

Políticas de transporte de calidad para la equidad: No te subas tan rápido al SUBE

El gobierno nacional se propone mitigar los efectos negativos de una eventual reducción de los subsidios al transporte de pasajeros por medio de una tarifa diferencial para los usuarios de menores ingresos, que se implementaría a través del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE).

CIPPEC considera que esta iniciativa es un paso en la dirección correcta. Sin embargo, el diseño y el estado actual del SUBE presentan el riesgo de generar problemas potenciales asociados a la exclusión –omisión de usuarios de menor ingreso relativo- e inclusión –filtración de los beneficios a los sectores medios- de los subsidios al transporte urbano de pasajeros. Además, el SUBE tampoco resuelve las notorias deficiencias en la calidad del servicio, que afectan a millones de personas en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA).

Esta situación, sumada a la pronunciada regresividad e inequidad geográfica actual de los subsidios, hace impostergable el rediseño del sistema de subsidios al transporte urbano para, a corto plazo, mejorar los criterios de

asignación y, a mediano plazo, incorporar una modalidad de subsidio directo a los usuarios. Al mismo tiempo, es preciso recomponer el entorno regulatorio del sector para mejorar la alicaidad calidad del servicio brindado a los usuarios.

En este documento, **CIPPEC** recomienda tres cursos de acción para lograr un sistema que proteja a los más pobres y brinde, al mismo tiempo, un servicio de calidad a todos los usuarios.

1. Aumentar en el corto plazo las transferencias condicionadas a través de los programas de protección social existentes que comprenden a los usuarios de menores ingresos

2. Completar en el mediano plazo un sistema integrado e inteligente de transporte para administrar eficientemente los subsidios focalizados en los más pobres.

3. Fortalecer los marcos regulatorios para mejorar la calidad del servicio que se brinda a los usuarios.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC

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

De acuerdo a las últimas informaciones provenientes de la Secretaría de Transporte, el gobierno nacional se propone mitigar los efectos negativos de una eventual reducción de los subsidios al transporte de pasajeros por medio de una tarifa diferencial, que se implementaría a través del Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE).

Si bien **CIPPEC** cree que esta iniciativa constituye un paso en la dirección correcta, el actual estadio intermedio de implementación y algunos aspectos irresueltos del diseño y funcionamiento del SUBE presentan el riesgo de generar problemas potenciales asociados a la exclusión –omisión de usuarios de menor ingreso relativo- e inclusión –filtración de los beneficios a los sectores medios- de los subsidios al transporte urbano de pasajeros.

Una alternativa posible, al menos en el corto plazo, es aumentar las transferencias monetarias a los usuarios de menores ingresos por un monto equivalente al subsidio que reciben actualmente a través de los programas de protección social ya existentes. De hecho, la experiencia internacional reciente sugiere que esta es una opción más eficaz, equitativa y menos compleja administrativamente hasta que se encuentre en funcionamiento un sistema integrado e inteligente que comprenda a la totalidad del transporte de pasajeros.

Sin embargo, la implementación de una tarifa diferencial a través del SUBE, e incluso una eventual actualización tarifaria, no garantizan por sí solas la impostergable mejora en la calidad del alicaído servicio de transporte urbano y suburbano ferroviario y automotor de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Es preciso recomponer también los entes reguladores del sector y rediseñar el marco normativo para mejorar el servicio brindado por las empresas prestatarias a los usuarios.

El laberinto de los subsidios al transporte

En esta sección, presentamos algunos datos claves para comprender la situación actual y las perspectivas en materia de subsidios al transporte en la Argentina.

- **Explosivo aumento de los subsidios impulsado por el congelamiento de**

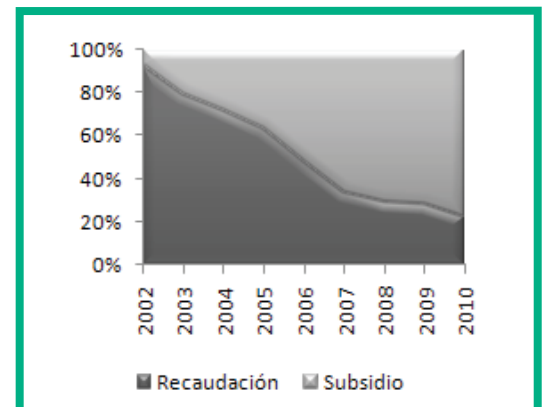
las tarifas. La ruptura de los marcos normativos –con la intervención de los principales entes reguladores- y el congelamiento de las tarifas desde 2002 –que cayeron 50% en términos reales para el transporte automotor de pasajeros entre 2002 y 2010- implicó que las empresas prestatarias de servicios de transporte comenzaran a requerir subsidios de parte del Estado nacional, que hoy alcanzan alrededor de 1% del PIB (Castro y Szenkman, 2012; Barbero, Castro, Abad y Szenkman, 2011).

- **Fuerte peso de los subsidios en los ingresos de las empresas prestatarias.**

El peso de los subsidios en los ingresos de las compañías de transporte urbano y suburbano de pasajeros se incrementó notablemente entre 2002 y 2010. Como se observa en el **Gráfico 1**, mientras en 2002 los subsidios representaban sólo el 7% de los ingresos, en 2010 pasaron a constituir el 77%. En otras palabras, la importancia de la recaudación por tarifas cayó de 93% a 23% (Castro y Szenkman, 2012). En ferrocarriles, la tendencia es similar.

Gráfico 1.

Composición de los ingresos de las empresas de transporte automotor urbano y suburbano de pasajeros en el AMBA (porcentaje del total)

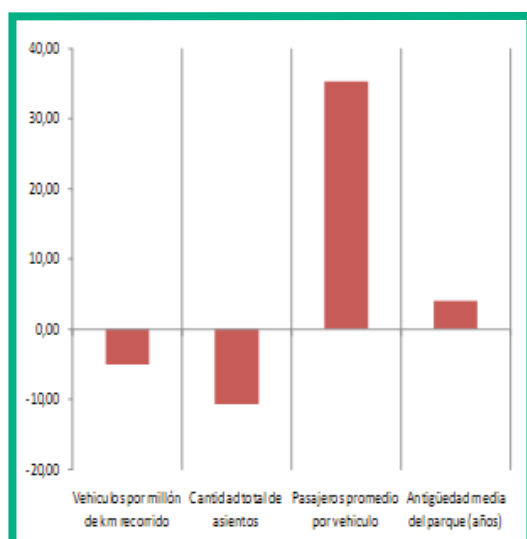


Fuente: elaboración de CIPPEC sobre la base de Secretaría de Transporte de la Nación e INDEC (2011).

- **Falta de incentivos a la mejora del servicio en un marco de subsidios no condicionados y de baja calidad regulatoria.** Al recibir la mayoría de sus ingresos por la vía de subsidios no condicionados –sin o con baja contraprestación-, y en un contexto de deterioro del marco regulatorio, las empresas prestatarias tienen escasos incentivos a mejorar el servicio (Barbero, Castro, Abad y Szenkman, 2011).
- **En consecuencia, el aumento en las asignaciones al transporte automotor**

urbano e interurbano de pasajeros no se vio acompañado de un mejor servicio para los usuarios. Al contrario, como se observa en el **Gráfico 2**, entre 2001 y 2010 se redujo la oferta (cantidad total de asientos y vehículos por millón de kilómetros recorridos), la calidad (antigüedad promedio del parque automotor) y la comodidad (pasajeros promedio por vehículo) de los servicios (Castro y Szenkman, 2012).

Gráfico 2.
Calidad y cobertura del servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros del AMBA (tasa de variación % 2001-2010)



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

- **Pronunciada inequidad geográfica.** Mientras el gasto en subsidios al transporte supera los \$500 por habitante en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en algunas provincias del Noroeste argentino fluctúa alrededor de los \$100, y en el resto de las provincias no supera los \$50 en promedio. De esta manera, los subsidios benefician más a la población del AMBA que a las jurisdicciones de menor ingreso relativo, como las ubicadas en el NOA, aún cuando el gasto de los hogares en servicios de transporte en esa región es uno de los más elevados del país, junto con el del Gran Buenos Aires (GBA) (Barbero, Castro, Abad y Szenkman, 2011).
- **Subsidios regresivos.** Un estudio del Banco Mundial (Estupiñan et al., 2007), muestra, asimismo, que los subsidios al transporte de pasajeros en el AMBA benefician proporcionalmente más a los hogares de ingresos medios que a los de menores ingresos. Este efecto es aún más evidente en los trenes urbanos e interurbanos.

- **Significativos errores de inclusión.** El mismo estudio del Banco Mundial sugiere que los errores de inclusión, es decir, la filtración del subsidio a hogares que no los necesitan -en particular a hogares de ingresos medios, donde el transporte tiene un peso muy bajo en el consumo y el gasto total del hogar- aumentó en forma significativa entre 2002 y 2006.

En este contexto, es necesario rediseñar los subsidios al transporte urbano para, a corto plazo, mejorar los criterios de asignación y reducir su incidencia y, a mediano plazo, incorporar un sistema de subsidio directo a usuarios finales.

Las limitaciones del SUBE hoy como mecanismo de tarifas diferenciales

Una de las propuestas anunciadas por el gobierno nacional dirigida a mitigar los potenciales efectos sociales negativos de reducir o eliminar los subsidios al transporte de pasajeros es la implementación de una tarifa diferencial para los beneficiarios de programas sociales y otros segmentos de la población con menores ingresos a través del SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico)¹.

Este planteo sugiere que, al combinar la información de la seguridad social e ingresos con la tarjeta SUBE, sería posible identificar a los usuarios que forman parte de un programa de protección social o cuentan con escasos ingresos, focalizando el subsidio y la consecuente asignación de un costo inferior al de la tarifa plena que pagaría el resto de los usuarios. Otra alternativa en discusión es segmentar la tarifa por horarios y distancia geográfica.

La evidencia internacional indica que los mecanismos de tarifa diferencial requieren de sistemas integrados e inteligentes de transporte como condición esencial para asignar los subsidios en forma eficiente y equitativa (Cervero, 2011). Asimismo, sugiere las dificultades de implementar de mecanismos de tarifas subsidiadas que identifiquen a quienes realmente necesitan la compensación.

A pesar de los recientes esfuerzos por extender el uso de la tarjeta a un mayor número de usuarios, el SUBE aún no cumple con todas las condiciones necesarias para evitar potenciales problemas de exclusión -omisión de usuarios de menor ingreso relativo-.

¹ <http://www.diariobae.com/diario/2011/11/24/4482-schiavi-adelanto-que-el-sube-detectara-a-usuarios-con-menos-recursos-y-les-cobrará-menos.html>

Un ejemplo de ello es que, a pesar de que en noviembre de 2011 el Gobierno instruyó retirar el subsidio a aquellas empresas que no hubieran instalado aún la tarjeta y habilitó a los pasajeros a viajar en forma gratuita en caso de no poder pagar el boleto con su tarjeta SUBE, en diciembre de 2011 sólo el 40% de los viajes dentro del AMBA se abonaron con el SUBE. Además, su uso no es uniforme entre los distintos medios de transporte: mientras que en el subterráneo el 60% de los viajes se paga con la tarjeta, en los colectivos su alcance desciende a 33% y en los trenes, a 10%². Además, el SUBE aún coexiste con otros sistemas de pago que no requieren una identificación certera de los usuarios (como Monedero o el uso de efectivo, por ejemplo).

Incluso, los anuncios recientes del gobierno nacional indicando que la tarifa subsidiada sería retirada a partir de febrero de 2012 a los usuarios que no utilicen la tarjeta SUBE no garantizan que los que más lo necesitan sean quienes efectivamente reciban el subsidio. De forma central, usuarios de menores ingresos sin tarjeta SUBE podrían afrontar una eventual suba en la tarifa del transporte público mientras que usuarios de ingresos medios y altos continuarían recibiendo la tarifa subsidiada.

Otro interrogante es cómo se financiaría la tarifa subsidiada a los usuarios de menores ingresos. La experiencia internacional sugiere que los mecanismos tarifarios diferenciales se financian generalmente a través de tarifas más altas para los segmentos de usuarios con mayores ingresos, generando así ingresos extraordinarios a las empresas prestatarias que permiten mantener el subsidio a categorías específicas de pasajeros. De todas maneras, los aportes directos del Estado siguen subsidiando en parte las tarifas (Estupiñan et al, 2007).

Finalmente, la segmentación 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 encuentra basada en criterios socioeconómicos que garantizan la minimización de potenciales errores de exclusión e inclusión.

De esta manera, la implementación de una tarifa diferencial a través de un SUBE que aún no abarca en su totalidad a la red de transporte de pasajeros y del que se desprenden importantes interrogantes en cuanto a su diseño y funcionamiento efectivo podría generar errores de exclusión potencialmente importantes. Por ejemplo, de acuerdo a la última información oficial publicada, 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 (Secretaría de Transporte, 2007).

subsidios
transporte
tarifas

Tres recomendaciones para un transporte de pasajeros más equitativo y de calidad para el AMBA

En base al análisis de las características y evolución reciente de los subsidios al transporte de pasajeros, y teniendo en cuenta el actual estado de implementación del SUBE, CIPPEC sugiere tres cursos de acción para contribuir al diseño de un sistema que proteja a los más pobres y brinde al mismo tiempo un servicio de calidad a todos los usuarios.

1. Aumentar en el corto plazo las transferencias condicionadas a través de los programas de protección existentes

CIPPEC propone, en el corto plazo, aumentar las transferencias monetarias condicionadas a través de los programas de protección existentes por un monto equivalente al subsidio al transporte que reciben actualmente los usuarios de menores ingresos. El caso reciente de Chile, por ejemplo, sugiere que esta es una opción posible, eficaz, equitativa y menos compleja administrativamente que la implementación de una tarifa diferencial³.

2. Completar en el mediano plazo un sistema integrado e inteligente de transporte para administrar eficientemente los subsidios focalizados en los más pobres

La implementación de un sistema integrado e inteligente de transporte urbano de pasajeros, con base en el SUBE, debería ser el objetivo a mediano plazo, en particular en el AMBA. Las redes de transporte de pasajeros en todo el mundo se están moviendo hacia ese tipo de esquema que facilita la movilidad entre distintos medios de transporte, y permite una identificación de los usuarios, generalmente a través del uso universal de tarjetas inteligentes que facilitan la administración eficaz de los mecanismos de subsidios focalizados para los que más lo necesitan.

3. Fortalecer los marcos regulatorios para mejorar la calidad del servicio que se brinda a los usuarios

Es preciso normalizar los entes reguladores del sector y rediseñar los contratos de prestación existentes para que las empresas mejoren la calidad del servicio de transporte urbano e interurbano de pasajeros, en particular en el AMBA. La implementación del SUBE en toda la red de transporte y una eventual recomposición de las

2 Ver Castro y Szenkman (2012).

3 Ver Castro y Szenkman (2012) y Estupiñan et al (2007) para un análisis en detalle del caso chileno.

tarifas no garantizan per se las mejoras necesarias en el servicio a menos que vayan acompañadas de una recomposición de los marcos

contractual y regulador que incentive un incremento de la oferta, la calidad y el confort para los pasajeros.

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.

Castro, Lucio y Szenkman, Paula: "El ABC de los subsidios al transporte en la Argentina", *Documento de Políticas Públicas N° 101*, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2012.

Cervero, Robert: "State Roles in Providing Affordable Mass Transport Services for Low-Income Residents", International Transport Forum, Discussion Paper No. 2011-17, May 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", The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, Sustainable Development Department, December 2007.

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.

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

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 (UDES)/Flacso y para la Organización Mundial del Comercio (OMC).

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 especialmente los valiosos comentarios de **Guillermo Cruces**, sin responsabilizarlo de las afirmaciones contenidas en este documento, que permanecen de exclusiva responsabilidad de los autores. **Diego Jorrat** y **Marcelo Woo** prestaron adecuada asistencia para el análisis estadístico.

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, “Políticas de transporte de calidad para la equidad: No te subas tan rápido al SUBE”, **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°101**, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2011.

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

Con los **Documentos de Recomendación 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, y presenta recomendaciones propias.

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.