



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ESTADÍSTICA  
SECRETARIA DE CIENCIA Y TECNOLOGIA E INSTITUTOS DE INVESTIGACIONES

# **ACTAS**

*Jornadas Anuales*

*“Investigaciones en la Facultad”  
de Ciencias Económicas y  
Estadística*



UNR

**Casari, Marisa Adriana**  
**Magnani Andrea**  
**Baldini, Roberto Mauro**  
**Lischet, Sebastián Marcelo**  
**Sensini, Adriano**  
**Wajnrajch, Ezequiel**  
**Sepliarsky Patricia**

*Instituto de investigación, Escuela de Contabilidad*

## **CIUDADES SOSTENIBLES Y EQUITATIVAS. POLÍTICAS DE COMPENSACIONES AL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS <sup>1</sup>**

### **Resumen**

El transporte de personas y bienes es una actividad relevante para el desarrollo de un país, región o ciudad. Es la base de integración económica de los sectores productivos y de servicios y un pilar fundamental para el ejercicio de derechos básicos de sus habitantes.

El transporte, además, genera externalidades negativas que impactan directamente en la calidad ambiental de las ciudades. Es demandante del 30% de la energía y responsable del 13,8% de emisiones de GEIs, todo a nivel nacional.

Para cumplir compromisos ambientales y lograr ciudades sostenibles y equitativas, se deben generar políticas públicas orientadas a potenciar los modos masivos por sobre los privados. De esta manera, establecer tarifas accesibles en el transporte público de pasajeros tracciona la matriz modal hacia modos más sostenibles e incrementa el acceso de las comunidades a los centros de trabajo, estudio, etc.

Desde que el Gobierno Nacional implementó un sistema de subsidios al sector, se generaron constantes desequilibrios entre las jurisdicciones beneficiarias, con la consecuente falta de federalismo en su distribución y la disparidad en la fijación de tarifas de los sistemas de transporte público de cada ciudad.

Este trabajo recorre los últimos años de medidas de asignación de recursos al sector del transporte público y compara las acciones ejecutadas en distintas jurisdicciones. De esta manera, plantea objetivamente los desequilibrios en la asignación de recursos destinados a los sistemas de transporte en el interior del país en comparación con los del AMBA.

**Palabras clave:** Transporte, Equidad, Subsidios

### **Abstract:**

The transport of people and goods is a relevant activity for the development of a country, region or city. It is the basis of economic integration of the productive and service sectors and a fundamental pillar for the exercise of basic rights of its habitants.

---

<sup>1</sup> Trabajo elaborado en el marco del Proyecto (80020190100193UR), titulado: "La financiación del transporte público en busca de un sistema sostenible, sustentable y de calidad", dirigido por Marisa Casari



UNR

Transport also generates negative externalities that directly impact the environmental quality of cities. It is demanding 30% of the energy and responsible for 13.8% of GHG emissions, all at the national level.

To fulfill environmental commitments and achieve sustainable and equitable cities, public policies must be generated aimed at promoting mass modes over private ones. In this way, establishing accessible rates in public passenger transport drives the modal matrix towards more sustainable modes and increases the access of communities to work centers, study centers, etc.

Since the National Government implemented a system of subsidies to the sector, constant imbalances have been generated between the beneficiary jurisdictions, with the consequent lack of federalism in their distribution and disparity in the setting of rates for the public transport systems of each city.

This work reviews the last years of resource allocation measures for the public transport sector and compares the actions carried out in different jurisdictions. In this way, it objectively raises the imbalances in the allocation of resources for transportation systems in the interior of the country

**Keywords:** Transport, Equity, Subsidies

### Objetivo del trabajo

El objetivo general de este trabajo está orientado a analizar el comportamiento de las compensaciones nacionales otorgadas a empresas y usuarios del transporte automotor de pasajeros de las distintas jurisdicciones del país y establecer los desequilibrios en su distribución y sus impactos en las condiciones de accesibilidad a estos servicios, como política para migrar hacia modos más sostenibles de movilidad en las ciudades de Argentina.

### El problema

La población urbana ha aumentado de manera exponencial en las últimas décadas llegando a 4.200 millones en 2018. De esta manera, el 55% de la población mundial vive en ciudades, siendo las perspectivas que reflejan informes de la ONU bastante alarmantes, previendo que 7 de cada 10 personas vivan en ciudades para el 2050. Los flujos migratorios desde áreas rurales a las urbanas colaborarán en el crecimiento demográfico, que implica un aumento de 2.500 millones de personas viviendo en ámbitos urbanos.

Las ciudades, en este marco, presentan desafíos ambientales, sociales y económicos que deberán abordar en los próximos años, a través de articulaciones de estrategias centradas en lo urbano, para anticiparse y reaccionar efectivamente a las desigualdades que se presentan, con políticas públicas que mejoren las opciones de movilidad inclusivas y sostenibles, entre otras no menos importantes.

La movilidad es un elemento fundamental para la vida en las ciudades, el desarrollo social y económico, generando impactos directos sobre la competitividad, la cohesión social y el ambiente. Para lograr ciudades sostenibles, en todas sus dimensiones, se hace necesario llevar adelante políticas que permitan estimular la movilidad en modos compartidos (masivos o individuales) y los activos (micromovilidad). En este marco, el transporte masivo de pasajeros, se erige como un modo estructurante para los habitantes de las ciudades modernas, donde las grandes extensiones y características de usos de suelo producen grandes cantidad de viajes para acceder a los espacios de trabajo, educación, salud, recreación, etc.



UNR

De esta manera, las acciones deberían estar orientadas a lograr sistemas de transporte eficientes de manera que sean más atractivos para los usuarios en términos de cobertura espacial, frecuencia, integración, comodidad y asequibilidad.

Argentina tuvo una política concreta de subsidios a los sistemas de transporte automotor de pasajeros de todo el país a partir del año 2001, derivado de la crisis ocurrida en nuestro país, la devaluación del peso nacional con respecto al dólar y el incremento abrupto de los costos de la prestación del servicio de transporte urbano. En este marco, nace el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), con el objetivo de compensar las diferencias entre costos y tarifas.

En una primera instancia, su distribución garantiza una asignación equitativa entre las diversas jurisdicciones del país pero esto no se mantuvo en el tiempo.

El Estado Nacional, para salvaguardar precios de boletos muy accesibles para el Área Metropolitana de Buenos Aires, estableció un régimen de compensaciones adicionales al SISTAU que permitió a las empresas cubrir el déficit entre lo que pagaban los usuarios y los verdaderos costos de sostener la prestación. Este fue el puntapié inicial de una política que estableció una inequidad muy marcada entre los habitantes de una y otra parte del país, que se sostiene hasta hoy en día.

Con la presión de las provincias del interior del país, en el 2007 se logró ampliar las transferencias al interior del país, pero con montos y criterios distintos a los que tenían las empresas del AMBA. Es decir que, a pesar de sumar recursos no fueron suficientes ni equiparables a los asignados a AMBA y no cumplieron ni cumplen con la necesidad de mantener precios de boletos más accesibles para los usuarios. La distribución a lo largo de estos años ha sido 70% para CABA-AMBA y 30% para el interior del país.

Esta brecha de asignación de "recursos nacionales" entre jurisdicciones se mantuvo con oscilaciones pero fue en el 2018 que se sancionó la Ley N° 27.467 que derogó los convenios con las jurisdicciones provinciales, y creó un Fondo de Compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano del interior del país, con el objeto de compensar los posibles desequilibrios financieros que pudieren suscitarse a raíz de las modificaciones producidas por aplicación de esta nueva norma. Como condición de percepción por cada jurisdicción, los Estados provinciales deberían hacerse cargo del 50% del equivalente a los montos percibidos por cada una de las empresas operadoras durante el 2018 por todo concepto.

Esta nueva política implementada por el Gobierno Central amplifica la brecha entre AMBA y el resto del país e impactó fuertemente en los ingresos del sector, disminuyendo en un 70% los subsidios al interior del país y deteriorando, como consecuencia, la capacidad de las empresas de sostener una prestación de calidad.

Actualmente, la distribución de compensaciones nacionales mantiene una asignación al interior del país que alcanza, aproximadamente, el 14% del total de recursos destinados a sostener al sector en términos nacionales.

### Mecanismos de subsidios y compensaciones

Los subsidios son políticas que reducen los costos o complementan los ingresos de los consumidores y productores. En definitiva, pueden entenderse como políticas de gobierno tendientes a mejorar las condiciones de accesibilidad de los usuarios, como también complementos o reducciones en los costos de quienes llevan a cabo la operación de servicios de transporte de pasajeros o cargas.



UNR

Los subsidios son transferencias dinerarias o compensaciones realizadas por la Administración Pública a empresas o consumidores para permitir que determinados bienes y/o servicios sean consumidos (o producidos) a un precio (o costo) inferior al necesario para cubrir los costos de producción, para alcanzar distintos objetivos finales:

- \* fomentar el acceso a esos bienes o servicios por parte de segmentos específicos de la población.
- \* Impulsar el desarrollo de sectores productivos determinados.

Para los servicios denominados públicos, como puede ser el transporte automotor de pasajeros, los niveles de tarifa son determinantes en ciertos sectores económicos o grupos sociales, para acceder o garantizar el ejercicio de derechos básicos. Esto implica un mayor costo social y la generación de situaciones de inequidad. Por tanto, los Gobiernos utilizan mecanismos que permitan niveles de tarifa inferiores al costo marginal y/o generalizado de prestación, permitiendo mayor asequibilidad en sentido amplio.

#### Tipos de subsidios y compensaciones:

##### A La Oferta:

- transferencias dinerarias a las empresas operadoras del servicio.
- Asignación de gasoil a un precio significativamente menor al valor de mercado.
- Exención en el pago de impuesto y tasas.
- Asistencia a la modernización de la flota.

##### A la Demanda

- Subsidios cruzados
- Beneficios a determinados colectivos por cuestiones socioeconómicas
- Bonificaciones por compra de viajes en cantidad o por períodos.

#### La realidad argentina, análisis y antecedentes.

A continuación haremos una descripción de las distintas etapas desde que se implementaron subsidios nacionales hasta nuestros días:

**Año 2002:** En el marco de una política generalizada de congelamiento de las tarifas de los servicios públicos, el Gobierno Nacional desarrolló un esquema de subsidios orientado a reducir la brecha entre los costos de las empresas operadoras y las tarifas de los servicios de transporte público.

Se instrumentaron a través de dos esquemas: un subsidio directo a la oferta y otro indirecto, aplicando un precio diferencial del combustible, por debajo del precio de mercado. El primero se canalizó a través de la ampliación de un fideicomiso dedicado originalmente a grandes obras de infraestructura (el Sistema de Infraestructura del Transporte – SIT) y el segundo consistió en una serie de acuerdos sucesivos entre el gobierno y las refinadoras para abastecer al sistema de transporte urbano e interurbano con diésel a precio diferencial.



UNR

El SIT es un fideicomiso cuyos recursos principales salen de la aplicación de una tasa específica sobre el diesel que actualmente es del 22% y de los aportes que realiza el Estado Nacional provenientes del Tesoro.

Los objetivos del SIT, originalmente destinados a financiar obras de infraestructura, fueron ampliados para contemplar el otorgamiento de subsidios operativos y compensaciones a operadores del transporte público de todo el país canalizados a través de un sub-fondo denominado SITRANS.

El SISTAU es el subsistema más importante del SITRANS, tanto por su relevancia en la distribución de recursos como por la cantidad de componentes. Su finalidad es la de compensar a los operadores privados de transporte público de pasajeros de carácter urbano y suburbano por el aumento en los costos en vista del congelamiento tarifario.

**Año 2006:** Se crea el Régimen de Compensaciones Complementarias destinado a compensar los incrementos de costos de las operadoras TUP que prestan servicios en el AMBA. Los recursos provenían de partidas específicas del Presupuesto General.

**Año 2007:** Se implementan las Compensaciones Complementarias Provinciales, como complemento para las empresas que no están incluidas en el AMBA, con criterios y montos totalmente diferentes. (Unidades y agentes).

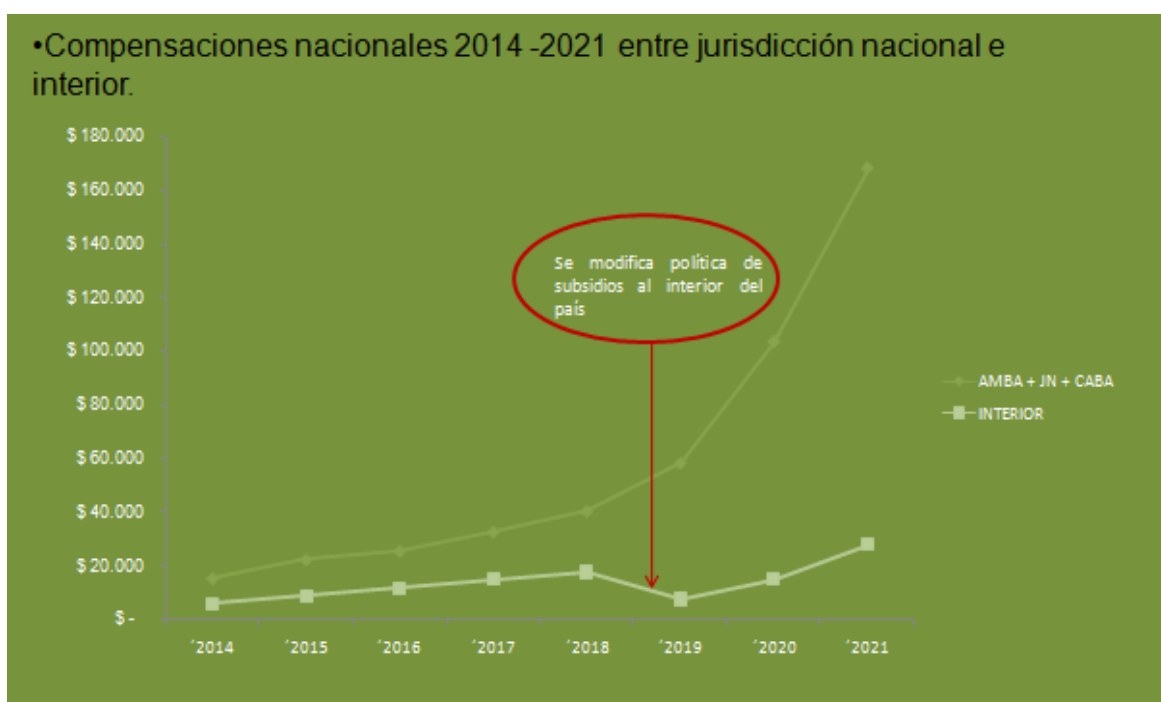
**Año 2018:** Las provincias dejan de ser beneficiarios del SISTAU y el gobierno Nacional crea el Fondo de Compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano del interior del país, con el objeto de compensar los posibles desequilibrios financieros que se fueran a producir por los cambios en la política de compensaciones. Como elemento distintivo, los convenios suscriptos entre Nación y cada una de las jurisdicciones provinciales establecía una obligación por parte de estas últimas de hacerse cargo de un 50% de los montos transferidos a las empresas, tomando como base lo efectivamente erogado durante el año 2018 por el Gobierno Nacional.

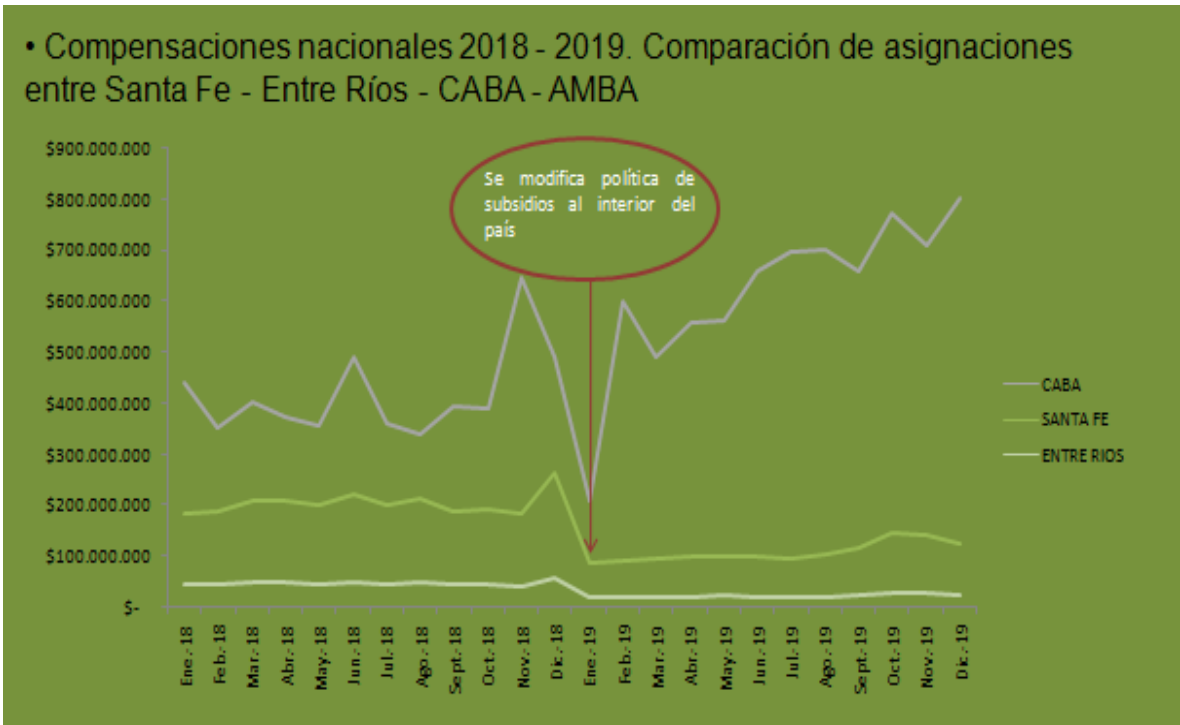
#### Mecanismos de financiamientos actuales en el Transporte Masivo

- **AMBA (incluye CABA y Jurisd.Nacional):**
  - Transferencias a operadoras
    - Boleto Integrado- Red Sube
    - Comisiones SUBE
    - GO a precio diferencial
    - Compensaciones por demanda (CABA)
    - Compensaciones tarifaria por Oferta y demanda (JN)
  - Transferencias directas a usuarios
    - Atributo Social
- **INTERIOR**
  - Transferencias a operadoras



- Fondo de compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano y suburbano del interior del país.
- Fondo COVID de compensación al transporte público de pasajeros por automotor urbano y suburbano del interior del país (fondo COVID-19).
- Transferencias directas a usuarios
  - Atributo Social





Conclusión

Con la crisis del 2001 y la salida del régimen de convertibilidad en 2002, Argentina se encontró con una fuerte reducción en la demanda del servicio de transporte público, sumada a la devaluación de su moneda y a un incremento del costo de provisión del servicio del transporte público automotor de pasajeros.

En este contexto, y en el marco de una política generalizada de congelamiento de tarifas de los servicios públicos, el Gobierno Nacional desarrolló un esquema de subsidios en forma de transferencias directas condicionadas a las empresas operadoras, para impedir el traslado de los aumentos a los usuarios.

Si bien los sistemas de transporte raramente funcionan sin ser subsidiados parcialmente por el Estado, ya que prácticamente en el mundo se los subsidia, sería importante que para la distribución de los mismos se definan modalidades de asignación de subsidios que cumplan con los objetivos de eficiencia fiscal y equidad social, y fundamentalmente que generen los incentivos necesarios para que los operadores del sistema provean un servicio adecuado, de calidad.

Del análisis realizado hasta aquí, teniendo en cuenta la historia de los últimos 20 años de políticas implementadas, se evidencia una clara inequidad en la distribución de las compensaciones en términos territoriales, concentrando el AMBA y CABA los mayores niveles de recursos otorgados tanto a la oferta como a la demanda. El impacto de estas acciones repercute directamente en la calidad de la prestación de los sistemas de transporte urbano de pasajeros del interior del país y, como es obvio, en las tarifas a las cuales acceden los usuarios en las jurisdicciones provinciales y municipales.

En este marco, podemos afirmar que las políticas de subsidios tal y como están planteadas en la actualidad solo generan perjuicios, en primera instancia, a aquellos sectores socioeconómicos más vulnerables, y los usuarios de transporte en general,



UNR

que modifican sus hábitos de movilidad por otros modos alternativos que resultan más inseguros en términos viales o más contaminantes en términos ambientales.

Dentro de los tipos de subsidios que hemos analizado, los subsidios a la demanda se presentan como una alternativa adecuada, siempre y cuando puedan alcanzar a los sectores socioeconómicos de menores ingresos, potenciando su capacidad de viaje.

En igual sentido, el gran desafío de los subsidios a la oferta está circunscripto a mejorar la calidad y cantidad del servicio mediante la implementación de subsidios y compensaciones, priorizando criterios de uniformidad territorial, universalidad y accesibilidad, con la definición de parámetros de distribución específicos que resulten, al mismo tiempo, indicadores de prestación que faciliten su monitoreo y reevaluación permanente.

La implementación de la SUBE es una política que abarca a muchas jurisdicciones del país, que resultó exitosa como subsidio que recibe directamente el usuario, no obstante hay importantes ciudades que aún no lo aplican.

Poder avanzar en estas acciones de aplicación generalizada en todas las jurisdicciones del país, colabora en la obtención de información útil de prestación, - pasajeros transportados, parque móvil, kilómetros recorridos, entre otros-, lo que serviría de base para determinar la metodología óptima y justa de distribución de compensaciones que contemple la calidad en el servicio.

### Referencias Bibliográficas

Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP). "Subsidios y compensaciones tarifarias en transporte". Octubre 2014.

Eladio Sánchez Transporte Automotor Urbano de Pasajeros 2020-2023. Presentación en UNSAM

Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar)

SUBSIDIOS NACIONALES. Las asimetrías en su distribución. Ente de la Movilidad de Rosario, 2011.

Lucio Castro y Paula Szenkman. El ABC de los subsidios al transporte. CIPPEC. Enero 2012

Who pays what for urban transport? Handbook of good practices. CODATU. 2009

Financiación del Transporte Urbano Sostenible. Transporte Sostenible: Texto de Referencia para formuladores de políticas públicas de ciudades en desarrollo. GIZ & Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de Alemania.

Rodrigo Díaz- Rigoberto Lugo-Fernando Páez -Carlos Mojica - Iván Corbacho. Oportunidades de financiamiento a operadores privados de transporte público en Latinoamérica. BID, Diciembre de 2015.

José Barbero, Lucio Castro, Julieta Abad, Paula Szenkman. Un transporte para la equidad y el crecimiento. Aportes para una estrategia nacional de movilidad y logística para la Argentina del Bicentenario. CIPPEC, Diciembre 2011.