

Informe sobre el nuevo cuadro tarifario del servicio subterráneo y premetro



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Defensoría del Pueblo

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Alejandro Amor

Adjuntos

María América González

José Palmiotti

Claudio Presman

Lidia Saya

Oscar Zago

Sede Defensor: Piedras 574 | C1070AAL

Mesa de entradas: Venezuela 842

Tel.: 4338-4900

Correo-e: consultas@defensoria.org.ar

Web: www.defensoria.org.ar

 DefensoriaCABA

 @DefensoriaCABA

Este informe fue elaborado por la Dirección de Transporte dependiente de la Subsecretaría de Derechos Políticos y Ciudadanos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

1. Consideraciones previas

El presente informe tiene por objeto brindar un marco teórico de análisis a los datos que serán volcados a continuación. Se atenderá al carácter económico del transporte –oferta, demanda y financiamiento–, pero también se colocará especial atención a la condición social que posee. Este hecho se verá reflejado en los diversos modos de transporte que circulan por la Ciudad de Buenos Aires, a saber: ferroviario, automotor y subterráneo, y la distribución desigual del acceso a cada uno de ellos según los ingresos disponibles.

El transporte urbano, como concepto, constituye un subsistema en el cual confluyen entidades fijas (la infraestructura), entidades de flujo (los vehículos) y sistemas de control (a cargo del Estado). Integra mediante la interacción de otros subsistemas un ámbito superior estructurado en torno a metas y objetivos específicos –comercio, educación, salud, trabajo, etcétera– acorde a la disposición de los subsistemas que lo conforman. Denominaremos “sistema urbano” a dicho sistema.

Debido al componente espacial de la demanda de transporte, la infraestructura debe garantizar dos elementos esenciales:

- movilidad: concerniente al desplazamiento rápido, económico, cómodo y seguro por una red integrada de transporte;
- accesibilidad: concerniente a la posibilidad de acceso de vehículos y personas a la red de transporte en cuestión.

Dichos elementos –junto a la prestación efectiva del servicio de transporte, es decir, lo que respecta al desplazamiento– constituyen la oferta de transporte. De este modo, resulta que el subsistema de transporte posee un componente dinamizador, puesto que la planificación del transporte urbano delimita las posibilidades de desarrollo e integración urbana.

Como soporte e integrante del sistema urbano, la problemática del transporte atraviesa transversalmente las relaciones sociales, jurídicas, económicas, culturales y políticas de una determinada geografía. Ante esta encrucijada, el Estado debe promover y garantizar el derecho de los usuarios, regulando, planificando o explotando la prestación de los servicios de transporte y fomentando las inversiones necesarias en materia de infraestructura, al igual que arbitrar los medios que garanticen el derecho de toda persona a la movilidad terrestre, aérea y marítima, ya que la movilidad y accesibilidad al transporte cristalizan un determinado modo de organización social.

Atender las diversas demandas de transporte, como tal, no responde meramente a las necesidades objetivas –o sea, las espaciales– de una población, sino que centra su accionar en aquellas necesidades subjetivas –de carácter socioeconómico y cultural– que se expresan según como se conforme el sistema urbano en cuestión. A saber, las posibilidades de integración y exclusión de ciertos sectores sociales a los beneficios que brinda el sistema en su conjunto.

La accesibilidad a la red integrada de transporte queda sujeta a los fines y metas que el sistema urbano se fije. Es decir, acorde a los objetivos sociales y económicos que se proponga (comercio, salud educación, trabajo, etc.).

2. Costos, ingresos y usuarios

Desde que se concretó el traspaso de la operación del subte a la jurisdicción de la Ciudad, la tarifa del servicio sufrió constantes revisiones. Durante el período 2012-2014 el valor del pasaje se elevó en un 409,08%, siendo en dos ocasiones objeto de controversia judicial. Esta potestad, conferida por la Ley 4472 –de Regulación y reestructuración del subte– a Subterráneos de Buenos Aires Sociedad del Estado (SBASE), en manos de la Ciudad y designada como autoridad de aplicación de la presente ley, ha sido utilizada a los fines de solventar los gastos corrientes de la operación del servicio, pero no para la modernización, expansión y desarrollo del mismo.

El primer aumento, en el año 2012, fue motivado, según indicó el Gobierno de la Ciudad, por

la reducción a la mitad de los fondos que Nación destinaba al subte. Es por ello que, cuando se trató la Ley 4472 en la Legislatura, se creó el “Fondo Subte” –cuya composición responde a un porcentaje de lo recaudado en patentes, sellos y peajes– a los fines de garantizar la solvencia fiscal necesaria para mantener la tarifa en línea y evitar un mayor perjuicio a los usuarios. Pese a ello, la Resolución 1995/14¹ aprobada por el directorio de SBASE instituyó un nuevo cuadro tarifario aduciendo un incremento del 16% los costos de operación.

Tarifa subterráneo		
Año	Valor cospel	Variación Anual en %
1994	0,45	-
1995	0,45	0,00%
1996	0,45	0,00%
1997	0,45	0,00%
1998	0,45	0,00%
1999	0,60	33,33%
2000	0,70	16,67%
2001	0,70	0,00%
2002	0,70	0,00%
2003	0,70	0,00%
2004	0,70	0,00%
2005	0,70	0,00%
2006	0,70	0,00%
2007	0,70	0,00%
2008	0,90	28,57%
2009	1,10	22,22%
2010	1,10	0,00%
2011	1,10	0,00%
2012	2,50	127,27%
ene-2013	2,50	0,00%
feb-2013	2,50	0,00%
mar-2013	2,50	0,00%
abr-2013	2,50	0,00%
may-2013	2,50	0,00%
jun-2013	2,50	0,00%
jul-2013	2,50	0,00%
ago-2013	2,50	0,00%
sep-2013	2,50	0,00%
oct-2013	2,50	0,00%
nov-2013	3,50	40,00%
dic-2013	3,50	0,00%
ene-2014	3,50	0,00%
feb-2014	3,50	0,00%
mar-2014	4,50	28,57%

Cuadro realizado a partir de datos de la CNRT

Tarifa Premetro		
Año	Valor Pasaje	Variación Anual en %
2011	\$0,75	-
2012	\$0,75	0,00%
ene-2013	\$0,75	0,00%
feb-2013	\$0,75	0,00%
mar-2013	\$0,75	0,00%
abr-2013	\$0,75	0,00%
may-2013	\$0,75	0,00%
jun-2013	\$0,75	0,00%
jul-2013	\$0,75	0,00%
ago-2013	\$0,75	0,00%
sep-2013	\$0,75	0,00%
oct-2013	\$1,00	0,00%
nov-2013	\$1,00	33,33%
dic-2013	\$1,00	0,00%
ene-2014	\$1,00	0,00%
feb-2014	\$1,00	0,00%
mar-2014	\$1,50	50,00%

Cuadro realizado a partir de datos de la CNRT

¹ http://www.buenosaires.gob.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php

Según datos de la CNRT, la cantidad de pasajeros pagos descendió abruptamente tras el primer aumento realizado, cayendo aproximadamente en el orden de un 24%. Ello no ocurrió entre los años 2008 y 2009 cuando, encontrándose la potestad tarifaria en manos de Nación, el valor del pasaje fue alterado durante los dos años de forma consecutiva y la cantidad de pasajeros totales aumentó. Si bien es cierto que en 2013 hubo una leve recomposición en la cantidad de usuarios del servicio subterráneo, con respecto a 2011 es posible afirmar que más del 18% de los usuarios fueron expulsados de este medio de transporte.

Tarifa subterráneo		
Año	Cantidad de pasajeros	Variación Anual en %
1993	145319729	-
1994	171154347	17,78%
1995	187220075	9,39%
1996	198878785	6,23%
1997	221865056	11,56%
1998	254006700	14,49%
1999	260310633	2,48%
2000	258824602	-0,57%
2001	241743735	-6,60%
2002	222067124	-8,14%
2003	228503679	2,90%
2004	241186229	5,55%
2005	253319033	5,03%
2006	267256700	5,50%
2007	265064631	-0,82%
2008	286682956	8,16%
2009	289094324	0,84%
2010	295737481	2,30%
2011	310667921	5,05%
2012	236648525	-23,83%
2013	252310907	6,62%

El Gobierno porteño decidió plantear un contraste fuerte con respecto a la política llevada a cabo por el Gobierno nacional al expresar que el transporte no debería ser subsidiado. La tarifa, por sí misma, habría de garantizar, en mayor medida, los ingresos que solventen la operatividad del servicio y, en su defecto, el Estado hacerse cargo de las obras necesarias para el desarrollo de la red. Esta política se manifiesta en la voluntad de ajustar la demanda acorde a los ingresos –Juan Pablo Piccardo, presidente de SBASE, en el año 2013 expresó la intención de desincentivar el consumo del subte colocando una tarifa más elevada en la hora pico que en la hora valle²– al igual que una dotación menor de recursos, año a año, en materia de transporte que se refleja en el presupuesto de la Ciudad.

² <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-211865-2013-01-15.html>

Función	Proyección 2013	2014		
		Proyecto	Dif. \$	% Fin.
Transporte	3.176,5	2.757,5	-419,1	25,0
Ecología	908,9	1.015,6	106,6	9,2
Turismo	41,1	84,4	43,3	0,8
Industria y Comercio	130,6	178,1	47,5	1,6
Seguros y Finanzas	3,4	4,2	0,8	0,0
Servicios Urbanos	5.195,5	6.973,5	1.778,0	63,3
Total	9.456,1	11.013,1	1.557,0	100,0

Fuente: Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto - Ministerio de Hacienda - GCBA.
Proyección 2013: corresponde al vigente al 30/06 mas la Ley N° 4618

Esta política se ajusta a lo que dispone el Acuerdo de Operación y Mantenimiento (AOM) –figura precaria que rige para la prórroga de la concesión durante el período de emergencia– donde se trasladan los estándares de servicio que dispone la Ley 4472, pero no incentiva mejoras efectivas en la prestación del mismo. El artículo 7, inciso 1° de dicho acuerdo establece para el operador un ingreso fijado en torno a la percepción por los boletos pagos, comisión por carga de tarjeta y subsidios estatales otorgados, que poseen un cronograma de desembolsos. Sin embargo, en el inciso 2° del mismo artículo se expresa que los subsidios disminuirán si se aumenta el valor de la tarifa que abonan los usuarios³.

ARTÍCULO 7°, DE LA RETRIBUCIÓN DEL OPERADOR

7.1. La retribución a percibir por METROVIAS por la operación y mantenimiento de la Red de Subterráneos y Premetro de acuerdo a las condiciones establecidas en el presente AOM para la prestación del Servicio Público (cantidad, calidad, frecuencias, etc.), y que ésta toma a su cargo, se encuentra integrada por los siguientes conceptos:

- (i) La tarifa abonada por el usuario por la utilización del SERVICIO SUBTE.
- (ii) Comisiones por carga de tarjetas de viaje y/u otros dispositivos.
- (iii) Aportes Estatales (subsidio o fomento), conforme lo dispuesto en el Anexo II.a.

Esta suma será abonada en forma mensual por la CABA (siendo SBASE quien procederá a indicar al FONDO BUITRE la forma de proceder con relación al pago) a METROVIAS, el último día hábil de cada mes, a los fines que el OPERADOR abone las remuneraciones del personal el segundo día hábil de cada mes.

7.2. Reducción de Subsidio

De verificarse un aumento de tarifa, deberá reducirse el subsidio asignado mensualmente mensurando el mayor ingreso económico por venta de pasajes del OPERADOR.

³ <http://es.scribd.com/doc/214030671/Contrato-Mvsa-Sbase>

Si analizamos la evolución del índice de cobertura –relación ingreso por pasaje/costos operativos– desde 2012 a la fecha obtenemos el siguiente cuadro:

Año	Total pasajes pagos	Valor tarifa	Recaudación total	Costos operativos	Índice de cobertura
2012*	236648525	2,50	\$591.877.629,50	\$1.379.608.268,06	42,90%
2013**	252310907	2,50-3,50	\$671.787.042,25	\$1.512.000.000,00	44,43%
2014***	252310907	4,50-3,60	\$1.029.018.940,84	\$1.800.000.000,00	57,17%

*Información de costos operativos brindaba por el “Informe Final de la Auditoría de la Ciudad”, recaudación vía CNRT.

**Información de costos operativos estimados según lo acusado por SBASE, recaudación vía CNRT.

***Información de costos operativos según lo acusado por SBASE, recaudación estimada en base a datos provistos por SBASE.

Ahora cabe contrastar este escenario con el que se verifica a escala mundial. Para ello presentaremos dos casos en particular: la situación metropolitana en América Latina y la situación en Europa.

1) Caso de América Latina⁴

Ciudad	Operador	Índice de Cobertura	Región	Tarifa integral	Extensión de red (km)
Ciudad de México	Sistema Integrado Colectivo: Estatal	45%	metropolitana	no	225,90
San Pablo	Companhia do Metropolitano de São Paulo: Mixto	89%	metropolitana	sí	74,30
Buenos Aires	Metrovías: Privado	57%	local	no	58,90
Santiago de Chile*	Empresa de Transporte de pasajeros Metro: Estatal	100%	metropolitana	sí	103,00
Caracas**	Sistema Ferroviario Metropolitano: Estatal	10%	metropolitana	sí	66,30

*El sistema integrado de transporte, sin embargo, cuenta con un índice de cobertura del 61%, según datos del Directorio de Transporte Público Metropolitano.

**La tarifa al usuario era de 0,5 bolívares y tarifa técnica de 5 bolívares a datos del 2011.

Se observa que no existe un criterio unívoco en materia de subsidios al transporte. Tanto Ciudad de México como Caracas presentan casos donde la política activa del gobierno tomó una definición clara en materia social: permitir la accesibilidad a la red de transporte a los sectores menos pudientes. No obstante, en el último tiempo se realizaron ciertos ajustes tarifarios. México DF aumentó la tarifa en un 66%, hacia fines de 2013; mientras que el metro de Caracas, a fines de 2011, lo hizo en un 200%. Valen señalarse varias diferencias con el aumento actual:

- El plus en la recaudación se encuentra sujeto a obras de mejora del servicio y no sólo a los costos corrientes de la operación.
- El Sistema Integrado Colectivo de México realizó una encuesta, previo a realizarse el au-

⁴ - Informe sostenibilidad Metro Santiago: <http://www.metroantiago.cl/corporativo/reporte-sostenibilidad>

-Informe sostenibilidad Metro Ciudad de México DF:

<http://www.metro.df.gob.mx/imagenes/organismo/informes/2013/comparecencia3.pdf>

-Informe sostenibilidad Metro San Pablo:

<http://www.metro.sp.gov.br/relatoriodesustentabilidade-2011/cap-08/governo.aspx#valor-economico-direito-gerado>

- Página oficial Metro de Caracas: <http://www.metrodecaracas.com.ve/>

mento, donde informó a los usuarios sobre el plan de mejoras que efectuaría el gobierno a los fines de mejorar el servicio. Para ello contrató a varias consultoras privadas obteniendo en cada encuesta un grado de aceptación superior al 50%.

c) La tarifa del metro de Caracas, si bien aumentó en valores más que considerables, responde a un boleto de tipo integrado que aplica subsidio discriminado por cantidad de viajes efectuados, disminuyendo, de este modo, el valor del pasaje a mayor uso.

La situación es diferente con los metros de San Pablo y Santiago de Chile, puesto que ambos financian sus costos operativos sin necesidad de percibir subsidio alguno. La diferencia entre los ingresos tarifarios y los costos operativos en San Pablo son cubiertos por las explotaciones accesorias que posee la empresa de transporte (publicidad, comercio, entre otros). Sin embargo, es necesario aclarar ciertas cuestiones:

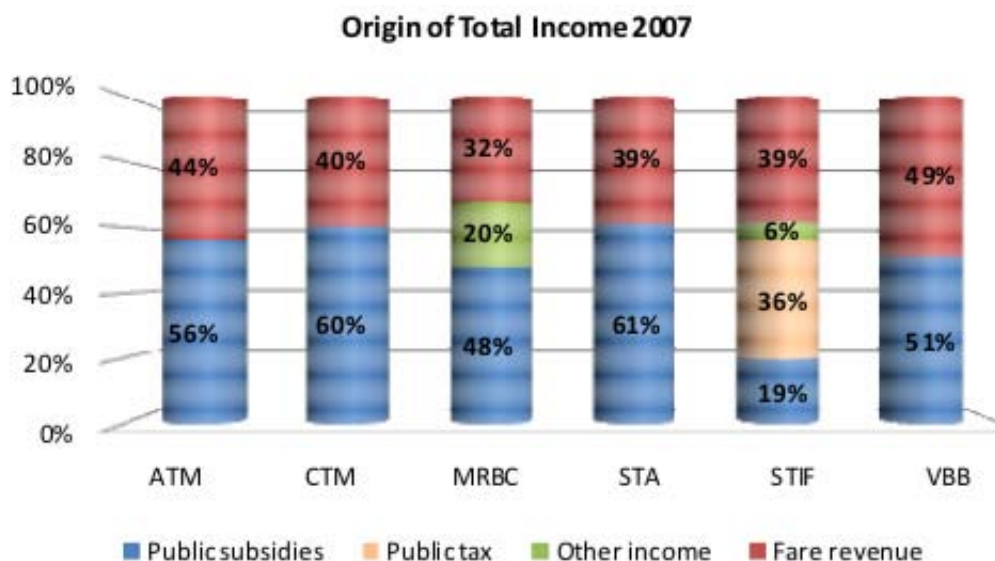
i) Según la Encuesta de Movilidad del área metropolitana de San Pablo –realizada en el año 2012– la cantidad de viajes totales en metro aumentó con respecto a 2007 debido a las inversiones en ampliación de la red y mejora del servicio (por las cuales se recurrió a recursos federales al igual que privados).

ii) El sistema integrado de transporte en Chile se encuentra subsidiado. Pese a que el metro se auto financia, la red metropolitana se sostiene en base a subsidios brindados por el Estado acorde a lo dispuesto por ley nacional (los mismos son entregados a los operadores de empresas de colectivo). A diferencia de la experiencia local, la sustentabilidad del sistema así como la potenciación de la demanda del metro se encuentra ligado a esta interacción entre los modos de transporte.

iii) Los altos costos del sistema de transporte motivaron en Brasil un fuerte movimiento de protestas debido a la intención del gobierno de aumentar los costos tarifarios del transporte. En San Pablo, del total de viajes realizados, un 28% se realiza a pie, lo cual es un indicador bastante negativo, puesto que la región presenta una extensión más que considerable; obedece, en mayor medida, a los sectores más bajos que se ven imposibilitados de acceder al transporte, a pesar de los subsidios a la demanda que brinda el Estado.

2) Caso de Europa

El siguiente cuadro, realizado por la Autoritat del Transport Metropolità⁵ –perteneciente a Barcelona– refleja la distribución entre ingresos por boletos vendidos y subsidios estatales para solventar los gastos operativos en diferentes regiones metropolitanas de Europa.



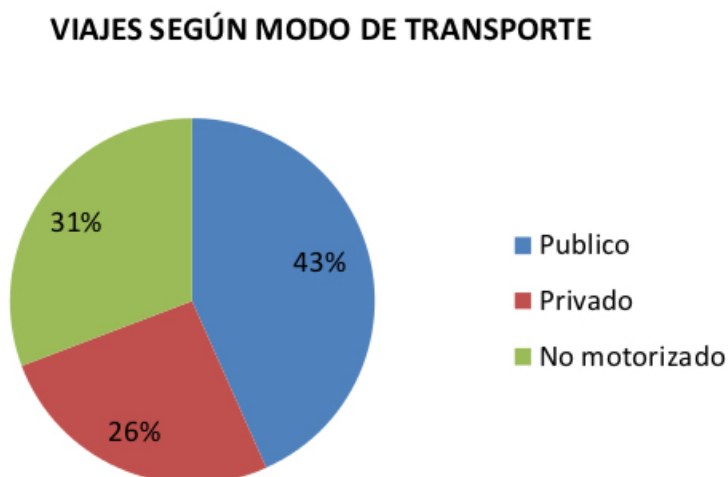
⁵ <http://observatoriotuc.es/bd/pdfs/Estudios/estudiofinanciacioneuropa.deloitteATM.pdf>

El transporte público es altamente subsidiado y, si bien el índice de cobertura –ingresos por pasaje/costos totales– varía según cada región, lejos se encuentra la realidad de lo planteado por el Gobierno porteño. La media de cobertura europea –tomando la tarifa metropolitana de Bruselas, Madrid, Barcelona, París, Amsterdam y Berlín– ronda el 40%, mientras que en el año 2013 el subte ofrecía un índice de cobertura del 43%, valor por encima a los casos de París, Madrid, Bruselas y Ámsterdam particularmente. La suba actual del pasaje llevaría al índice de cobertura, si se lograra sostener el nivel de la demanda, a superar el 55%. Esta tendencia creciente se ajusta, aunque no a todos por igual, a ciertos parámetros de cobertura latinoamericanos, pero no lo hace en materia de integración; al igual que en los demás casos regionales, el flujo de usuarios creció mientras que en la Ciudad de Buenos Aires el subte observó un flujo decreciente.

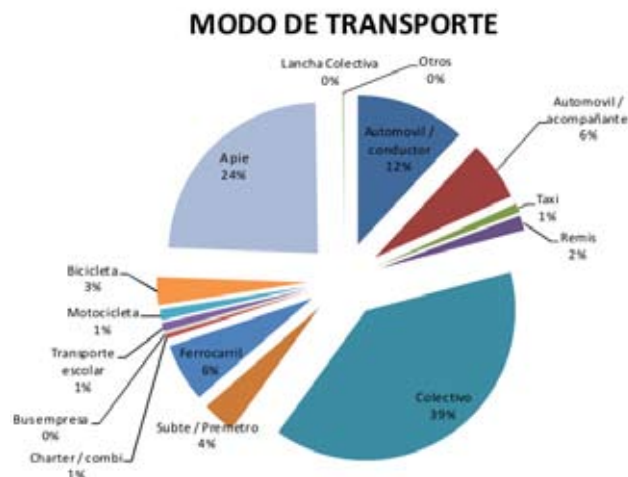
3. El caso del Área Metropolitana de Buenos Aires

Según expresa la Encuesta de Movilidad Domiciliaria del Área Metropolitana (AMBA)⁶, realizada por la Secretaría de Transporte, la Ciudad de Buenos Aires es parte de una región mayor cuyo grado de integración funcional conforma un “continuo urbano con características metropolitanas en la cual se verifica la interdependencia de la estructura económica, social y política”.

Con una población que ronda los 14 millones de habitantes, el 38% de los viajes que se realizan en dicha región tienen como destino la Ciudad de Buenos Aires. El 43% de los viajes se realizan en transporte público y, del total de viajes efectuados, tanto en un medio público como privado, un 63% se efectúan mediante el uso del transporte automotor (combis, autos, colectivos, motos). Este fenómeno explica la saturación de las vías terrestres y accesos de la Ciudad al igual que manifiesta la falta de planificación de la red de transporte.



⁶ Encuesta de movilidad domiciliaria 2009-2010 en el Área Metropolitana de Buenos Aires: <http://www.ptuba.gov.ar/publicaciones/index.html>



En los datos aportados por la encuesta mencionada se observa que, tanto los modos de transporte público automotor como ferroviario poseen una repartición equitativa entre el origen y destino de los viajes. Es decir que existe una marcada autonomía entre los centros urbanos del primer y segundo cordón con respecto a la Ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, debido a una cuestión geográfica, puesto que su red se expande exclusivamente en la Ciudad, un porcentaje elevado de los viajes realizados por medio del modo subterráneo responden a desplazamientos internos originados por habitantes de la misma. Este dato echa por tierra aquel prejuicio que sostiene que la problemática en la saturación del transporte obedece a la afluencia de habitantes de la Provincia de Buenos Aires. Incluso, en lo que respecta al transporte terrestre, según el último dato disponible publicado por la Dirección Nacional de la Propiedad Automotor, la Ciudad cuenta con aproximadamente el 11% de los vehículos en condiciones registrales para circular a nivel nacional. No se descarta que en el futuro esta proporción se incremente.

4. Efectos sobre la demanda de transporte

Las posibilidades de los sujetos de garantizar sus derechos sociales, culturales, políticos y económicos se ven suplidos por derechos accesorios, como es el derecho al transporte; por lo que la accesibilidad a una red integrada que satisfaga el componente geográfico de la demanda –el desplazamiento– es vital para el pleno ejercicio de los derechos que tanto la Constitución como el ordenamiento jurídico confieren y reconocen a las personas.

La demanda, en sí, posee un componente autónomo que escapa tanto a las posibilidades presupuestarias como a las opciones que la oferta de transporte presenta. Si el usuario precisa desplazarse, para hacer efectivo el ejercicio de un derecho determinado, habrá de optar por alguno de los medios disponibles teniendo en cuenta que el mismo satisfaga el objetivo propuesto. En el marco de una red integrada, la oferta es cuantitativamente mayor puesto que la accesibilidad a un medio de transporte integra al sujeto hacia otros medios. En cambio, cuando nos encontramos una red desintegrada –como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires– las opciones más que interactuar terminan compitiendo entre sí, optando el usuario por aquel que mejor se adecue a su demanda espacial acorde a sus posibilidades. Es debido a este componente autónomo, ligado a la necesidad del usuario, que la demanda efectiva de transporte se mantiene, en líneas generales, constante. El aumento de la tarifa del subte expulsó a un número considerable de usuarios de la posibilidad de acceso al servicio que presta, pero no de la posibilidad de acceder a otros medios de transporte público, como son el ferroviario o automotor. Obra una lógica disfuncional donde el desplazamiento presupuestario de los usuarios, producto de una respuesta insuficiente de la Ciudad a sus demandas,

es captado por el Estado nacional y los servicios que presta en la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Si se contemplan las cifras agregadas del transporte público –el uso de los tres modos antes señalados, según los ingresos por hogar– obtenemos que el 43% de la demanda se concentra en el 1er y 2do quintil, mientras que sólo el 38% corresponde al 4to y 5to quintil.

Si bien los sectores de mayores ingresos poseen mayor accesibilidad a cualquiera de los tres modos de transporte público, quienes más lo demandan son los sectores de menores ingresos.

En lo que respecta a la “zona gris”, punto medio entre ambos extremos de la escala de ingresos, los valores se ajustan a una media del orden del 19%. Pero también lo hacen los quintiles de menores y mayores ingresos. Tanto en el modo ferroviario como en el modo colectivo, las proporciones son coincidentes, donde se manifiesta un panorama diferente es en el transporte subterráneo.

El transporte que presenta mayor potencial de calidad termina siendo el de menor accesibilidad para los sectores de menores ingresos.

Deben distinguirse dos situaciones que motivan este hecho:

- **Carácter geográfico:** al estar ubicado en la Ciudad y contando con una extensión que no supera los límites de la misma, el origen de los viajes realizados en el mismo pertenecen, en gran medida, a la Ciudad de Buenos Aires.

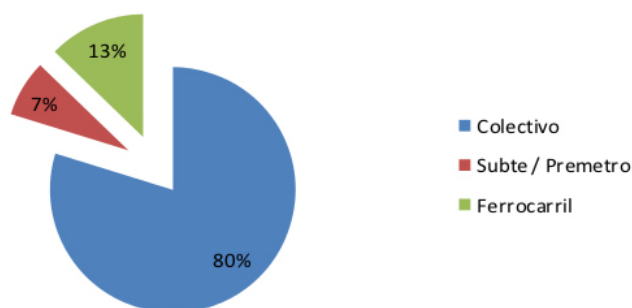
- **Carácter patrimonial:** debido a los datos anteriormente presentados, los sectores de menores ingresos poseen bajas posibilidades de acceso.

La distribución desigual del acceso al transporte subterráneo dentro del ámbito de la Ciudad de Buenos Aires termina reflejando el modo en que se estructura la Ciudad en tanto sistema urbano. El carácter patrimonial afecta a los usuarios al fijar altas barreras de acceso al medio, pero, contrario a lo que podría uno suponer, el carácter geográfico no debería ser impedimento alguno para aquellos desplazamientos con origen en Provincia de Buenos Aires y destino a la Ciudad, si se realiza más de una etapa de viaje.

De todos modos, ya que la demanda se encuentra altamente concentrada por los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, la barrera presupuestaria que supone la tarifa del servicio para ciertos sectores de la población termina excluyendo, en gran medida, a los mismos habitantes de la Ciudad que poseen ingresos bajos.

Se genera la paradoja que el transporte que potencialmente posee la mejor calidad de servicio resulta inaccesible para los sectores más vulnerables que, a su vez, se ven desplazados hacia el transporte automotor cuya duración de etapa de transporte es considerablemente mayor.

MODO PUBLICO

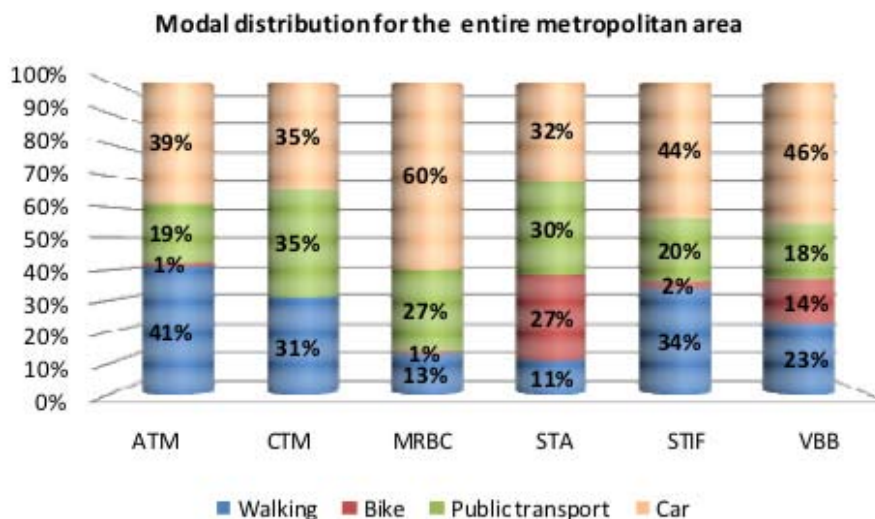


De esta manera surge el prejuicio que, por los altos costos que posee y debido a la composición de su demanda, el subte debe ser un medio de transporte para los sectores de mayor poder adquisitivo.

La situación metropolitana que más se ajusta a nuestra realidad es la de San Pablo y Chile,

aunque deben atenderse las salvedades anteriormente mencionadas. En cambio, tanto México como Venezuela han adoptado una posición similar en materia social con respecto al rol que cumple el transporte, pese a poseer modelos de gobiernos completamente diferentes. A su vez, la traza de estos sistemas posee fuerte impronta regional.

Asimismo puede señalarse que en Europa el transporte público –pese a ser utilizado por una porción menor de la población que en la región latinoamericana– es financiado por el Estado en mayor proporción.



5. ¿Qué esquemas tarifarios pueden idearse y como financiarlos?

Sobre este punto pueden encontrarse distintos ejemplos. No existe por igual un único modelo a seguir, pero, a priori, debería tratar de garantizar dos cuestiones elementales: la sustentabilidad del sistema y la accesibilidad al mismo. Para ello debe atenderse a los fines perseguidos por la autoridad de transporte, los esquemas de financiamiento, la amplitud de la red y las posibilidades de los usuarios que la utilizan día a día.

a) Tarifa integrada

En Barcelona y Madrid, a diferencia de los otros casos metropolitanos europeos, el ticket individual es unimodal. Sin embargo, si se compra un pasaje que contemple una mayor cantidad de viajes, como es el abono mensual, no sólo disminuye el valor del pasaje por viaje sino que posee una función multimodal ajustada por un periodo de tiempo.

Hemos señalado ejemplos de la región, pero mencionaremos, puntualmente, el caso chileno. Allí se coordina, mediante convenio con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, la interacción entre la Administración Financiera Transantiago (AFT), el metro (que aporta la Red de Carga y su sistema de boleto electrónico: Bip!) y las compañías que se encargan del soporte informático del sistema. Accediendo a uno de los modos de transporte de la red es posible realizar trasbordos gratuitos hacia otro distinto o, en su defecto, abonar una diferencia si el servicio al cual se trasborda es más costoso que el utilizado en un principio.

La AFT –fondeada por los ingresos que le brinde la Red de Carga, al igual que los subsidios que recibe por parte del Estado– distribuye entre los prestadores del servicio una suma acorde a lo dispuesto en el convenio. En el caso del transporte de superficie, equivale a la tarifa fijada por pasajero transportado (indistinta a la que paga el usuario) sumado a la tarifa por kilómetros recorridos. El metro recibe un ingreso que se cuantifica por la cantidad de usuarios que utilizaron el servicio multiplicado por la tarifa de transporte (indistinta a la tarifa

técnica fijada). Las diferencias que surgen con respecto a los costos operativos los cubre la subvención estatal.

b) Tarifa plana

Consiste en aplicar una tarifa fija de transporte independientemente de la distancia total recorrida. Con este mecanismo los pasajeros que realizan trayectos acotados terminan financiando a aquellos que realizan trayectos más largos.

Este esquema lo tenemos presente en el modo subterráneo, pero no lo aplicamos en colectivos y ferrocarriles. Brasil es un caso donde se observa tarifa plana en la red de colectivos.

c) Tarifa discriminada

El valor de la tarifa se halla sujeto a determinadas condiciones que pueden ser de carácter cuantitativo así como cualitativo.

i) Carácter cuantitativo: disminuye el valor del pasaje según la cantidad de viajes abonados. Anteriormente fue mencionado el caso del abono mensual que provee tanto Barcelona como Madrid. Este esquema es común en diversos lugares y comenzará a regir en la Ciudad de Buenos Aires para el subte; sin embargo, en nuestro caso aún no resulta clara su implementación, ni pareciera satisfacer la demanda de la mayoría.

ii) Carácter cualitativo: el valor del pasaje varía según quién lo demande. Aquí encontramos los abonos sociales, descuentos estudiantiles, descuento para discapacitados y jubilados, entre otros. En Porto Alegre tanto jubilados como desempleados y ex combatientes pueden acceder al transporte público de forma gratuita. También entra en esta categoría la variación del valor del pasaje por distancia recorrida o bien por región donde se utiliza al servicio. Esto se aplica en la Ciudad vía tarifa social que, de todos modos, es objeto de quejas por falta de información adecuada para obtener la misma; en el caso particular de los jubilados y pensionados se haya sujeta a restricciones horarias.

Para ampliar la capacidad de transporte así como solventar sus costos es necesario tener una política de financiamiento pensada para ello. La misma puede aplicarse vía impuestos, tarifa de transporte, endeudamiento, fondos comunes, entre otros. Podemos distinguir algunas herramientas relevantes hoy en día aplicadas a escala global:

1) Impuesto sobre los inmuebles: consiste en cobrar un monto fijado en relación al valor del inmueble con el cual se obtengan fondos para realizar distinto tipo de obras o subsidiar los costos operativos. Este impuesto lo aplica la Ciudad en el cobro del ABL y su recaudación pasa, junto al fondo subte, al fideicomiso subte.

2) Impuesto a la plusvalía inmobiliaria: este tipo de impuesto se aplica sobre el plusvalor que registra la propiedad inmueble producto de la ampliación de la red de transporte hacia sus cercanías.

En Hong Kong las empresas públicas de transporte cuentan entre sus objetivos el de generar, mediante su desarrollo, plusvalía inmobiliaria sobre las zonas que afecta su recorrido. El 16% de los costos de las tres líneas construidas entre 1975 y 1986 fue cubierto por este mecanismo.

3) "Versement Transport": se aplica en Francia desde la década del 70. Grava la masa salarial de las empresas con más de 9 empleados ubicadas en la región metropolitana parisina (Île-de-France) sin importar qué tipo de actividad realicen o bien el tipo de personería jurídica que revistan. El porcentaje es fijado según cada municipio y corre a expensas del empleador. Del total de costos de la red de transporte, el 36% es cubierto por este impuesto.

4) Impuesto a los combustibles: en Argentina es de alcance nacional y lo aplicamos en el impuesto al gasoil que fondea el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT). Se aplica también en otros países como, por ejemplo, Alemania.

5) Peajes urbanos: también es aplicado a nivel nacional y local, según a quién pertenezca la concesión vial, y sirve para fondear el SIT así como el Fondo Subte en el marco de la Ciudad de Buenos Aires.

6) Vale de Transporte: se utiliza en Brasil y alcanza a trabajadores registrados, empleados temporales, empleados de servicio doméstico, empleados a domicilio –en este caso se garantiza para desplazamientos indispensables en la realización del trabajo–, atletas profesionales, entre otros.

Fueron instituidos en Brasil en la década del 80 y deben ser brindados por el empleador para satisfacer la demanda de transporte que posee el trabajador de su casa al empleo y

viceversa, sin importar la distancia realizada. Se descuenta un 6% del salario percibido por el trabajador y la diferencia para cubrir los costos de los viajes totales efectuados los deberá colocar el empleador. Está prohibido por ley que se descuenta esa diferencia al empleado del salario percibido. Su utilización es para el transporte público de colectivos urbanos, intermunicipal e interestatal.

Otros ejemplos son los impuestos sobre las ventas comerciales de aquellos negocios beneficiados por el acceso a la red de transporte, como se aplica en Los Ángeles. Esquemas abundan, incluso es posible encontrar formas de captar beneficios ligadas a otras actividades, como es el turismo: se incentiva al turista para consumir los servicios públicos de transporte que presta la Ciudad mediante un ticket turista que posee un costo mayor que el abonado por los usuarios frecuentes, pero que le reporta cierto descuento contra la compra individual de pasajes.

Es importante señalar que estos instrumentos sirven para obtener recursos, pero no por ello implican solución alguna. Si no existen objetivos claros e integrados en materia de transporte al igual que un plan de desarrollo a largo plazo, termina redundando en un esfuerzo fiscal estéril. Esta situación se aprecia en la Ciudad con el Fondo Subte. Aumenta sus fondos pero el subte presta un servicio para menos personas y de peor calidad, puesto que disminuyó la frecuencia del servicio. Como hemos señalado anteriormente, el AOM firmado con Metrovías traslada los estándares de servicio que dispone la Ley 4472, pero no incentiva mejoras efectivas en la prestación del mismo.

El Estado nacional nos ofrece una situación diferente donde el esquema fija un cronograma de pagos ligados a metas de servicio, otorgando incentivos, de superarse los mismos. Esta nueva modalidad, aplicada tras la disolución de las UGOFE –Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia, asociaciones de composición mixta creadas para gestionar determinados ramales de transporte ferroviario que presentaban un rendimiento deficiente producto del déficit operativo de los concesionarios– y la distribución de la operación en dos empresas privadas introduce mecanismos que permiten cuantificar la calidad del servicio y determinar el rendimiento general del operador. La duración de los mismos es de 24 meses prorrogable anualmente ateniendo tal decisión a los resultados obtenidos por parte de los concesionarios⁷.

6. Conclusiones

Analizar la política tarifaria del servicio subterráneo sin considerar su correlación con los restantes modos de transporte constituye un grave error, puesto que se desentiende de los efectos que posee sobre la traslación del flujo de usuarios hacia los otros medios. Peor aún, centrar el debate en los lindes de la Ciudad y no abarcar la problemática del transporte desde una óptica metropolitana poco puede explicar las complicaciones diarias que afectan al área en su conjunto.

El sistema de transporte vigente es un sistema malsano, puesto que segrega a los usuarios según sus ingresos, arrojando a los más carenciados hacia los medios de peor calidad. Obra una disfuncionalidad sistémica, motivada por la competencia tarifaria entre los distintos modos que presta el servicio público de transporte, que perjudica a los usuarios en su conjunto. El caso del subte es paradigmático, puesto que no sólo se encarece el valor del pasaje sino que la calidad del servicio prestado ha ido en franco detrimento –según denuncian los mismos trabajadores del subte a través de su herramienta gremial: AGTSyP–, y la frecuencia del mismo ha disminuido debido al retiro de formaciones⁸.

A escala regional presenta la menor expansión de red y, debido a su ubicación geográfica y falta de integración entre modos de transporte, no posee carácter regional. Incluso en los

⁷ Resolución 41/2014 Ministerio del Interior y Transporte: <http://www.infojus.gov.ar/legislacion/resolucion-nacional-miyt-41-2014.htm?jsessionid=1u9pvmqdg0dujf4ek2dzqvc6e?0>

⁸ La Defensoría corroboró el hecho mediante la información recabada. Este fenómeno puede constatarse en el hecho de que la empresa quitó información sobre la frecuencia horaria de los servicios.

casos como Brasil, donde el costo de transporte es elevado, la demanda del uso del metro aumentó considerablemente a diferencia de la situación local.

El Gobierno porteño se equivoca al buscar disminuir la composición de los subsidios en lo que respecta a la cobertura de los costos de servicio. Los ejemplos brindados anteriormente, concernientes a diversas áreas metropolitanas europeas y latinoamericanas, ofrecen un panorama diferente donde la subvención estatal es mayor o bien el servicio es de excelencia. Aumentar la tarifa no responde a las potestades fijadas por ley, obedece a una política que reduce el rol público a un mero fiscalizador y no comprende el rol social que desempeña el transporte dentro del sistema urbano, como ocurre en México o Venezuela, por solo mencionar dos ejemplos.

El Gobierno nacional ha buscado potenciar la Agencia Metropolitana de Transporte (AMT), de quien se puede esperar coordine y arbitre las políticas necesarias para organizar la integración de la red de transporte acorde a los modelos señalados en los apartados superiores, pero la adhesión de la Ciudad a la misma se encuentra aún descansando en la Legislatura.

A nivel nacional se cuenta con el SIT cuyo dinero se distribuye hacia otras reparticiones encargadas de distribuir los subsidios de transporte en todo el país. La Ciudad, por su parte, posee el Fondo Subte producto de la Ley 4472, aprobada en la Legislatura con el consenso político de todas las fuerzas que la componen. Es necesario que la responsabilidad recaudatoria para solventar un sistema integrado de transporte sea dividida de forma armónica, y según las posibilidades fiscales de cada distrito, entre el orden municipal, provincial y nacional, atendiéndose a objetivos y programas determinados a corto, mediano y largo plazo. Aumentar la presión fiscal a los fines de solventar los costos del sistema actual es poco eficiente, agrava el peso sobre el bolsillo de los ciudadanos sin ofrecer una contraprestación adecuada. Deberá por lo tanto analizarse esquemas que permitan la creación y desarrollo de una red de transporte integrada que contemple los modos ferroviarios, automotor y subterráneo.

Es cierto que SBASE, en tanto autoridad de aplicación, dispuso un esquema tarifario discriminado según cantidad de viajes efectuados, así como mantiene los abonos sociales prestados a la fecha. Pero la falta de información precisa al respecto y la poca facilidad para brindar accesibilidad a la tarifa social (sólo puede gestionarse en algunas cabeceras) termina contrariando lo dispuesto por la Ley 4472 en su artículo 34, por el contrato de concesión entre el operador y el Estado, así como los preceptos dispuestos en la Ley nacional 24240 de Defensa al consumidor, restringiendo de hecho el acceso al beneficio que presenta la tarifa social. A su vez, vale destacar que, en lo que respecta a costos y obligaciones del concesionario, la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires colocó los valores de la tarifa técnica por debajo de los que acusa SBASE⁹. Esto repercute no sólo en un mayor índice de cobertura –retirando la asistencia estatal para la accesibilidad al servicio– sino en el hecho de que la autoridad de aplicación podría no estar ejerciendo su rol fiscalizador de forma adecuada exigiendo a la empresa cumplir con lo dispuesto por contrato.

En definitiva, el aumento termina siendo lesivo a los usuarios porque:

- Discrimina a los sectores de menores ingresos expulsándolos de la posibilidad de acceder, diariamente, al subterráneo.
- Contempla un aumento del índice de cobertura a costa de una reducción de subsidios, por lo que puede ponerse en duda si se ajusta o no a los principios de justicia tarifaria que vela la Ley 4472 en su artículo 27.
- Busca solucionar, de forma insuficiente, el déficit en la operación del servicio ajustando por la demanda en vez de exigir al operador respuestas ante la falencia operativa.
- No analiza los efectos en la conducta de los usuarios con respecto a los otros medios de transporte que prestan servicio en la Ciudad de Buenos Aires.
- No se halla sujeto a mejoras en la infraestructura y calidad del servicio puesto que, según acusa la autoridad de aplicación, el mismo responde al aumento de los costos operativos de la prestación.
- Fomenta un servicio exclusivo por su tarifa, pero cuya calidad va en franco detrimento.
- No se avanza en lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley 4472 en pos de que mejoras técnicas produzcan bajas en los costos operativos del servicio.

⁹ <http://es.scribd.com/doc/182462404/Auditoria-Subte-AGCBA-2013>

- Fomenta competencia entre otros modos de transporte produciendo así una relación disfuncional entre los mismos, a diferencia de la situación de otros polos metropolitanos latinoamericanos.

- El actual esquema tarifario es confuso y por tanto la justicia ha exigido su revisión. Dicho efecto contraría el derecho de acceso a la información que prevé la Ley nacional 24240, así como el artículo 34 de la Ley de la 4472.

La solución al problema hasta aquí planteado no vendrá de la mano de ajustes de tarifa, análisis de costos o bien medidas erráticas que contrapongan modos de transporte antes que integrarlos. Se debe encontrar una respuesta que contemple a la región metropolitana debido a la interacción constante entre Ciudad y provincia de Buenos Aires. El sobrepoblamiento de la superficie, motivado por la búsqueda de los usuarios de satisfacer su demanda, termina generando un sistema caótico que contribuye a agravar la problemática de la inclusión, al igual que la cuestión ambiental. Establecer un punto de encuentro entre las diversas jurisdicciones interesadas –Nación, Ciudad, Provincia, Municipios– garantizará la posibilidad de generar conexiones y entramados de transporte, mejorando así su accesibilidad y ampliando la capacidad instalada.

Si no se piensa al transporte en clave metropolitana logrando la interacción entre los 3 actores involucrados –Ciudad, Provincia y Nación– la capacidad se verá desbordada al igual que el costo, distribuido en el total de la población, subsidiará un sistema cada vez menos eficientes y dividido según los ingresos y posibilidades.

Para poder avanzar en esta cuestión, como se observa en otros lugares del mundo, resultaría conveniente convocar a un foro de transporte del Área Metropolitana o alguna otra herramienta válida de participación colectiva que analice los tres elementos en torno a una política virtuosa de transporte: integración, accesibilidad y financiamiento. Sin esos tres elementos, todo debate será estéril y girará en torno a consignas insignificantes. Pero ello, si bien abarca otra cuestión, deberá también analizarse de cara a un plan de desarrollo urbano general, puesto que, en definitiva, el transporte opera como un dinamizador de las posibilidades del sistema urbano al igual que cristaliza, según los costos de ingreso que presenta, un determinado modo de organización y equidad social.



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

