

Serie de Conferencias-debate del Instituto del Transporte, EHyS, UNSAM

Los subsidios al transporte

Alejandro Sicra, IT-EHyS, UNSAM

Septiembre 2024

Reseña preparada por Pablo Vazano, IT-EHyS, UNSAM



El pasado jueves 26 de noviembre se realizó en aulas del Instituto del Transporte (IT-EHyS-UNSAM) la primera Charla del Instituto de Transporte sobre los Subsidios al Transporte Público. El objetivo consistió en debatir en torno a los subsidios económicos al transporte público reuniendo actores de la academia (profesores, investigadores, alumnos y exalumnos), del sector público y privado. La actividad contó con la exposición del economista Alejandro Sicra, quien presentó como disparador datos actuales de los subsidios al sector transporte, principalmente de la RMBA y para el transporte público automotor.

En la presentación Sicra destacó que los subsidios generan múltiples impactos y se implementan con diversos objetivos que varían en función del grado de desarrollo, siendo en países desarrollados un instrumento que promueve una movilidad menos contaminante fomentando una disminución en el uso del automóvil particular. Para el caso de los países en vías de desarrollo, su implementación responde a políticas de redistribución del ingreso y a mejoras en el acceso a la movilidad y, en nuestro país, una reducción en el impacto de procesos inflacionarios. En Argentina los subsidios al transporte tienen su origen en la salida de la *convertibilidad* (año 2002), situación compartida con el sector energético (entre otros) y representaban en 2005 un 3,9% del gasto total de la Administración Pública

Nacional. Desde 2020 el gasto combinado de estos subsidios representó entre el 10 y el 13% de los fondos de la APN, siendo transporte entre el 1,9 y 2,5% del total.

De los casi 1700 millones de dólares ya erogados en concepto de subsidios, el Estado Nacional aportó 1050 millones, mientras que las provincias, la CABA y los municipios aportaron el resto de los montos. Esto varía en función del modo, con participación total del Estado Nacional en el caso del modo ferroviario y en líneas de colectivos nacionales (103), parte de las 31 líneas de la CABA, parte de las 255 líneas de jurisdicción provincial y municipal del AMBA y otras líneas del interior del país. En 2024 más de la mitad de los fondos (54,4%) se destinaron al Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (buses) y un 32% a ferrocarriles metropolitanos, entre otros (AA, BCyL, Corredores Viales).

En la presentación también se destacó que desde su implementación en 2002 el esquema de subsidios no ha marcado una diferencia positiva en la cantidad de pasajeros transportados, efecto que suele acompañar este tipo de medidas en otras ciudades del mundo. Tanto el subte como los buses urbanos estuvieron por encima del 20% de aumento entre 2005 y 2020 para caer a valores mínimos en la pandemia e igualar la cantidad de pasajeros que se registraron en el año 2000. Para los ferrocarriles los boletos disminuyeron más de un 25% entre el año 2000 y 2023, siendo la pandemia del COVID-19 un duro impacto a los pasajeros transportados en todos los modos públicos y en particular en los modos guiados. En comparación, el uso del automóvil (medido a través de pasadas en peajes) aumentó un 70% en el mismo período.

Dentro del esquema actual de subsidios al transporte público los buses representan la porción mayoritaria. La determinación de los subsidios al transporte público automotor surge como la diferencia entre los costos estimados para cada período y los ingresos tarifarios proyectados¹. Para ello se agrupa a las 389 líneas en 9 grupos de tarifación (GT) dentro de los cuales se comparten características similares (jurisdicciones atravesadas, longitud del recorrido, entre otras). Para cada GT se calcula el costo total por unidad-km mediante la agregación de 24 rubros como combustible, neumáticos, salarios, seguros, costo financiero, peajes, entre otros de acuerdo a la Resolución de la Secretaría de Transporte 4/24. A este valor por unidad-km se aplica el Índice Pasajero Kilómetro (IPK) y se obtiene la tarifa media de cada GT siendo esta tarifa media “técnica” obtenida la que garantiza la cobertura de la totalidad de costos del sistema en la RMBA.

Con base en la estimación de costos previa se realiza un balance de compensación para lo cual obtienen los costos totales de explotación por cada GT, esto es el producto del costo por km teórico y la cantidad de kilómetros mensuales recorridos en cada uno de ellos. A dicho monto se le descuenta el ingreso por venta de boletos de las empresas dentro de cada GT, y el equivalente monetario de los litros de gasoil otorgados a precio diferencial (de unos \$20 por litro). El remanente es el monto de la compensación para cada agrupamiento, que garantiza la prestación del servicio en forma agregada, entendiendo cada grupo como una unidad.

Una vez establecidos estos montos globales al interior de cada GT se distribuyen las compensaciones en su interior, determinando los coeficientes de participación de cada línea respecto a distintas

¹ La Res. ST 270/09 aprueba la “Metodología de cálculo de costos de explotación del transporte urbano y suburbano de pasajeros por automotor de Jurisdicción Nacional de la RMBA”. Luego se extiende a las jurisdicciones Provincial y Municipal de la RMBA (Res. 37/13).

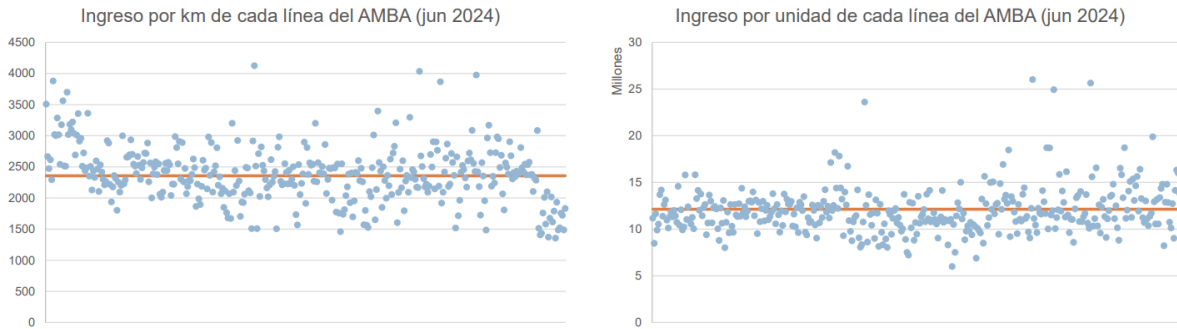
variables asociadas a parámetros de oferta y demanda del servicio. Desde la implementación del sistema sube el criterio de cálculo de estos coeficientes se modificó 19 veces en 12 años, teniendo en cuenta factores tanto de la oferta (parque móvil, agentes, gasoil, antigüedad del parque) y de la demanda (boleto integrado, atributo social, boleto estudiantil) siendo desde mayo de 2024 un 50% de ponderación de criterios de la oferta y un porcentaje similar para la demanda.

Variable	Unidad	DF	SGI	SGI KM	SGII	UPA	UPA KM	UMA 1	UMA 2	AMBA
Costo por km	\$/km	2.225	1.889	1.549	1.406	1.803	1.381	1.814	1.666	1.800
Km mensuales	km	7.006.684	31.761.146	3.429.760	4.355.657	21.282.070	6.734.941	11.881.345	4.907.650	91.359.253
Monto a cubrir	\$ millones	15.590	59.990	5.313	6.125	38.367	9.303	21.551	8.177	164.417
Compensación al gas oil	\$ millones	66	294	30	30	163	53	88	36	759
Recaudación sin IVA	\$ millones	4.217	15.427	1.261	1.769	10.601	2.641	6.359	2.290	44.566
Compensación requerida	\$ millones	11.307	44.269	4.022	4.327	27.603	6.609	15.103	5.851	119.092
Cantidad de líneas	líneas	31	95	3	5	108	21	77	49	389

Sin embargo esta metodología presenta inconvenientes a la hora del cálculo de la tarifa técnica y en su posterior distribución a cada operador. El primer inconveniente radica en un retraso en la actualización de los costos de los rubros -que deben modificarse cuando existen diferencias mayores al 6% pero se modifican de forma discrecional- dando como resultado una brecha entre la tarifa técnica de Nación y la calculada por las empresas del orden del 30%. Y si bien se han realizado modificaciones a pedidos de las cámaras empresarias en relación al parque efectivamente utilizado y su antigüedad máxima permitida es posible ver un progresivo envejecimiento de la flota en líneas nacionales, provinciales y municipales.

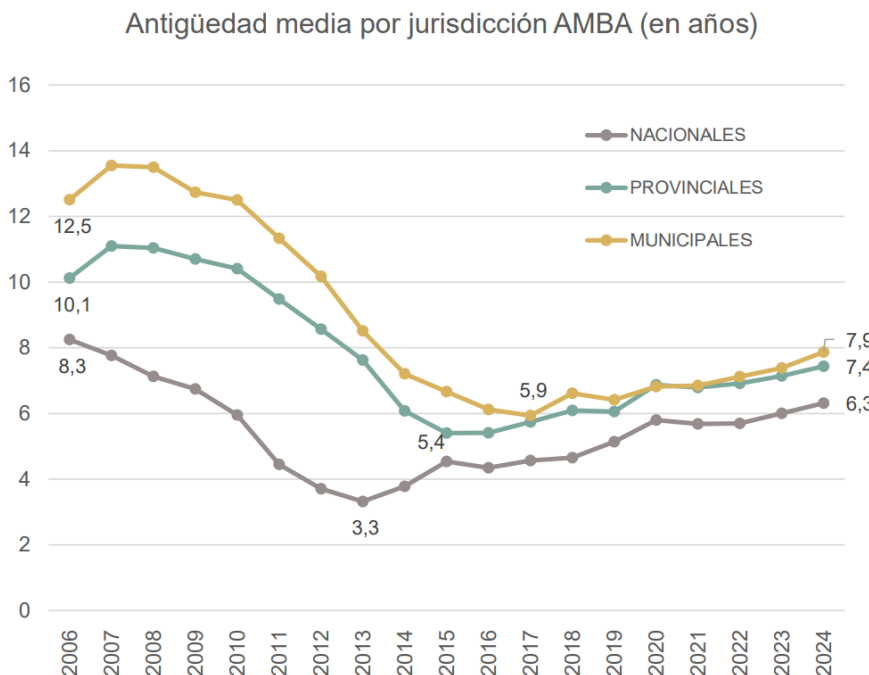
La mencionada brecha de costos impacta de forma diferencial en las empresas operadoras de acuerdo a la cantidad de líneas, sus características y desempeños operativos lo cual, a su vez, se relaciona con el segundo inconveniente; el de la distribución de los montos calculados mediante la tarifa técnica.

Este segundo problema afecta a nivel de línea/empresa (en función a las unidades y los kilómetros recorridos) y no al sistema, ya que los costos reales de las líneas presentan una gran dispersión respecto a la media de cada GT, la cual no está representada en la distribución de las compensaciones y no guarda relación con la eficiencia productiva. Esto constituye una metodología adecuada ante datos de operación escasos o de baja fidelidad, pero en la actualidad no se aprovecha el nivel de detalle generado por el sistema SUBE y genera una distorsión en los montos percibidos entre los GT y al interior de éstos en función a los recorridos y rendimientos medios por unidad. Existen empresas que perciben \$3000 o \$4000 el km mientras que otras reciben entre \$1400 y \$1600. Si se toma en cuenta el ingreso por colectivo este tiene un promedio cercano a los 12 millones de pesos existiendo empresas que reciben 24 millones de pesos por colectivo mientras que otras solo 6.



Esta compensación diferenciada da lugar a heterogeneidades en la prestación del servicio. Las empresas de mayor escala pueden adaptar su operación hacia líneas con más demanda o con mayor velocidad operativa en función a las modificaciones de los criterios de distribución. Las empresas más pequeñas con una o pocas líneas tienen menor margen operativo y experimentan una reducción en la calidad del servicio, pudiendo llevar a quiebras y posteriores adquisiciones por parte de las empresas más grandes.

Un indicador adecuado de la calidad del servicio y del estado financiero de las empresas es la antigüedad promedio del parque, dado que la utilidad suele reinvertirse en nuevas unidades. Como se puede ver en la figura que forma parte de la presentación ha habido, en promedio, un paulatino envejecimiento de la flota en todas las líneas del AMBA, las cuales entre 2006 y 2017 habían invertido en la compra de unidades Okm.



El debate posterior giró en torno a los recientes cambios sobre el origen de los fondos del subsidio, que responden a una reducción del gasto público del Estado Nacional, y la eliminación del boleto integrado para la combinación de líneas provinciales y municipales, la cual generará incertidumbres en la oferta y la demanda del transporte público. Sin embargo, existe consenso en que difícilmente esto tenga un impacto inmediato y positivo en el desempeño del sistema, mientras que sí tendrá un impacto negativo en las personas usuarias dada la situación económica a nivel familiar/individual. Y

si bien hubo variaciones en el precio del boleto en las últimas dos décadas también lo hizo la estructura social argentina. El atraso tarifario y la quita de subsidios sobre del transporte público en 2024 (al igual que en otros sectores como la energía) repercute sobre las economías familiares/individuales; para ponerlo en contexto debe relacionárselo con otros indicadores como el salario mínimo y el gasto en concepto de transporte como porcentaje de los salarios.

Respecto al esquema de cálculo y distribución de las compensaciones es la forma del estado de regular el servicio, pero, ¿cuál es el objetivo del Estado como regulador del transporte público? ¿Es mejorar el servicio? ¿Es favorecer a grupos de usuarios en pos de la equidad? La falta de respuestas claras al respecto y las dificultades en el financiamiento del sector prolongan los problemas políticos de fondo, con intereses cruzados entre el Estado y las empresas operadoras agrupadas en 5 cámaras empresarias dentro del sector. Adicionalmente, el aumento el costo del boleto ya está generando el resurgimiento del transporte informal. A esta competencia desleal se le suma la reciente apertura de esquemas de oferta libre (con flexibilidad en los recorridos, horarios, unidades de transporte y tarifa) que complejiza aún más la sostenibilidad económica de las empresas operadoras formales que compiten desde hace 10 años con empresas como Uber, Cabify o Didi.

Esto también ha obstaculizado la integración de la planificación territorial y la planificación del transporte y estudio del problema de la movilidad de forma integral en la RMBA. Si se tiene en cuenta la cantidad de datos del sistema SUBE y su potencial, aún existen falencias en su disponibilidad y análisis del sector, sin estudios sistemáticos referidos a la elasticidad de la demanda, a las áreas de cobertura redundantes y áreas sin conexión que permitan mejorar el desempeño del sistema, reducir sus costos y mejorar la calidad del servicio. Esto impide también la licitación de nuevas líneas, la revisión de las existentes y sus renovaciones automáticas y permisos precarios. Desde la Universidad es importante acercar posiciones y favorecer espacios de diálogo y reflexión a la espera de ámbitos más formales (como la Autoridad Metropolitana de Transporte) y con funciones claras que promuevan cambios en el sistema de transporte público, el valor del boleto y/o su compensación tarifaria.