

Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte

Asociación Argentina de Presupuesto (ASAP)

Octubre de 2014

Este informe fue realizado con la colaboración del área de Desarrollo Económico del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

Índice

Resumen Ejecutivo	3
Introducción.....	5
1. ¿Qué son los subsidios al transporte?	5
1.1. El porqué de los subsidios	5
1.2. Tipos de subsidios.....	7
2. Los subsidios al transporte en la Argentina	10
2.1. Financiamiento	10
2.2. Características y evolución reciente	13
2.3. Efectos en la equidad y la calidad	22
2.4. Cambios recientes en el esquema tarifario del transporte público del AMBA.....	25
3. Conclusiones	25
Referencias	27

Resumen Ejecutivo

En la última década, la discusión sobre los subsidios a los servicios públicos, y en particular al transporte, tomó una creciente relevancia en la agenda de políticas públicas de la Argentina. El objetivo original de esta política era atenuar el impacto de la pérdida de poder adquisitivo resultante de la crisis de 2001 y la salida de la convertibilidad. En el primer período (2005 a 2011), los subsidios consumieron una proporción cada vez mayor del gasto público nacional para evitar que las tarifas acompañaran el aumento general del nivel de precios.

Como resultado del congelamiento tarifario, los subsidios del Gobierno Nacional al transporte aumentaron siete veces como porcentaje del producto bruto interno (PIB) entre 2005 y 2011. En paralelo, la calidad del servicio de transporte público experimentó un marcado deterioro y la distribución de los subsidios exhibió notorias inequidades entre sectores socioeconómicos y regiones del país.

Sin embargo, a partir de 2012, la agenda de políticas públicas comenzó a estar dominada por el desafío de reducir y mejorar los criterios de asignación de los subsidios al transporte, en particular en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En ese contexto, el Gobierno Nacional impulsó un aumento gradual y segmentado de las tarifas del transporte público. Como resultado, las transferencias al sector experimentaron una caída del 13% en términos reales en 2013 en relación a 2011.

Si bien estas iniciativas representan un primer paso en dirección a una asignación más eficiente y equitativa de los subsidios al transporte, persisten importantes retos de política. Por un lado, el actual esquema de subsidios genera filtraciones hacia sectores de ingresos medios, mantiene niveles no menores de exclusión de hogares vulnerables, y enfrenta significativos desafíos de implementación. Por el otro, la tarifa promedio se encuentra aún alejada del nivel necesario para cubrir una porción sustancial de los costos operativos, aunque esta situación se evidencia también en otros países como Estados Unidos y Reino Unido¹. Por último, persisten niveles significativos de evasión al pago de la tarifa, en particular en el sistema ferroviario del AMBA. En paralelo, el esquema actual no mejora los incentivos a los operadores a proveer un servicio de transporte público de calidad.

Asimismo, más allá del giro reciente de política, el Gobierno Nacional continúa destinando el 1,4% del PIB y más de 4% del gasto total de la Administración Pública Nacional (APN) a solventar los costos operativos de los concesionarios de transporte. En paralelo, el esquema actual no mejora los incentivos a los operadores a proveer un servicio de transporte público de calidad. Sin embargo, entre 2010-2013 mejoraron algunos indicadores de la calidad del servicio de transporte automotor de pasajeros, lo cual no se observó en el transporte ferroviario de pasajeros.

De esta manera, los subsidios al transporte se mantuvieron estables entre 2011 y 2013, en torno a un punto y medio del PIB, disminuyendo su participación en el total de subsidios

¹ Estupiñán et al (2007).

económicos del 40% en 2011 al 28% en 2013, y en el total del gasto de la Administración Pública Nacional (APN) del 6,9% al 4,2%. Durante esta segunda etapa se lograron mejoras en la calidad del servicio del transporte automotor de pasajeros, considerando que bajó la antigüedad media del parque (años) y aumentó la cantidad de vehículos/km. recorrido. En cambio, a pesar de estos avances, no se logró disminuir la inequidad en la distribución geográfica de los subsidios al transporte, persistiendo una concentración en el AMBA.

¿Qué son los subsidios al transporte? ¿Es necesario subsidiar al transporte público? ¿Cuáles son las implicancias distributivas y fiscales de estas transferencias en la Argentina? Como un principio de respuesta a estos interrogantes, este documento repasa los principales argumentos que justifican la necesidad de implementar subsidios en el transporte, y analiza los esquemas existentes a nivel internacional. Además, revisa la composición, evolución e impactos fiscales y distributivos de los subsidios al transporte en la Argentina en la última década.

Introducción

Este documento tiene por objetivo analizar las características y evolución reciente de los subsidios al transporte en la Argentina, como una contribución al diseño de un esquema de tarifas y subsidios que incentive la provisión de servicios de calidad, minimice el costo fiscal del subsidio y atienda las necesidades de acceso al transporte público de sectores vulnerables. En el informe, consideramos a los subsidios como las transferencias monetarias corrientes de la APN destinadas a cubrir los gastos operativos de las empresas prestatarias.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera. La Sección 1 define qué son los subsidios y analiza las particularidades del transporte y las justificaciones comúnmente empleadas para el uso de los subsidios en este sector. La Sección 2 examina las características y evolución reciente de los subsidios al transporte en la Argentina. También indaga en sus efectos sobre la calidad del servicio y la equidad. Luego, revisa los cambios recientes ocurridos en el esquema tarifario del transporte público metropolitano y los mecanismos de financiamiento de los subsidios al transporte. Finalmente, la Sección 3 presenta las principales conclusiones.

1. ¿Qué son los subsidios al transporte?

Los subsidios son políticas que reducen los costos o complementan los ingresos de los consumidores y productores. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2005), es posible definir a los subsidios como *el resultado de una acción de gobierno que confiere una ventaja a los consumidores o productores con el objetivo de complementar sus ingresos o reducir sus costos*. De forma similar, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2012) define a los subsidios como *“pagos corrientes sin contrapartida que las unidades gubernamentales hacen a las empresas en función de los niveles de su actividad productiva o de las cantidades o valores de los bienes o servicios que producen, venden, exportan o importan”*.

En esencia, los subsidios son transferencias 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**. Estas transferencias suelen tener dos objetivos principales: fomentar el acceso a esos bienes o servicios por parte de segmentos específicos de la población e impulsar el desarrollo de sectores productivos determinados.

1.1 El porqué de los subsidios

En términos generales, los bienes o servicios privados son provistos por las empresas a un precio o tarifa que permite cubrir los costos de operación e inversión y generar un margen de rentabilidad. En ese contexto, los consumidores que no pueden pagar el precio o la tarifa quedan, por definición, excluidos del consumo de ese bien o servicio.

El caso de los servicios públicos es diferente. La exclusión de determinados sectores económicos o grupos sociales del servicio como resultado del nivel de la tarifa puede representar un costo social y generar situaciones de inequidad. De esta manera, los Gobiernos usualmente buscan asegurar el acceso a los servicios públicos de la población independientemente del nivel de la tarifa. En particular, el transporte tiene al menos cinco características distintivas que lo diferencian de otros servicios públicos. El Recuadro 1 presenta una síntesis de estas particularidades del sector transporte.

Recuadro 1. Las particularidades del transporte

La existencia de servicios de transporte responde a la necesidad de movilizar a las personas, bienes y servicios en el espacio. Expresa también a la **necesidad de integrar regionalmente a los territorios nacionales o regionales.**

La provisión del transporte ocurre a través de distintos medios como vehículos motorizados públicos y privados y servicios guiados como subterráneos, ferrocarriles, barcos y aviones. **En términos económicos, el transporte es una demanda derivada,** donde los beneficios de consumir servicios de transporte surgen de la posibilidad de acceder a otros bienes y servicios.

A diferencia de otros servicios públicos, el transporte es en muchos casos una respuesta del sector privado a una demanda de movilidad de determinados grupos de la población. Por ejemplo, en la mayoría de los países el transporte automotor de pasajeros urbanos surge como una respuesta privada al crecimiento urbano y las necesidades de acceso a los centros de demanda laboral de los hogares.

El transporte comprende diferentes subsectores que responden a distintas necesidades. Las soluciones tecnológicas que permiten transportar bienes y personas tienen sus propias ventajas competitivas y pueden ser complementarias, aunque pueden también entrar en conflicto en determinadas circunstancias. Un ejemplo es la **competencia** entre el automóvil privado individual y el transporte público.

Finalmente, **el transporte genera externalidades negativas** para el resto de la economía. Impacta en la **congestión, el medioambiente y los accidentes.** Además, utiliza **infraestructuras compartidas, como la red vial.** Finalmente, el grado de **accesibilidad** a los servicios de transporte tiene impactos directos sobre el bienestar social. Por ejemplo, un sistema de transporte ineficiente puede impedir el acceso de grupos vulnerables al empleo, la educación o la salud, entre otros servicios básicos.

Existen dos argumentos principales utilizados habitualmente para justificar la aplicación de subsidios al transporte público: la eficiencia económica y la inclusión social (Castro y Szenkman, 2012). El argumento de eficiencia económica se basa en la presencia de las externalidades vinculadas al transporte privado automotor. El automóvil genera costos sociales vinculados a la contaminación ambiental, la congestión del tránsito y el deterioro de la infraestructura vial que no son internalizadas o costeadas en forma completa por los motoristas individuales. En esa óptica, el costo de los medios de transporte público está subvaluado ya que no contempla estas externalidades generadas por los automotores privados. De esta manera, los **subsidios al transporte público contribuirían a restablecer la competitividad entre los distintos modos de transporte.**

Sin embargo, este argumento presenta dos problemas. Por un lado, en lugar de otorgar subsidios a modos de transporte alternativos, podrían incluirse los costos totales de las

externalidades, en el uso del automóvil, por ejemplo a través de impuestos o peajes. Por otro lado, el transporte público automotor causa los mismos problemas que el automóvil: contaminación, utilización de infraestructura, congestión y accidentes. En este sentido, es probable que el costo social del transporte público sea también subestimado (Castro y Szenkman, 2012; Estupiñan et al, 2007). Sin embargo, hay que tener en cuenta que el transporte público es accesible por un grupo mayor de la población, incluso de bajos ingresos y que con un menor uso de infraestructura se puede beneficiar a muchísimas más personas, siendo la ocupación promedio de un vehículo particular de 1,5 personas y la de un colectivo de entre 30 o 40 personas o incluso mayor en sistemas de transporte más eficientes.

Otro argumento relacionado a la eficiencia económica de los subsidios indica que el valor de la tarifa no refleja los beneficios de la reducción en los tiempos de viaje de los usuarios de transporte público. De esta manera, en este caso, las empresas prestatarias, no pueden apropiarse del beneficio total que generan a la sociedad, en términos de una mejora en la productividad. Como resultado, y en ausencia de regulación de parte del Estado, las empresas privadas tenderían a proveer servicios por debajo de la demanda social. En consecuencia, el uso de subsidios se justificaría como un medio de aproximar la oferta de transporte a su nivel “óptimo” social (Gómez Ibañez, 1999).

El segundo argumento utilizado habitualmente para justificar la aplicación de subsidios al transporte está vinculado a cuestiones de **equidad social**. El transporte es considerado una necesidad social que provee movilidad para el acceso a derechos esenciales de las personas como la salud, el empleo y la educación. De esta manera, el uso de subsidios suele justificarse sobre la base de que el transporte es un servicio necesario para garantizar el bienestar de las personas.

Finalmente, puede existir un **interés social de asegurar la accesibilidad al transporte público de un determinado grupo**, como por ejemplo, los estudiantes o jubilados. En estos casos se busca asegurar el consumo de una cantidad mínima de servicios de transporte. Asimismo, los subsidios permiten que el transporte público satisfaga la demanda de grupos que no pueden pagar la tarifa del servicio e integre regiones del país que quedarían excluidas de otra manera. La consideración de estas desigualdades y la necesidad de integrar económicamente a todo el país suele justificar las políticas de subsidios que aplican la mayoría de los países (Castro y Szenkman, 2012).

1.2 Tipos de subsidios

Los subsidios pueden presentarse en **distintas formas**. Entre las modalidades más usuales se encuentran las exenciones o rebajas impositivas, las exoneraciones de estándares regulatorios, las transferencias monetarias y el acceso preferencial a mercados. A su vez, los subsidios pueden ser aplicados a la oferta o a la demanda del bien o servicio alcanzado (Estupiñan et al, 2007).

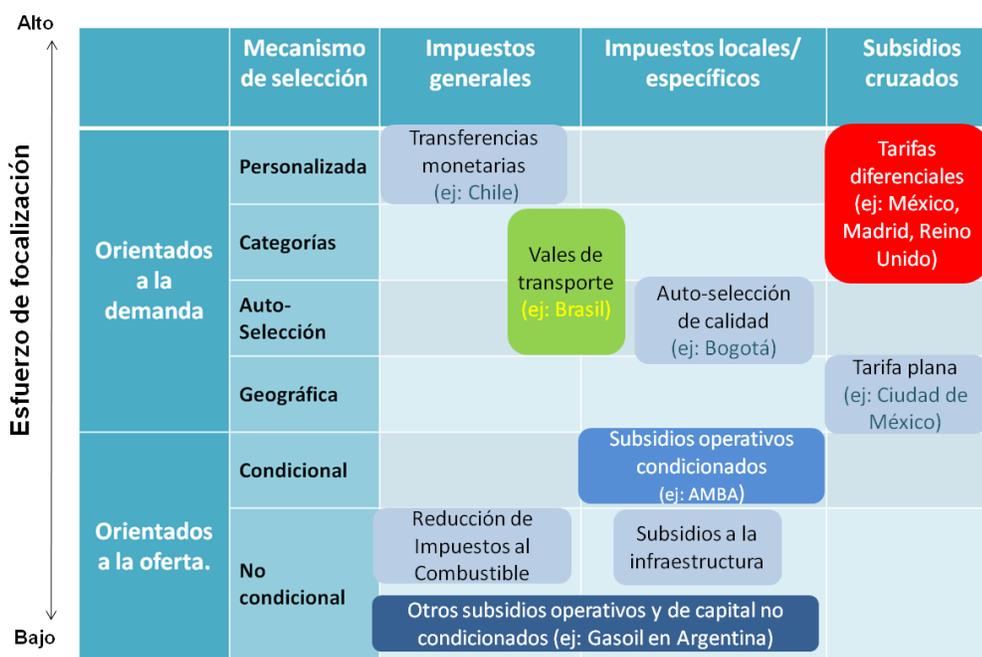
Los subsidios a la **oferta** son transferencias realizadas por el Gobierno a empresas privadas para favorecer la producción de un bien o servicio, afrontando parte de los costos de la actividad. Suelen tener tres objetivos principales: (i) estimular un nivel deseado de

producción del servicio o bien; (ii) asegurar el acceso al bien o servicio de determinados grupos sociales, evitando trasladar en forma completa los costos de producción de los operadores a la tarifa enfrentada por los usuarios; y/o (iii) reducir el costo de los insumos y de la provisión de infraestructura física de transporte. En contraste, los subsidios a la **demanda** son contribuciones otorgadas directamente a los usuarios. Usualmente benefician a grupos de pasajeros específicos, como jubilados, estudiantes, veteranos de guerra, titulares de planes sociales, entre otras categorías (Castro y Szenkman, 2012).

El **Diagrama 1** presenta un esquema estilizado de las siete principales modalidades de subsidio al transporte de pasajeros encontradas a nivel internacional. El diagrama clasifica a los subsidios a partir de dos dimensiones: el esfuerzo de focalización, distinguiendo entre los subsidios a la oferta y los subsidios a la demanda, con sus correspondientes mecanismos de selección de beneficiarios, y los mecanismos de financiamiento de estas transferencias (Castro y Szenkman, 2012; Castro y Szenkman, 2011; Estupiñan et al., 2007; y Cervero, 2011).

De acuerdo al Diagrama 1, las **transferencias monetarias directas** son un subsidio a la demanda. Consisten en el otorgamiento de montos de dinero para compensar aumentos en el costo del servicio de transporte a usuarios de menores ingresos. Usualmente, los beneficiarios de las transferencias son identificados a partir de determinados criterios de elegibilidad, basados en indicadores socioeconómicos. Chile implementó este mecanismo de manera exitosa a mediados de la década pasada. De todos modos, no siempre resulta sencillo aplicar oportunos criterios de focalización a la demanda, lo cual introduce la posibilidad de cometer “errores de exclusión”.

Diagrama 1. Un esquema estilizado de las modalidades de subsidio al transporte



Fuente: ASAP sobre la base a CIPPEC (2014)

Las **tarifas diferenciales** consisten en una segmentación de la tarifa con el objetivo de beneficiar a los más desfavorecidos. Sus efectos no son necesariamente progresivos dado que la asignación suele estar basada en categorías generales no asociadas al nivel socioeconómico (como estudiantes o jubilados, por ejemplo), y, por lo tanto, pueden incluir a personas que no necesariamente requieren el subsidio. Tanto México y Madrid como algunas ciudades del Reino Unido y Buenos Aires cuentan ya con este tipo de esquemas tarifarios.

Los **vales de transporte** son otro tipo de subsidio a la demanda en el que parte del salario de los trabajadores formales es pagado por las empresas privadas en forma de “vales” o *vouchers* destinados a abonar el transporte público. Brasil adoptó este sistema en 1985. Los desafíos de este tipo de sistemas consisten en evitar la formación de un mercado secundario, en que los “vales” se comercien a un precio superior y sean utilizados por usuarios de ingresos medios. La debilidad de este esquema es que excluye a los trabajadores informales y a los desocupados.

Los **subsidijs cruzados con mecanismos de autoselección** usualmente son aplicados cuando coexisten servicios de distinta calidad (el servicio regular y el servicio diferencial de colectivos). Asumiendo que los usuarios de ingresos más altos prefieren pagar por un servicio de mejor calidad (autoselección), se fija para ese segmento de mercado una tarifa superior al costo. Así, se genera un beneficio extraordinario para los prestatarios que les permite subsidiar a la tarifa del servicio regular que suelen usar los usuarios de ingresos medios y bajos. Este tipo de beneficio se conoce como subsidio cruzado porque se financia a través de transferencias de la capacidad de consumo de distintas categorías de usuarios, sin necesidad de recurrir a otras fuentes. En Bogotá, antes de la creación del TransMilenio, se implementó un mecanismo de este tipo.

La **tarifa plana** es otra forma de subsidio cruzado a la demanda. Los pasajeros que viajan distancias cortas pagan una tarifa promedio y cubren así los costos excedentes de los pasajeros que viajan distancias más largas, quienes suelen ser personas de menores ingresos. La ciudad de México, por ejemplo, utiliza una tarifa plana en todos los medios de transporte público, con la excepción de las combis. En los **subsidijs condicionados a la oferta**, la condicionalidad consiste en la vinculación, parcial o total, del nivel del subsidio a indicadores de desempeño de las empresas prestatarias, como la cantidad de pasajeros transportados o los kilómetros recorridos. Un ejemplo de este tipo de subsidijs es el sistema aplicado actualmente en el AMBA.

Finalmente, los **subsidijs no condicionados a la oferta** suelen ser los beneficios más distorsivos dado que a la típica baja focalización de los subsidijs a la oferta se suma la ausencia de incentivos adecuados para la mejora del servicio. En este caso, el otorgamiento del subsidio no está atado a estándares de desempeño (como aumentos de productividad, contención de costos, cantidad de pasajeros transportados, etc.), ni a ningún otro objetivo económico, social o ambiental. El gasoil en la Argentina recibe este tipo de subsidio.

2. Los subsidios al transporte en la Argentina

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

Ante esta situación, y 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, con el objetivo de impedir el traslado de los aumentos de los costos operativos a los usuarios.

Los subsidios se focalizaron en la oferta en forma de transferencias directas a las empresas operadoras. En principio, se trató de transferencias condicionadas a criterios de volumen de oferta, como la cantidad de pasajeros transportados, kilómetros cubiertos, entre otros. Si bien durante los primeros años de la post-convertibilidad los subsidios cumplieron sus objetivos, entre 2005-2011 el sistema se volvió altamente costoso. De hecho, el Gobierno nacional encaró a partir de 2012 un proceso de cambio gradual en la política de subsidios al transporte.

Esta sección examina los subsidios de la APN a las empresas operadoras de servicios de transporte de pasajeros en la Argentina. Por lo tanto, excluye las transferencias otorgadas por los gobiernos locales y provinciales. La Sección 2.1 indaga en los complejos mecanismos de financiamiento del Sector Público Nacional al sector transporte. La Sección 2.2 analiza las características y evolución de los subsidios incluidos en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional al transporte entre 2003 y 2013. La Sección 2.3 examina los efectos de los subsidios sobre la equidad social y territorial y la calidad del servicio de transporte público. Finalmente, la Sección 2.4 revisa los cambios recientes al esquema de tarifas y subsidios del transporte realizados por el gobierno nacional a partir de 2012

2.1 Financiamiento²

En la última década, el crecimiento de los subsidios al transporte fue financiado a través de una multiplicidad de recursos, que comprende tasas sobre la recaudación impositiva (Gasoil), instrumentos financieros, partidas del presupuesto nacional y aportes directos del Tesoro. Al mismo tiempo, los subsidios fueron aplicados por medio de un amplio menú de instrumentos, que experimentó importantes modificaciones entre 2003 y 2013.

En 2001, el Gobierno creó el Fondo Fiduciario al Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT)³, con el objetivo de promover la inversión en infraestructura del transporte, impulsando el crecimiento equitativo de la economía nacional, el adelanto y bienestar de las provincias, desarrollando proyectos de infraestructura con criterio federal⁴. El FFSIT estaba

² Esta sección está basada en Castro y Szenkman (2012).

³ Este Fondo no está incluido en el Presupuesto de la Administración Pública Nacional

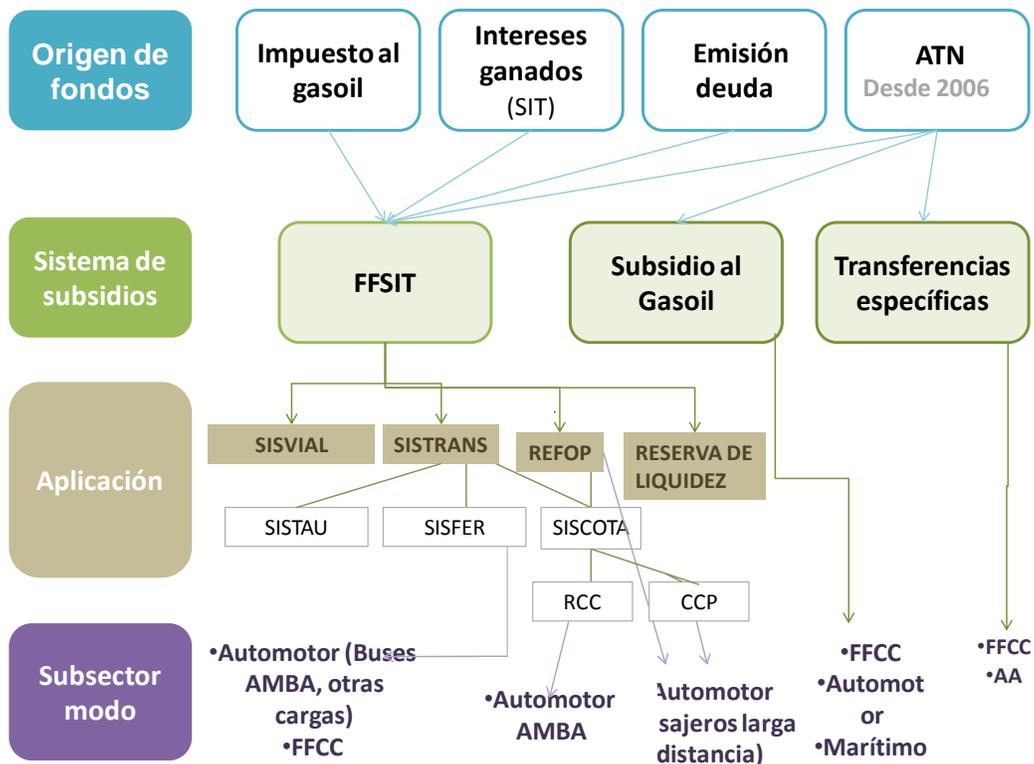
⁴ Decreto 976/01.

originalmente compuesto por el **Sistema Vial Integrado (SISVIAL)** y **Sistema de Transporte Integrado (SITRANS)**, este último incluye al **Sistema de Transporte Ferroviario (SISFER)** y al **Sistema de Transporte Automotor (SISTAU)**⁵. El SISVIAL era el principal destino de fondos del FFSIT y estaba dirigido a financiar obras de infraestructura en la red vial nacional y provincial.

Si bien el objetivo original del FFSIT era financiar obras de infraestructura a partir de la afectación del 22% de la recaudación del impuesto al Gasoil, gradualmente los fondos fueron re-direccionados al SISTAU para **subsidiar la operación del transporte público automotor** en todas las provincias, en el marco de la caída de la demanda de transporte registrada en 2001 a partir de la recesión económica. El SISTAU, a su vez, se compone de **dos regímenes de compensaciones complementarias**. El primero es el Régimen de Compensaciones Complementarias (**RCC**), destinado a compensar los incrementos de costos de las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano que prestan servicios en el AMBA, el cual se financia principalmente desde 2006 con transferencias de la APN. El segundo es el Régimen de Compensaciones Complementarias Provinciales (**CCP**), donde se destina hasta un 7% de la Reserva de Liquidez establecida en el fideicomiso del FFSIT como complemento de las compensaciones tarifarias de las empresas que no están incluidas en el AMBA.

Diagrama 2. El laberinto de los subsidios al transporte

⁵ Ente de Transporte de Rosario, 2009.



Referencias: FFCC (ferrocarriles) - MEyFP (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación) - ATN (Aportes del Tesoro Nacional) - AFIP (Administración Federal de Ingresos Públicos) - COMP.CONC. VIAL (compensación de la concesiones viales) - RMBA (Región Metropolitana de Buenos Aires).

Fuente: ASAP sobre la base de Castro y Szenkman (2012) y Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN, 2011).

Como resultado de los cambios experimentados, el FFSIT tiene una compleja estructura de ingresos y destino de los fondos. El **Diagrama 2** presenta en forma esquemática la estructura “laberíntica” de la principal fuente de subsidios al sector transporte.

Por el lado de los ingresos, el FFSIT se financia mediante recursos del Tesoro Nacional, el fideicomiso del SIT establecido en el Banco de la Nación de la Argentina (BNA) que absorbe el 22% de la recaudación del impuesto al gasoil, ingresos generados por la emisión de deuda del BNA -autorizados por Resolución 26/09 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEyFP)- , e intereses y multas. Entre 2006 y 2013, con el incremento de las transferencias de la APN para subsidiar el sistema de transporte automotor de pasajeros en el AMBA, aumentó la participación de los recursos del Tesoro Nacional en el financiamiento del FFSIT (Castro y Szenkman, 2012).

En cuanto a los egresos, el SITRANS es el principal destino de los fondos del FFSIT, (más del 60% del total en 2010). A su vez, casi un 80% de los recursos del SITRANS se dirige al SISTAU Pasajeros, para subsidiar a las empresas de transporte urbano de pasajeros del AMBA, en primer lugar, y el resto de las provincias. De menor relevancia, se ubican el SIFER y el Sistema

de Compensaciones al Transporte (SISCOTA)⁶. Finalmente, encontramos al SISTAU Emergencia, un fondo especial creado para asistir al transporte automotor de Santa Fe después de las inundaciones sufridas por la provincia en 2005.

Luego del SITRANS aparecen por orden de importancia el SISVIAL, con casi 36% de los recursos del FFSIT. Alrededor del 60% de los fondos dirigidos al SISVIAL se destinan a obras viales y una porción relativamente menor (5,4%) al SISTAU Cargas, que subsidia a empresas de transporte automotor de cargas (Castro y Szenkman, 2012).

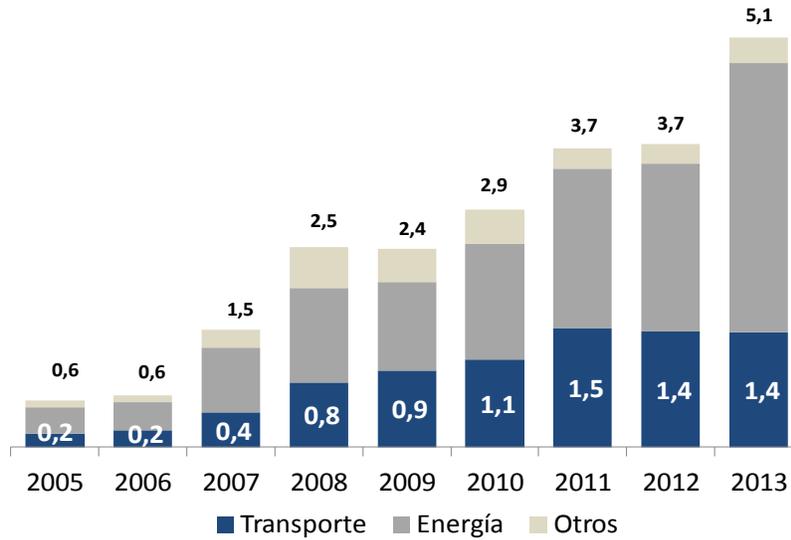
2.2 Características y evolución reciente

Los subsidios al transporte financiados con transferencias de la APN crecieron de 0,2% a 1,5% del PIB entre 2005 y 2011. Sin embargo, a partir de 2012 las transferencias dirigidas al sector como porcentaje del PIB y del total de los subsidios nacionales experimentaron una leve caída (Gráfico 1). Cabe destacar que en el estudio no se incluyen los recursos afectados al Fondo Fiduciario del Sistema Integrado del Transporte (FFSIT) que provienen del 22% de la recaudación del Impuesto al Gasoil⁷.

⁶ El SISTAU está compuesto también por el SISTAU Cargas para el transporte de cargas, por el Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA) y por el Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP), que subsidian la profesionalización de las empresas de transporte automotor de cargas. Cabe destacar que los datos de la UCOFIN no permiten distinguir entre los recursos destinados a estos dos últimos fondos.

⁷ A modo de ejemplo, el FFSIT tuvo ingresos por \$ 23.667 millones en 2013, de los cuales \$ 14.180 millones son transferencias de la APN, \$ 8.846 millones de recursos tributarios AFIP y el resto otras fuentes.

Gráfico 1. Subsidios por sector como porcentaje del PIB, 2005-2013



Fuente: ASAP (2014).

El transporte recibió el 28% de los subsidios económicos de 2013. De esta manera, el peso relativo del sector transporte en los subsidios nacionales se encuentra en su nivel mínimo desde 2003, como resultado de la desaceleración experimentada a partir de 2012 y el mayor crecimiento de los subsidios a la energía. En paralelo, los subsidios al transporte redujeron su participación en el gasto público total de la APN de 6,9% en 2011 a 4,2% en 2013 (Gráfico 2).

Gráfico 2. Subsidios al transporte como porcentaje de los Subsidios Totales y del Gasto Total de la APN

Gráfico 2a. Subsidios al transporte como porcentaje de los subsidios totales, 2005-2013

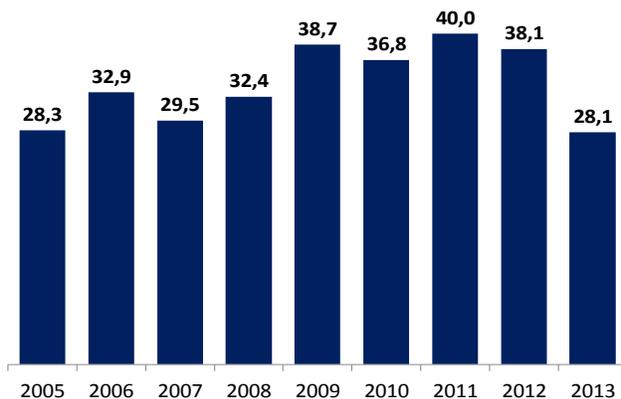
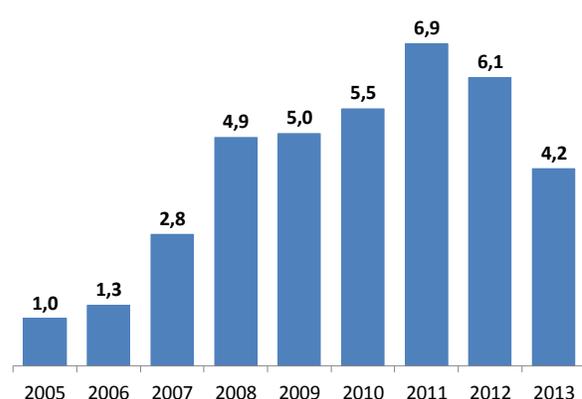


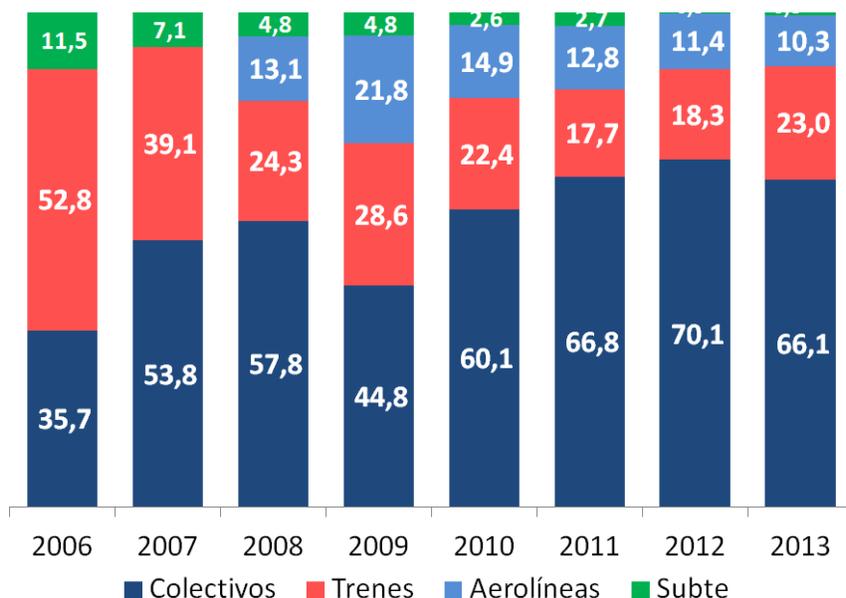
Gráfico 2b. Subsidios al transporte como porcentaje del gasto total de la APN, 2005-2013



Fuente: ASAP (2014).

El transporte automotor de pasajeros concentra casi el 70% de los subsidios al transporte. Los ómnibus reciben el 66,1% de las transferencias nacionales, seguidos por los ferrocarriles (23%) y la empresa Aerolíneas Argentinas (10,3%).⁸ De hecho, la participación relativa del transporte automotor de pasajeros experimentó un marcado aumento entre 2006 y 2013, en paralelo a una reducción del peso relativo de los ferrocarriles. Los subterráneos experimentaron una caída similar, que culminó con la transferencia de la gestión de este servicio al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por parte del Gobierno nacional (Gráfico 3). Asimismo, en el Cuadro 1 se presentan las transferencias de carácter económico de la Administración Pública Nacional (a valores corrientes) a empresas públicas, fondos fiduciarios y sector privado para gastos corrientes entre 2006 y 2013, desagregándolas para el sector transporte. Esta clasificación muestra las unidades que reciben los subsidios al sector transporte.

Gráfico 3. Subsidios al transporte por modo, 2006-2013. Porcentaje del total.



Fuente: ASAP (2014).

El aumento de los subsidios fue impulsado por la caída del valor de la tarifa ajustada por inflación del transporte automotor de pasajeros, que comenzó a revertirse a partir de 2012. En el período 2003-2012, la tarifa promedio del transporte automotor de pasajeros

⁸ En adelante, clasificamos a los subsidios al transporte por modo utilizando las siguientes partidas de la APN: FFSIT y compensaciones a petroleras e YPF (para el sector automotor); Aerolíneas Argentinas; Metrovías S.A. (subterráneo hasta 2011); y para los ferrocarriles el FFCC Gral. Belgrano, Operador Ferroviario S.E., Ferrovías S.A., TBA S.A., Ferrocentral, UGOFE, "otros concesionarios de trenes", y Administradora Ferroviaria S.E. En contraste, excluimos las asignaciones denominadas otros beneficiarios sin discriminar debido a la imposibilidad de identificar el medio de transporte de destino final de los subsidios. Esta partidas representan en promedio alrededor del 5% de los subsidios al transporte en el período bajo análisis.

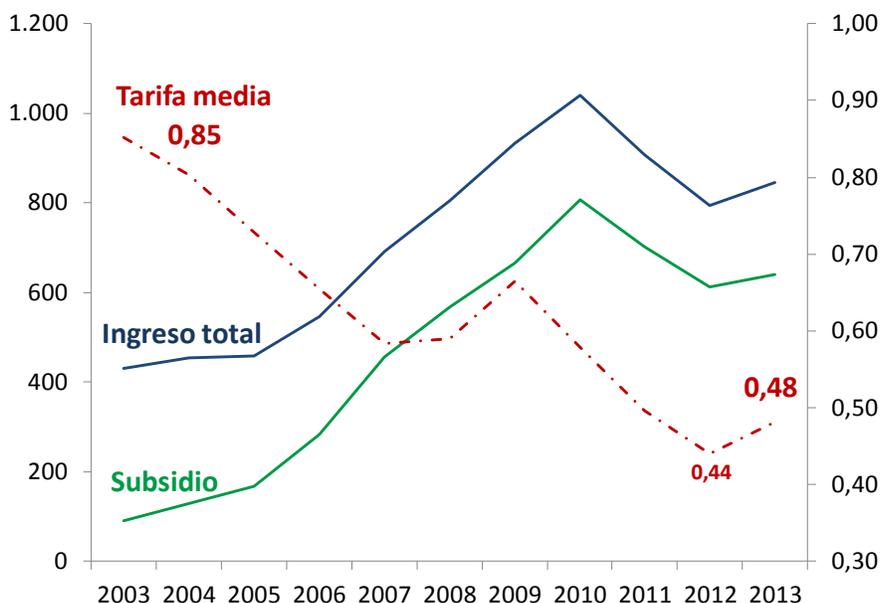
acumuló, en términos reales, una reducción de 48%. Sin embargo, entre 2012 y 2013 experimentó una recuperación de alrededor del 9,5% en pesos de 2004 (Gráfico 4).

Cuadro 1. Transferencias de carácter económico a empresas públicas, fondos fiduciarios y sector privado. Serie 2006-2013. En millones de pesos

Carácter del Gasto, Sector y Beneficiario	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Transferencias para gastos corrientes (subsidios)								
Sector Energético	2.263,7	6.492,6	12.022,5	12.529,9	20.662,7	36.194,6	44.840,5	73.988,8
Sector Transporte	1.368,8	3.479,1	8.263,5	10.839,3	15.590,6	27.150,0	30.894,3	31.663,5
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte	464,0	1.864,0	2.723,7	3.842,0	5.973,7	10.523,0	13.867,4	13.364,7
Aerolíneas Argentinas S.A.		0,5	1.064,2	2.299,6	2.266,4	3.399,6	3.337,6	3.045,0
Administradora de RRHH Ferroviarios S.A. (ex FFCC Gral. Belgrano)	16,8	32,0	33,5	851,2	1.125,4	1.867,5	3.155,6	4.846,6
Operador Ferroviario S.E.			3,0	6,0	21,5	48,1	52,2	724,7
Metrovias S.A.	149,1	245,1	392,6	508,1	393,3	728,4	60,4	173,3
Ferrovías S.A.	96,9	161,4	150,8	290,6	182,6	353,2	381,7	537,3
Trenes de Buenos Aires S.A. (TBA)	181,5	321,3	334,1	440,9	429,3	752,8	222,9	0,0
Belgrano Cargas y Logística S.A.								20,0
Ferrocéntrica S.A.	1,0	38,7	111,8	86,1	95,8	149,1	156,4	136,9
Otros concesionarios de trenes	331,4	538,9	393,1	180,5	328,3	303,3	157,9	0,0
UGOFE S.A.	58,8	260,6	944,5	1.141,9	1.188,5	1.188,5	1.188,5	460,0
Compensaciones a petroleras y YPF			1.967,8	897,8	3.197,8	7.252,9	6.757,8	6.191,3
Administradora Ferroviaria S.E.			2,0	27,7	50,7	53,1	65,6	85,0
Otros beneficiarios sin discriminar	69,2	16,7	142,4	267,0	337,4	530,4	1.490,3	2.078,8
Otras Empresas Públicas	181,9	276,6	694,7	1.066,0	1.522,9	2.277,2	2.743,0	4.585,2
Sector agroalimentario		1.181,0	3.778,7	2.280,5	2.860,4	401,0	1.007,4	790,5
Sector Rural y Forestal	230,2	341,4	705,3	1.180,2	1.568,0	1.657,7	1.192,0	1.358,9
Sector industrial	115,2	40,1	50,9	128,8	152,5	276,1	349,4	387,8
Subtotal - Transferencias para gastos corrientes	4.159,8	11.810,8	25.515,7	28.024,7	42.357,2	67.956,7	81.026,6	112.774,8

Fuente: ASAP (2014)

Gráfico 4. Ingresos y subsidios por pasajero y tarifa promedio del transporte público automotor de pasajeros en el AMBA, 2003-2013
En pesos constantes de 2004



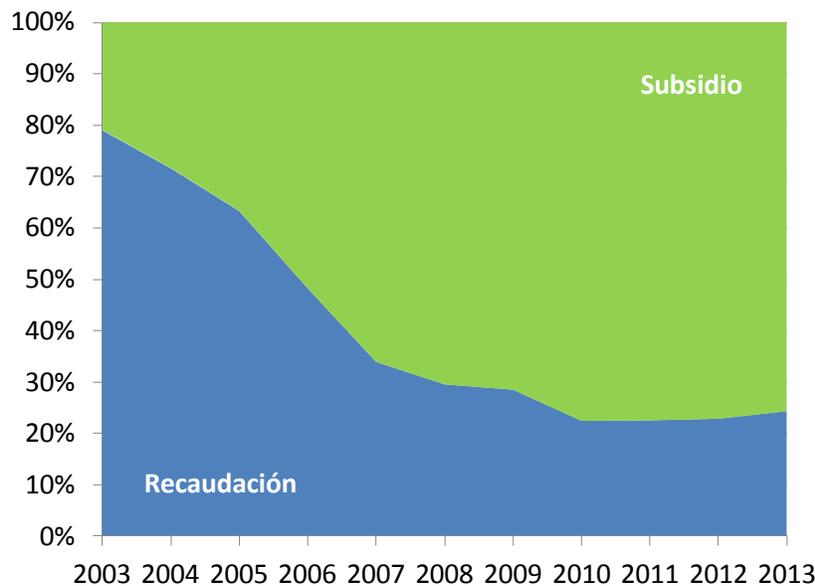
Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012), CNRT (2014) para la cantidad de pasajeros y la recaudación por tarifas y Ministerio de Interior y Transporte (2014) para los subsidios en el AMBA.

Notas: Las tarifas fueron calculadas como promedios anuales en base a las resoluciones publicadas por la CNRT. Los ingresos, subsidios y tarifas fueron deflactados utilizando el promedio del índice de precios mayoristas (IPIM) del transporte y el índice de precios al consumidor obtenido de INDEC (2014) y el IPC-9 Provincias calculado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) a partir de 2007.

En consecuencia, los subsidios por pasajero en el transporte público automotor en el AMBA aumentaron 7 veces entre 2003 y 2013. Ajustado por inflación, el subsidio por pasajero pasó de \$90 en 2003 a \$640 en 2013, alcanzando un máximo de \$806 en 2010. A partir de 2011, en concordancia con la suba de la tarifa, los subsidios por pasajero iniciaron una tendencia decreciente en términos reales, que redujo levemente los ingresos por pasajero de las empresas prestatarias (Gráfico 4).

Como resultado, los subsidios explican casi el 80% de los ingresos de las empresas prestatarias de servicios de transporte automotor de pasajeros en el AMBA. El congelamiento tarifario y su compensación a través de las transferencias federales, generaron una mayor dependencia de las empresas de los subsidios en detrimento del cobro de la tarifa. El Gráfico 5 muestra que la recaudación por tarifas pasó de explicar en 2003 el 80% de los ingresos de las empresas prestatarias a sólo un 24% en 2013; mientras que los subsidios explican el restante 76%. Cabe notar que estos niveles de dependencia de los subsidios en los ingresos de las empresas de transporte automotor también existen en otros países, como Estados Unidos y Reino Unido (Estupiñán et al, 2007).

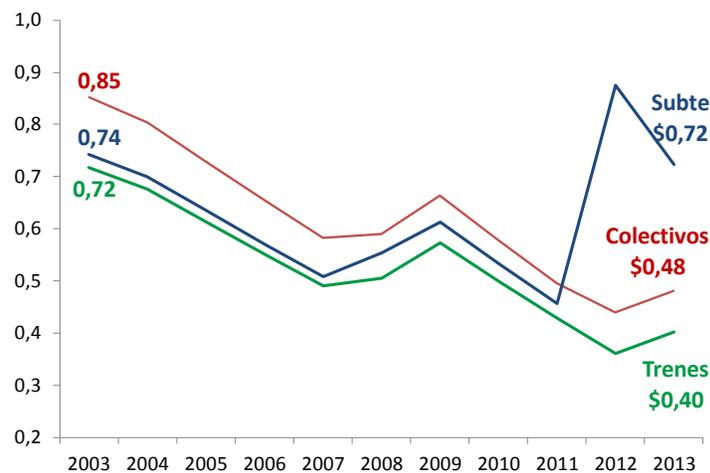
Gráfico 5. Composición de los ingresos de las empresas de transporte público automotor urbano y suburbano de pasajeros en AMBA, 2003-2013. Porcentaje del total.



Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012), CNRT (2014) para la recaudación por tarifas y Ministerio de Interior y Transporte (2014) para los subsidios en el AMBA.

De forma similar, la tarifa media de los ferrocarriles metropolitanos cayó en términos reales un 43,5% entre 2003 y 2013. En línea con el transporte automotor, las tarifas ajustadas por inflación de los trenes de pasajeros del AMBA también experimentaron una leve mejoría del 12% a partir de 2012. (Gráfico 6).

Gráfico 6. Tarifa promedio de los colectivos, trenes y subterráneos en el AMBA, en pesos constantes de 2004, 2003-2013



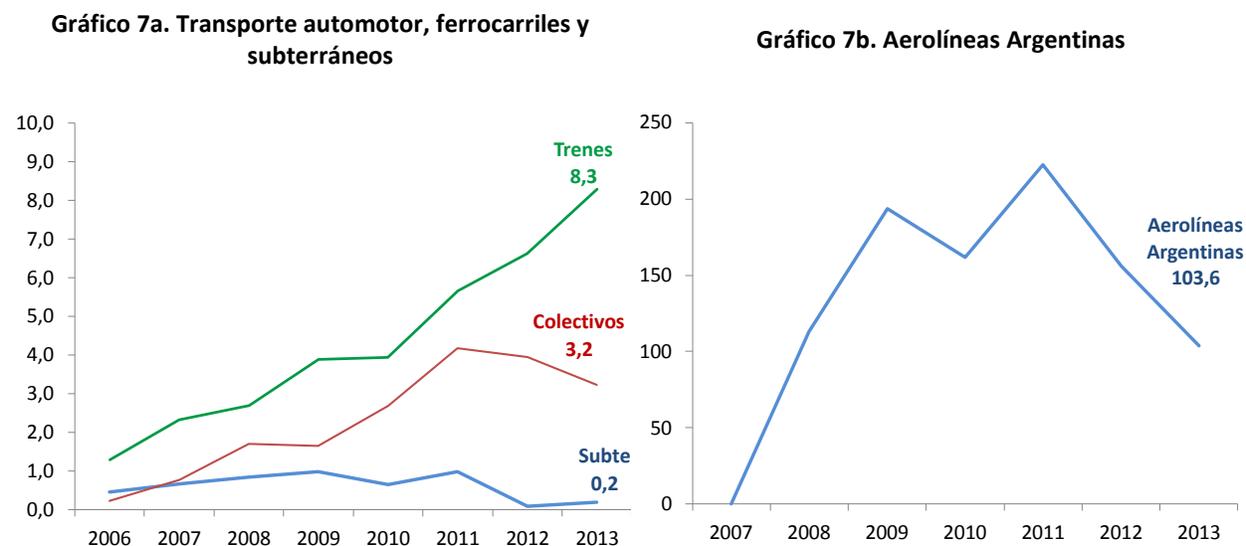
Notas: Las tarifas están deflactadas utilizando el promedio del índice de precios mayoristas (IPIM) del transporte, el índice de precios al consumidor obtenido de INDEC (2014) y el IPC-9 Provincias calculado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) a partir de 2007.

Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012), la Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Hacienda del GCABA (2014); Resolución 13/2009 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios de la Nación (2014); y Resoluciones 66/2012, 975/2012, 1609/2013 del Ministerio del Interior y Transporte y el Decreto n°27/GCABA/12.

La tarifa de los subterráneos ajustada por inflación experimentó a partir de 2012 una recuperación de más del 90%. Si bien la tarifa cayó entre 2003-2011 el 38,4%, el Gobierno de la CABA implementó una suba de más del 90% en términos reales en 2012, como respuesta al traspaso del servicio y la consecuente reducción de las transferencias por parte de la APN (Gráfico 6).

Como contracara, los subsidios por pasajero crecieron en términos reales 13 veces en los colectivos y 5,5 veces en los ferrocarriles metropolitanos entre 2006 y 2013. Como se precisa más adelante, los subsidios por pasajeros, en el caso del ferrocarril se encuentran sobre-estimados por la sub-declaración de los mismos⁹. Aerolíneas Argentinas, por su parte, incrementó de manera importante los subsidios por pasajero entre 2006 y 2011, pero las transferencias exhiben una contracción del 54% entre 2011-2013. De la misma manera, las transferencias per cápita al transporte automotor también cayeron a partir de 2012 (Gráfico 7).

Gráfico 7. Subsidios por pasajero por medio de transporte en pesos de 2004, 2006-2013



Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012), CNRT (2014) y Aerolíneas Argentinas (2014).

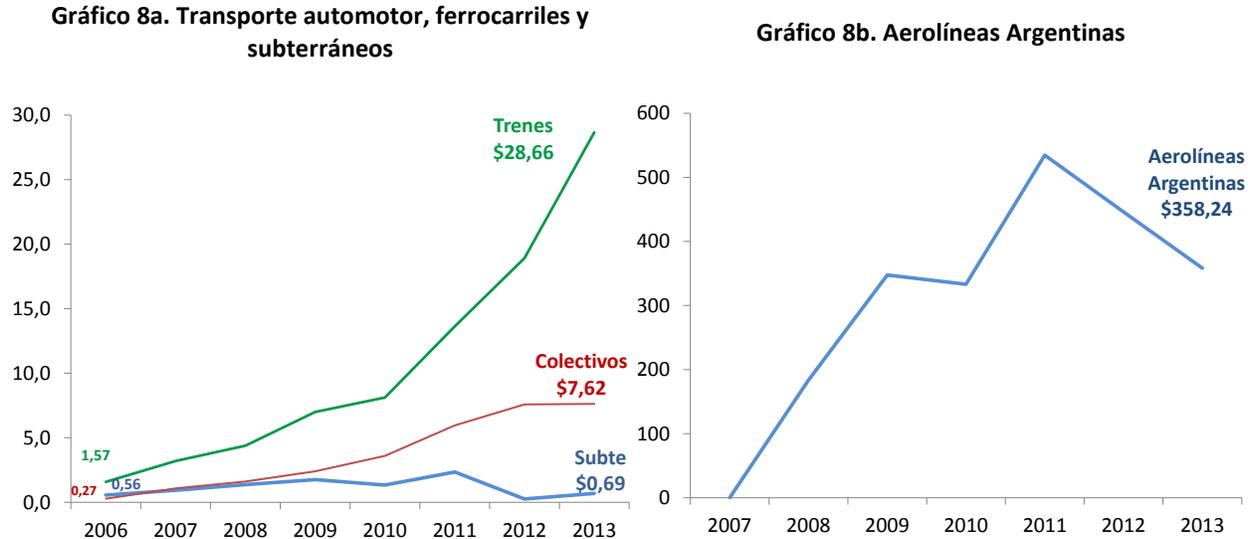
Los subsidios fueron deflactados por un promedio del índice de precios mayorista (IPIM) del transporte y el índice de precios obtenido mediante estimaciones CIFRA (IPC 9 Provincias), para calcularlos en pesos constantes de 2004.

En 2013, y a precios corrientes, el subsidio por pasajero en los ferrocarriles metropolitanos era apenas inferior a los \$30 (como se comentará, por la sub-declaración de pasajeros), seguido a gran distancia por los colectivos (\$11,2) y el subterráneo (\$0,7). En cambio, las transferencias por pasajero a Aerolíneas Argentinas superaron los \$358 (Gráfico 8), en función de que el transporte de larga distancia (aéreo) presenta menos pasajeros por unidad de transporte. Vale notar que compararlos con los subsidios al transporte público urbano no

⁹ Esto refiere a los pasajeros que viajan pero no cancelan el boleto.

resulta válida por cuanto responden a objetivos distintos, como la integración regional y poblacional.

Gráfico 8. Subsidios por pasajero por medio de transporte en pesos corrientes, 2006-2013



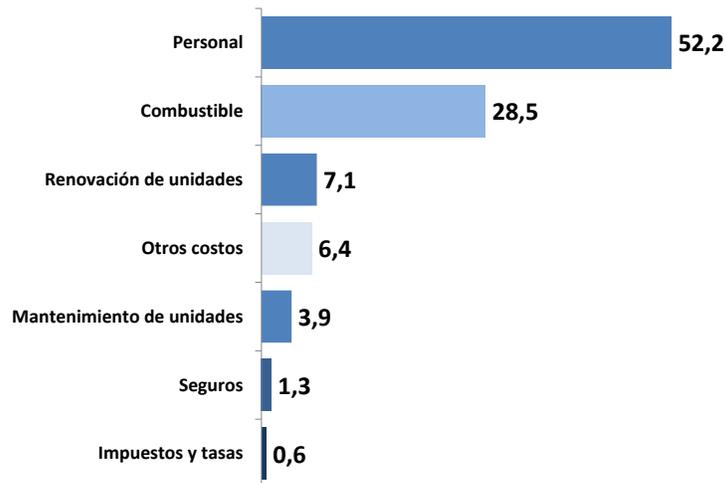
Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012), CNRT (2014) y Aerolíneas Argentinas (2014).

En el caso de los ferrocarriles metropolitanos, el subsidio por pasajero esta sobreestimado por la existencia de elevados niveles de evasión. Tras los accidentes ocurridos en 2011 y 2012, la elusión al pago de la tarifa se convirtió en una práctica extendida, como resultado del deterioro del servicio y la ausencia de incentivos al cobro por parte de las empresas concesionarias asociados a la elevada incidencia del subsidio. Los niveles de evasión se ven reflejados en la caída en el número de pasajeros por ferrocarril, ya que las estadísticas surgen de la cantidad de boletos vendidos (Castro, Szenkman y Lotitto, 2014)¹⁰.

El pago de gastos operativos explica el 80% de los subsidios al transporte automotor de pasajeros. Más de la mitad de los subsidios al transporte automotor (52,2%) son asignados a cubrir los gastos de personal y un tercio al combustible (28,5%). En cambio, solo un 7,1% está dirigido a la renovación de unidades y el 3,9% al mantenimiento. El resto corresponde a impuestos, tasas, seguros y otros costos (Gráfico 9).

¹⁰ De acuerdo a datos de la CNRT, los pasajeros de ferrocarril descendieron de 436 mill. a 238 mill. entre 2006-2013 (-45%).

Gráfico 9. Asignación de los subsidios al transporte público automotor de pasajeros, 2013



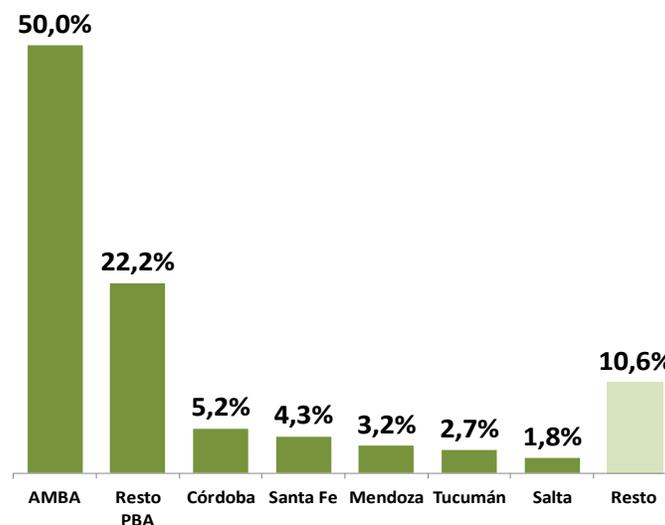
Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012) y Ministerio de Interior y Transporte (2014).

2.3 Efectos en la equidad y la calidad

El AMBA absorbe la mitad de los subsidios nacionales al transporte automotor de pasajeros.

En cambio, el resto de la Provincia de Buenos Aires, excluyendo los partidos del GBA, recibe solo el 22%. Siguen en importancia Córdoba (con el 5,2%), Santa Fe (4,3%), Mendoza (3,2%), Tucumán (2,7%) y Salta (1,8%). Solo el 10,6% tiene como destino al resto del país (Gráfico 10).

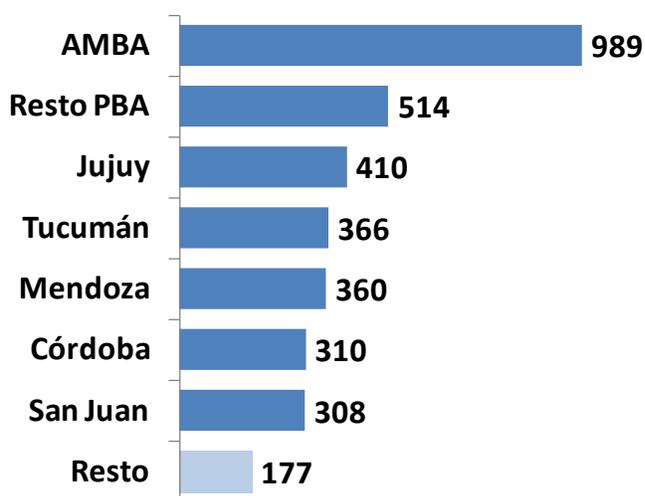
Gráfico 10. Distribución geográfica de los subsidios al transporte automotor de pasajeros, 2013



Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012) y Ministerio de Interior (2014).

Los subsidios al transporte benefician en mayor medida a los usuarios del AMBA que a otras regiones de menores ingresos relativos, como el Norte Argentino (NOA), donde el gasto en servicios de transporte es de los más elevados del país junto con el Gran Buenos Aires (GBA) (Barbero et al, 2011, Castro y otros, 2014). De acuerdo a los últimos datos disponibles para 2013, el AMBA recibe casi \$1.000 por habitante de subsidios al transporte mientras las transferencias apenas superan los \$500 en el resto de la provincia de Buenos Aires. En otras provincias, el subsidio por habitante oscila entre los \$300 y \$400. En el resto del país, apenas alcanzan los \$177 (Gráfico 11).

Gráfico 11. Subsidios por habitante al transporte automotor de pasajeros por provincia en pesos corrientes, 2013

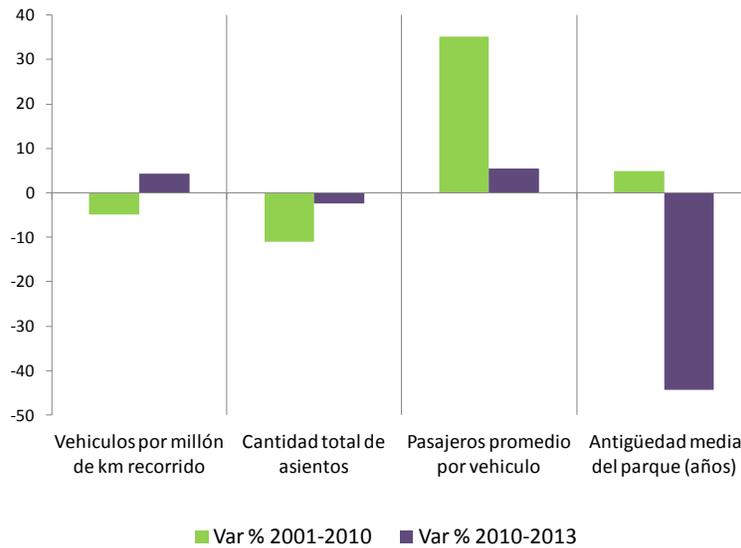


Notas: “Resto PBA” comprende a la provincia de Buenos Aires excluyendo los partidos del Gran Buenos Aires (GBA).

Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012) y Ministerio de Interior y Transporte e INDEC (2014).

En este contexto, a pesar del aumento de los subsidios del Estado nacional al sistema de transporte de pasajeros, los indicadores de calidad y oferta no mejoraron hasta 2010, revirtiéndose esta tendencia en los últimos años. Al recibir la mayor parte de sus ingresos a través de los subsidios estatales, las empresas tienen escasos incentivos para mejorar la prestación de los servicios (Barbero et al, 2011). Entre 2003 y 2010, disminuyó la cobertura, medida por la cantidad de vehículos por kilómetro recorrido, y se redujo la oferta al disminuir la cantidad total de asientos. Como contraparte, la calidad del servicio se deterioró: aumentó la cantidad de pasajeros por vehículo y la antigüedad del parque automotor (Castro y Szenkman, 2012). Cabe destacar, sin embargo, que los indicadores de calidad presentan algunas mejoras a partir de 2010, en particular vinculadas a la antigüedad media del parque y la oferta de vehículos por kilómetros recorridos (Gráfico 12).

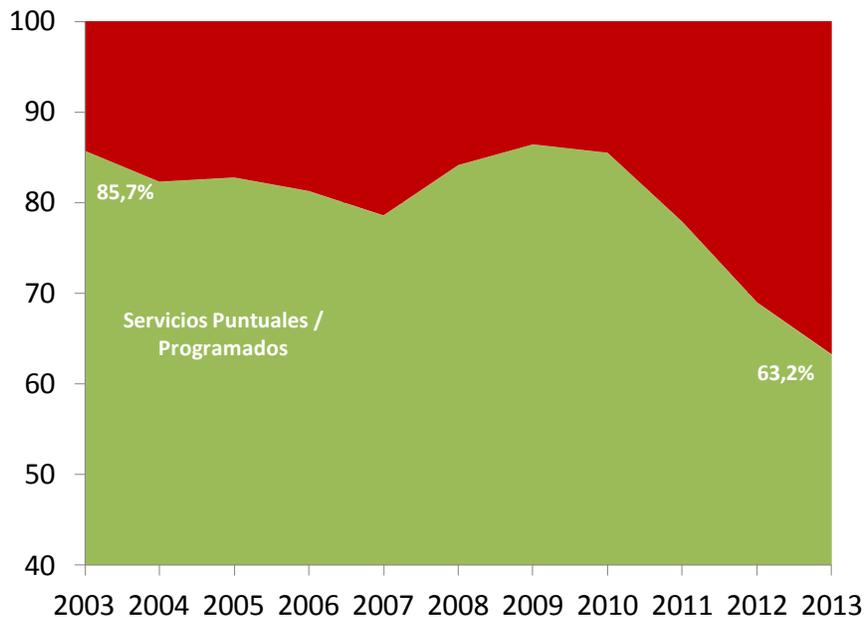
Gráfico 12. Variación porcentual en la calidad del transporte automotor, 2001-2010 y 2010-2013



Fuente: ASAP sobre la base de CIPPEC (2012) y CNRT (2014).

Por su parte, en relación a la calidad del transporte ferroviario de pasajeros -medida esta a través del indicador sobre la participación de los servicios puntuales con respecto a los servicios programados-, se observa que se mantuvo alrededor del 85% entre 2003-2010, pero se redujo desde entonces hasta el 63,2% en el 2013.

Gráfico 133. Variación porcentual en la calidad del transporte ferroviario, 2003-2013



Fuente: ASAP sobre la base de CNRT (2014).

2.4 Cambios recientes en el esquema tarifario del transporte público del AMBA

Entre 2005-2011, el Gobierno Nacional aplicó un esquema de subsidios a la oferta combinado con una tarifa generalizada. Este esquema benefició a los hogares del AMBA y generó un costo fiscal creciente y filtraciones significativas del subsidio hacia sectores de ingresos medios y altos.

Sin embargo, a partir de 2012 el Gobierno comenzó una política de reforma gradual del esquema de subsidios y tarifas al transporte público en el AMBA. Primero, transfirió el sistema de subterráneos al Gobierno de la CABA, retirándole los subsidios nacionales. En parte como respuesta, el Gobierno porteño llevó adelante un aumento generalizado del 127% del boleto del subterráneo, al pasar la tarifa de \$1,10 a \$2,50¹¹.

Luego, en agosto del mismo año, el Gobierno nNacional implementó una suba del 83% en el boleto promedio de colectivos y del 54% en la tarifa media de los ferrocarriles del AMBA para viajes sin la tarjeta SUBE¹². Finalmente, en diciembre de 2012, anunció un nuevo aumento del 35% y 45% en los viajes realizados con y sin SUBE, respectivamente. Los titulares de planes sociales, estudiantes, jubilados y pensionados, veteranos de guerra, empleados domésticos y personas con discapacidades fueron exentos de esta suba tarifaria¹³. De esta manera, el Gobierno Nacional implementó un **esquema de tarifas segmentadas** en los colectivos y ferrocarriles del AMBA, orientado en morigerar el impacto del aumento de tarifas sobre esas categorías generales de pasajeros.

Este esquema, si bien mejora la focalización del subsidio, **excluye a los pasajeros no incluidos en las bases de beneficiarios de la seguridad social y los programas de protección social**, como algunos trabajadores informales. Asimismo, los criterios de asignación de los subsidios no benefician a las empresas concesionarias de ómnibus del AMBA que operan en los corredores viales en donde reside la población de menores ingresos, en los cuales suelen recorrer trayectos más externos y transportar menos pasajeros. Finalmente, **la tarifa promedio se encuentra aún alejada del nivel necesario para cubrir una porción sustancial de los costos operativos, y persisten niveles significativos de evasión al pago de la tarifa**, en particular en el sistema ferroviario del AMBA (Castro et al, 2014).

3. Conclusiones

Entre 2005 y 2011, los subsidios al transporte incrementaron siete veces su participación en el PIB. Este aumento significativo, impulsado por el congelamiento de las tarifas del transporte público de pasajeros del AMBA, generó una creciente dependencia de los subsidios de los concesionarios para cubrir sus costos operativos.

¹¹ Decreto n°27/GCABA/12

¹² Resolución 66/2012 del Ministerio de Interior y Transporte, del 06/08/2012.

¹³ Resolución 975/2012 del Ministerio de Interior y Transporte, del 21/12/2012.

De esta manera, los subsidios llegaron a representar el 80% de los ingresos de las empresas en 2010, generando incentivos negativos a la provisión de servicios de transporte público de calidad. A su vez, los subsidios se concentraron principalmente en el AMBA. Esta región absorbió más de la mitad de las transferencias nacionales al transporte y recibió un subsidio por pasajero que duplicó el promedio nacional.

Sin embargo, el Gobierno nacional comenzó a partir de 2012 un cambio gradual de la política de subsidios y tarifas del transporte público, como medida para racionalizar el costo fiscal de los subsidios y mejorar los criterios de eficiencia y equidad en su administración. Este giro de política tuvo tres ejes centrales: (a) la generalización de la tarjeta inteligente SUBE, (b) la implementación de un mecanismo de tarifas segmentadas por categorías generales de pasajeros, y (c) una suba gradual del costo del boleto del transporte público automotor y los ferrocarriles de pasajeros del AMBA. Como resultado, el peso de los subsidios al transporte como porcentaje del producto experimentó una leve caída hacia 2013 en relación al máximo alcanzado en 2011.

A pesar de estas mejoras, los subsidios al transporte aun representan el 1,4% del PIB y 4% del gasto de la APN. Asimismo, el esquema actual excluye a grupos vulnerables no incluidos en las bases de beneficiarios de la seguridad social y los programas de protección social, como algunos trabajadores informales. Asimismo, los criterios de asignación de los subsidios no benefician a las empresas concesionarias de ómnibus del AMBA que operan en los corredores viales en donde reside la población de menores ingresos, en los cuales suelen recorrer trayectos más extensos y transportar menos pasajeros.

Si bien los sistemas de transporte raramente funcionan sin ser subsidiados parcialmente por el Estado, es importante definir modalidades de asignación de subsidios que cumplan con los objetivos de eficiencia fiscal y equidad social, y generen, al mismo tiempo, los incentivos necesarios para que los operadores provean un servicio adecuado en términos de oferta y calidad. Cuando se implementan subsidios no condicionados a la oferta, las empresas prestatarias tienen poco incentivo para brindar un buen servicio. Se deben buscar fórmulas de subsidios que reduzcan los incentivos negativos de las empresas y fomenten la competencia entre operadores para mejorar la calidad y eficiencia del servicio, generando una mayor disponibilidad de vehículos, disminuyendo su antigüedad, mejorando la puntualidad, etc.

Al mismo tiempo, es preciso impulsar un esquema tarifario que incluya las externalidades negativas por el uso de automóvil privado. Este esquema permitiría una competencia más apropiada entre modos de transporte, con importantes beneficios económicos, urbanos, sociales y ambientales. Finalmente, a fin de definir una política apropiada de subsidios, la implementación de subsidios a la demanda puede ser una alternativa adecuada, aunque no debe minimizarse los desafíos de implementación a medida que aumentan los esfuerzos de focalización.

Referencias

- Asociación Argentina de Presupuesto (2014) Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Nacional - Agosto 2014. ASAP: Buenos Aires.
- Barbero, J. (mayo de 2012). Ferrocarriles metropolitanos: de la tragedia de Once a una política integral de transporte de calidad para la equidad. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°105. Buenos Aires: CIPPEC.
- Barbero, J., Castro, L., Abad, J. y Szenkman, P. (diciembre de 2011) 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. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro, L. y Szenkman, P. (enero de 2011) Políticas de transporte de calidad para la equidad: No te subas tan rápido al SUBE. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°101. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castro, L. y Szenkman, P. (enero de 2012) El ABC de los subsidios al transporte. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°102. CIPPEC: Buenos Aires.
- Castro, L., Szenkman, P. y Lotitto, E. (2014) Hacia un esquema tarifario de calidad para la equidad en el transporte de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. Área de Desarrollo económico. Buenos Aires: CIPPEC. Mimeo.
- Cervero, R. (mayo de 2011) State Roles in Providing Affordable Mass Transport Services for Low-Income Residents. Discussion Paper N° 2011-17. International Transport Forum: Paris.
- Ente del Transporte de Rosario (2009) Subsidios Nacionales. Las Asimetrías en su Distribución. ETR: Rosario, Santa Fe.
- Estupiñán, N., Gómez-Lobo, A., Muñoz-Raskin, R., y Serebrisky, T. (diciembre de 2007) 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: Washington DC.
- Fondo Monetario Internacional (2012) Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas. FMI: Washington DC.