



**PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
SOBRE TRANSPORTE (PIUBAT)
TALLER PARTICIPATIVO "SUBSIDIOS AL TRANSPORTE"**

Universidad de Buenos Aires – Sede Arenales 1371 - CABA – 18 de Noviembre de 2016

Documento síntesis

El 18 de noviembre de 2016 se desarrolló el taller participativo “Subsidios al transporte”, en el marco del Proyecto Talleres de Debate sobre Diagnósticos y Propuestas para el Sector Transporte del PIUBAT.

Los objetivos que animaron la realización del taller apuntaron a:

- Generar un espacio para practicar el diálogo organizado, orientado a la búsqueda de puntos comunes en torno a las visiones sobre un problema relevante de la agenda pública.
- Debatir sobre las políticas asociadas con los subsidios, las formas de implementación, sus implicancias y consecuencias, tanto para los usuarios como para el funcionamiento de los sistemas de transporte.
- Elaborar un documento de divulgación a partir de la identificación de los puntos comunes, alternativas y propuestas que surjan del debate en el taller.

Presentaciones

Se contó con la colaboración de cuatro expositores, provenientes de diferentes espacios institucionales y disciplinarios, del país y del exterior. Cada uno de ellos presentó su punto de vista sobre uno o más aspectos de la problemática de los subsidios en el sector transporte. Los expositores fueron:

- Eduardo Parodi (PIUBAT - Subsecretario de Planificación de Transporte Interurbano e Internacional de Pasajeros del Ministerio de Transporte)
- Marcelo Gonzalez (Asociación Argentina de Empresarios de Transporte Automotor)
- Rómulo Orrico Filho (Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia COPPE - Universidad Federal de Rio de Janeiro - Brasil)

- Carme Miralles (Universidad Autónoma de Barcelona - España)

La moderación estuvo a cargo de Verónica Ocvirk, periodista de *Página12* y *Le Monde Diplomatique*.

Las presentaciones proporcionaron elementos para una discusión amplia entre todos los asistentes, cuyos puntos en común más relevantes se recogen en este documento. La versión audiovisual completa de las presentaciones está disponible en la Mediateca de la Facultad de Filosofía y Letras (www.mEDIATECA.FILO.UBA.AR/content/geografí-0). Asimismo, los siguientes documentos complementarios se encuentran disponibles en la página web del PIUBAT:

- Documento de convocatoria al Taller
- Presentación en formato power point de Eduardo Parodi
- Presentación en formato power point de Marcelo Gonzalvez
- Presentación en formato power point de Rómulo Orrico
- Presentación en formato power point de Carme Miralles

Puntos centrales del debate

I. Las distintas miradas sobre los subsidios

Los exponentes ofrecieron distintas perspectivas sobre el tema de los subsidios. En la presentación de Parodi fueron definidos como "transferencias de la administración pública hacia consumidores o empresas" con el propósito de facilitar el acceso e impulsar el desarrollo de los sectores productivos. Desde esta perspectiva, las preguntas claves para analizar la cuestión subsidios fueron: ¿Por qué debería ser subsidiado el transporte? ¿Con qué montos? ¿Cómo debería ser asignado el subsidio?

Gonzalvez, por su parte, definió los subsidios como “la compensación entre el costo técnico del viaje y lo abonado por lo usuarios”, en una matriz similar a la presentada por Parodi. Se refirió a que los subsidios pueden diferenciarse según se apliquen a la oferta, para reducir el costo de los operadores, o a la demanda, adaptándolos a las necesidades de grupos específicos. El transporte urbano de Buenos Aires en los últimos años ha visto incrementada la participación del subsidio a la demanda. En todo caso, un aspecto crítico es su sostenibilidad en el tiempo.

Carme Miralles planteó, a su turno, un punto de vista disruptivo y relevante, al sostener que no tiene sentido hablar de déficit en el sector transporte (con todo lo que ello implica sobre la manera “contable” de mirar el problema), cuando se trata en realidad de una inversión en servicios y bienes del orden de lo colectivo.

Rómulo Orrico también introdujo una diferenciación que obliga a repensar todo el esquema: distinguir entre una mirada tradicional y una mirada solidaria en relación con el financiamiento del transporte y con el subsidio. El enfoque tradicional está basado en el principio de que pagan los que

usan y el subsidio queda restringido a los más necesitados. El enfoque solidario se apoya en la idea de distribución social, según la cual pagan todos los que se benefician de la disponibilidad de un sistema de transporte público de buena calidad y equitativo (usuarios directos, empresarios, comerciantes, propietarios inmobiliarios e inclusive usuarios de modos individuales), en la medida en que se benefician y respetando la capacidad de pago.

Las exposiciones coincidieron, desde diferentes enfoques, con respecto a que un propósito presente en las políticas que dan forma a los subsidios es el facilitar el acceso a los servicios de transporte urbano. También se pudo identificar en los diferentes enfoques acerca de los subsidios un gradiente que va desde lo local y lo sectorial hacia lo metropolitano y lo urbano en sentido más general

II. ¿Quién recibe los subsidios y para qué?

En las presentaciones se identificaron dos grandes grupos receptores de los subsidios: los actores por el lado de la oferta y por el lado de la demanda.

Atinente a los actores de la producción de los servicios de transporte -las empresas prestatarias-, se recogieron las siguientes cuestiones:

- ¿qué niveles de servicios se proveen con los subsidios que se reciben?
- ¿qué niveles de rentabilidad tienen las empresas que reciben los subsidios?
- ¿qué sentido tiene subsidiar a modos que compiten entre sí?

Una importante distinción que hicieron los presentadores en relación con la rentabilidad empresarial es si se trata de operadores públicos o privados, y también si esa rentabilidad es analizada en el marco de un sistema de control tarifario o en un sistema de mercado, aspecto destacado particularmente por Orrico.

En lo relativo a los subsidios a modos que compiten entre sí, Parodi situó el caso concreto de tres modos subsidiados para cubrir un mismo corredor: los servicios interurbanos de pasajeros por automotor, los ferrocarriles interurbanos y el transporte aéreo.

Respecto de los actores del lado de la demanda, los expositores señalaron un amplio espectro que va desde el subsidio generalizado a la identificación precisa de grupos vulnerables o más necesitados. Destaca en tal sentido el mencionado el aporte de Orrico en cuanto a no considerar sólo a los usuarios del sistema de transporte como receptores de subsidios.

III. El juego de la eficiencia y la equidad

En todas las intervenciones se hizo explícita la relación entre la política de subsidios, la equidad social y la eficiencia en la prestación de los servicios.

Una de las principales áreas sobre la que impactan los subsidios es la equidad social, al favorecer el acceso a servicios y oportunidades sociales y laborales a grupos vulnerables cuya movilidad se quiere garantizar.

Desde el punto de vista de la producción de los servicios, los subsidios seguramente podrían estar actuando sobre la reducción de los tiempos de viaje, la menor contaminación del sistema y la

disminución de accidentes. Estos beneficios se dan a través de la mejora en las condiciones de prestación de los servicios de transporte público, que se vuelve más competitivo frente a los modos individuales.

Otros aspectos claves que también fueron señalados son: la cobertura espacial y temporal de los servicios, la potencial combinación de líneas rentables con no rentables, la relación entre costos de operación y calidad y la diferenciación espacial de la calidad de los servicios. Justamente, algunas de las preguntas de los asistentes se orientaron en esta dirección.

IV. Los datos y la información

Eduardo Parodi brindó una minuciosa descripción de la génesis del actual sistema de subsidios al transporte en la Argentina, diferenciando la situación según los modos y ofreciendo datos actualizados sobre los montos otorgados.

Gonzalvez mostró datos sobre el costo de operación y las fuentes de financiamiento del transporte urbano en Buenos Aires, comparándolos con los de diversas ciudades europeas, como Madrid, Barcelona, Amsterdam, Bruselas, París y Berlín. De acuerdo con dicha información, el costo de operación en Buenos Aires resulta ser sensiblemente menor. En cambio, la participación del subsidio como porcentaje del financiamiento es relativamente parecida al de esas ciudades europeas. En diversas intervenciones se hizo hincapié en la desigual calidad de los servicios entre las ciudades analizadas y Buenos Aires.

Por otra parte, esta disponibilidad de información contrasta con la referida a otros aspectos sobre los que no se disponen de datos confiables, por ejemplo, sobre la estructura de costos de la producción del servicio y sobre los niveles de rentabilidad empresarial. En suma, el reclamo por transparencia y control social también se liga estrechamente a la disponibilidad de datos confiables y sistemáticos sobre el uso de los subsidios y el costo de las inversiones en el sistema de transporte.

V. El control integrado del sistema

La integración fue una referencia que estuvo presente en las exposiciones mostrando diferentes alcances o significados que no necesariamente se excluyen entre sí: la integración de la oferta; la integración de la planificación, la gestión y el control; la integración del transporte y las movilidades urbanas y metropolitanas; la integración de los beneficiados y el sistema de transporte. Estas diferencias fueron proponiendo distintas dimensiones donde lo particular y/o lo sectorial se va redefiniendo en contextos de significado más amplios.

La presentación de Carme Miralles puso énfasis en un aspecto clave como es el de la gestión integrada de todo el sistema de transporte. Esto implica miradas simultáneas y complementarias entre los servicios de los distintos modos, la multiplicidad de operadores, la diversidad de jurisdicciones político-administrativas involucradas en una gestión metropolitana, la planificación integral del sistema y la recepción y distribución de los ingresos, remuneraciones, asignaciones de inversión y subsidios. Miralles destacó el papel fundamental de esta coordinación integral para garantizar condiciones de calidad del servicio que reviertan directamente sobre la equidad socio-territorial, señalando a su vez la importancia de la integración tarifaria como inicio y catalizador del

resto de las integraciones en la experiencia de Barcelona.

Dos cuestiones centrales se derivan de esta perspectiva. Por un lado, la institucionalización de esa gestión integral a través de autoridades metropolitanas. Por otro, la imperiosa necesidad de transparencia y control social, aspecto al que apuntaron algunas intervenciones del público participante en el taller.

VI. Experiencias internacionales

Los expositores extranjeros hicieron una amplia descripción de los casos de Barcelona (Carme Miralles) y de Brasil, con énfasis en Río de Janeiro (Rómulo Orrico).

La presentación de Carme Miralles detalló las características medulares del sistema de Barcelona, enfatizando cómo en un contexto de múltiples operadores y jurisdicciones político-administrativas destaca por su carácter integrado. Esa integralidad está institucionalizada a través de la acción de la Autoridad de Transporte Metropolitano, que concentra los recursos provenientes de los pagos de los usuarios y los aportes de las distintas jurisdicciones para redistribuirlos. La coordinación es clave en temas de planificación de infraestructura y servicios, calidad del servicio, sistema tarifario y monitoreo general. El sistema tiene una subvención del 50% de los costos de operación, aproximadamente. El caso de Barcelona plantea como punto de partida la necesidad de garantizar condiciones de equidad para todos los habitantes de la región metropolitana. Revela también las posibilidades de articular un sistema complejo, con múltiples actores y jurisdicciones.

Orrico, por su parte, hizo una amplia descripción de las reglas generales y los dispositivos utilizados en la aplicación de subsidios a la operación y a la inversión, ejemplificando con casos tomados de diferentes ciudades de Brasil. Entre los debates actuales en ese país se destacan las discusiones sobre el origen de los fondos para sostener el sistema de transporte y sobre quiénes necesitan ser subsidiados, todo en el marco de una historia reciente de amplios movimientos ciudadanos que han disputado en las calles los posibles incrementos de tarifas de transporte.

En relación con las fuentes de financiamiento, Orrico explicitó algunas alternativas en debate provenientes del propio sector transporte o vinculadas con el urbanismo, que toman la dinámica del proceso de urbanización como potencial fuente de ingresos para las políticas públicas (contribuciones por mejora, impuestos a la transferencia de inmuebles, operaciones urbanas consorciadas, captura de plusvalía). Presentó, además, una propuesta propia para gravar la posesión de automóviles, como fuente de recursos para mejorar la infraestructura y los servicios de transporte público y no motorizado en ciudades que superen un cierto umbral de población.

Estas ricas experiencias internacionales contribuyen a ampliar significativamente el horizonte de discusión sobre los subsidios en el sector transporte.

Colaboraron en la redacción de este documento Jorge Blanco, Andrea Gutiérrez, Susana Kralich, Verónica Ocvirk y Julio Rearte.