



**JUNIO  
2021**

# INFORME DE COYUNTURA

- **PRECIO, TIEMPO Y SEGURIDAD, PILARES COMUNES DEL TRANSPORTE PÚBLICO**

Soluciones viejas

- **TRANSPARENCIA: ESCONDIENDO NÚMEROS**

Pocos datos públicos

## AUTORES

Nahuel Ríos  
María Lobo Murga  
Clemente Babot  
Equipo de Políticas Públicas FyL



Federalismo  
y Libertad



Políticas Públicas

Apoya



FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG Für die Freiheit.

# PRECIO, TIEMPO Y SEGURIDAD, PILARES COMUNES DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Nahuel Rios - Clemente Babot

El transporte desempeña un papel esencial en la prosperidad económica sostenida de una ciudad. En el mundo las ciudades buscan información de movilidad de sus ciudadanos, mediante tecnologías que pueden conectar con personas, lugares y productos utilizando una amplia gama de datos a través de IoT, inteligencia artificial y otras tecnologías digitales.

Nuestra provincia parece quedada en la prehistoria de la gestión urbana. En los últimos meses se planteo una fuerte discusión sobre la intensión de estatizar al transporte urbano de pasajeros debido a la mala calidad del servicio prestado y el elevado costo de la tarifa.

Pero es importante recordar que las empresas estatales de cualquier tipo en Argentina tienen una o más de las siguientes características: son ineficientes, prestan servicios de baja calidad y son focos de corrupción. Los servicios públicos estuvieron en manos del estado durante décadas brindando servicios de pésima calidad hasta que fueron privatizados. Más allá de las cuestiones sobre la forma en que fueron privatizados, los servicios ampliaron su cobertura y mejoraron la calidad.

Proponer estatizar un servicio es volver a discusiones del pasado, es buscar soluciones en recetas fracasadas en nuestro país.

Según el Banco Mundial en Urban Transport Tool Kit, “Un monopolio puede ser de propiedad pública o privada. En casi todos los casos, no es aconsejable instituir una estructura de monopolio público. La experiencia de los países en desarrollo de todo el mundo muestra que los monopolios públicos no ofrecen un servicio de transporte público sostenible”

**Una empresa para perdurar en el tiempo debe ser económica y financieramente sustentable. Debe generar ingresos que le permitan cubrir sus costos y obtener un beneficio que motive al empresario a continuar en la actividad.**

En las empresas de servicios públicos la lógica es idéntica. La diferencia esta en que, tanto al precio de venta, como a las condiciones del servicio, las fija un organismo regulador. Estas condiciones de operación deben estructurar una ecuación económica y financieramente sostenible. En muchos casos, los costos pueden ser cubiertos parcialmente con subsidios para lograr cubrir esta ecuación.



# PRECIO, TIEMPO Y SEGURIDAD, PILARES COMUNES DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Dado que el servicio de transporte urbano requiere de inversiones de mediano y largo plazo se necesita previsibilidad de parte del regulador para incentivar al empresario a invertir. Esto implica un marco regulatorio claro, transparente y estable.

Para cumplir con esto la municipalidad que esta encargada del transporte urbano debe contar con un marco regulatorio adecuado y con algo fundamental: equipos técnicos calificados para controlar a los prestadores del servicio. Es fundamental que se publiquen constantemente estadísticas de puntualidad, tiempo de recorrido, estado de las unidades, costos de operación por km recorrido, pasajeros transportados y otros indicadores por cada corredor, con el objetivo de mostrar públicamente la gestión del servicio.

El objetivo de todo este esquema apunta a brindar al usuario un servicio de calidad. Por lo tanto, el regulador debe velar por que se cumplan los requisitos exigidos al prestador del servicio.

## UN POCO DE HISTORIA

Durante décadas el servicio funciono mediante la utilización de una fórmula que incluía los costos de operación de una empresa promedio. Esto permitía calcular la actualización del boleto de una forma objetiva. Hasta ese momento el servicio podía sustentarse con los ingresos de la venta de boletos sin la necesidad de subsidios.

A partir de 2003, comienza a subsidiarse al sistema de transporte y paulatinamente se abandono la formula de actualización de costos.

## SUBSIDIOS E IMPUESTOS

Las empresas de transporte son empresas de capitales privados. Sin embargo, los precios de sus servicios son determinados por el Estado. Esto es una señal de que el empresariado tiene que hacer frente a los impuestos, pagos de servicios, pagos de personal, combustible, mantenimiento y compra de unidades, además de administrarse para poder cumplir con todos estos costos según las estipulaciones de regulador. Es de esperar que, si el sistema no puede cubrir los gastos para su funcionamiento por limitaciones en los precios y el exceso de impuestos, el Estado tenga que subsidiar a las empresas.

### Subsidios Recibidos - Enero-Marzo

En miles de pesos constantes - Marzo 2021

	2020	2021	
Nacional	640.900	585.600	
Provincial	295.976	543.000	
<b>Total</b>	<b>936.876</b>	<b>1.128.600</b>	<b>20%</b>

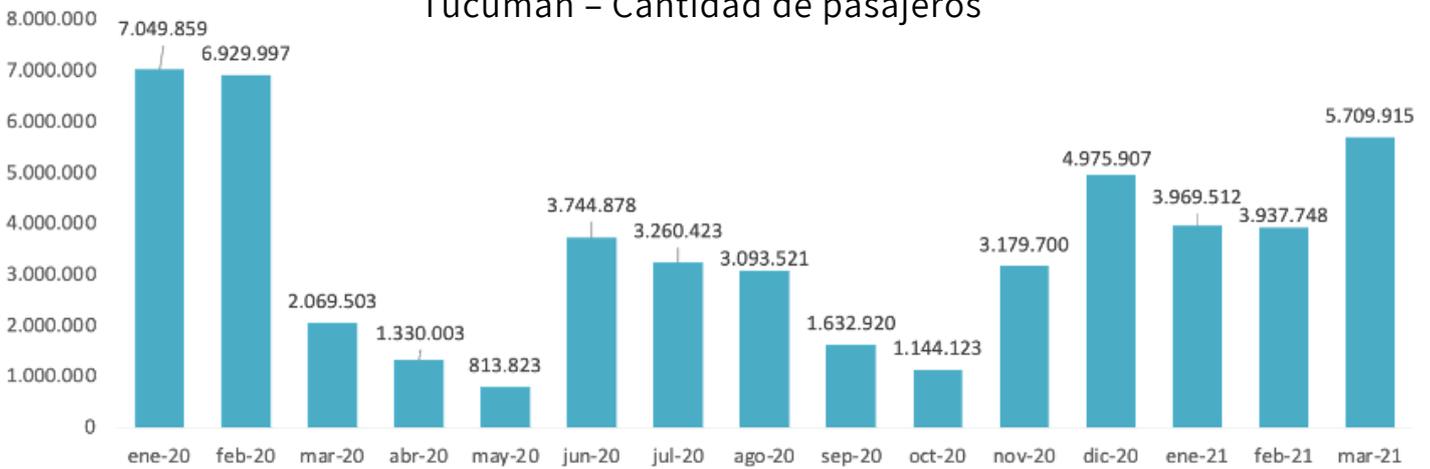
Fuente: Elaborado en base a FFSIT (Fondo Fiduciario al Sistema de Infraestructura del Transporte), Ministerio de Transporte Nacional.

Actualmente las empresas reciben subsidios por parte de nación y de provincia. Según datos obtenidos, los subsidios recibidos en el primer trimestre de 2021 son un 20% superiores al año anterior en términos reales (actualizados por inflación). Para el mismo periodo el número de pasajeros transportados en toda la provincia cayó 15% entre trimestres. El peor mes fue mayo de 2020, cuando se transportaron una 90% menos que en el mes de enero del mismo año.

# PRECIO, TIEMPO Y SEGURIDAD, PILARES COMUNES DEL TRANSPORTE PÚBLICO

## Transporte de Pasajeros para el área Ciudadana, Metropolitana y Rural

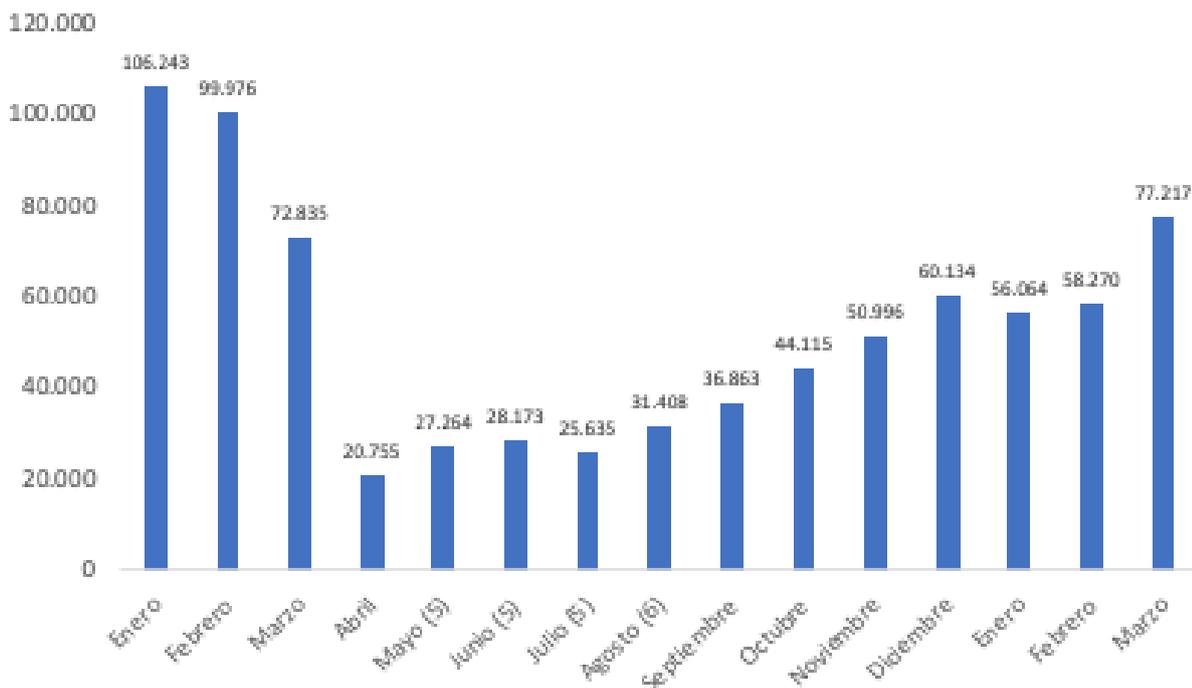
### Tucumán – Cantidad de pasajeros



Fuente: Elaborado en base AETAT

Para tener una referencia de la evolución de la cantidad de pasajeros transportados de otras jurisdicciones, se considera la evolución de este indicador en el AMBA. Los números muestran una situación similar, pero con una caída menos pronunciada entre enero y abril de 2020. En Tucumán la cantidad bajó a un decimo, mientras que en AMBA fue a un quinto los pasajeros transportados en enero respecto de abril.

## Transporte de pasajeros para el área metropolitana de pasajeros (AMBA) en miles de personas



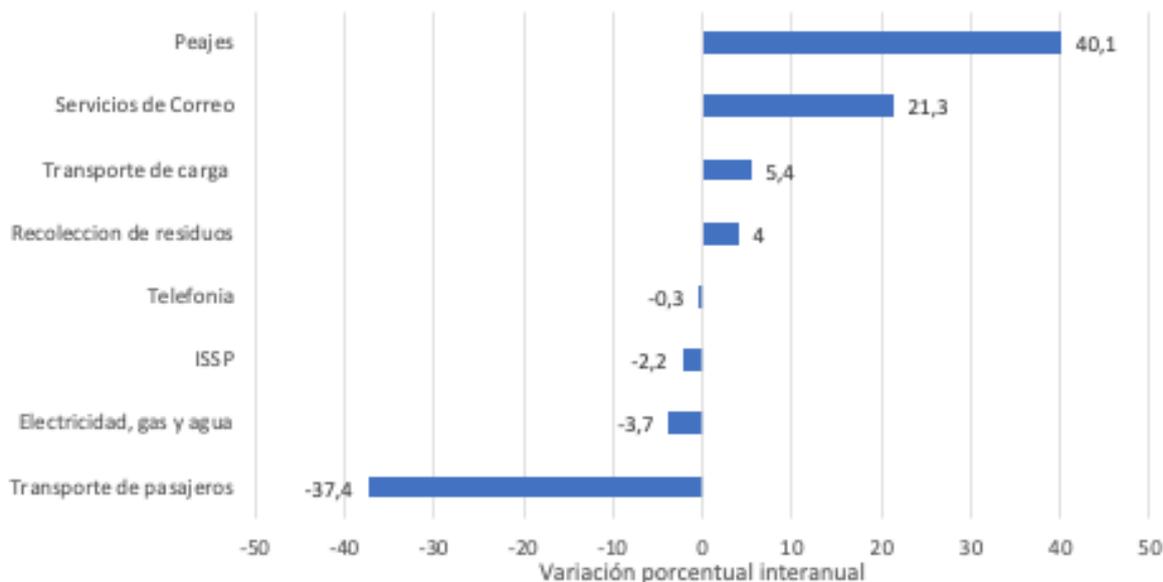
Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio. Dirección de Estadísticas del Sector Terciario y Precios. Elaborado en base a datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y Sistema Único de Boleto Electrónico (SUBE)

# PRECIO, TIEMPO Y SEGURIDAD, PILARES COMUNES DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Indicador sintético de servicios públicos, índice nivel general y sectores.

Serie original, base 2004=100, variación porcentual interanual.

Marzo 2020-marzo 2021



Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Estadísticas y Precios de la Producción y el Comercio, Dirección de Estadísticas del Sector Terciario y Precios

Claramente la falta de pasajeros transportados alteró sustancialmente los ingresos de las empresas y desbalanceando su situación económica y financiera.

A esto se suma que el pasaje urbano básico se mantuvo sin alteraciones entre diciembre de 2019 y junio 2021. En junio se realizó una actualización del 50%, subiendo de \$30 a \$45. En ese mismo período el índice de precios al consumidor de Tucumán subió un 64%.

Podríamos buscar un sentido al subsidio con la idea de mantener un precio bajo por cada viaje, considerando que la provincia tiene condiciones socio-económicas muy desfavorables.

Ahora bien, esto es algo contradictorio, ya que mientras los distintos niveles de gobierno cobran impuestos sobre cada viaje, transferencias o gastos en insumos, luego debe darles un subsidio a estas empresas.

A modo de ejemplo, una empresa de transporte debe afrontar las siguientes cargas impositivas:

- IVA: Impuesto al valor agregado 10,5%
- Impuesto a las ganancias 35%
- Impuesto a los débitos y créditos 0,6%
- IIBB: Ingresos brutos 3,5%
- TEM: Tributo de emergencia municipal
- Vía pública 1,5%

A estos se les debe sumar los impuestos indirectos como el impuesto a los combustibles, IVA sobre combustibles y todos los impuestos relacionados al uso de insumos para las unidades. También deben pagar impuestos como salud pública por cada empleado que tenga la empresa, y todos los aportes y contribuciones de los mismos. Por último, las empresas están obligadas a usar el sistema de tarjetas ciudadanas que cobran un 8% por sobre lo recaudado.

# PRECIO, TIEMPO Y SEGURIDAD, PILARES COMUNES DEL TRANSPORTE PÚBLICO

## PORQUE SUBSIDIAR

Décadas atrás el sistema de transporte público de pasajeros funcionaba sin subsidios. Pero la inflación creciente y las falencias de la regulación atrasaron los ingresos frente a los costos y provocaron el desfasaje que llega a la fecha a subsidiar a las empresas de transporte.

Los costos de prestar el servicio pueden ser determinados por cuadros técnicos del mismo gobierno municipal, provincial e incluso con las universidades. En base a estos cálculos establecer el boleto adecuado para la prestación del servicio en base a la calidad requerida. Todo esto sin la intervención del oportunismo político.

Como reza el dicho “no existen los almuerzos gratis”, ya que siempre alguien debe pagarlos. Lo mismo sucede con cualquier bien o servicio. El transporte público también tiene costos que deben cubrirse. Las fuentes de este financiamiento pueden provenir del pago de los usuarios más los subsidios que permitan cubrir los costos establecidos.

## CONCLUSIONES

Estatizar será más caro y terminará ofreciendo un servicio ineficiente y de baja calidad. Creando además un caldo de cultivo para la corrupción. Como los muestran otros servicios estatizados, los usuarios pagarán lo mismo que con las empresas privadas, pero el déficit de las empresas deberá ser cubierto por más impuestos. El estado empresario es un fracaso dicho por el propio Banco Mundial.

Actualmente el servicio de transporte que tiene la mayor tasa de movilidad del mundo es el de Hong Kong, el cual después de muchos años de reformas lograron que el 90% de la población use el transporte público en todas sus variantes. En el territorio asiático solo el 20% de la población tiene auto propio y esto no se debe a la falta de recursos, si no que los incentivos generaron que el vehículo propio no tenga real sentido. Por otro lado, existe el Urban Mobility Readiness Index que en el año 2020 comparó los servicios de transporte públicos de mundo, en el cual se observan la infraestructura, el impacto social, que tan eficiente e innovador es los servicios. En este ranking mundial la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ocupa el puesto 33, con lo cual se podrían observar algunas políticas llevadas en la ciudad que se puedan aplicar en Tucumán, como ser el caso del metro bus, el cual en Tucumán implicarían la creación de corredores para el servicio público, con calles en las cuales solo funcionen colectivos. La realidad es que no se llevó adelante ningún tipo de política transformadora en la provincia de Tucumán, toda la discusión se centra en los fondos que faltan y el precio del viaje, no se pone en el eje de discusión la eficiencia, el tiempo, la seguridad.

El plan de estatizar por estatizar no da ningún indicativo de que se llevarán a cabo políticas para mejorar el servicio. Esto solo nos puede llevar a la conclusión de que existen otros incentivos por detrás para la intervención del Estado en lugares donde no debe.

**Mejorar los marcos regulatorios, reforzar los cuadros técnicos y transparentar mostrando públicamente indicadores de gestión de cada empresa de transporte parece ser la solución más adecuada.**

Tucumán cuenta con escasa información pública. Según un estudio del Banco Mundial, en el año 2019, el ochenta por ciento de las provincias argentinas, disponían de marcos legales que facilitaban el acceso a la información pública. Tres años después, Tucumán continúa sin regulaciones para la transparencia de la gestión de gobierno.

Ésta situación crea desigualdad en el acceso a la información pública, facilita la corrupción y obstaculiza los medios para gestionar cualquier control por parte de los ciudadanos e instituciones republicanas. Sin embargo, las normativas vigentes que existen a nivel nacional posibilitan a las provincias adheridas, a gestionar el acceso a la información pública, brindándole a los ciudadanos y las instituciones herramientas para el control de sus gobiernos.

¿Cómo los tucumanos podemos reclamar por un mayor acceso a la información?

En el siguiente artículo desarrollamos cuáles son algunos de los documentos del estado que no se encuentran publicados, y cuáles poseen información escasa. Además damos a conocer los lugares en los rankings de transparencia e institucionalidad, tanto a nivel provincial, como a nivel país.

## ARGENTINA Y LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las normativas en relación con la transparencia comienzan a tomar relevancia en Argentina hace casi tres décadas. Siendo Río Negro la primer provincia en crear un marco regulatorio. Recién a partir de 1998, con la sanción una Ley en la ciudad de Buenos Aires, se incrementa el nivel de réplicas en el resto del país.

A mediados del 2016 Argentina se encontraba dentro de los pocos países que no contaban con una Ley nacional de acceso a la información pública. Esto limitaba a los poderes del estado y a la ciudadanía de tener libre acceso a la información relacionada con la gestión pública y por lo tanto la capacidad del control ciudadano.

Ese mismo año se sanciona la ley nacional 27.275, adhiriéndose las jurisdicciones faltantes de legislación en la materia. Sin embargo, aún en la actualidad son solo cuatro provincias las que no cuenta con un marco regulatorio. Tucumán es una de ellas.



# TRANSPARENCIA: ESCONDIENDO NUMEROS

## Ley de Acceso a la información

La ley de Acceso a la información está fundada en los siguientes quince principios: Presunción de publicidad; Transparencia y máxima divulgación; Informalismo; Máximo acceso; Apertura; Disociación; No discriminación; Máxima premura; Gratuidad; Control; Responsabilidad; Alcance limitado de las excepciones; In dubio pro petitor; Facilitación; Buena fe.

Cada uno de ellos crea el derecho de poder reclamar ante la no publicación de todo aquel documento que brinde información sobre la gestión gubernamental. No es menor comprender que se presume pública toda información que ‘generen, obtengan, transformen, controlen, o custodien los sujetos obligados alcanzados por la misma ley’.

Aquellas provincias que a partir de 2016 se adhirieron a la normativa nacional cuenta con un fácil acceso a los documentos sobre la gestión del estado.

## TUCUMÁN

La provincia norteña, conocida por su desarrollo económico y comercial en el noroeste argentino, no posee el mismo desarrollo en materia legislativa con relación a la claridad en la publicación de su información de gestión de gobierno.

Dos de los grandes factores de transparencia: las cuentas públicas y la gestión de contratación y adjudicación de obras, invisten un gran vacío en la publicación de información en la provincia.

## Cuentas públicas

En lo que a cuentas del estado se refiere, por un lado tenemos lo relacionado con la Ley de Presupuesto y por el otro la rendición de cuentas del mismo. Lo primero, como su nombre lo indica, es la estimación previa que realiza el gobierno de cuáles serán sus recursos y sus gastos para el año entrante. A su vez, durante el período en cuestión, aquello presupuestado puede o no constatarse en la realidad. Por ello existe lo que se conoce como Cuenta de Inversión.

El Artículo 109 de la Ley provincial de Administración Financiera (Nro. 6970), prevé que la cuenta de inversión deberá ser entregada al Tribunal de Cuentas Provincial, para su rendición, previo al 31 de Mayo de cada año, en su función de órgano de control. Sin embargo, dicho documento público no resulta ser de fácil acceso.

Al revisar el portal web del Ministerio de Economía de la provincia, en su sección de Ejecución del presupuesto provincial nos encontramos con un escueto archivo, de pocas especificaciones, que revela escasamente lo que se realizó con los recursos aportados en su mayoría por impuestos, es decir por los ciudadanos.

Es tan necesaria la rendición de cuentas a los poderes del estado y sus organismos de control, así como la transparencia activa propuesta en la ley 27.275 la cual le otorga mayor participación ciudadana a la gestión del estado. Brindándole al ciudadano la posibilidad de conocer: (a) las escalas salariales, (b) la nómina de autoridades, (c) el listado de personal, (d) el presupuesto asignado a cada área, (e) el proceso para solicitar un pedido de acceso entre otros.

# TRANSPARENCIA: ESCONDIENDO NUMEROS

Si bien la provincia no se encuentra adherida a la ley, tampoco posee normas al respecto que puedan garantizar los conocimientos de estos datos, sin tener claros espacios donde reclamar la falta de información.

## COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL ESTADO

Según el Régimen de obras públicas (Ley Provincial N° 5854), en su Artículo 12, Capítulo III De los procedimientos para la selección y modalidades de contratación de obras públicas: "Las contrataciones sujetas a la presente ley deberán realizarse mediante el procedimiento de licitación pública."

Actualmente se puede acceder a las publicaciones de las licitaciones del estado, que se realizan en la provincia, a través del portal de Registro Oficial de Leyes y Decretos del Gobierno de Tucumán. Lo que no podemos conocer por los mismos medios, son las adjudicaciones de aquellas licitaciones de compras y contrataciones de obras del estado. El último dato publicado se remonta a octubre del año 2015. Por lo tanto, el dato más valioso para la transparencia de la obra pública no se encuentra en los portales del gobierno.

Sin embargo, el inciso (g) del artículo 32 del Título II de la Ley Nacional 27.275 de Acceso a la información (Tucumán no se encuentra adherida), establece: "...los sujetos obligados deberán publicar en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos:

g)El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras..."

Al no encontrarse adherida a la ley nacional antes mencionada, Tucumán posee una laguna normativa en la que realizar cualquier reclamo al respecto.

## ARGENTINA, COMPARACIÓN ENTRE PROVINCIAS

Uno de los puntos clave para determinar el nivel de eficiencia de las acciones del estado, es conocer sus presupuestos anuales. En ellos podemos revelar cuáles son sus recursos y erogaciones, su equilibrio fiscal, además de visualizar las prioridades en su gestión.

### Transparencia y presupuesto

A nivel provincial, la fundación CIPPEC realiza anualmente un índice de TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA PROVINCIAL. El mismo se crea ponderando cuatro componentes: Presupuesto; Rendimiento y ejecución de cuentas; Recursos y divulgación. Como resultado brinda anualmente un ranking de las veintitrés provincias argentinas y la ciudad de Buenos Aires, con relación a su nivel de transparencia en el acceso a la información pública. El índice generado, comprende del cero al diez, siendo diez el mayor puntaje.

En el año 2018, Tucumán se encontraba en el puesto 21, sólo superando a las últimas tres provincias del ranking federal. El valor del índice conseguido por la misma fue de un 5,25. En comparación, ese mismo año podemos citar a Córdoba que por el contrario lideraba el ranking con un valor del índice de 9,90. Estos números revelaron la ausencia de acceso a la información pública en relación a los RECURSOS, PRESUPUESTO y EJECUCIÓN para la provincia.

# TRANSPARENCIA: ESCONDIENDO NUMEROS

En la siguiente tabla, observamos el ranking citado de la Fundación CIPPEC, para el año 2019 y 2020.

Provincia	Puntaje 2019	Puntaje 2020
Entre Ríos	10,00	10,00
Santa Fe	9,85	10,00
Córdoba	9,90	9,90
Neuquén	9,40	9,50
CABA	8,80	9,40
Mendoza	8,10	8,80
Río Negro	9,55	8,65
La Rioja	7,60	8,55
San Juan	8,55	8,35
Salta	8,00	8,15
Tucumán	7,55	8,00
Tierra del Fuego	8,60	7,95
Jujuy	6,30	7,45
La Pampa	8,05	7,35
Formosa	7,50	7,35
Santa Cruz	6,60	7,10
Chaco	9,30	6,85
Misiones	7,10	6,15
Catamarca	7,70	5,95
Buenos Aires	8,50	5,85
Santiago del Estero	6,75	4,15
Chubut	3,70	4,00
San Luis	3,85	3,85
Corrientes	6,60	1,60
Promedio general	7,8	7,3

Fuente: elaboración propia.  
Notas: Corrientes y Chaco sancionaron normativas internas (resoluciones o decretos) que habilitaban la prórroga de rendición de gastos. Ver nota al pie en página 6.

Fuente: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2021/03/228-DPP-Indice-de-Transparencia-Presupuestaria-Provincial-2020-Nino-y-La...-1.pdf>

Este ranking muestra un ascenso importante para Tucumán en relación al presupuesto en comparación con las otras provincias de Argentina y la ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, según un informe realizado por el Banco Mundial en relación a la transparencia y el acceso a la información pública esto no es replicable para la provincia. Al no tener un libre acceso a la información, Tucumán y las provincias que no se encuentran adheridas, no llegan a ser sujetos de análisis ni comparación para dicho estudio y por lo tanto ni siquiera fueron incluidos en el mismo.

## ARGENTINA Y EL MUNDO

En el contexto internacional, podemos encontrar varios indicadores de transparencia, tanto en la publicación de los documentos de gestión estatal, como también del desempeño de las instituciones y el respeto por la ley.

Entre estos se destacan el Índice Internacional de Corrupción de la consultora Transparency y el Índice de Calidad Institucional de la Fundación Libertad y Progreso, junto con la Red de Liberales Latinoamericanos (RELIAL).

El primero califica ciento ochenta países según los niveles percibidos en el sector público por empresarios y expertos. En el informe del año 2020, nuestro país se encontraba en el puesto 74 de los 180 territorios relevados. Esta posición es otorgada por un puntaje de 0,47. Los países que arrojan los mejores resultados en la región son Uruguay y Chile con puntuaciones de 0,71 y 0,67 respectivamente.

El segundo índice nos da a conocer, cuál es la situación actual del país en base a ocho indicadores que reflejan ciertos aspectos de la Calidad Institucional: el índice Rule of Law (Respeto al Derecho) del Banco Mundial, parte de sus indicadores de gobernanza llamados Governance Matters, (governabilidad); Voz y Rendición de Cuentas; Libertad de Prensa y Percepción de la Corrupción.

Observamos que Argentina, en el año 2021, se encuentra con un deterioro de sus instituciones, posicionándose en el puesto 137 de los 186 analizados. Cuba se encuentra en éste último puesto y Venezuela en el 184. No es menos importante destacar los acercamientos, de Argentina, cada vez más contundentes al país petrolero que profundiza su crisis.



# TRANSPARENCIA: ESCONDIENDO NÚMEROS

## CONCLUSIONES

**Tucumán ha demostrado en los últimos años ser una provincia desinteresada por la transparencia en su gestión pública. Ha decidido no adherirse a los recursos legales que se encuentran disponibles a nivel nacional para dar mayor facilidad en el acceso a la información.**

**Es cuestionable la negación por parte del gobierno en relación a la ausencia de mecanismos de transparencia que imposibilitan ser parte de rankings de indicadores generales de transparencia.**

**En Tucumán no se conocen los datos sobre las adjudicaciones de obras públicas y contrataciones. Obtener información sobre el presupuesto provincial es una odisea. Los datos de la ejecución del presupuesto se muestran como un resumen insondable, sin nombrar la gravedad del desconocimiento del presupuesto del poder legislativo.**

**Tenemos la posibilidad de ser una provincia confiable, y para eso es necesario ser parte de la Legislación nacional, adhiriéndonos a la Ley de acceso a la información pública, brindando mayor transparencia al ciudadano y permitiendo que los organismos de control pueden ejercer su obligación y derechos.**





COPYRIGHT © FUNDACIÓN FEDERALISMO Y LIBERTAD

TEL. +54 -381 – 4302747 / 4302186

CEL +54 9 381 5708702

[WWW.FEDERALISMOYLIBERTAD.ORG](http://WWW.FEDERALISMOYLIBERTAD.ORG)

MENDOZA 815, 1 PISO. SAN MIGUEL DE TUCUMÁN / TUCUMÁN /  
REPÚBLICA ARGENTINA

Todas las opiniones vertidas son propias de los autores de los artículos y no necesariamente representan la opinión de Federalismo y Libertad.

