La correcta identificación de las personas que necesitan el subsidio constituye una característica crucial para los sistemas de focalización de los subsidios al transporte público.

- La coordinación entre jurisdicciones es fundamental para asegurar la accesibilidad de los que más lo necesitan.** La experiencia internacional, por ejemplo en Alemania (Cervero, 2011), indica que el funcionamiento adecuado de sistemas integrados e inteligentes de transporte público en países federales como la Argentina requiere, como condición esencial, de una adecuada coordinación entre distintas jurisdicciones subnacionales. Sólo una clara articulación entre sistemas de transporte locales garantiza la aplicación de tarifas subsidiadas para los más pobres entre distintas localidades y medios de transporte. Esta experiencia es relevante en relación con la eventual articulación entre la red de subterráneos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y un mecanismo de tarifas diferenciales a través del SUBE.
- La eliminación de los subsidios a los usuarios sin SUBE podría generar errores de exclusión.** El reciente anuncio del gobierno nacional plantea que, a partir de febrero de 2012, la tarifa subsidiada sería retirada a los usuarios sin tarjeta SUBE. Esto no garantiza necesariamente que los que más lo necesitan sean quienes efectivamente reciban el subsidio. Los usuarios de menores ingresos sin tarjeta SUBE podrían afrontar un eventual aumento en la tarifa mientras que usuarios de ingresos medios y altos continuarían pagando el boleto subsidiado.
- La financiación de la tarifa segmentada presenta interrogantes.** La experiencia internacional indica que, usualmente, los mecanismos de tarifas segmentadas se financian a través de mayores tarifas para los usuarios de mayores ingresos. El sistema genera así ingresos extraordinarios que permiten mantener el boleto a bajo costo a categorías específicas de pasajeros. De todas maneras, la tarifa subsidiada suele financiarse también con aportes directos del Estado, al menos en forma parcial (Estupiñan et ál., 2007).
- La segmentación horaria o por distancias tampoco garantiza una adecuada focalización del subsidio.** La diferenciación de tarifas por franjas horarias y distancias tampoco garantiza una identificación certera de los usuarios pobres. De acuerdo a la experiencia

internacional (Estupiñan et al., 2007; Cervero, 2011), la focalización es más efectiva cuando se basa en criterios socioeconómicos que garantizan minimizar los potenciales errores de exclusión e inclusión.

- El direccionamiento del subsidio a los que más lo necesitan sobre la base de criterios socioeconómicos no está exenta de complejidades.** Las mejores prácticas internacionales sugieren que el criterio más adecuado para la asignación de los subsidios es la capacidad del hogar para hacer frente a los gastos del transporte público o *asequibilidad*. En general, los hogares para los cuales los servicios de transporte público representan más del 10% del gasto o ingresos totales deberían recibir subsidios o medidas similares de compensación (Estupiñan et ál., 2007; Cervero, 2011). Aplicar el criterio de *asequibilidad* para asignar una tarifa diferencial a través del SUBE requeriría de información detallada y actualizada acerca de los gastos e ingresos de los usuarios que, habitualmente, no se encuentra disponible y que, en caso de estarlo, presenta importantes desafíos desde el punto de vista de la confidencialidad de la información.
- Errores de exclusión potencialmente significativos.** La implementación de una tarifa diferencial a través de un SUBE aún incompleto y con interrogantes sobre su diseño y modalidades de implementación podría crear errores de exclusión potencialmente importantes. De acuerdo a la última información disponible (Secretaría de Transporte, INTRUPUBA, 2007), un tercio de los pasajeros de colectivos y trenes del AMBA pertenece a hogares de nivel socioeconómico bajo. En contraste, sólo el 12% de los usuarios del subte se ubica dentro de ese segmento (**Gráfico 6**).

Gráfico 6.
Nivel socioeconómico de los usuarios por medio de transporte. Porcentaje del total



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación (2011) e INDEC (2011).

Conclusiones

El explosivo crecimiento del gasto en subsidios al transporte (entre 2003 y 2010 aumentó cuatro veces como porcentaje del PIB) y su creciente inequidad distributiva e ineficiencia sugieren la necesidad de explorar alternativas de focalización que permitan dirigir el beneficio a los segmentos de la población que más lo necesitan.

- **La necesidad de subsidiar al sector transporte dista de ser un asunto irrefutable.** Más bien, la presencia de argumentos tan diversos y divergentes llama a la reflexión y a examinar el contexto social, institucional y económico en el que se desarrollan las actividades y las vidas de las personas, para revisar los objetivos detrás de las políticas y evaluar la posibilidad de sustituir o combinar los mecanismos existentes con instrumentos alternativos, incluido el uso de transferencias monetarias por fuera del sector transporte.
- **La salida del laberinto de los subsidios es compleja.** El gobierno nacional ha manifestado la necesidad de virar desde el actual sistema de subsidios a la oferta hacia un esquema dirigido a la demanda. Pero un diseño de políticas públicas en esa dirección no estaría exento de complejidades. El carácter móvil (no domiciliario) de los usuarios del transporte hace que la focalización geográfica de quienes realmente lo necesitan sea más difícil de implementar en la práctica que, por ejemplo, los subsidios a servicios como el gas, la electricidad y el agua.
- **El uso del SUBE como mecanismo de tarifas segmentadas presenta riesgos.** El sistema aún no está completo, existe una gran disparidad en la utilización de la tarjeta según el medio de transporte, convive con sistemas de pago no personalizado, la intransferibilidad de la tarjeta no está asegurada y los criterios de asignación del subsidio focalizado no

están aún claramente definidos.

- **La experiencia internacional sugiere alternativas.** Por un lado, la experiencia de Brasil sugiere que de no realizarse las articulaciones necesarias entre sistemas de información, la propuesta de focalización a través del SUBE podría quedar a mitad de camino y generar efectos no deseados. La evidencia internacional (por ejemplo el caso chileno entre 2003 y 2006) indica que una alternativa posible, más eficaz, equitativa y menos compleja administrativamente, al menos en el corto plazo, sería compensar -a través de los programas de protección social ya existentes- a los usuarios de menor ingreso relativo con un incremento en las transferencias monetarias equivalente al monto del subsidio.
- **La creación de un sistema integrado e inteligente de transporte urbano de pasajeros debería ser el objetivo a mediano plazo.** Los sistemas de transporte de pasajeros del mundo se están moviendo cada vez más hacia la creación de sistemas integrados e inteligentes de transporte que facilitan la movilidad de las personas entre distintos medios a través de una única tarjeta y esquemas tarifarios unificados que permiten una identificación eficaz de los pasajeros. La creación de un sistema de estas características debería ser, entre otros objetivos, la meta a mediano plazo.
- **Es preciso normalizar los marcos regulatorios para mejorar la calidad del servicio.** La presencia de subsidios escasamente condicionados, combinada con un entorno regulatorio insuficiente (ver Barbero et al., 2011), ha generado incentivos para un notorio deterioro en la calidad del transporte de pasajeros en el AMBA. Urge recomponer el marco regulatorio del sector para mejorar el servicio brindado por las empresas prestatarias. 

Anexo

El Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte

Dada la importancia del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT) como destino de los subsidios estatales al transporte, este anexo analiza en detalle sus principales características y evolución.

El FFSIT se creó en 2001, a través del Decreto 976/01. Es un fondo de carácter extrapresupuestario que busca promover la inversión en infraestructura de transporte. Originalmente, estaba compuesto por el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). El SISVIAL era el principal destino del FFSIT y estaba dirigido a financiar obras de infraestructura en la red vial nacional y provincial.

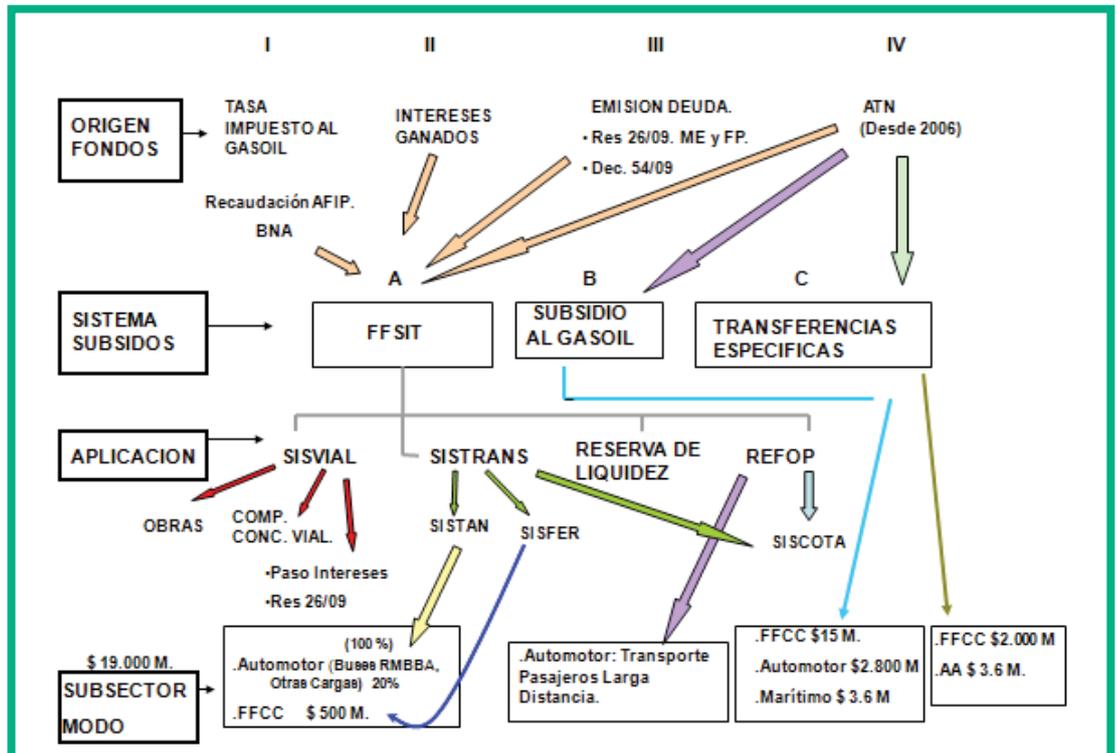
Sin embargo, luego de la crisis económica de 2002 los fondos del FFSIT fueron gradualmente reencausados al Sistema Integrado de

Transporte Automotor (SISTAU). El SISTAU fue creado con el objetivo de compensar a los concesionarios por el congelamiento de las tarifas, principalmente en los corredores viales más importantes. Además, el SISTAU se utilizó en forma creciente para subsidiar gastos corrientes de empresas operarias del transporte.

Junto con el SIFER, el SISTAU se integró a una nueva división del FFSIT: el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS), que pasó a ser el encargado de organizar las asignaciones a las empresas proveedoras de servicios en transporte automotor y ferroviario y fue ganando terreno gradualmente frente al SISVIAL como destino principal del Fondo.

Como resultado de los cambios experimentados, el FFSIT tiene en la actualidad una compleja estructura de ingresos y destino de los fondos. El **Diagrama 1** presenta en forma esquemática la estructura "laberíntica" de la principal fuente de subsidios al sector transporte, sobre la base de los últimos datos anuales disponibles para 2010.

Diagrama 1. El laberinto de los subsidios del transporte. Distribución efectiva de los recursos del FFSIT, 2010



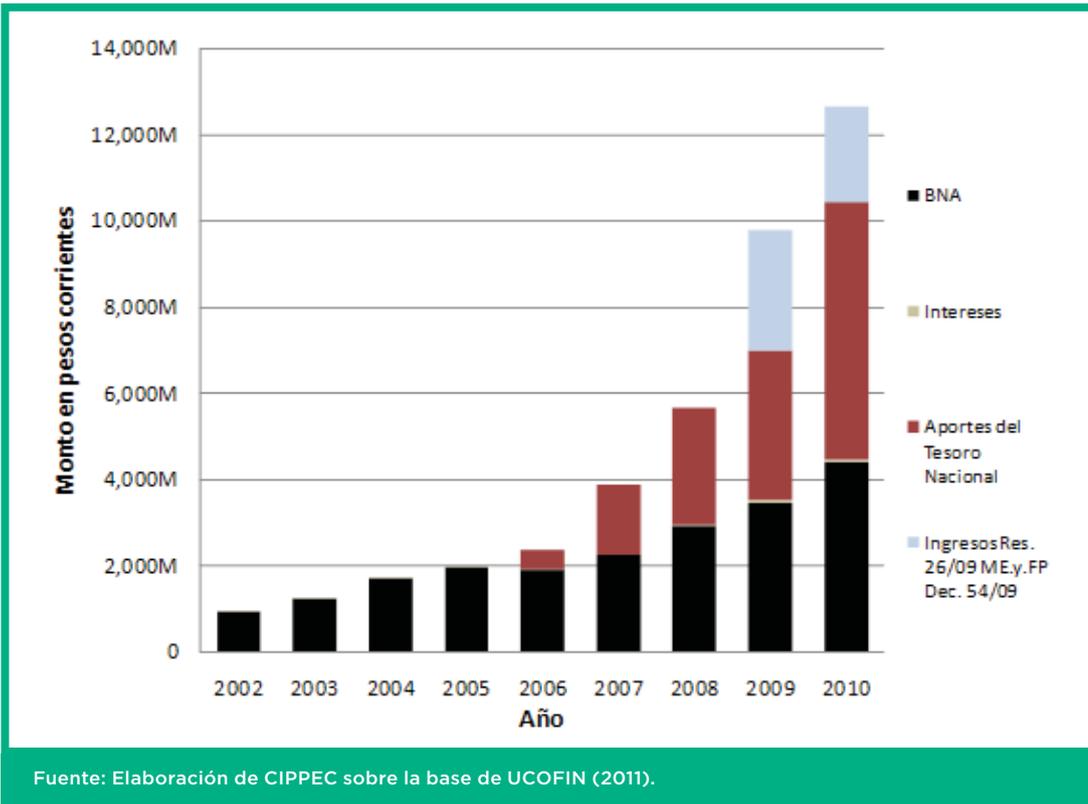
Referencias: FFCC (ferrocarriles) - MEyFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) - ATN (Aportes del Tesoro Nacional) - AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) - COMP.CONC. VIAL (compensación de la concesiones viales) - RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires).

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de UCOFIN - Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura- (2011).

Por el lado de los ingresos, el FFSIT se financia mediante recursos del Tesoro nacional (47,4% de los ingresos totales), el Banco de la Nación de la Argentina (BNA) (35%), ingresos generados por la emisión de deuda del BNA -autorizados por Resolución 26/09 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP)- (17,4%), e intereses y multas (0.3%).

A su vez, y tal como se observa en el **Gráfi-**

co 7, los recursos destinados al FFSIT por parte del Estado nacional han experimentado un crecimiento exponencial, aumentando seis veces entre 2002 y 2010 en términos reales. En cuanto a la composición de los recursos, la tendencia más destacable es la creciente importancia de los recursos del Tesoro nacional. En paralelo, el peso relativo de los ingresos provenientes del BNA se redujo en forma significativa.

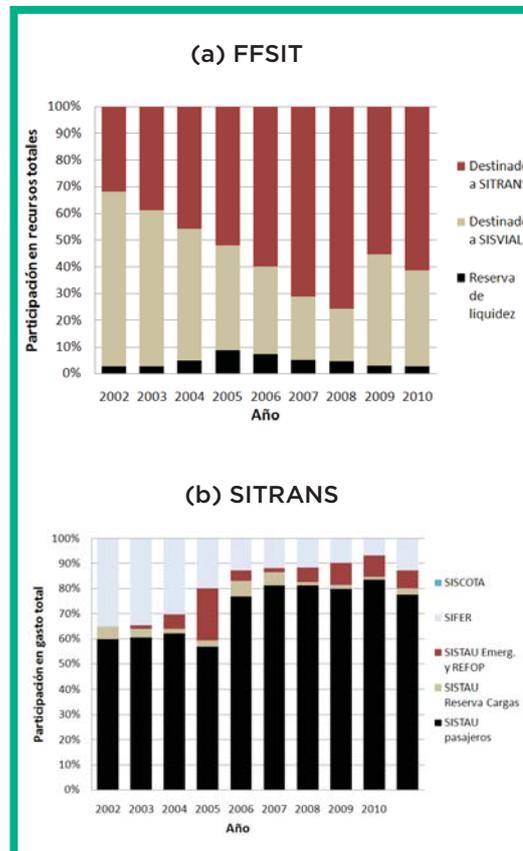


En cuanto a los egresos, el SITRANS es el principal destino de los fondos del FFSIT, con más del 60% del total. A su vez, casi un 80% de los recursos del SITRANS se dirige al SISTAU Pasajeros, principalmente para subsidiar a las empresas de transporte urbano de pasajeros del AMBA. De menor relevancia, se ubican el SIFER y el Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA)⁵. Finalmente, encontramos al SISTAU Emergencia, un fondo especial creado para asistir al transporte automotor de Santa Fe después de las inundaciones sufridas por la provincia en 2005.

Luego del SITRANS aparecen por orden de importancia el SISVIAL, con casi 36% de los recursos del FFSIT. Alrededor del 60% de los fondos dirigidos al SISVIAL se destinan a obras viales y una porción relativamente menor (5,4%) al SISTAU Cargas, que subsidia a empresas de transporte automotor de cargas.

Una mirada a la evolución del destino de los fondos del FFSIT muestra la creciente reducción de las asignaciones para inversiones viales a través del SISVIAL. Además, se observa un aumento de los fondos dirigidos a subsidiar costos operativos de las empresas de transporte urbano en el AMBA mediante el SISTAU Pasajeros (ver **Gráfico 8**).

Gráfico 8. Evolución de los destinos del FFSIT y SITRANS como porcentaje del total, 2002-2010



Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de UCOFIN (2011).

⁵ El SISTAU está compuesto también por el SISTAU Cargas para el transporte de cargas, por el Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA) y por el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP), que subsidian la profesionalización de las empresas de transporte automotor de cargas. Cabe destacar que los datos de la UCOFIN no permiten distinguir entre los recursos destinados a estos dos últimos fondos.

Bibliografía

Barbero, José; Castro, Lucio; Abad, Julieta y Szenkman, Paula: “Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario”, *Documento de Trabajo N° 79*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2011.

Cervero, Robert: “State Roles in Providing Affordable Mass Transport Services for Low-Income Residents”, en *Discussion Paper N° 2011-17*, International Transport Forum, mayo de 2011.

Estupiñan, Nicolás; Gómez-Lobo, Andrés; Muñoz-Raskin, Ramón; y Serebrisky, Tomás: “Affordability and Subsidies in Public Urban Transport: What do We Mean, What Can Be Done?”, en *Policy Research Working Paper 4440*, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Sustainable Development Department, diciembre de 2007.

Gomez Ibáñez, José Antonio: “Pricing”, en Gomez Ibáñez, José Antonio; Tye William B. y Winston Clifford: *Essays in Transportation Economics and Policy: Handbook in Honor of John R. Meyer*, Brookings Institution Press, Washington, DC., 1999.

Gómez-Lobo, Andrés: “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, 2007.

Gomide, Alexandre; Leite, Sabinla y Rebelo, Jorge: *Public Transport and Urban Poverty: A Synthetic Index of Adequate Service*, Banco Mundial, Washington, DC., 2004.

Secretaría de Transporte de la Nación: “Intrupuba. Investigación de Transporte Urbano Público de Buenos Aires”, Ministerio de Planificación Federal, Inversión y Servicios Públicos, Buenos Aires, 2007.

Lucio Castro: director del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Ha trabajado en la función pública y en organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Es Candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Sussex en el Reino Unido y Magíster del Programa en Políticas Económicas de la Universidad de Columbia. Ganador de la Beca Nexus-Fullbright 2011 y del Premio TOYP al Liderazgo y Logros Académicos de la Cámara Argentina de Comercio (CAC). Ha sido Investigador Visitante en la Universidad de Harvard y profesor de cursos de posgrado en economía y economía política en la Universidad Católica Argentina (UCA), Universidad de Tres de Febrero (UNTREF), Universidad de San Andrés (UDESА)/Flacso y para la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Paula Szenkman: coordinadora del Programa de Integración Global y Desarrollo Productivo de CIPPEC. Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Economía en la Universidad de San Andrés (UdeSA), con un Posgrado en Agronegocios de la UBA (PAA-FAUBA). Se desempeñó como analista de mercados externos y economía internacional en la Fundación Export.Ar; participó de proyectos de planeamiento estratégico provinciales; fue asistente de investigación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) de la Organización de Estados Americanos (OEA); y asistente en temas de coyuntura económica del Ministro del Interior (2004-2007), entre otras experiencias de investigación y consultoría en el sector privado, público y no gubernamental.

Los autores agradecen la asistencia de **Diego Jorrat** y **Marcelo Woo** en el análisis estadístico de este documento.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org. CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Este documento se realizó en el marco del proyecto **“Movilidad y Logística para la Argentina del Bicentenario”**.

Para citar este documento: Castro, Lucio y Szenkman, Paula: “El ABC de los subsidios al transporte”, **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°102**, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2012.

Para uso online CIPPEC agradece la utilización del hipervínculo al documento original disponible en www.cippec.org.

Con los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, e Instituciones y Gestión Pública** a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.