

Subsidios al transporte de pasajeros

- El transporte de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires recibe dos tipos de subsidios: uno directo y otro indirecto. Ambos son subsidios a la oferta, que no es el mejor mecanismo para garantizar el acceso al transporte a los individuos de menos recursos.
- Los subsidios son regresivos (benefician más a los sectores más ricos y menos a los más desfavorecidos) y la regresividad ha aumentado entre 2002 y 2006. Además, presentan graves problemas de inclusión (se beneficia a sectores fuera del público objetivo) y de exclusión (no se beneficia a individuos que son parte del público objetivo). Finalmente, su falta de transparencia los convierte en posible fuente de corrupción y su importancia *vis a vis* las tarifas son un desincentivo a la inversión.
- Para asegurar el acceso al transporte público a los individuos de menores ingresos, el sistema debe virar hacia un esquema de subsidio a la demanda para que el beneficio llegue de manera directa e inmediata a aquellos que más lo necesitan.

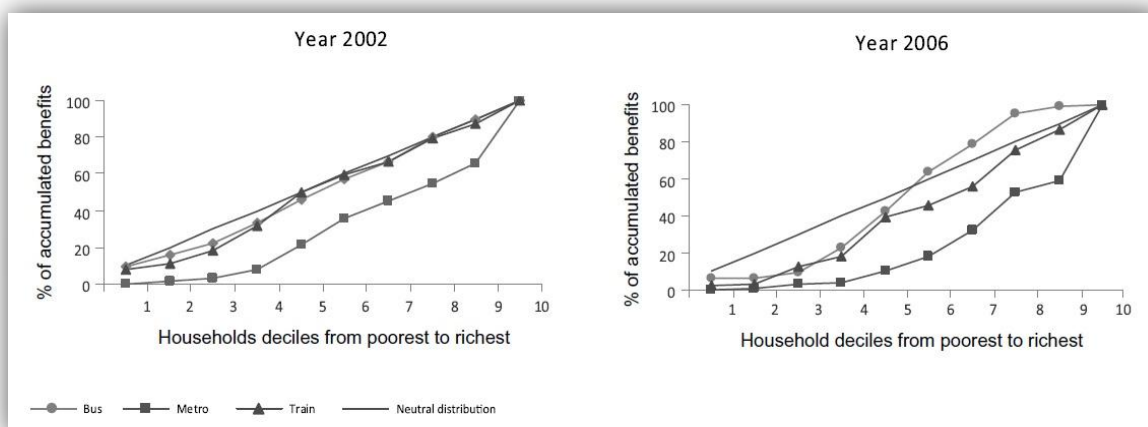
El esquema actual y sus problemas

La devaluación que vino con la crisis económica de 2002 elevó los costos del transporte de pasajeros pero el Estado prohibió el aumento de las tarifas, por lo que su rentabilidad se vio comprometida. Como respuesta, y dada la importancia del transporte en la dinámica del proceso productivo, el Gobierno Nacional decidió intervenir en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) mediante una política de subsidios que se hicieron cada vez más elevados. En el caso de los colectivos, esto significaba una modificación significativa de los ingresos del sector ya que previo a 2002 este modo no era

subsidiado. En el caso del transporte guiado (trenes y subtes) el cambio de política significó un mayor peso relativo de los subsidios en los ingresos de los operadores.

Actualmente, el transporte de pasajeros en la RMBA recibe dos tipos de subsidios: uno directo y otro indirecto. Nacido en 2002, el indirecto es un subsidio al gasoil que surge de acuerdos entre el Estado Nacional y las refinadoras: se estipulan cuotas necesarias a ser abastecidas a precios diferenciales. Los fondos del subsidio directo se componen por un impuesto al gasoil y provienen del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (SIT). En los dos casos, el subsidio al transporte de pasajeros en la RMBA es **a la oferta** (al proveedor del servicio, y no a la demanda, el usuario). Este esquema hace que los beneficiarios del subsidio sean quienes efectivamente utilicen el servicio. Por esta razón, no es el sistema más eficiente si lo que se quiere es garantizar el acceso al transporte a los individuos de menos recursos.

El siguiente gráfico muestra, para cada uno de los tres medios de transporte, la manera en la que el volumen total del subsidio se distribuye entre la población según los niveles de ingreso. En el eje horizontal tenemos los deciles de la distribución del ingreso. En el eje vertical tenemos el porcentaje del subsidio total que se lleva cada uno de los deciles de manera acumulada. Así, toda curva de “beneficio acumulado” en este gráfico muestra que en el décimo decil se acumula el 100% del beneficio total. El subsidio es neutro si la distribución del subsidio es igualitaria, o sea que todos los individuos reciben porciones de igual tamaño. En este caso, la curva de beneficio acumulado sería una línea recta, tal como la que aparece en los gráficos.



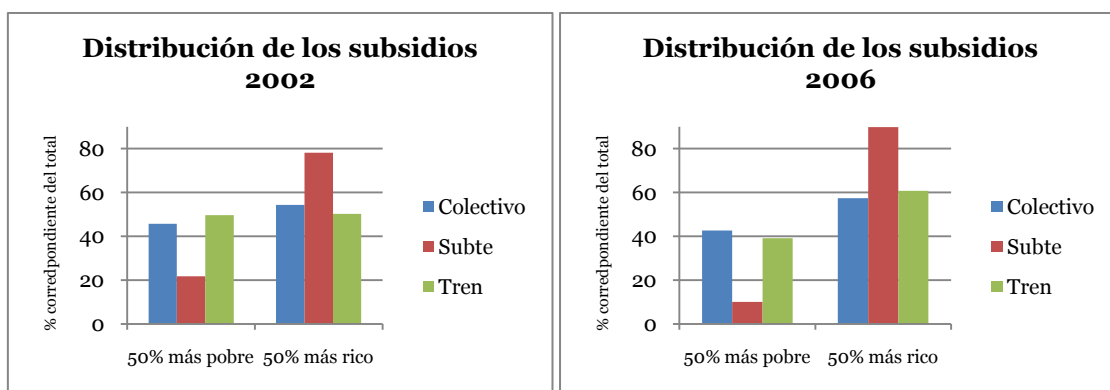
Fuente: Serebrisky (2009) sobre la base de Bondorevsky (2007).

El subsidio es regresivo si los más ricos son los más beneficiados (quienes reciben un mayor porcentaje); en ese caso, en el gráfico se vería que en los

primeros deciles la curva de beneficio acumulado no crece demasiado, y sí lo hace para los niveles más altos de ingresos, teniendo así la forma de la mitad derecha de una U, situada debajo de la línea de distribución equitativa; el subsidio es progresivo si los individuos más pobres son los que más reciben, y por lo tanto, la curva se eleva fuertemente en los primeros deciles, teniendo así una forma parecida a la de una “r” curvada, situada por encima de la línea de distribución equitativa. En otras palabras, los niveles de ingreso donde la curva es más empinada son los más beneficiados por el subsidio.

Podemos ver que en los tres medios de transporte **el subsidio es regresivo** tanto en 2002 como en 2006¹. Ahora bien, no sólo preocupa este hecho sino también que la distribución ha empeorado para el caso de los primeros cuatro deciles. Alcanza con ver que para dichos deciles la altura de las tres curvas es menor en 2006 que en 2002. En ese sentido, podemos decir que el subsidio al transporte de pasajeros en la RMBA se ha vuelto más regresivo.

El siguiente gráfico deja en clara evidencia la regresividad del subsidio y su intensificación a través del tiempo. En los mismos se muestra, para cada uno de los medios de transporte, el porcentaje del volumen total del subsidio que corresponde al 50% más pobre de la población y el que corresponde al 50% más rico. El caso más inquietante es el del subterráneo: su distribución pasó de ser 22% a la mitad más pobre de la población y 78% a la mitad más rica en 2002, a ser sólo 10% a la mitad más pobre y 90% a la más rica en 2006.

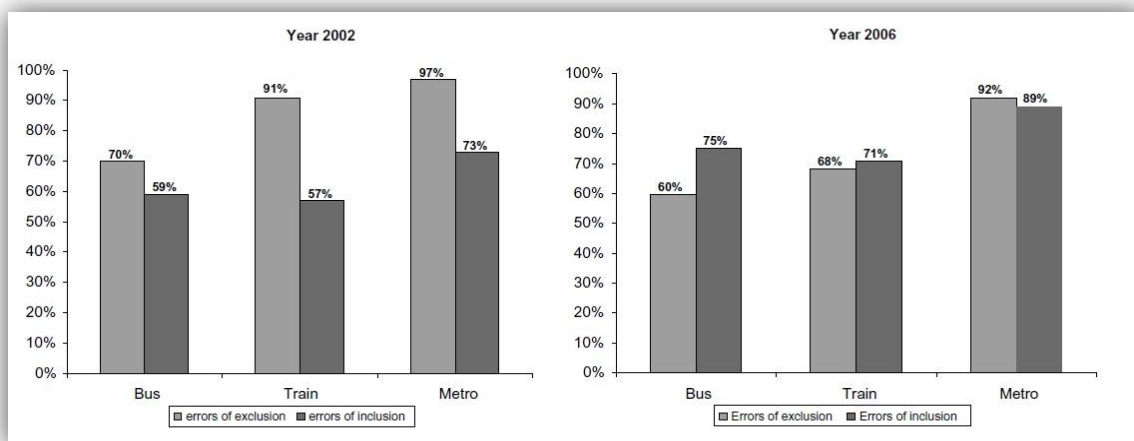


Fuente: elaboración propia sobre la base de Serebrisky (2009).

Otras medidas de la performance del subsidio son los errores de exclusión y de inclusión. Un subsidio debería tener una población objetivo, un conjunto de individuos al que el subsidio pretende beneficiar. Consideremos como población objetivo a los individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. El

¹ Excepto en el caso del colectivo en el año 2006, donde los más beneficiados son los individuos de ingresos medios, como podemos ver por la pendiente de la curva.

error de exclusión es el porcentaje de individuos pobres que no recibe el subsidio (en nuestro caso, equivalente a que no son usuarios de transporte público). Mientras que el error de inclusión es el porcentaje de usuarios que no son parte de la población objetivo. El gráfico muestra estos dos errores para los tres medios de transporte, para los años 2002 y 2006.



Fuente: Serebrisky (2009) sobre la base de Bondorevsky (2007)

Si el objetivo del subsidio fuera asegurar el acceso al transporte público a los individuos de menores ingresos, las magnitudes de ambos errores indican que la ineficiencia del esquema resulta alarmante. La situación denota una marcada falla del sistema de subsidios como instrumento de redistribución: se benefician aquellos con mayor capacidad de pago. Un tercer inconveniente del esquema de subsidios a la oferta, acompañado por un pobre control, es una *performance* poco transparente de los operadores y serios riesgos de acciones de corrupción. En el caso de los colectivos, teniendo en cuenta que el subsidio por pasajero es casi el triple del precio del boleto² y que la cantidad de boletos vendidos reportados a la Nación (y, por ende, el volumen del subsidio³) surgen de declaraciones juradas, existen grandes incentivos a reportar falsos resultados y así también a oponerse a la implementación de mecanismos de transparencia, como la tarjeta SUBE.

Finalmente, en trenes y subtes el precio percibido por los operadores (es decir, el precio pagado por los usuarios sumado al subsidio) apenas alcanza para cubrir el costo operativo. Es razonable, entonces, que la calidad de los servicios se vea en constante deterioro, ya que mantenerla o mejorarla, implica volúmenes de inversión que las empresas no están dispuestas a asumir.

² El subsidio por pasajero es de \$3,54 mientras que el boleto es de \$1,25. En el caso de los trenes las cifras son \$4,13 y \$1,05, respectivamente. Por último, en los subtes las cifras son \$4,13 y \$1,10, respectivamente.

³ Los subsidios a los colectivos se computan en base al número de pasajeros, los beneficios brutos de las firmas y los kilómetros recorridos.

Nuestra propuesta

Lo expuesto deja en evidencia la necesidad de repensar el esquema de subsidios actual. Las falencias se dan en planos diversos y de crucial importancia como la distribución, la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios. Se gastan en subsidios al transporte más de \$9.000 millones por año, magnitud que hace necesaria una reflexión profunda. Para ser socialmente aceptable, debe mejorar la distribución, la eficiencia y la calidad de los servicios.

La causa fundamental de las fallas del sistema actual es que se subsidia a la oferta. La regresividad del subsidio no es particular del caso argentino, sino que es una característica de este tipo de sistemas enfocados hacia la oferta. Debemos pensar un esquema de subsidios a la demanda, en el que la asequibilidad del transporte público por parte de los individuos de más bajos ingresos esté garantizada, pero donde el retraso tarifario no sea tal que el Estado gaste volúmenes inmensos de recursos para conseguir como resultado una pésima calidad de los servicios, como la que padecen día a día los usuarios.

Es evidente que el sistema debe virar hacia un esquema en el que el beneficio llegue de manera directa e inmediata a aquellos que más lo necesitan, y a la vez se logre la calidad deseada de los servicios. La transición hacia el subsidio a la demanda debe ser cuidadosamente estudiada, garantizando, primero y antes que nada, una calidad razonable⁴. Una vez asegurado esto, se podría comenzar a subsidiar a los estratos de menores ingresos para quitar definitivamente el subsidio a los operadores. En caso que las inversiones en infraestructura sean demasiado costosas como para ser afrontadas por los prestadores de los servicios, el Estado podría ayudar económicamente total o parcialmente de manera que, nuevamente, la excelencia de los servicios esté garantizada.

Aviso

Las opiniones contenidas en este documento son responsabilidad exclusiva de la Fundación Pensar y no representan necesariamente la opinión o posición del Pro ni de sus miembros. La Fundación Pensar es una institución dedicada a discutir ideas, que pone a consideración de la sociedad para enriquecer el debate público.

⁴ Por esto se entiende una mayor frecuencia de los servicios (de manera tal de mejorar los tiempos de viaje de los usuarios y detener la congestión actual) y un estado inmejorable del material rodante.