

"LA OPERACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. EL CASO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN BAHÍA BLANCA"

Lic. Carolina Volonté (Universidad Nacional del Sur)

carolinavolonte@hotmail.com

Resumen: El presente trabajo ofrece un análisis general de los sistemas de transporte y sus principales problemáticas para usuarios, prestadores y gobiernos locales. En particular, se enfoca en el transporte urbano de pasajeros por colectivo, sistematizando sus características y los aspectos que fundamentarían la regulación pública de dicho sistema. Al mismo tiempo se analiza el establecimiento de subsidios como modo de intervención en el sector. Como caso de estudio se presenta la estructura y funcionamiento de dicho servicio en la ciudad de Bahía Blanca buscando estudiar el rol que ha tenido la gestión estatal en dicho sistema de transporte, centrando el análisis en la estructura de tarifas y de subsidios tanto a la demanda como a la oferta. Los resultados principales indicarían que la incorporación de un prestador de gestión estatal no logra reducir las asimetrías entre los actores intervinientes.

Clasificación JEL: H20, L5, L92, R41, R48.

"LA OPERACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. EL CASO DEL TRANSPORTE DE PASAJEROS EN BAHÍA BLANCA"

INTRODUCCIÓN

En términos generales, el transporte es una actividad de suma importancia dentro del desarrollo económico y social de una localidad específica o país, no sólo por su peso en la actividad económica y su rol en la cohesión del territorio, sino también por su relevancia para las diferentes actividades productivas y de comercialización y en la canasta de consumo de los hogares, particularmente de aquellos con menores niveles de ingreso (Alcantara de Vasconcellos, 2010).

Diariamente un gran número de personas se desplazan entre diversos puntos de una ciudad motivados por distintos aspectos (educación, trabajo, salud, entretenimiento, para acceder a determinados bienes y/o servicios, entre otros). Para poder satisfacer esta demanda de movilidad a lo largo del tiempo se han desarrollado diferentes modalidades; el transporte público de pasajeros aparece como una alternativa accesible para los agentes económicos para atender dichas necesidades.

Los sistemas de transporte otorgan *accesibilidad* y *movilidad* a las personas, por lo que contar con un buen servicio de transporte público es de gran importancia para toda la población. Este tipo de servicio debería funcionar de forma tal que permita la movilidad de los habitantes de la ciudad, especialmente de aquellos que viven en la periferia, ya que habitualmente aquí se concentra la mayor parte de los hogares de menores ingresos¹. De lo anterior se desprende la importancia de que

¹Esto debe ser matizado en el marco de los cambios que se han ido registrando los últimos años en los procesos de conurbanización, donde se han observado importantes transformaciones en los patrones del uso del suelo urbano. Históricamente la mayoría de los asentamientos urbanos que se ubicaban en la periferia de las ciudades correspondían a los grupos sociales de menores ingresos; sin embargo en las últimas décadas la extensión de la periferia urbana estuvo marcada por el surgimiento de numerosos barrios cerrados, clubes de campo y zonas residenciales, cuyos residentes pertenecen a los sectores sociales medio-altos y altos (Kralich, 2011). En este contexto de transformación, el transporte público de pasajeros debería garantizar la

dicho servicio sea considerado dentro de la agenda pública como un tema de relevancia y donde el principal objetivo sea lograr la prestación de un servicio integral, inclusivo y sostenible en el tiempo. Al mismo tiempo se debe considerar el modo en que son gestionados, ya que en caso de existir un mal funcionamiento de los mismos se pueden generar impactos negativos considerables, como lo es la congestión, que, en términos generales, puede provocar, entre otras cosas, el aumento en los tiempos de viaje, de los costos de transporte y, por lo tanto, del precio de bienes y servicios donde ese medio de transporte esté involucrado; la disminución de la confiabilidad y previsibilidad de los tiempos de viaje; mayores niveles de contaminación (visual, sonora, del ambiente) así como también un incremento de la accidentalidad vial.

En particular, el presente trabajo estudia el transporte público de pasajeros en la ciudad de Bahía Blanca con el objetivo de analizar la hipótesis de si la gestión estatal opera o no como testigo en la fijación de tarifas y en el funcionamiento del sistema en general.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL TRANSPORTE URBANO DE PASAJEROS POR COLECTIVO

Con respecto a la demanda, la misma se trata de una demanda derivada, es decir, en raras ocasiones las personas demandan dichos servicios por sus propias características, sino que, generalmente, lo hacen para satisfacer otras necesidades o realizar determinadas actividades (laborales, educativas, recreativas, etc.). Otro rasgo característico es que se trata de un servicio de consumo inmediato y no almacenable (Regoli Roa, 2007)². Al mismo tiempo se debe tener en cuenta que esta demanda no solo depende del valor que tenga el pasaje, sino también de otros factores como: los motivos por los cuales la persona decide movilizarse; el ingreso del que disponen los potenciales pasajeros; la calidad del servicio brindado; las frecuencias; los tiempos de espera; los

accesibilidad de la periferia marginalizada, es decir, de aquella cuyos residentes pertenecen a las clases sociales más bajas.

² Esta característica es también aplicable para la oferta del servicio.

recorridos; la disponibilidad de sustitutos (automóviles particulares, motos, bicicletas, taxis, y demás medios de transporte) y sus respectivos costos.

Por otro lado, la demanda de este tipo de transporte, en términos de Regoli Roa (2007), es una demanda altamente cualitativa y diferenciada. Esto se debe a que son escasas las posibilidades de sustitución de diferentes pares origen – destino y a que la intensidad en la demanda de cada uno de ellos varía según se efectúe en horarios pico o valle y según el período del año (estacionalidad en la demanda originada en estacionalidades propias de los ciclos escolares y laborales).

Con respecto a la oferta es importante tener en cuenta sus tres componentes básicos: *infraestructura*, *equipamiento* (vehículos, conductores, etc.) y *reglas de operación*. La infraestructura tiene un rol central por su impacto en los costos dinerarios y de tiempo (lo que a su vez repercute sobre las actividades económicas de producción y distribución). Además, desde una perspectiva social, dicha infraestructura permite (u obstaculiza, según el caso) el acceso de las personas a unidades sanitarias, educativas, lugares de trabajo o simplemente espacios recreativos. Al mismo tiempo juega un importante rol a la hora de hablar de prevención y reducción de accidentes de tránsito.

Como consecuencia de ello, comúnmente la oferta de dicho servicio se encuentra determinada desde el Estado, acorde a un marco regulatorio establecido³, lo que provoca, en el corto plazo, una oferta “perfectamente inelástica” en términos de la capacidad de pasajeros a transportar. Esto conlleva implícita la idea de que la empresa prestataria, al brindar el servicio dentro de los límites impuestos por dicho marco, deberá ofrecer una cantidad máxima de asientos independientemente de que lo recaudado sufra variaciones (Regoli Roa, 2007).

Por último, a la hora de hablar de un equilibrio entre la oferta y la demanda es imprescindible hacer mención al modo en que se lleva a cabo la distribución de este servicio en el territorio, ya que la coordinación de éste con el espacio permitirá evitar que se generen excesos de demanda y/o de oferta en determinados sectores de la ciudad.

³ Por medio de dicho marco se determinan, por ejemplo, la cantidad de unidades que deben transitar por la vía pública, los recorridos, las frecuencias, las paradas y las tarifas.

IMPORTANCIA DE LA REGULACIÓN

Considerando el carácter de servicio público y la gran importancia del transporte público como un modo de desplazamiento que permite realizar un gran número de actividades productivas, económicas, sociales, culturales, entre otras, vale preguntarse si es preferible dejar que sea el mercado quien libremente lleve a cabo la provisión o, por el contrario, sea el Estado quien intervenga, ya sea de manera directa o por medio de la regulación.

Son diversos los aspectos que justifican la intervención del Estado de un modo global dentro del transporte público de pasajeros, entre ellos: se trata de un servicio público; necesidad de coordinación entre la oferta y la demanda en el sector para evitar que existan excesos de oferta o demanda; existencia de asimetrías en la información; externalidades (positivas y negativas) y características que lo asemejan a situaciones de monopolio natural (Regoli Roa, 2007). A los aspectos aquí expuestos se deben sumar las razones de carácter social, las cuales se basan en asegurar la accesibilidad de los habitantes de todos los barrios y favorecer la libre movilidad de la población, especialmente la proveniente de hogares de bajos recursos, quienes no poseen en la mayor parte de los casos, medios propios que le aseguren su movilidad. El desarrollo de cada uno de estos aspectos escapa a los objetivos del trabajo.

Planteadas las razones que reflejarían la necesidad de intervención en el sector, y en caso de que se opte por la regulación estatal, resta analizar el modo en que se lleva a cabo, en qué grado y hasta dónde es conveniente regular. En este punto se deben tener en cuenta la compleja trama de relaciones entre los diferentes actores involucrados: ente regulador, Municipalidad, sindicato de conductores, empresas propietarias de los vehículos y prestatarias del servicio de transporte urbano y los usuarios del mismo.

La actividad regulatoria consta de la determinación del marco de actuación, el monitoreo de las actividades, la aplicación de sanciones en caso de que corresponda y el arbitraje entre las partes intervinientes. La tarifa es la variable más visible en este proceso, aunque la frecuencia, calidad del servicio e

inversiones son también dimensiones centrales en las decisiones de utilización, que a su vez se encuentran estrechamente relacionadas (Chisari y Ferro, 2011). Independientemente del modelo regulatorio⁴ que se opte y de las variables de control que sean seleccionadas, una de las tareas principales del regulador será fijar una tarifa tal que permita minimizar el precio que pagan los usuarios y que al mismo tiempo permita, cubrir los costos económicos de las empresas prestatarias y la generación de utilidades suficientes para realizar inversiones que permitan mejorar el servicio, es decir, una tarifa que permita la sostenibilidad financiera de la empresa, así como también prever la extensión de la cobertura hacia las áreas de crecimiento urbano territorial, sin perder de vista los principios de eficiencia y equidad.

En el sector transporte, la determinación de la tarifa siguiendo un criterios de eficiencia competitiva (precio = costo marginal) en muchos casos no es viable desde el punto de vista financiero por diferentes motivos, entre ellos por la dificultad existente en la determinación del costo marginal, en el caso del transporte urbano la dificultad radica en determinar cuál es el costo marginal para cada pasajero que utiliza el servicio dada la indivisibilidad que caracteriza al sistema así como también los diferentes servicios provistos (diferentes recorridos o paradas dentro de un recorrido); a lo anterior se deben sumar los costos fijos existentes, los cuales son relativamente altos (el precio igual al costo marginal podría no ser suficiente para cubrir los costos fijos de las empresas). Esto genera un desajuste financiero, introduciendo un trade-off entre eficiencia y viabilidad económica. Incluso más allá de las razones de eficiencia antes expuestas, la determinación tarifaria en relación a los costos marginales puede no ser viable desde la equidad y aceptabilidad política (de Rus Mendoza et.al, 2003). Establecer un precio igual al costo medio es la opción siguiente; sin embargo existen situaciones en las que la aplicación de los criterios de *Cost plus* o *Rate of Return Regulation*, arrojan una tarifa políticamente inviable.

⁴ Existen dos grandes grupos de modelos de regulación económica en el sector transporte: por costo de servicios o tasa de retorno (*Cost Plus or Rate of Return Regulation*) y precios tope (*Price Cap*). La descripción de los mismos escapa a los objetivos del trabajo.

Bajo la situación antes descrita una solución es el establecimiento de subsidios; sin embargo, en la determinación de los mismos se debe tener en cuenta, por un lado los costos que estos generan en la economía en su conjunto, por otro la limitación en los fondos públicos para su otorgamiento dada la restricción presupuestaria a la que a menudo se enfrentan los gobiernos. Como respuesta a lo anterior, en la mayoría de los casos se recurre a la implementación de diferentes mecanismos de tarificación, a través de los cuales se busca que los valores determinados permitan a las empresas cubrir sus costos pero al mismo tiempo evitando reducir al mínimo las pérdidas de eficiencia. En este sentido puede decirse que la determinación de la tarifa se convierte en un problema cuya solución es de segundo mejor (*second best*), es decir, dado que desde un punto de vista social no es viable seguir la regla del costo marginal, se debe determinar una tarifa por el uso del servicio que supere los costos marginales de las empresas prestatarias “(...) *de tal manera que la pérdida de bienestar social que se deriva de elevar los precios sea mínima*” (de Rus Mendoza et.al, 2003).

OTORGAMIENTO DE SUBSIDIOS

Puede definirse 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*” (OCDE, 1995 en ASAP, 2014). En el transporte público, la rentabilidad de los prestadores y la inclusión social son dos de los argumentos principales que permiten justificar su existencia.

Como se expuso en el apartado anterior, la estructura y el diseño tarifario empleado (incluyendo las transferencias otorgadas) deberá ser tal que permita la sostenibilidad, la eficiencia y la equidad en el sector (Ferro y Lentini, 2012). Sin embargo, es necesario tener presente que la tarea del regulador es compleja por diversos motivos, entre ellos: muchas veces estos objetivos son conflictivos entre sí obligando al regulador a determinar prioridades; son múltiples los agentes involucrados, volviendo compleja la trama de relaciones y además, en dicha actividad se entrecruzan aspectos técnicos, económicos y sociales.

Más allá de las razones que justifican o no la implementación de subsidios al sector, es necesario considerar la amplia clasificación que existe, dependiendo de, por ejemplo, a quienes se encuentran destinados; los mecanismos de focalización que son utilizados para llevar a cabo la distribución de los beneficios y al modo en que sean financiados.

Con respecto a quien o quienes reciben los subsidios vale decir que los mismos pueden estar dirigidos tanto a los prestatarios del servicio (oferta) como a los usuarios del mismo (demanda). Con respecto a los subsidios por el lado de la oferta, en su concesión suelen observarse tres objetivos principales: estimular un nivel deseado de producción del servicio; asegurar el acceso al servicio de determinados grupos sociales y reducir el costo de los insumos y de la provisión de infraestructura física de transporte (Castro y Szenkman, 2012 en ASAP, 2014). En base a esto puede plantearse básicamente dos formas de subsidios: al capital o infraestructura y subsidios destinados a cubrir los costos de funcionamiento. En general, debido a que los subsidios por el lado de la oferta están orientados a los prestadores del servicio, la discriminación o focalización por tipo de beneficiario que se puede realizar es prácticamente nula, excepto en aquellos casos donde la distribución se realiza en función del desempeño o de servicios específicos (servicios rurales y/o servicios no rentables desde el punto de vista financiero).

Por su parte, los subsidios a la demanda del transporte urbano por colectivo se expresan en una reducción de las tarifas que los usuarios pagan por la utilización de este modo de transporte. Éstos son de dos tipos: universales (o no dirigidos) y focalizados (o dirigidos). Mientras que los subsidios universales implican la reducción de la tarifa a todos los usuarios por igual⁵, los focalizados benefician a subconjuntos de usuarios, pudiendo ser éstos tanto implícitos como explícitos. Los primeros se reflejan en la imposición de una tarifa plana (aunque vigente en secciones), a partir de la cual se subsidia implícitamente a quienes realizan viajes más largos, conformando una especie de subsidio cruzado (Ferro y Lentini, 2012). Los explícitos poseen un grado mayor de complejidad. Por un lado, existen subsidios a determinados estratos sociales (*focalización por características de los*

⁵ Generalmente en estos casos los subsidios son percibidos por la oferta y no por los usuarios directos.

consumidores o categórica), como jubilados, estudiantes, personas que presentan algún tipo de discapacidad, etc. Por otro, es posible otorgar subsidios según “tipo de usuario” (*focalización por cantidades consumidas o por bloques de consumo*).

Por último, la financiación de los mismos puede darse a través de impuestos (tanto directos como indirectos, específicos o generales) o bien a través de la implementación de subsidios cruzados como se mencionó previamente. Otro aspecto a tener en cuenta son los costos administrativos implicados en los diferentes esquemas de subsidios.

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la inclusión social es uno de los aspectos a través de los cuales se justifica la presencia de subsidios en el transporte público de pasajeros. En vistas del mismo, uno de los aspectos que se deben tener en cuenta a la hora de diseñar la estructura de subsidios y poner en práctica la misma es si los mismos serán dirigidos al lado de la oferta o de la demanda y si se pondrán en marcha criterios de focalización, descriptos previamente.

Dado que todo gobierno debe determinar los subsidios a otorgar en base a un presupuesto limitado es prácticamente una utopía establecer esquemas de subsidios focalizados de tal modo que se pueda llegar a toda la población que necesite la ayuda. Siguiendo lo planteado por *Estupiñán et. al* (2007), no existe ningún esquema de subsidios que se encuentre perfectamente focalizado o estructurado, lo que genera que hogares que realmente necesiten del subsidio no puedan gozar del mismo o a la inversa (este último caso implicaría costos excesivos ya que existirían hogares que sin necesitar la ayuda, igualmente la reciban). Sin embargo debe tenerse en cuenta que las propiedades de la focalización serán mejores cuanto mayor sea el impacto en las personas de menores ingresos o en quienes realmente necesiten de la ayuda económica para poder utilizar el servicio. En todo caso se genera un trade-off donde son las autoridades encargadas quienes deberán optar por el tipo de focalización a realizar, en base a su presupuesto y los objetivos de políticas que posean.

Nuevamente es necesario destacar que los beneficiarios finales de tales subsidios son los usuarios del sistema. De este modo la transparencia es una de las características deseables que se espera que todo diseño tenga, ya que el hecho

de que los agentes involucrados conozcan quienes son los beneficiarios y cómo se financian reducirá la incertidumbre y las actividades de búsqueda de rentas o captación de los recursos disponibles. Sin embargo en la práctica esta característica suele no estar del todo presente (problemas de asimetría de información) por lo que el rol del regulador adquiere gran importancia, siendo éste quien deberá evitar que los beneficios de la implementación de los distintos tipos de subsidios recaigan sobre quien corresponda y no sobre otros agentes.

ANÁLISIS DE CASO: BAHÍA BLANCA

Caracterización del transporte público de pasajeros por colectivo

En Bahía Blanca, el funcionamiento del servicio público de transporte de pasajeros se encuentra circunscripto a un marco regulatorio, cuyos lineamientos centrales son estipulados por la ley 12953, sancionada en el año 2002 a través del Decreto Nº 2292/02 vigente para la provincia de Buenos Aires. Dicha norma define al transporte colectivo de pasajeros como servicio público y confiere a los municipios la potestad para otorgar concesiones, definir nuevas líneas y modificar las existentes. Estas facultades deben, no obstante, atender las reglamentaciones *establecidas en el capítulo VII, artículos 230 al 239 inclusive, de la Ley Orgánica Municipal y las disposiciones de la Ley Orgánica del Transporte de Pasajeros de la Provincia de Buenos Aires (Decreto-Ley 16378/957), su reglamentación y modificaciones*".

Así, el municipio de Bahía Blanca, a través de su órgano deliberativo (Honorable Concejo Deliberante) establece las condiciones de prestación del servicio.

En los últimos años, el crecimiento sostenido de la ciudad, los cambios registrados en la infraestructura vial, el surgimiento de nuevos barrios, entre otras razones, justificaron modificaciones en el trazado de los recorridos de las diferentes líneas que integran el sistema de transporte urbano de pasajeros por colectivo en la ciudad. No obstante, la mayoría sigue conservando como paso obligatorio la Plaza Rivadavia, punto central del área urbana. Esto se debe a que, a pesar de su expansión extensiva, gran parte de la población se desplaza hacia el micro y

macrocentro, donde tienen lugar la mayor parte de las actividades comerciales, de servicios, culturales e institucionales, volviendo crítica la conexión entre estos puntos atractores y los diferentes barrios de la ciudad. En el presente trabajo no se analiza la regulación del sistema en términos de cobertura espacial, por lo que el estudio de si la expansión territorial que ha tenido la ciudad de Bahía Blanca en los últimos años ha sido acompañada de un incremento del grado de cobertura territorial del transporte público por colectivo excede a los objetivos del trabajo.

A partir de la década de 1990 se han registrado diversos cambios en la composición de la oferta de transporte público de pasajeros por colectivo en la ciudad de Bahía Blanca, observándose un paulatino aumento de la concentración empresarial en el sector. A partir de la última década dicho proceso se ha intensificado, donde nuevas empresas comenzaron a brindar el servicio mientras que otras dejaron la plaza; de este modo en la actualidad la prestación del servicio quedó en manos de 3 empresas únicamente.

Puntualmente fueron dos los cambios sustanciales que modificaron la estructura de la oferta; las mismas tuvieron lugar en los años 2009 y 2012. En Marzo de 2009 el número de empresas prestatarias del servicio pasó de 5 a 3 empresas, todas ellas privadas: Lemos y Rodríguez S.A., Transporte Automotor Plaza S.A.C.I y Mayo S.A.T.A, estas dos últimas pertenecientes a la compañía *Grupo Plaza* (compañía que consiguió operar el 75% de las líneas en funcionamiento). Si bien estos cambios tenían como objetivo ofrecer un marco de negocios con mayores perspectivas de rentabilidad a los operadores privados, ello atentó contra la calidad del servicio. Problemas tales como las demoras en las frecuencias, el estado y mantenimiento de las unidades, entre otros, reflejados además en un alto grado de conflictividad social, llevaron a que las autoridades locales declararan en 2012 la caducidad del contrato con el *Grupo Plaza*⁶. A partir de la salida de esta compañía en Agosto de 2012, se produjo nuevamente una reconfiguración en la oferta, donde la prestación del servicio quedó en manos de 3 empresas: Lemos y Rodríguez S.A., Transporte Automotor San Gabriel S.A. y Bahía Blanca Transporte Sapem (BBTS), siendo esta última una unidad operativa de la

⁶ Grupo Plaza desembarcó en la ciudad de Bahía Blanca en el año 2009 para prestar el servicio de transporte urbano de pasajeros, celebrando un contrato con la comuna hasta el año 2019.

Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), entidad controlada por la comuna. El mapa de empresas prestatarias del servicio se mantiene desde entonces, constituyéndose en un servicio mixto. En este marco se busca estudiar la hipótesis de si la introducción de un operador de gestión estatal actuó como testigo en la fijación tarifaria, reduciendo las asimetrías existentes entre entes reguladores y regulador.

Actualmente cada empresa opera líneas con diferentes extensiones, tal como se puede ver en el cuadro N° 1, donde los recorridos más extensos realizados por determinadas líneas son compensados por recorridos más cortos realizados por líneas pertenecientes a la misma empresa. Esta información puede observarse con mayor claridad en el gráfico N° 1, el cual muestra el porcentaje de kilómetros recorridos por cada línea de colectivo en términos relativos al kilometraje total que realiza la empresa a la cual dicha línea pertenece.

Cuadro N° 1: Detalles de las empresas prestatarias del servicio en Bahía Blanca. 2013-2014.

| Operador | Líneas que opera | Extensión (en kilómetros) | Km teóricos totales recorridos por mes* | Pasajeros mensuales, promedio 2013 – 2014 | Pasajeros/km, promedio 2013-2014 |
|---|-------------------------|----------------------------------|--|--|---|
| Lemos y Rodríguez S.A | 500 | 45.5 | 85728.8 | 195149.947 | 2.28 |
| | 505 | 22.34 | 50466.06 | 138468.158 | 2.74 |
| | 507 | 35.12 | 42362 | 77060.4211 | 1.82 |
| | 513 | 29.9 | 67992.6 | 154056.421 | 2.26 |
| | 514 | 30.5 | 71559.1 | 198521.895 | 2.77 |
| | 519 | 40.69 | 76293.75 | 120665.947 | 1.58 |
| Total | | 204.05 | 394402.31 | 883922.79 | 2.24 |
| Transporte Automotor San Gabriel S.A | 503 | 34.85 | 52408.5 | 82730 | 1.58 |
| | 506 | 28.15 | 51784.5 | 131201.684 | 2.53 |
| | 509 | 21.19 | 37485.1 | 66252.6842 | 1.77 |
| | 512 | 29.55 | 52925 | 125690.053 | 2.37 |
| | 513Ex | 28.06 | 40153.9 | 65220** | 1.62 |
| | 516 | 26.9 | 47048 | 115911.684 | 2.46 |
| | 517 | 37.4 | 92101.24 | 228558.684 | 2.48 |
| | 518 | 24.72 | 51346.4 | 132929.737 | 2.59 |
| Total | | 231.117 | 425252.64 | 948494.53 | 2.2 |
| Bahía Transporte e Sapem | 502 | 26.07 | 58886.9 | 150209.158 | 2.55 |
| | 504 | 47.68 | 80769.9 | 135558.105 | 1.68 |
| | 519A | 41.07 | 68094.1 | 128418.737 | 1.88 |
| Total | | 114.82 | 207750.9 | 414186 | 2 |

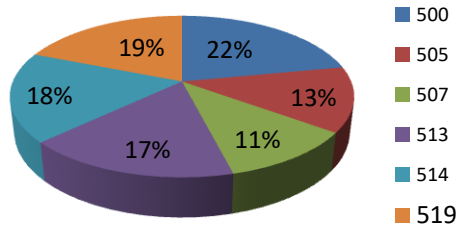
Fuente: elaboración propia.

*Las cifras correspondientes al total de Km recorridos por mes se calcularon utilizando el programa Goggle Earth, por lo que dichos valores pueden estar levemente sobreestimados o subestimados por imprecisiones en el cálculo del kilometraje, así como también debido a que los fines de semana algunas líneas de las operadoras realizan recorridos más cortos, sin embargo no hay información detallada de ellos en la página de transporte oficial imposibilitando la tarea de contabilizar los kilómetros totales recorrido los días feriados y fines de semana.

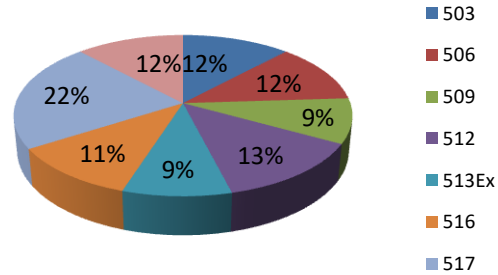
**La línea 513Ex comenzó a funcionar en el año 2014.

Gráfico N° 1: Porcentaje del recorrido total por línea de colectivo.

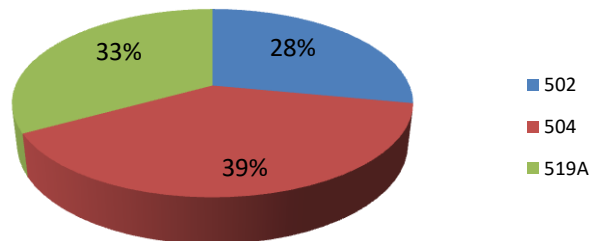
a) Empresa Lemos y Rodríguez S.A.



b) Empresa Transporte Automotor San Gabriel S.A



c) Empresa Bahía Transporte Sapem



Fuente: elaboración propia

De la información anterior se desprende el cuadro N° 2, en el cual se observa, en términos porcentuales, el peso que cada operar tiene en cada una de las variables consideradas. Al comparar la cantidad de líneas que opera cada empresa con los kilómetros recorridos se observa que la empresa más beneficiada en términos de recorrido es Transporte Automotor San Gabriel S.A, en tanto cada línea recorre menos en promedio que el resto. En términos relativos la peor posicionada con respecto a kilómetros relativos al número de líneas es la empresa Bahía Transporte Sapem, la cual recorre un 15% más que la proporción de líneas que opera; mientras que para Lemos y Rodríguez S.A este valor es del 9%. Por otro lado, al comparar la cantidad de líneas con el número de pasajeros transportados, la empresa mejor posicionada en términos relativos es Lemos y Rodríguez S.A, mientras que la peor posicionada es Transporte Automotor San Gabriel S.A ya que operando el 47% de las líneas capta el 42% del total

de pasajeros transportados por el sistema de transporte urbano por colectivo en la ciudad de Bahía Blanca.

Cuadro N° 2: Porcentajes de participación.

| Operador | Líneas que opera | Extensión (en kilómetros) | Km teóricos totales | Pasajeros mensuales |
|---|------------------|---------------------------|---------------------|---------------------|
| Lemos y Rodríguez S.A | 35.3% | 37.1% | 38.4% | 39.3% |
| Transporte Automotor San Gabriel | 47.1% | 42.0% | 41.4% | 42.2% |
| Bahía Transporte Sapem | 17.6% | 20.9% | 20.2% | 18.4% |

Fuente: elaboración propia.

Sintetizando ambos aspectos en el ratio pasajeros/kilómetro, al analizar de manera individual cada una de las líneas que prestan el servicio se observa que los ratios más bajo pertenecen a operadores privados, donde las líneas 519⁷ y 503 poseen un valor de 1.58. Sin embargo, si el análisis se realiza en términos de empresa –y no solamente por línea- los recorridos más largos en relación a los pasajeros transportados corresponden a las líneas que pertenecen a la empresa bajo gestión municipal (con un ratio de 2.24 presenta una diferencia de entre 10% y 12% con los operadores privados). Por otro lado, el ratio entre los prestadores privados es similar, pareciendo haber operado entre ellos una especie de reparto: uno detenta las líneas con mayor cantidad de pasajeros, mientras que el otro es compensado con recorridos más cortos. Estos resultados muestran una compensación no tarifaria desde la empresa estatal hacia los operadores privados; en otras palabras, dan cuenta de que la introducción de un operador de gestión estatal más que cumplir el rol de testigo en la fijación de tarifas y en el funcionamiento del sistema en general, ha irrumpido para operar las líneas menos rentables (ya sea en términos de pasajeros transportados o kilómetros recorridos). En caso de que el municipio tome como testigo a la empresa de gestión estatal, la fijación

⁷ Para el caso de la línea 519 se debe considerar que gran parte de su recorrido es realizado en ruta.

de tarifas en base a sus costos podría generar un beneficio extraordinario para los operadores privados que prestan el servicio en la ciudad.

Por otro lado, con respecto al sistema de expendio de pasajes, en las últimas décadas éste ha ido sufriendo modificaciones. Hasta principios de 1995 la venta y cobro de pasajes se realizó en la misma unidad operativa. Sin embargo debido a cuestiones vinculadas fundamentalmente a la falta de monedas y a la seguridad de los choferes debido al manejo de dinero, tanto a nivel nacional como provincial se avanzó para establecer sistemas de expendio automáticos. De este modo, a partir de Agosto de 1995 comenzó a funcionar en la ciudad el sistema “Tarjebus”⁸. Dicho sistema se caracterizó por la utilización del sistema prepago basado en tarjetas magnéticas no recargables de diferentes colores, cada uno de los cuales indicaba la categoría de usuarios. Debido a los inconvenientes económicos ocasionados en el sistema por los cambios acontecidos en el transporte de pasajeros local y que fueron descriptos con anterioridad, a partir de Agosto del año 2010 comenzó a funcionar el Sistema de Gestión de Pago del Transporte Público de Pasajeros a través del uso del monedero electrónico conocido como “Bahía Urbana”⁹; el mismo se caracterizó por la existencia de monederos electrónicos basados en tarjetas recargables de proximidad. Dicho sistema de expendio de pasajes fue implementado en un principio a través del software E-Bus desarrollado y gestionado por la firma EYCON, el cual en términos teóricos permitiría al municipio obtener información acerca de diferentes variables en tiempo real (tales como frecuencias y cantidad de pasajeros que se transportan cada día), gracias a la implementación de GPS en las distintas unidades (que permitiría monitorear también la calidad del servicio prestado), por otra parte tendría utilidad para los usuarios de manera directa ya que los mismos podrían consultar on-line y en tiempo real la ubicación de los colectivos. Sin embargo en Agosto de 2016 el municipio decidió

⁸ El sistema “Tarjebus” surgió a partir de la conformación de la Unión Transitorio de Empresas (UTE), la cual se conformó a partir de la unión de las compañías de transporte locales en 1994. A través de la UTE se financió la compra de los equipos necesarios para el establecimiento del sistema.

⁹ Desde Agosto de 2010 hasta principios de 2011 convivieron ambos sistemas de expendio de pasajes.

rescindir el contrato con dicha empresa¹⁰, argumentando que el servicio no fue brindado de manera adecuada (declaraciones de Tomás Marisco¹¹ en La Nueva, 14/07/2016), siendo el propio municipio quien se haría cargo del mantenimiento de las máquinas lectoras.

Posteriormente, en el marco de las modificaciones dispuestas por el Gobierno Nacional, a través de las cuales se estableció que los municipios que cuenten con una población mayor a 200 mil habitantes deberían implementar el Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE) para continuar en el régimen de Compensaciones Complementarias Provinciales (CCP) (descrito posteriormente), en enero de 2017 comenzó a funcionar SUBE¹². Este sistema se caracteriza por el hecho de que la recaudación por la venta de pasajes es girada a la Secretaría de Transporte, organismo nacional que luego envía el detalle de pasajeros transportados y la liquidación del subsidio a las compañías pertinentes. Si bien desde el punto de vista técnico el modo de funcionamiento es igual a la tarjeta “Bahía Urbana”, monederos electrónicos recargables, la tarjeta “SUBE” ofrece una nueva tecnología de validación de pasajes, permitiendo que, a diferencia de “Bahía Urbana” que solo podía ser recargada en los locales habilitados para tal fin, SUBE será recargable por medios electrónicos, entre los que se encuentran cajeros automáticos y home banking¹³ de diferentes bancos que operan en el país. Sin embargo, y más allá de especificidades técnicas, el principal motivo que justifica la implementación de SUBE se encuentra en que dicho sistema otorgaría una mayor transparencia y control de todas las variables en función de las cuales se determinan los subsidios que perciben las empresas de transporte en todo el país¹⁴. En otras

¹⁰ El contrato que el municipio tenía con la forma EYCON, el cual caducaría en el año 2018, no solo era en lo referido al transporte público de pasajeros sino también con respecto al funcionamiento del sistema de parquímetros. Ambos contratos fueron rescindidos.

¹¹ Tomás Marisco es el presidente de Bahía Transporte Sapem.

¹² SUBE funciona aún de manera simultánea con el sistema anterior, ya que el traspaso de los beneficios se está realizando de manera lenta.

¹³ Sin embargo, la posibilidad de recarga por home banking requiere también concurrir a un puesto habilitado para tal fin para que se acredite efectivamente el monto recargado.

¹⁴ Entre dichas variables se encuentra: kilómetros recorridos por unidad, día, mes e intervalo horario; cantidad de pasajeros transportados (según empresa, línea, ramal e interno, para cada período); cantidad de pasajeros transportados, clasificados según la tarifa, con las correspondientes discriminaciones temporales; parque automotor y detalle de la recaudación obtenida.

palabras, el funcionamiento del SUBE le permitiría al Estado Nacional tener acceso directo a determinados datos, como por ejemplo la cantidad de pasajeros transportados y de kilómetros recorridos, lo que contribuirían a realizar un cálculo más exacto del monto de subsidios que le corresponden a las empresas prestatarias del servicio en los distintos territorios del país.

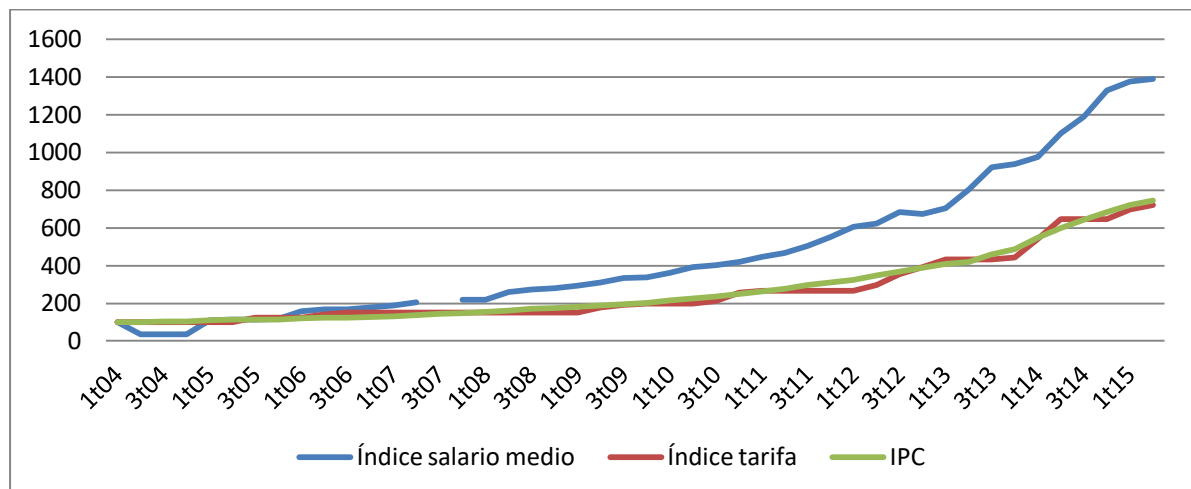
Cuadro tarifario y subsidios

Tal como se expuso anteriormente, la regulación del transporte urbano de pasajeros involucra diferentes aspectos (recorridos, frecuencias, paradas, etc.). Sin embargo, la determinación de la tarifa es, en la mayor parte de los casos, una de las variables más importantes a regular. En su fijación intervienen elementos de la oferta (e.g. los costos en los que deben incurrir las empresas prestatarias) y de la demanda (el poder adquisitivo de la población y la elasticidad precio).

En Bahía Blanca, el recorrido que deben realizar las diferentes líneas de colectivo se divide en 4 secciones donde el valor de la tarifa plana corresponde a la primer sección, y el mismo comienza a incrementarse en las secciones siguientes.

Al analizar la evolución de la tarifa del transporte público de pasajeros por colectivo en la ciudad de Bahía Blanca puede observarse rápidamente el notorio aumento que ésta ha sufrido en las últimas décadas. Sin embargo es a partir del año 2009 que se registra un constante y pronunciado aumento, pasando de un valor de 1.35 pesos en enero de 2009 a 12.55 pesos en enero de 2017, más de un 800% en solo 8 años. Sin embargo, si se compara dicha tarifa con los precios minoristas puede decirse que la misma se abarató con respecto al salario medio de los asalariados, mientras que mostró un aumento en términos porcentuales equivalente al de los precios minoristas (ver gráfico N° 2).

**Gráfico N° 2: Evolución de salario medio de asalariados, tarifa de colectivo e IPC.
Bahía Blanca. 2004 – 2015.**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro Regional de Estudios Económicos de Bahía Blanca Argentina (CREEBBA) y de la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC).

Por otra parte, analizando de manera conjunta la evolución de la tarifa y el número de pasajeros transportados se observa que, mientras que la tarifa de colectivo muestra una clara tendencia al alza, no ocurre lo mismo cuando se analiza la evolución de la demanda de tal servicio. La tendencia a la baja en dicha variable se acentúa en el período 2001-2002 debido a la crisis económica, política y social en la que se vio envuelta la economía argentina. A partir de finales de 2003 y con la recuperación de la actividad económica, la serie comienza a recuperarse, pero sin alcanzar los valores logrados en la década del '90. A grandes rasgos, la situación anterior puede deberse a una percepción de precariedad en la calidad del transporte urbano de pasajeros por parte de la población, que justifica la preferencia por otras alternativas de movilidad. Cabe mencionar que a partir del año 2013 se reduce sustancialmente la disponibilidad de información sobre tráfico de pasajeros en la ciudad de Bahía Blanca.

Subsidios a la demanda

Los subsidios universales que rigen el transporte urbano de pasajeros en Bahía Blanca son financiados por autoridades locales y nacionales.

Al mismo tiempo, y a partir de la implementación del Sistema de Gestión de Pago del Transporte Público de Pasajeros en el año 2010, se otorgan subsidios focalizados según bloques de consumo los cuales se definen en función de la cantidad de pasajes utilizada por cada usuario en el transcurso de un mes, permitiendo realizar la clasificación de “usuarios frecuentes” y “usuarios eventuales”. Por otra parte, la implementación de la tarjeta “Bahía Urbana” dio la posibilidad de personalización, con tarifas diferenciales, con el objetivo de poder obtener mayor información sobre la demanda existente en el sector. En la tabla N° 1 se expresa el cuadro tarifario vigente a partir de enero de 2017.

Tabla N° 1: Cuadro Tarifario vigente a Enero de 2017. Bahía Blanca.

| Sección | Tarjeta sin personalizar | Tarjeta personalizada | 20 pasajes | 40 pasajes | 60 pasajes | Pase libre |
|---|--------------------------|-----------------------|------------|------------|------------|-------------------------|
| 1° | \$12,55 | \$10,66 | \$192 | \$312 | \$438 | \$552 uso individual |
| 2° | \$14,10 | \$11,70 | \$211 | \$350 | \$492 | |
| 3° | \$14,85 | \$12,62 | \$227 | \$360 | \$516 | |
| LA VIGENCIA DEL ABONO ES DE 35 DÍAS A PARTIR DEL MOMENTO DE LA COMPRA | | | | | | |

Fuente: Bahía Blanca Transporte Sapem, disponible en <http://www.bahiatransporte.com.ar/>

El reemplazo de “Bahía Urbana” por SUBE mantiene la estructura tarifaria y de subsidios anteriores (entre los que se encuentran el pase libre mensual y el sistema de precios para el usuario frecuente) además de permitir el acceso de los pasajeros locales a los beneficios nacionales. Entre ellos, el subsidio focalizado del 45% de la tarifa a jubilados y pensionados, excombatientes de la Guerra de Malvinas, beneficiarios de programas sociales (Asignación Universal por Hijo, Plan Progresar y Jefes de Hogar), quienes tengan asignación por embarazo, personal de trabajo doméstico, beneficiarios de los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, quienes posean monotributo social y los beneficiarios de pensiones no contributivas; por lo tanto el establecimiento de tales subsidios implican que dichos tipos de usuarios abonarán en Bahía Blanca una tarifa de \$6.90¹⁵ correspondiente a la primera sección, mientras que en el resto del territorio nacional abonará solo el 55% del valor del pasaje. Con respecto al boleto estudiantil, en Agosto de 2015 se sancionó la ley provincial 14735, a través de

¹⁵ En base a la tarifa plana de \$12.50 vigente a partir de Enero de 2017.

la cual se estableció un régimen especial de boleto destino a alumnos pertenecientes a todos los niveles de instituciones educativas públicas de gestión estatal y de gestión privada con aportes del Estado radicados en la Provincia de Buenos Aires. Dicho régimen establece la gratuidad del boleto para estudiantes pertenecientes a los niveles inicial, primario, medio, terciario, superior universitario, formación profesional y bachilleratos populares, determinando que la cantidad de viajes autorizados por usuarios no deben superar los 50 viajes mensuales en caso de los estudiantes de nivel primario y secundario y los 45 viajes mensuales para terciarios/universitarios¹⁶. Sin embargo la reglamentación de dicha ley en Bahía Blanca comenzó a llevarse a cabo recién a partir de 2017, debido a inconvenientes en cuanto al modo de financiamiento.

Subsidios a la oferta

En Argentina, luego de la crisis de 2001 y la posterior salida de la convertibilidad y devaluación de la moneda nacional, se produjo un fuerte desfase tarifario, donde se registraron tarifas con atraso respecto del nivel general de precios. Como consecuencia de lo anterior, se produjo un aumento en los costos de provisión del servicio para las empresas prestatarias, donde el aumento de los insumos fue mayor al de las tarifas; entre 2001 y 2004 el precio del gasoil aumentó un 175% mientras que el valor de la tarifa del transporte urbano de pasajeros en Bahía Blanca se incrementó sólo en un 12.5%. A partir de 2004, cuando la variación en el precio del gasoil se estabilizó, el sistema comienza a recuperar parcialmente la cantidad de pasajeros transportados, al tiempo que la tarifa de colectivo registra fuertes incrementos. En otras palabras, la caída en la rentabilidad de dicho sector ocurrió por aumento de costos no compensados por aumentos de tarifa y por la compresión en la recaudación ocasionada por una caída en los volúmenes transportados. Desde el lado de la demanda, a partir de fines de 2001 principios de 2002, se observó una contracción de la misma, donde, si bien, como se mencionó anteriormente, se produjo un abaratamiento relativo del transporte de pasajeros (debido a que el precio de otros bienes y servicios aumentaron relativamente

¹⁶ En el caso de estudiantes terciarios/universitarios se les exige la condición de regularidad para poder acceder a los beneficios.

más), dicha caída podría ser explicada a partir de un efecto ingreso, donde la disminución en los niveles de ingresos de la población y de la actividad generó una contracción en el sector tal que compensó la caída del precio relativo, es decir, que a pesar de que en términos relativos el precio del transporte de pasajeros por colectivo se abarató, se observó una notoria caída en el volumen de pasajeros transportados, lo que podría ser explicado por una baja general en los niveles de ingreso de las familias que dejaron de consumir (o disminuyeron su consumo) de este servicio. Otra posible causa de la contracción de la demanda en el sector podría ser la presencia de niveles precarios de prestación del servicio que impulsó a los hogares a sustituir el colectivo como medio de transporte por el automóvil u otros medios. Sin embargo, dicho análisis excede los objetivos del trabajo.

En este contexto, y en el marco de una política generalizada de congelamiento de tarifas de los servicios públicos en el principio de la salida de la crisis (2001 – 2004), el gobierno nacional implementó un esquema de subsidios, el cual tenía como principal objetivo reducir la brecha entre los costos de las empresas prestatarias y las tarifas, buscando evitar de este modo que el aumento en los costos operativos de las empresas se trasladase a los usuarios. Los subsidios a otorgar se destinaron a la oferta en forma de transferencias directas a las empresas prestatarias. El financiamiento provino de diversas fuentes, entre ellas: tasas sobre la recaudación impositiva (gasol), instrumentos financieros, partidas del presupuesto nacional y aportes directos del Tesoro (ASAP, 2014).

En el año 2001 y por medio del decreto 976/01 se creó el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte (FFSIT), fondo de carácter extrapresupuestario en el cual se depositaban los subsidios estatales destinados al transporte. En sus comienzos el FFSIT estaba compuesto por el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER); luego de la creación del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU) en el año 2002 los fondos del fideicomiso fueron dirigidos a dicho sistema. A partir de entonces el SISTAU junto con el SIFER formó parte del Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SISTRANS), división del FFSIT. El FFSIT obtiene sus recursos del Tesoro Nacional, El Banco Nación de la Argentina (BNA) e ingresos obtenidos por la emisión de deuda del BNA.

La creación del SISTAU buscaba subsidiar las operaciones del transporte público automotor en todas las provincias de Argentina ante la caída de la demanda de transporte ocurrida luego de la crisis. Dicho sistema se financiaba con un impuesto al gasoil, equivalente al 18,5% del precio. Sin embargo, lo recaudado por dicho impuesto se volvió progresivamente insuficiente para financiar brecha entre costos e ingresos de los operadores de transporte público. Ante esta situación, en el año 2006, el gobierno nacional decidió destinar fondos del tesoro para financiar a dicho sector. Mediante el decreto 678/06 se creó el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC), destinado a compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros de carácter urbano y suburbano en el área metropolitana de Buenos Aires. Meses más tarde, por medio del decreto 98/07, se configuró el régimen de Compensaciones Complementarias Provinciales (CCP), que incluyó a las empresas del interior del país al esquema anterior. El financiamiento del régimen CCP se realiza por medio de las reservas de liquidez que ingresan al sistema en concepto de impuesto sobre el gasoil, más un porcentaje de los recursos del FFSIT. Estos regímenes de subsidios rigen actualmente y son otorgados mensualmente a las empresas prestatarias del transporte público de pasajeros¹⁷.

Según un informe de la Auditoría General de la Nación del año 2013, las empresas radicadas en la provincia de Buenos Aires (excluida la región metropolitana) son las que

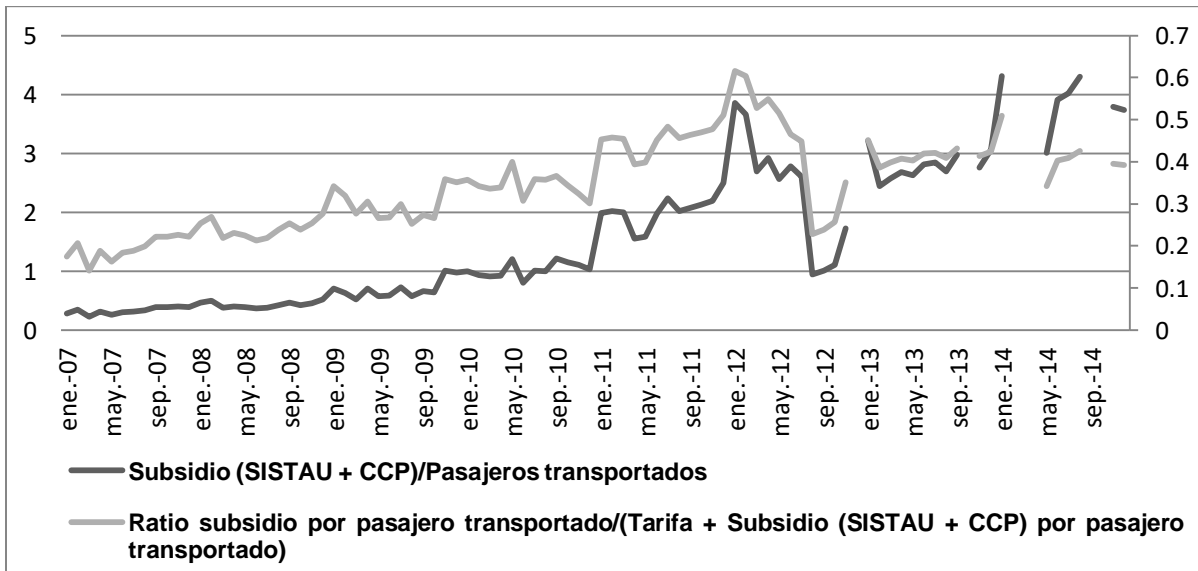
¹⁷ Parámetros de liquidación de compensaciones tarifarias (SISTAU, CCP y RCC) (Resolución 395 - E/2016 “Proceso de Liquidación de Compensaciones Tarifarias”):

1. *Unidades computables*: Las unidades computables son las unidades habilitadas (cantidad de vehículos no impugnados informados por la Comisión Nacional de regulación del transporte –C.N.R.T) que recorren un mínimo de 4.500 kilómetros promedio teóricos mensuales por vehículo.
2. *Agentes computables*: Los agentes son los empleados, socios cooperativos y titulares que prestan servicios por sí o a favor de una persona jurídica prestadora de servicios públicos por automotor de pasajeros.
3. *Kilómetros computables*: Para cada período el parámetro kilómetros computables surge de la determinación de los kilómetros de referencia de cada operador y de cada agrupamiento tarifario, vigente en el cálculo de Costos e ingresos medios de los servicios de transporte de pasajeros urbanos y suburbanos de la región metropolitana de Buenos Aires, aprobado semestralmente conforme lo dispuesto en el artículo 3° de la Resolución Nº 39 de fecha 5 de febrero de 2014 del ex -Ministerio del Interior y Transporte.
4. *Cupo de gasoil asignado según kilómetros*: surge de la sumatoria de los consumos calculados por la C.N.R.T para un servicio determinado, para cada período, de acuerdo a lo normado por la Resolución Nº 23/2003 de la ex - Secretaría de Transporte.

(41%), sin embargo la empresa Transporte Automotor San Gabriel S.A obtuvo apenas un 1% menos (40%), mientras que Bahía Transporte Sapem se vio beneficiada con el 19% del total en concepto de subsidios SISTAU y CCP.

Por otro lado, al dividir el monto total de los subsidios percibidos (SISTAU + CCP) por los 3 operadores locales de transporte urbano por la cantidad de pasajeros transportados se registra una tendencia ascendente, especialmente a partir de principios de 2011 (gráfico N° 4). A fines de 2014 dichos subsidios representaban un 60% del valor de la tarifa que abonaban los usuarios. Al mismo tiempo, el valor del subsidio obtenido por pasajero transportado permite dar una idea sobre el peso que tales subsidios tienen en la prestación del servicio, fundamentalmente si se realiza un análisis conjunto de dicho valor y el de la tarifa de colectivo; este análisis permite además, al sumar ambos valores (el valor de la tarifa y el monto de subsidios que las empresas reciben por pasajeros), aproximar el valor que los usuarios deberían afrontar de no existir las transferencias.

Gráfico N° 4: Subsidio por pasajero transportado (2007 – 2014)



Fuente: elaboración propia en base a datos obtenidos del Ministerio de Transporte y de la Dirección de Tránsito y Transporte de la Municipalidad de Bahía Blanca.

Aclaración: la discontinuidad en la línea se debe a la ausencia de datos referidos al total de pasajeros que emplearon el transporte público por colectivo en la ciudad de Bahía Blanca en dichos meses puntualmente.

Continuando con el análisis de los subsidios obtenidos por las empresas que prestan el servicio en Bahía Blanca se observa que la tendencia de los valores anteriores se mantuvieron tanto para el año 2015 como 2016, aunque con la salvedad de que a partir de 2015 fue la empresa Transporte Automotor San Gabriel S.A quien recibió el mayor monto en concepto de subsidios, con un 43% del total, seguida por Lemos y Rodríguez S.A, con un 38% y por último Bahía Transporte Sapem con el 19% del total.

Al analizar comparativamente los ratios pasajeros/kilómetros y subsidios/pasajeros transportados se esperaría que las empresas que presenten un menor ratio pasajeros/kilómetro reciban un monto mayor de subsidios por pasajero ya que trasladan comparativamente menos pasajeros por kilometro recorrido. Lo anterior se cumple en el caso de Bahía Blanca solo al comparar los valores de los ratios construidos para la empresa Transporte Automotor San Gabriel y Bahía Transporte SAPEM (ver cuadro N° 3), donde este último recibe un 8% más en concepto de subsidios por pasajero transportado, mientras que su ratio pasajeros/kilometro es menor en un 10%. Sin embargo, al comparar el operador de gestión estatal con la empresa Lemos y Rodríguez S.A se observa que esta última recibe un 1,3% más de subsidios por pasajero transportado que Bahía Transporte SAPEM, a pesar de que el ratio pasajeros transportados por kilometro recorrido es mayor en un 12% para el operador privado.

Cuadro N° 3: Ratios pasajeros/kilómetros y subsidios/pasajeros. 2013-2014

| <i>Empresa</i> | <i>Ratio pasajeros/km</i> | <i>Subsidio/pasajero</i> |
|---|---------------------------|--------------------------|
| <i>Lemos y Rodríguez S.A</i> | 2.24 | 3.98 |
| <i>Transporte Automotor San Gabriel S.A</i> | 2.2 | 3.63 |
| <i>Bahía Transporte Sapem</i> | 2 | 3.93 |

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente al SISTAU, RCC y CCP, y también como consecuencia de la crisis del año 2001, el Poder Ejecutivo Nacional suscribió el “Convenio de Estabilidad de Suministro del Gasoil” con empresas refinadoras y productoras de hidrocarburos, permitiendo de este modo que algunos sectores del transporte de pasajeros y de cargas, entre ellos el transporte público de pasajeros por colectivo, pudiese acceder a un precio diferencial de dicho insumo. La determinación del cupo de gasoil a precio

diferencial sobre el volumen total de gasoil consumido, entre los distintos beneficiarios de jurisdicción nacional, provincial y municipal, se realiza en base a una fórmula para el cálculo del consumo total de combustible (m³), donde las variables a contemplar son las siguientes: cantidad de vehículos y tipo de chasis del prestatario; kilómetros totales mensuales recorridos; consumo promedio por tipo de chasis; coeficientes por kilómetros improductivos y de consumos improductivos. El mismo es financiado con fondos del Tesoro Nacional y derechos de exportación que deberían pagar las empresas petroleras (Auditoría General de la Nación, 2013).

Si bien en el presente trabajo se pretendió describir de manera concisa y clara los subsidios otorgados a la ciudad de Bahía Blanca, no se debe perder de vista la gran complejidad que reviste la trama de subsidios en el sector transporte en Argentina, tanto en lo referido a la variables como a los parámetros que se deben tener en cuenta a la hora de analizar los aspectos de distribución y aplicación, volviendo complejo los procesos de auditoría y control.

CONCLUSIÓN

Los sistemas de transporte constituyen el medio por el cual las personas gozan de *accesibilidad* y *movilidad*. Sin embargo es preciso también tener presente las problemáticas a ellos relacionadas, que obstaculizan de algún modo que la función antes mencionada se lleve a cabo. Además, y en lo respectivo al transporte público de pasajeros, es a partir de una serie de razones, que se aprecia la importancia de la regulación del servicio por parte del Estado, entre otras cosas para poder lograr la prestación de un servicio integral, inclusivo y sostenible en el tiempo, donde la inclusión debería ser uno de sus principales objetivos a lograr, ya que de lo contrario contribuiría a la profundización de situación de inequidad y desigualdad social dentro de un mismo territorio.

Con respecto al funcionamiento del transporte público de pasajeros en Bahía Blanca es preciso resaltar las diversas transformaciones que se han llevado a cabo en las últimas décadas y que han conducido a que actualmente sean solo 3 empresas las que concentran la prestación del servicio, con la característica de que el modo de provisión

del servicio ya no es esencialmente privado como era anteriormente sino que se transformó en una estructura mixta con prestadores privados y públicos.

Al estudiar el ratio pasajeros transportados por kilometro recorrido se observó una diferencia de 10-12% a favor de los operadores privados, cuyas dimensiones difieren, ya que mientras uno de los operadores privados se beneficia con líneas más concurridas en cantidad de pasajeros, el otro se ve beneficiado con recorridos más cortos.

Con respecto a la hipótesis planteada, en el caso de la ciudad de Bahía Blanca no se cumpliría la disminución de asimetrías a partir de la incorporación de un prestador de gestión pública, ya que, según los resultados obtenidos, la empresa Bahía Transporte Sapem opera las líneas con los recorridos más extensos en términos relativos y/o con menor concurrencia de pasajeros. Por lo que, de no considerarse estos elementos, la fijación de tarifas que utilice como guía los costos de dicha empresa podría generar beneficios extraordinarios para los operadores privados.

Por último, es importante resaltar la necesidad de transparentar la estructura de costos y subsidios del sector a fin de poder evaluar la armonía entre el establecimiento de las tarifas y los costos de operación. Sumado a ello, la necesidad de una mayor coordinación entre todos los agentes involucrados, tanto privados como públicos, y donde se le otorgue mayor preponderancia a los intereses de los usuarios (objetivos que se buscan lograr con la implementación de SUBE).

REFERENCIAS

- Alcántara Vasconcellos, E. (2010). Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad. Bogotá: CAF.
- Auditoría General de la Nación (2013). Informe de Auditoría. Gerencia de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos; Departamento de Control del Sector Transporte.
- Chisari, O., & Ferro, G. (2011). Tópicos de Economía de la Regulación de los Servicios Públicos. Buenos Aires, Ediciones UADE-Universidad Argentina de la Empresa.
- Asociación Argentina de Presupuesto, (ASAP) (2014). Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte.
- de Rus Mendoza, G., Campos, J., & Nombela, G. (2003). Economía del transporte. Antoni Bosch Editor.
- Estupiñán, N., Gómez-Lobo, A., Muñoz-Raskin, R., & Serebrisky, T. (2007). Affordability and subsidies in public urban transport: what do we mean, what can be done?. Policy Research Working Paper 4440. The World Bank.
- Ferro, G., & Lentini, E. (2012). Infraestructura y equidad social: experiencias en agua potable, saneamiento y transporte urbano de pasajeros en América Latina (No. 6362). Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kralich, S. (2011). Reflexiones sobre los cambios habidos en la movilidad diaria metropolitana. Voces en el Fénix. Volumen 9, p.78-83.
- Regoli Roa, S. (2007). La regulación del Transporte Público Urbano de Pasajeros: El caso de la ciudad de Santa Fe. Tesis de Magister.

Fuentes de información:

- Bahía Blanca Transporte SAPEM. Disponible en <http://www.bahiatransporte.com.ar/tarjeta-bahia-urbana>
- Decreto DNU 678 (2006). Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=116805>

- Decreto DNU 98 (2007). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=125227>
- Decreto N° 976 (2001). Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=68137>
- La Nueva (14/07/2016) “La comuna dio de baja el contrato con la empresa de la tarjeta Urbana”. Recuperado de <http://www.lanueva.com/la-ciudad/872363/la-comuna-decidio-dar-de-baja-el-contrato-con-la-empresa-que-mantiene-la-tarjeta-urbana.html>
- La Nueva Provincia (12/10/2010) “Rigen nuevas tarifas para el transporte por colectivo a partir de noviembre”.
- La Nueva Provincia (27/02/2011) “Tarjebus: el fin de la historia”. Recuperado de <http://www.lanueva.com/sociedad-impresa/415527/tarjebus-el-fin-de-la-historia.html>
- Ley N° 12953 (2002). Provincia de Buenos Aires. Disponible en www.saij.gov.ar
- Ley N° 14735 (2015). Creación de un régimen especial de boleto estudiantil. Provincia de Buenos Aires. Disponible en www.saij.gov.ar
- Ley N° 16378 (1957). Ley orgánica del transporte de pasajeros de la provincia de Buenos Aires. Disponible en <https://www.hcdiputados-ba.gov.ar/refleg/dl195716378.pdf>
- Ley N° 6769 (1958). Ley orgánica de las municipalidades. Disponible en <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-58-6769.html>
- Ministerio de Transporte de la Nación. Disponible en <http://www.transporte.gov.ar/content/subsidios/>
- Resolución 395 – E/2016 (2016). Proceso de liquidación de compensaciones tarifarias. Disponible en www.saij.gov.ar