60168

PROVINCIA DE CORDOBA

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

ESTUDIO DE LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE MASIVO DE PASAJEROS

INFORME FINAL

LINEAMIENTOS GENERALES - PROPUESTA

DICIEMBRE 2.006

Esteban G. Martos

INDICE TEMATICO

INTRODUCCIÓN 5

DESARROLLO DE ASPECTOS TEÓRICOS DE GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS – APLICACIONES EN DISTINTOS PAÍSES 6

INTRODUCCIÓN 7

ESPAÑA 8

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES 8

ALTERNATIVAS DE GESTIÓN 9

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS 10

ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS 12

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES 14

FRANCIA 14

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES 14

ALTERNATIVAS DE GESTIÓN 15

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS 15

ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS 17

FINANCIACIÓN POR TARIFAS 19

EL IMPUESTO "VERSEMENT TRANSPORT" 19

FINANCIACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN 20

FINANCIACIÓN DE INVERSIÓN 20

OTRAS FORMAS DE FINANCIACION: LAS MULTAS DE TRAFICO 21

INGLATERRA 22

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES 22

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS 22

LA RED DE AUTOBUSES 22

EL TRANSPORTE EN LONDRES 23

LONDON TRANSPORT BUSES 24

LAS ADMINISTRACIONES LOCALES 25
ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS 25
ALEMANIA 26
MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES 26
LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS 28
ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS 28
OTRAS PARTICIPACIONES EN LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO 29
RESUMEN - ALGUNAS COMPARACIONES 29

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL ARGENTINA COMPARACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN EN OTROS PAISES 32
RESUMEN DE LA SITUACIÓN ARGENTINA 33
SITUACION DEL SERVICIO 33
SUBSIDIO DE ASIGNACIÓN DEL CUPO DE GASOIL A PRECIO DIFERENCIAL 35
CARACTERÍSTICAS DESTACABLES 35
INCONVENIENTES 35
SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU) 36
CARACTERÍSTICAS DESTACABLES 37
INCONVENIENTES 37

LINEAMIENTOS DE ADAPTACIÓN DE MODELOS TEÓRICOS Y/O EMPÍRICOS DE APLICACIÓN DE SUBSIDIOS DE OTROS PAÍSES AL ESQUEMA ARGENTINO 39
COMPARACIÓN CON LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE SUBSIDIOS / ALTERNATIVAS DE APLICACIÓN EN ARGENTINA 40
LINEAMIENTOS DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS 43
SUBSIDIO: ASIGNACIÓN DE CUPO DE GASOIL A PRECIO DIFERENCIAL 43
CONCEPTUAL 43
ESPECIFICO 44

SUBSIDIO: SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU) 45
CONCEPTUAL 45
ESPECIFICO 46

INTRODUCCIÓN

El presente estudio intenta generar los lineamientos de una propuesta que permita mejorar los mecanismos de utilización de los subsidios en la Argentina.

En función de un resumen sintético de los distintos esquemas destinados a financiar los sistemas de transporte de países con situaciones de desarrollo, socio económicas y culturales muy diferentes entre si, pero con una basta historia y experiencia en el tema tratado, permite trazar un paralelo con lo que ocurre en la Argentina y considerar lineamientos generales por donde poder profundizar soluciones más equitativas y progresivas para la implementación de subsidios al transporte en nuestro país.

Los Informes precedentes en lo que respecta al estudio legal, económico y técnico nos ha permitido conocer y profundizar sobre los desvíos y dificultades que se generan en el actual esquema, orientados a la problemática de la provincia de Córdoba. De esta forma los lineamientos propuestos, si bien abarcan la generalidad del país, se orientan sobre la estructura de los inconvenientes de la citada provincia, más allá de que la mayoría de ellos involucran a todas las jurisdicciones.

En forma sucinta se definen los puntos conceptuales de los lineamientos de la propuesta y también los específicos. Estos últimos independientes de los anteriores, si bien no atacan los problemas de raíz detectados, tienen la particularidad de poder aplicarse inmediatamente y con ello generar un paliativo considerable a los desvíos y contradicciones observadas hasta tanto se pudieran profundizar los aspectos conceptuales propuestos.

DESARROLLO DE ASPECTOS TEÓRICOS DE GENERACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS SUBSIDIOS

APLICACIONES EN DISTINTOS PAÍSES

INTRODUCCIÓN

Mas allá de las controversias teóricas sobre la conveniencia de la utilización de subsidios, este mecanismo se ha consolidado en buena parte del mundo desarrollado como instrumento para promover, sostener e incluso desarrollar los transportes públicos. En la mayoría de los países que veremos a continuación, las políticas de movilidad, vienen siendo históricamente destinadas a fomentar el uso de los transporte públicos con el fin de mejorar el impacto ambiental, racionalizar el uso de recursos no renovables e infraestructura, promover la integración y el equilibrio regional y contribuir a la equidad social.

Así es como vemos entonces que en Francia existe un fuerte e incondicional apoyo al transporte colectivo urbano, pues se considera como la única solución para mantener la movilidad de las ciudades y asegurar niveles de circulación y calidad de vida aceptables en las mismas.

En Alemania, se avanza en un proceso de regionalización de todos los servicios de transporte, así como de sus fuentes de financiación, para que sean las Administraciones que están mas cerca de estos servicios las que controlen los mismos.

En España, las competencias en materia de transporte urbano y metropolitano corresponden a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Sin embargo la Administración central ejerce una gran influencia, pues buena parte del financiamiento de los sistemas proviene del presupuesto Estatal.

Alternativamente, en el Reino Unido, la opción ha sido dejar que las fuerzas del mercado establezcan los niveles de servicio, intentando lograr el equilibrio económico de las prestaciones a través de la competencia, procurando limitar la injerencia de los distintos niveles del Estado a cuestiones normativas.

Cabe consignar que la información presentada a continuación presenta ciertas heterogeneidades cronológicas, monetarias, operativas, etc. a partir de la diversidad

de fuentes consultadas. Incluso algunas de las características de las prestaciones pueden presentar cambios al momento de realizar el presente informe.

No obstante, resulta conveniente revisar la experiencia que se tiene, o se ha tenido, en la aplicación de diferentes esquemas de subsidios en diferentes países con diversas estructuras organizacionales y económicas, y contrastarla con lo que ocurre en Argentina en este campo.

Veamos algo mas pormenorizadamente los ejemplos citados:

ESPAÑA

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES

En la actualidad son tres los niveles administrativos que tienen injerencia en el transporte público:

- Estado Nacional, en virtud de su titularidad sobre las redes ferroviarias que prestan servicios de carácter metropolitano, y por los transportes sobre carretera de carácter supracomunitario que incidan en las aglomeraciones urbanas.

- Las Comunidades autónomas, que tienen competencia directa en la aprobación de las características que regulan la prestación del servicio y las tarifas. Tienen además competencia sobre los transportes por carretera intracomunitarios que incidan en las aglomeraciones urbanas. También tienen una competencia derivada en relación con los transportes ferroviarios de cercanías prestados sobre la red ferroviaria propiedad del Estado Nacional y sobre el funcionamiento del transporte público urbano que requiera subsidios.

- Los Municipios, entre tanto, tienen competencia directa sobre la prestación del servicio y la provisión de infraestructura viaria a nivel local.

ALTERNATIVAS DE GESTIÓN

La normativa vigente establece dos alternativas para la gestión de empresas de transportes públicos en las ciudades: directa e indirecta.

La gestión se considera Directa cuando es la propia administración la que, por si misma o a través de algún organismo o ente autónomo, presta el servicio tal como si se tratara de una empresa privada. Existen dentro de esta alternativa, diversas figuras posibles:

- Se denomina Gestión indiferenciada el caso de aquellas administraciones públicas que se hacen cargo del servicio de transporte público sin la creación de ningún organismo especial para ello.

- En cambio, se tratará de una Gestión por medio órgano especial cuando la Administración titular crea un organismo especial que se encarga del servicio. La personería jurídica del citado órgano es la misma que la de la Administración.

- Por otro lado, en la Gestión mediante servicios públicos personificados, la Administración crea personas jurídicas especificas, descentralizando parte de las competencias atinentes a la prestación del servicio. Estos organismos tienen una dependencia especial de la Administración y están sometidas a un régimen juridico-administrativo particular.

- Finalmente, la Gestión mediante empresas publicas o sociedades estatales se trata de entidades de derecho privado cuyo capital permite inversiones privada aunque su mayoría pertenezca al estado.

La gestión Indirecta es cuando el Estado cede la gestión del servicio a una empresa privada mediante un contrato. El servicio es explotado mediante un contrato de

gestión de servicios públicos por una entidad con personería jurídica propia. En esta alternativa, la normativa reconoce diversas opciones:

- Concesión: La explotación del servicio queda a cargo de un prestador privado que, en base a las pautas establecidas en el contrato respectivo, se compromete a brindar determinados niveles de prestación, asumiendo los riesgos propios de la actividad, haciendo suyo el posible beneficio empresarial.

- Gestión interesada: en este caso, la Autoridad de Aplicación y el empresario participan en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que establezcan en el contrato. En España se esta imponiendo el modelo "contrato-programa", en el cual el prestatario privado gestiona el transporte según sus propios criterios comerciales, pero la empresa recibe sus ingresos en función de las características técnicas del servicio.

- Concierto: en este caso, la Administración contrata a una empresa que tiene un servicio análogo al que se quiere prestar.

- Sociedad de economía mixta: el Estado participa en la prestación del servicio por medio de un ente público asociado con empresas privadas.

- Arrendamiento: aquí la Autoridad competente solo contrata la explotación del servicio. El órgano público titular pone a disposición del empresario las instituciones y equipos necesarios para asegurar dicha explotación.

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS

Actualmente, uno de los principales debates en este país, es pensar como solucionar los déficit de las empresas de transporte y su relación con el tipo de gestión. En muchos municipios se plantea la duda sobre si es mejor que el servicio

sea realizado por el propio ayuntamiento mediante una empresa municipal, o por el contrario, si resulta aconsejable otorgar una concesión a una empresa privada, en virtud de las ventajas de productividad, gestión más eficaz y mayor control de gastos.

La experiencia muestra que en poblaciones de tamaño pequeño, el tipo de gestión es en todos los casos privada (el 98,3% de hasta 50.000 habitantes) creciendo el porcentaje de empresas públicas a medida que crece el tamaño de la ciudad.

Solo 32 empresas (17%) de las 189 que prestaban servicios en las ciudades españolas, a principios del 2.000, eran municipales, aunque debe señalarse que se registra un considerable aumento desde 1.980 en que solamente eran 12 las empresas de transporte estatales.

En lo referente al parque de autobuses, las diferencias cualitativas favorecen a las empresas públicas: en esos años el parque total de las empresas privadas era de 2.420 autobuses, siendo el de las municipales 4.760.

La antigüedad promedio de las flotas de las empresas municipales es considerablemente inferior, demostrando la mayor capacidad financiera de éstas para invertir en renovación del parque.

La estructura de las planta de trabajadores de las empresas privadas y públicas también plantea una serie de diferencias. En las primeras, el porcentaje de personal no conductor es sensiblemente inferior a las públicas.

En cuanto a la productividad de las empresas, no existen grandes diferencias, destacando únicamente los kilómetros recorridos en las privadas por empleado y autobús, ligeramente superior a las empresas municipales.

Si tenemos en cuenta el costo/kilómetro, las empresas municipales suelen costar alrededor de un 50% más por kilómetro que las prestadoras privadas. Como referencia se puede citar que el costo de explotación por kilómetro de las empresas de gestión privada pasó de 132,7 ptas./km. en los años ochenta a 226 ptas/km

durante los años noventa, mientras que en las empresas municipales dicho costo varió de 207,2 ptas/km a 465 ptas/km en igual período. Como vemos, en ambos casos el aumento es superior al 100% y los mayores aumentos se han producido en los costos de personal, especialmente en las empresas municipales.

ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

La participación del Estado en la financiación del transporte urbano y metropolitano abarca una amplia serie de convenios y Contratos-Programa con ciertas Autonomías (regiones administrativas) y entes locales (municipios y/o comunidades) así como subvenciones y compensaciones a empresas públicas. Dichas ayudas deben estar dirigidas hacia sistemas e instituciones que ofrezcan una garantía de estabilidad reconocida y permanente.

El Estado dedica todos los años un fondo del Presupuesto General como asignación al transporte urbano de superficie, para atender aquellas poblaciones con obligación de prestar este servicio.

El tipo de ayuda debe encuadrar dentro de alguna de las siguientes alternativas:

- Establecimiento de Contrato-programa, modalidad usual en ámbitos territoriales de gestiones supramunicipales (Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, etc.), en los que se procura fortalecer la prestación de servicios de transporte público de carácter metropolitano.

- Fondo de autobuses; subvenciones específicas para el sostenimiento del servicio, otorgados en función del número de usuarios del mismo y de su ámbito territorial, generalmente municipal. Este subsidio es muy importante para el transporte urbano de España. La distribución del mismo se hace en función de tres parámetros: déficit por boleto, número de kilómetros de red y número de pasajeros.

El reparto de la variable pasajeros insume un 5% del presupuesto asignado y se realiza dividiendo el monto presupuestario por el número de pasajeros que transporta el operador en cada municipio, descontando previamente la parte proporcional de pasajeros con franquicias.

Para el número de kilómetros de red, que representa también el 5% de las previsiones presupuestarias, la cantidad disponible se reparte en función de los kilómetros que ofrece la prestación.

La subvención de déficit por boleto insume la mayor parte del subsidio (90% del presupuesto) y se determina computando los gastos e ingresos imputables directamente a la actividad de transporte urbano, sin considerar los demás componentes de las cuentas de pérdidas y ganancias.

Para determinar que porcentaje de subvención merece cada municipio, se analiza el déficit de cada uno de ellos, y se lo compara con un déficit promedio correspondiente al déficit de todos los municipios ese año. El déficit municipal así obtenido, se divide por el número de pasajeros transportados, restando previamente la subvención que ya va a recibir el municipio por los conceptos citadas anteriormente, es decir, por pasajero y por kilómetro. La parte del déficit que supere al promedio no recibe subvención alguna, dividiendo el monto restante en cuatro tramos de diferentes niveles de asignación según el nivel del déficit. En esta instancia, el primer tramo, que corresponde a los déficit más bajos, se financia al 100%, y en tramos sucesivos el porcentaje de subsidio va disminuyendo a medida que se incrementa el déficit por boleto.

Cabe aclarar que en ocasiones el cálculo en base a estos parámetros ha superado las disponibilidades, y por ello se ha instrumentado un coeficiente de ajuste de las necesidades de financiamiento a la disponibilidad de presupuesto de cada año.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

El sistema de subsidios se presenta en España apuntando, en primer lugar, a amortiguar los efectos producidos por las políticas sociales debidas a la actividad del transporte; desde el punto de vista económico procura limitar los déficit excesivos por boleto; también se intenta homogeneidad en el reparto siguiendo criterios de aplicación estable sobre bases comunes. En otro aspecto, existen tratamientos diferentes y alternativas disímiles para considerar la asistencia financiera que requiere cada sistema de transporte en función de sus características distintivas.

En este sentido, en el cálculo se intenta eliminar la incidencia financiera en el reparto de las subvenciones o ayudas que puedan conceder los municipios respectivos, por cuanto se toma como referente en cualquier caso el déficit de explotación sin considerar dichas subvenciones.

Es importante destacar que este método de asignación es independiente de la fórmula de contratación o compromisos que cada municipio haya adoptado con los operadores.

Desde un punto de vista conceptual, resulta interesante el hecho de que, siendo los fondos provenientes del presupuesto nacional, el mismo es asignado en base a parámetros estables por una autoridad central que no es la responsable directa de las prestaciones locales, lo cual otorga una cuota de neutralidad valiosa en la asignación de los recursos. Asimismo, al desechar el financiamiento de aquellos déficit que superan la media, apunta lograr niveles de prestación relativamente equilibrados.

FRANCIA

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES

La organización administrativa de Francia se estructura en tres niveles de entidades locales: Las comunas, que tienen la responsabilidad de los servicios públicos

ofrecidos a la población, su reglamentación y el control de su aplicación, elaboración de planes de desplazamiento urbano; los departamentos (asimilables a las provincias argentinas) por su parte, tienen a su cargo la organización de transportes colectivos no urbanos y de transportes escolares no urbanos y elaboran los convenios con los operadores del transporte público no urbano y finalmente las regiones que se encargan de la organización de esquemas regionales de transportes, son autoridad organizadora de los servicios de transporte ferroviarios y otros diversos varios de interés general.

ALTERNATIVAS DE GESTIÓN

El Estado, las agrupaciones y las entidades locales organizan el transporte público regular de pasajeros. Las modalidades de explotación de los servicios pueden clasificarse en:

- Explotación con gestión directa por la colectividad organizadora.
  La autoridad organizadora puede crear dos tipos de gestión directa:
  - gestión directa dotada de autonomía financiera.
  - gestión directa dotada de autonomía financiera y personería jurídica, en forma de establecimiento publico industrial y comercial.
- Explotación delegada en el marco de un contrato con una empresa.
  En cuanto a las delegaciones del servicio público, están sometidas a un proceso de publicidad que alienta la presentación de numerosas ofertas competitivas.

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS.

A fines de la década del ´60 las redes de transporte público se encontraban subequipadas, y resultaban incapaces de responder a las necesidades de la población. Actualmente, Francia cuenta en su conjunto con una imponente red de autobuses. Numerosas ciudades cuentan con sistemas de carriles selectivos o plataforma reservada, para servicios complementarios, sean líneas de cercanía (suburbanas) ferroviaria, metro o tranvía.

En los años 80, la ley de Orientación de Transportes Interiores redefinió las atribuciones generales del Estado y de las entidades locales en materia de transporte estableciendo dos conceptos directrices:

- la elaboración y la puesta en marcha de la política global de transporte deben ser realizadas en forma conjunta.
- las responsabilidades de los transportes urbanos es de las comunas siempre que haya sido definido un perímetro de los transportes urbanos. En este caso la comuna constituye la Autoridad Organizadora.

El sector privado juega un papel determinante en la explotación de las redes de transporte de colectivo en este país: dos grupos privados, y un grupo semipúblico (de conformación mixta) explotan aproximadamente el 65% de las redes de transporte de las aglomeraciones con mas de 10.000 habitantes y el 90% en las aglomeraciones con mas de 20.000 habitantes.

Las principales operadoras del transporte público en el mayor conglomerado de Francia, Ille de France, entre un gran número de prestadoras existentes en la región, son dos empresas nacionales, la RATP. (Regie Autonome des Transports de Paris) y la SNCF. (Societe Nationale des Chemins de Fer). La RATP no está únicamente responsabilizada de la explotación de las líneas que le son encargadas, realiza también los estudios de viabilidad y anteproyectos de nuevas líneas o prolongaciones de líneas ya existentes, sometiéndolos a la aprobación de la autoridad competente en la materia en la región de la Ille de France, el STP. (Syndicat des Transports de París).

La SNCF es una empresa nacional que monopoliza el trafico ferroviario de pasajeros y mercancías.

El SPT fija las tarifas de la RATP y de las líneas de cercanía de la SNCF de forma que se asegure la coordinación tarifaria entre los diferentes servicios el equilibrio financiero.

La RATP y la SNCF reciben compensaciones de pérdidas de ingresos por tarifas reducidas que les han sido impuestas, siendo la Administración que solicita estas reducciones la que se hace responsable del pago.
Hay dos asociaciones de empresas privadas, la APTR, con 53 socios y 15000 vehículos, y la ADATRIF, con 30 socios y 1500 vehículos.

Pese al gran número de operadores, el sistema de transportes constituye un conjunto integrado, las redes de autobuses están articuladas alrededor de las redes de ferrocarriles, cuyas estaciones están equipadas con estacionamientos para vehículos privados. A pesar de la complejidad de su organización institucional, de la extensión de la zona urbanizada y de la multiplicidad de intervinientes, la región ha desarrollado una red de transporte público homogénea y coherente en su conjunto. Una idea de la magnitud de lo conseguido en este aspecto es el dato relevante que a principio de la década del 00, el sistema registraba un promedio de 300 viajes en transporte público por año y por habitante.

ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

Conceptualmente, en Francia se maneja la hipótesis de que la financiación de los servicios de transporte público regular de pasajeros definido por la autoridad organizadora debe provenir, en primer lugar, de los usuarios, si ésto no fuera posible, harán su aporte las entidades públicas y, en tercer lugar, en virtud de las disposiciones legislativas particulares, el financiamiento podrá provenir de otros beneficiarios públicos.

Desde un punto de vista económico, se han presentando históricamente tres tipos de contratos:

- contratos de gestión con compensación financiera: el operador se hace cargo de los gastos de explotación, y toma una parte relativamente importante de los riesgos comerciales sobre los ingresos, estando las tarifas fijadas en el contrato.

- contratos de gestión a tanto alzado: la Autoridad Organizadora se compromete a dar al operador una cantidad fija anual determinada en función de una estimación provisional de los costos de explotación, sea cual sea su valor real. Estas cargas pueden calcularse utilizando, por ejemplo, el costo kilómetro.

- contratos de gerencia: la Autoridad Organizadora asegura, en este caso, ante la insuficiencia de los ingresos, la cobertura de los gastos con el límite de un presupuesto anual preestablecido.

Luego de los procesos licitatorios, los contratos apuntan a convertir al operador en un propietario de servicios. Su retribución no es solo función del crecimiento de la oferta y la clientela, depende también de la productividad (relación vehículos/km./h) y de la evolución de una serie de ratios, ingresos/gastos por ejemplo.

La política tarifaria esta definida por la autoridad competente, de forma a obtener la mejor utilización del sistema de transporte.

En Francia, los ingresos directos por tarifas no son suficientes para cubrir los gastos de funcionamiento y aún menos el desarrollo de las redes de transporte colectivo. El producto de las tarifas, representan como media el 54% del coste de funcionamiento de las redes. Esto es insuficiente para permitir la renovación del material móvil.

Frecuentemente, esta situación de tarifas al usuario bajas, resulta de una voluntad de los poderes públicos, de favorecer el uso de los transportes colectivos y aplicar tarifas atractivas.

El aumento de la oferta de servicios de transporte ha venido acompañando de un aumento en los salarios y de los precios de los combustibles, en tanto que los ingresos directos por tarifas y las cargas de funcionamiento de las redes han evolucionado de forma divergente. La cobertura media de costos que alcanza la tarifa ha disminuido hasta el 42% en los noventa (pudiendo llegar hasta el 61% en algunos casos si se considera el conjunto de los intereses comerciales).

FINANCIACIÓN POR TARIFAS

Los usuarios han financiado el 53% de los costes de explotación de las redes de transporte colectivo.

La variación entre las tasas de cobertura de unas y de otras redes, buses y ferroviarias, es amplia ya que varia entre el 18 y el 113%.

En el caso particular de las prestadoras en la región de París, la cobertura de los gastos de funcionamiento de los transportes colectivos, se ha mantenido alrededor del 39%. Cabe destacar que, contrariamente a lo que ocurre en la mayor parte de las redes francesas, estas empresas cubren por si mismas una parte importante de sus inversiones, cuyas amortizaciones están, junto con los costos financieros, reflejadas en sus cuentas de explotación. Ambas empresas cuentan con regímenes propios de jubilación, directa o indirectamente compensados por el Estado. También es importante señalar que el costo real del servicio de transporte público para el usuario se reduce significativamente pues la mayor parte de los empleadores reembolsa la mitad del costo de los abonos de transporte publico utilizados en los viajes domicilio – trabajo.

EL IMPUESTO "VERSEMENT TRANSPORT"

Se trata de un Sistema de financiación de los transportes colectivos por las empresas, creado a través de la aplicación de una tasa especifica destinada integralmente a la financiación de los transportes colectivos.

El establecimiento de este impuesto se realiza por decisión de la Autoridad Organizadora de transporte, es pagado por una buena parte de las empresas y desde hace más de 20 años es uno de los principales recursos financieros de los transportes públicos y el que mas ha contribuido al desarrollo de los mismos en Francia.

El mencionado tributo alcanza a las empresas con más de 9 empleados localizados en el área de cobertura de los transportes urbanos. Se devuelve este impuesto a las empresas que aseguran a sus asalariados una vivienda permanente en el lugar de trabajo o el transporte domicilio-trabajo integral y gratuito.

Todas las aglomeraciones con más de 100.000 habitantes y el 45% de las que tienen entre 100.000 y 20.000 aplican este impuesto, en su mayor parte en el valor máximo que permite la normativa.

En el caso de París, el impuesto permite cubrir el 26% de los gastos de funcionamiento de las corporaciones prestadoras del servicio de transporte, mientras que en el resto del país, representa un 35% de las cargas de explotación e inversión de las redes de transporte urbano de provincia.

FINANCIACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN.

Una parte importante de los gastos de funcionamiento no esta cubierta por tarifas ni por el impuesto arriba citado. Las subvenciones de explotación pagadas por los usuarios alcanzan a cubrir alrededor de un 25% de los gastos de funcionamiento.
En el caso de la Ille de France, las subvenciones de explotación otorgadas a las Empresas prestadoras provienen del Estado central, que aporta el 70% y los departamentos (asimilables a las provincias argentinas), con un 30%.

FINANCIACIÓN DE INVERSIÓN.

Las empresas prestadoras en la región de la Ille de France se benefician de subvenciones de los poderes políticos para los proyectos de ampliación de red. El resto de las inversiones se realiza por autofinanciación.

Las subvenciones para los proyectos de ampliación de la red provienen generalmente del Estado y la Región. La financiación del parque móvil, queda completamente a cargo de las empresas.

Por regla general, el Estado y la Región aportan una contribución variable en función del tipo de proyecto: a partes iguales en infraestructuras como carriles selectivos o plataforma reservada, en la red vial y de forma variable para ampliación de la red ferroviaria.

El resto queda a cargo de las empresas que se benefician de créditos bonificados por la Región: intereses reducidos en un 2%, pago aplazado del crédito durante dos años y plazos de 25 años.

En el Consejo Regional de Ille de France y algunas otros departamentos se viene implementado una ayuda regional a la inversión a favor de los transportes públicos. Esta ayuda regional puede acordarse a empresas miembros de las cámaras que agrupan a los transportistas y a las administraciones municipales o departamentales para la adquisición de vehículos cuando se ofrece una mejora en los servicios; el reordenamiento del sistema de paradas; las acciones de promoción o información que promuevan el uso de los transportes públicos o los estudios de reestructuración de servicios supracomunales.

La ayuda esta condicionada a la firma de un contrato directo entre la colectividad interesada y el transportista. Las tasas de subvención regional son:

- 25% para la renovación del parque de material móvil.
- 35% si se adquiere material con suelo bajo.
- 50% para la ampliación del parque de material móvil.
- 50% para otras inversiones.

OTRAS FORMAS DE FINANCIACION: LAS MULTAS DE TRAFICO.

Desde 1973 el producto de las multas revierte en las comunas y sus agrupaciones para la financiación de proyectos destinados a mejorar los transportes de superficie, los metros, las redes de ferrocarriles de cercanías y la circulación viaria.

Las cantidades obtenidas se dan directamente a las comunas y sus agrupaciones cuando la población afectada es superior a 10.000 habitante y de forma indirecta cuando es menor a 10.000 habitantes.

INGLATERRA

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES

Las responsabilidades en metería de transportes se concentran en el Department of Transport, DOT, que en los últimos años a ampliado sus competencias para cubrir todos los medios de transporte.

En cuanto al transporte público particularmente, en 1.985 se creó por primera vez la figura de Ministro para el Transporte Público, y en los noventa se creo un Ministerio con la responsabilidad específica del transporte en Londres.

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS

LA RED DE AUTOBUSES.

El modo de transporte mas importante, contabilizando mas del doble de los viajes que el conjunto de los otros medios de transporte, es el autobús. El sector público ha estado implicado fuertemente en la explotación del servicio por autobús hasta que en las décadas del 50 y 60 la congestión en las ciudades hicieron cada vez mas difícil mantener la calidad de la prestación por parte de las empresas publicas y se dió lugar a la entrada de operadores privados.

El gobierno comenzó el proceso de liberalización de la industria de autobuses y autocares interurbanos en 1980 con el "Transport Act". Los tres elementos en los que estaba basada la liberalización eran:

- competencia (no puede existir exclusividad para operar un determinado servicio),

- privatización (se transfería al sector privado mediante ventas las empresas publicas),
- desregulación. (con la que se abría el mercado a nuevas operadoras con el solo requisito de cumplir una serie de condiciones mínimas).

Cualquier empresa que cumpla los requisitos para poder obtener la "Bus Operator Licence" es libre de dar el servicio de autobuses que desee. Simplemente necesita anunciar con 42 días de anticipación la ruta y el horario de servicio, no existiendo ningún control sobre las tarifas, ni ningún limite en cuanto al numero de operadores en una misma ruta.

EL TRANSPORTE EN LONDRES

Los transportes públicos están controlados actualmente por el Estado. La compañía publica de transportes de Londres esta organizada en un holding, el "London Regional Transport (LRT)", y numerosas filiales.

En 1995 la LRT dejo de pertenecer al "Grate London Council" dependiendo ahora de la "Secretary of State for Transport", es decir que pasó de la administración local a la administración central.

En cuanto a los autobuses, el servicio se lleva a cabo desde 1995 por operadores privados, bajo contrato de la filial de "London Regional Transport", el "London Transport Buses (LBT)", creada a fines de 1994, la que es responsable de planificar las rutas, especificar el nivel de servicio y mantener las estaciones y las paradas, así como otras operaciones de apoyo al servicio.

Los beneficios operativos de London Transport Buses superaban los130 millones de libras anuales durante los noventa. Este margen de operación ha sido fundamental para llevar a cabo el programa de inversiones.

LONDON TRANSPORT BUSES.

En enero de 1995, han sido privatizadas la 10 compañías operadoras de autobuses propiedad de London Transport Buses. A principios de 1994 la mitad de los servicios de autobús en Londres habían sido adjudicados mediante concursos, estando el 50% bajo explotación privada y el otro 50% explotado por empresas pertenecientes al LTB.

El proceso de competencia abierto a través de los concursos ha contribuido a la baja de los costos de explotación y a un incremento de productividad que ha generado los siguientes resultados en porcentajes netos:

- las subvenciones anuales han disminuido en un 80%.
- los costos de operación por milla recorrida han disminuido un 40%.

En el mismo período el número de kilómetros recorridos ha aumentado un 20% y el tiempo de espera en las paradas ha disminuido, aunque el número de viajeros se ha mantenido.

El ejercicio 1995/96 ha significado una reducción en las pérdidas por explotación, que pasó de un déficit de 64 millones de libras en 1.994/95 a un déficit de 42,3 millones de libras en 1995/96. No obstante, los resultados de la desregulacion, positivos en materia de costos y que han significado una reducción del 80% de las necesidades de subvención, son controvertidos, pues la citada disminución está ligada con la multiplicación de vehículos y sus concentraciones en el centro de las ciudades, contribuyendo a la congestión; la disminución de la oferta de transporte en las horas valle en la periferia; el aumento de las tarifas; la disminución de los salarios de los empleados del sector; y la prolongación de la duración de vida útil del material rodante.

LAS ADMINISTRACIONES LOCALES.

Desde 1.986, cualquier operador, público o privado, puede explotar, bajo unas condiciones mínimas de aptitud y de registro, cualquier servicio a cualquier tarifa.

Las explotaciones son en un 80% sociedades privadas, cuando hasta 1986 la participación del sector privado representaba tan solo un 6%.

ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

En materia de financiación del transporte público, no hay una distinción precisa entre transporte urbano e interurbano, las empresas que realizan los servicios de transporte local a menos de 12 millas del centro se benefician de una reducción de los impuestos sobre los combustibles.

En general las líneas de autobuses funcionan mediante operadores privados, financiados por los usuarios a través de tarifas.

Son las autoridades locales las que incluyen en su presupuesto las partidas dedicadas al transporte, tales como líneas de autobuses de interés local.

En el caso de grandes líneas de transporte público urbano, el Gobierno Central puede subvencionar un 50% del capital de acuerdo con lo establecido en la Transport Act de 1986.

Los grandes proyectos superiores a 2 millones de libras pueden recibir una ayuda del Estado con un nivel máximo del 50% del costo de la infraestructura, mientras el resto debe ser financiado por los distritos.

ALEMANIA.

MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL / ASPECTOS ORGANIZACIONALES

El automóvil es el principal medio de transporte de los alemanes, captando casi el 80% de los desplazamientos. Los transportes públicos no han podido mantener su cuota de mercado, y solo participan con una media a nivel nacional del 18% de los desplazamientos.

Es por ello que los objetivos prioritarios enunciados en la política de transporte se apunta a la reducción del uso no necesario del automóvil y el incremento de la oferta de transporte público.
El actual proceso de privatización de los ferrocarriles hace que todo el transporte colectivo urbano e interurbano este condicionado por el cambio de la situación legislativa.

La denominada "Nueva ley general de ferrocarriles. Libertad de acceso a la infraestructura ferroviaria.", *tenía entre sus puntos salientes*:

- se catalogan a partir de dicha ley como ferrocarriles no solo las instituciones públicas o empresas de derecho privado ferroviario, sino también las que exploten una infraestructura ferroviaria.
- se define el transporte de cercanías (suburbano) como aquel que satisface la demanda de transporte en las ciudades, extrarradio urbano y ámbito regional, hasta un máximo de 50 Km
- se establece que los ferrocarriles públicos deben ser independientes de las Administraciones públicas de las que dependen.
- se establece que los ferrocarriles públicos que presten servicios de transporte y exploten infraestructuras ferroviarias deben separar contablemente ambos sectores.
- se establece un sistema de autorizaciones como requisito imprescindible para la realización del transporte público ferroviario o la explotación de la infraestructura ferroviaria de servicio público.

- en el caso concreto de los transportes de cercanías, la aprobación de tarifas y la compensación de obligaciones de servicio público en el sentido de la legislación comunitaria corresponde a los Lander (comunidad de ciudades) respectivos.
- la duración máxima de la autorización será de 50 y 15 años para infraestructuras y empresas de transporte ferroviario respectivamente.

Antes del 1 de enero de 1996 y antes de la ley de financiación de los transportes en las comunas, la legislación alemana no efectuaba ninguna distinción entre transporte urbano e interurbano, pero existía una diferencia clara en el sistema de transportes públicos entre ferrocarriles, metro, tranvías y autobuses.

El sistema de ferrocarriles urbano y regional ha sido operado por la DBAG que hasta fechas recientes era una compañía del gobierno federal. Los servicios de cercanías estaban bajo el control y la responsabilidad de la federación.

Las concesiones tenían los siguientes límites:

- autobús 8 años
- tranvía 25 años.
- metro 30 años.

La concesión daba al contratista el derecho de transportar a los usuarios en autobús o tranvía en la línea en cuestión.

No estaba definida ninguna autoridad regional que coordinara a los servicios de transporte, tan solo la autoridad del PBEFG, que no tenía ninguna influencia en el transporte público por ferrocarril.

Con la conversión de la DBAG en una empresa pública de derecho privado, se puso en funcionamiento la ley de regionalización del sistema de transporte público.

Dicha ley define lo que es el transporte público y lo reconoce como responsabilidad pública que se transfiere a los "Lander" o comunidades de ciudades, incluyendo los

sistemas de ferrocarril urbano y regional. En consecuencia, los "Lander" son a partir de ese momento, responsables de la planificación, organización y financiación del sistema de transporte y pueden determinar autoridades regionales que gestionen estas tareas.

LA SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS

Las empresas operadoras de transporte urbano son propiedad de las comunas locales, hay también sociedades de economía mixta y empresas privadas. El 80% son propiedades de las administraciones o de sociedades comerciales, únicamente el 6% son privadas.

Hoy en día las empresas públicas y mixtas y la compañía nacional de ferrocarril transportan el 91% de los pasajeros. Entre las empresas nos encontramos con:

- 50 de gestión directa.
- 65 sociedades anónimas.
- 66 sociedades de responsabilidad limitada
- 10 de formas societarias diversas.

Las empresas privadas realizan principalmente el transporte escolar y el de personas con movilidad reducida y también servicios eventuales.

ASPECTOS FINANCIERO – LA SITUACIÓN DE LOS SUBSIDIOS

Motivado por el consenso y la regionalización de los sistemas de transporte regional y urbano, el 1 de enero de 1996 se introdujo un nuevo artículo en la Constitución que otorga a los Lander una parte de los fondos provenientes del impuesto sobre los combustibles para financiar el transporte público. Al transferirse la responsabilidad del transporte público a los Lander se especificaba la cantidad y el reparto de esos fondos.

En 1996, los Lander recibieron 8.700 millones de marcos del presupuesto Federal y en 1997, 12,000 millones. En el año 2001, el monto rondaba los 14.700 millones de marcos.

La mayoría de los Lander usa esos fondos para cubrir los déficits de explotación del ferrocarril de cercanías o para cubrir los déficits del conjunto de modos. Los fondos se destinan a inversiones y frecuentemente a la cobertura de los costos de coordinación.

OTRAS PARTICIPACIONES EN LA FINANCIACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO.

La participación de empresas privadas en el sistema de transporte urbano en Alemania es mas bien escasa. La duración, calidad y servicios ofertados, así como la cantidad pagada por la ciudad a la empresa, vienen estipulados según el contrato firmado.

Esta creciendo actualmente la cantidad de empresas privadas de transporte que actúan como subcontratistas de las autoridades públicas.

En Hamburgo, por ejemplo, las autoridades del transporte han decidido ceder la explotación de todo el parque de autobuses a una empresa privada, alquilando la infraestructura.

RESUMEN - ALGUNAS COMPARACIONES

El desarrollo económico Alemán, con un PBI cuatro veces mayor que el de España y casi el doble del de Francia y Gran Bretaña, genera que las reformas en el ámbito de los transportes públicos en este país estén respaldadas por una importante capacidad económica.

En cuanto a la distribución de la población, que influye directamente en la estructura de los transportes colectivos, hay importantes diferencias: Alemania y Gran Bretaña que tienen unas densidades muy elevadas y escaso territorio de baja población, a diferencia de lo que ocurre en Francia y España donde existe un fuerte fenómeno de

concentraciones en zonas urbanas, y, en el caso de España, un ámbito rural muy despoblado y de menor riqueza. Esto determina que las redes de transporte suburbanas sean un continuo en todo el país en los primeros casos y muy dispersos en España.

Las estructuras metropolitanas presentan importantes diferencias:

Francia y Gran Bretaña están fuertemente centralizadas, la capital acumula la mayor parte de los servicios y existe un gran salto cualitativo y cuantitativo entre ella y las restantes ciudades o áreas metropolitanas del país. Tanto París como Londres todas las competencias del transporte están a cargo del Estado, que es quien define tanto la oferta de transporte como las tarifas, financia los déficit, y decide la política de transporte a seguir.

En Alemania hay un número elevado de ciudades con un área metropolitana importante, lo que hace difícil una jerarquización de las mismas. El sistema de transporte metropolitano abarca, de forma no del todo homogénea, todo el territorio. Las competencias están en manos de los Lander y otros entes locales, que aseguran la financiación de los mismos, con una participación cada vez menor del Estado Federal.

España se puede considerar como un híbrido entre ambos sistemas: con un bipolo formado por Madrid y Barcelona, que atrae la casi totalidad de los recursos del Estado en cuanto a transporte metropolitano y una serie de áreas metropolitanas (Valencia, Bilbao, Sevilla, Zaragoza) que van adquiriendo protagonismo.

En cuanto a la organización institucional, en Gran Bretaña todas las competencias en transporte están en manos del Estado, que paulatinamente ha ido eliminando los niveles administrativos intermedios entre el y las administraciones locales, acumulando todas las competencias. Cuenta con autoridades organizadoras de los transportes, los PTA (Passanger Transport Authorities), en algunas áreas metropolitanas, que planifican el transporte y pueden lanzar concursos para líneas de transporte consideradas de interés social, pero que, sin embargo, tiene una fuerte intervención estatal. Se trata, en estos casos, de una gestión descentralizada con

una financiación centralizada. El proceso de privatización llevado a cabo por el anterior gobierno genero una reducción de los costos salariales, el empeoramiento de la calidad del servicio (menor cobertura, menores frecuencias) y la disminución de los déficits.

Francia cuenta con la particularidad de tener una región, la Ille de France, que recibe diez veces mas financiación que el resto del Estado conjuntamente. Por otro lado, las administraciones locales pueden disponer de recursos significativos a través del versement transport. Los distintos entes locales forman Autoridades Organizadoras del transporte y tiene competencias y responsabilidades sobre los mismos.

En España se ha producido un proceso de regionalización, iniciado en los 70 con la creación de las autonomías. Este proceso ha implicado un paulatino traspaso de las competencias que no ha sido acompañando con la delegación de la competencia del financiamiento.

En Alemania esta avanzado el proceso de regionalización y descentralización, que ha implicado la paulatina transferencia de competencia y financiamiento, principalmente el 85% de los fondos provenientes a los impuestos a los combustibles.

Justamente, en materia de financiamiento, en valores absolutos, en España el aporte del estado es menos de la mitad que en Gran Bretaña, un tercio que en Francia y tan solo un 12% de lo aportado por el Estado Alemán.

Salvo en Francia, con un 22%, en todos los países el Estado Central tiene una aportación mayoritaria: 60% en España, 58% en Gran Bretaña, y 52% en Alemania. En este ultimo caso, se destaca la importancia del impuesto a los combustibles que es recaudado a nivel nacional para luego ser repartido entre los Lander. En el caso francés, se observa la importancia del impuesto versement transport, signo evidente de coherencia entre competencia y capacidad financiera.

DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL ARGENTINA

COMPARACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN EN OTROS PAISES

RESUMEN DE LA SITUACIÓN ARGENTINA.

SITUACION DEL SERVICIO

El servicio de transporte de pasajeros por automotor es el principal modo de transporte en el país. Existen tres niveles jurisdiccionales con competencia en la administración del sistema:

- Estado Federal: Es autoridad de aplicación de los servicios interprovinciales, nacionales e internacionales y de los correspondientes a la región conocida como el Area Metropolitana Buenos Aires. También tiene bajo su órbita la administración de los servicios e infraestructura ferroviaria de todo el país.

- Estados Provinciales: Tienen competencia sobre los servicios que se desarrollan dentro de los límites de su territorio y que excedan el perímetro de un ejido municipal específico. En algunas provincias, su competencia alcanza también éstos últimos casos, aunque cabe aclarar que son las menos.

- Estados Municipales: son responsables de los sistemas que se desarrollan íntegramente dentro de sus ejidos.

En todos los casos, la mayor parte de los servicios de transporte son brindada por empresas privadas que actúan como concesionarios del sistema, aunque en los últimos años, en virtud de la inestabilidad económica desatada a finales de la década anterior y comienzos de la actual, la falta de procesos de Concursos o Licitaciones Públicas, ha ocasionado una generalización de los permisos precarios. Es decir que se ha precarizado la relación con el Poder Concedente, convirtiéndose en muchos casos los antiguos concesionarios en prestadores.

Actualmente, también como consecuencia de la inestabilidad señalada, en algunas ciudades los municipios han decidido hacerse cargo de la prestación directa de los servicios correspondientes a parte de los sistemas de transporte urbano, como es el caso de Córdoba o Rosario.

El desarrollo observado en los distintos sistemas de transporte del país es muy heterogéneo, presentando diferentes realidades conforme a la situación socioeconómica de la jurisdicción donde se prestan, en concordancia con la gran asimetría en el desarrollo socio económico que presenta el país en su conjunto.

Históricamente, los sistemas de transporte público por buses se financiaban casi exclusivamente por las tarifas que recaudaban, con algunas desgravaciones o ventajas impositivas de menor escala. A partir del año 2.003, luego de una profunda crisis económica en el país, con un fuerte impacto en la situación de los prestadores de los sistemas de transporte se implementaron una serie de subsidios por parte del Estado Federal.

Los subsidios creados tienden a subvencionar costos operativos de la prestación del servicio y no al desarrollo o equipamiento de los mismos.

Si bien constitucionalmente el país se organiza como un Estado federal, la falta de una ley de coparticipación actualizada, determina que los recursos fiscales son, en su mayor proporción, concentrados por el Estado Nacional. Como consecuencia de ello, el estado central ha ido captando cada vez mayor cantidad de recursos en detrimento de los Estados provinciales, todo en un marco de constantes cambios impositivos (variaciones de alícuotas, creación de nuevos impuestos, etc.) que no se atiene estrictamente al desarrollo previsto en la relación que entre el Estado Federal y las provincias se estableció a través de la Constitución Nacional.

SUBSIDIO DE ASIGNACIÓN DEL CUPO DE GASOIL A PRECIO DIFERENCIAL

CARACTERÍSTICAS DESTACABLES

- Sus recursos provienen en gran medida del Estado Federal y de los Estados provinciales ya que éstos dejan de percibir recursos provenientes de impuestos que en su origen eran coparticipables. Como se dijo, es difícil establecer claramente la participación de cada jurisdicción en el financiamiento de este subsidio puesto que en Argentina está pendiente desde hace tiempo la discusión sobre la propiedad y distribución de los recursos tributarios entre los distintos niveles jurisdiccionales.

- El subsidio que establece un precio diferencial del gasoil tiene un desarrollo geográfico amplio en todo el país con algunas ventajas comparativas a favor de los servicios urbanos y suburbanos.

INCONVENIENTES

- El desconocimiento de la autoridad nacional de aplicación, de las características de los servicios municipales y/o provinciales, sumados a los errores propios de las autoridades locales y/o distintas interpretaciones de la normativa, generan algunos desequilibrios marcados en la distribución.

- La inadecuada asociación de las normativas locales a las nacionales, como sucede en el caso de Córdoba, y la diversidad que la categorización de los servicios en urbanos e interurbanos tiene en distintas jurisdicciones, provoca un fuerte perjuicio en algunas provincias y beneficios extras en otras.

- El modelo de distribución y su aplicación fáctica generan diferencias en el tratamiento que si bien no alcanza la magnitud de las señaladas en el párrafo precedente, ocasiona una sinergia que provoca ciertas distorsiones en la asignación de los beneficios.

SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU)

CARACTERÍSTICAS DESTACABLES

- El subsidio al SISTAU, que define una compensación tarifaria teórica, en cambio, concentra sus recursos en las áreas más desarrolladas del país.

- La distribución del mismo impacta de manera muy diferente según la jurisdicción que se trate debido a la heterogeneidad mencionada.

- Teóricamente, este subsidio se presenta como una compensación tarifaria, pero en la práctica no se conoce el alcance o porcentaje de cobertura sobre la tarifa que pretende cubrir el subsidio, siendo más bien una compensación de costos.

- Se destina sólo a las prestaciones desarrolladas en áreas urbanas y suburbanas.

- El modelo de distribución escogido considera una serie de parámetros idénticos aplicables a todas las provincias, a excepción del Área Metropolitana Buenos Aires "ampliada", la que recibe un refuerzo económico adicional.

- El esquema funciona con un fondo del que cada jurisdicción y/o sus empresas participan según los parámetros (recaudación, pasajero, kilómetro) de su servicio. De manera que, el incremento de la participación de una de las jurisdicciones o empresas, implica irremediablemente la disminución en la participación de las otras.

- Los recursos de este subsidio, provienen de una tasa al gasoil que originalmente debía ser coparticipada, y que se alimenta, fundamentalmente, con el aporte de los sectores del agro y el transporte, que son los mayores consumidores de este combustible.

INCONVENIENTES

- La heterogeneidad del desarrollo económico de las distintas provincias determina que un modelo de distribución en el que se consideren de manera equivalente los parámetros, genere resultados diversos.

- El modelo concentra los mayores recursos en las áreas del país más desarrollada, acentuando esta situación el refuerzo al AMBA, que es el que mayor porcentaje de los recursos obtiene. La resultante es que, de los fondos disponibles, cerca del 90 % quedan Capital Federal y Buenos Aires.

- La Autoridad de aplicación de los subsidios es la misma que la del área de mayor desarrollo y beneficio del mismo (AMBA). La no participación de las otras jurisdicciones en la discusión de la aplicación del modelo de distribución, (más allá de las formalidades), en un esquema de constantes cambios, genera fuertes distorsiones y le resta equidad y transparencia al procedimiento.

- El incumplimiento de las actualizaciones de información previstas en la normativa, genera fuertes perjuicios en jurisdicciones y/o empresas y beneficios extras en otras.

- El actual esquema de captación de recursos y posterior distribución a través del subsidio, genera una subvención cruzada de las regiones menos desarrolladas a favor de las más desarrolladas. El sistema planteado de esta forma es regresivo.

LINEAMIENTOS DE ADAPTACIÓN DE MODELOS TEÓRICOS Y/O EMPÍRICOS DE APLICACIÓN DE SUBSIDIOS DE OTROS PAÍSES AL ESQUEMA ARGENTINO

COMPARACIÓN CON LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL EN MATERIA DE SUBSIDIOS/ ALTERNATIVAS DE APLICACIÓN EN ARGENTINA

En función de la información relevada en otros países con diversas experiencias en materia de subsidios al transporte, es posible realizar algunas consideraciones que apunten, por un lado a analizar la distribución de subsidios en Argentina a la luz de la citada experiencia, y por otro a capitalizar la enseñanza de las mejores prácticas que otras sociedades han desarrollado.

En relación con la experiencia española, es interesante destacar que los diferentes tipos de subsidios, contrato-programa y fondo de autobuses, apuntan a lograr un desarrollo equilibrado de los servicios de transporte y una gestión eficaz en los mismos. En efecto, el caso de los contratos-programa, es un ejemplo de cómo debe procurarse la consideración de las situaciones particulares. Así, este tipo de subvención alienta el desarrollo de los servicios de transporte en áreas metropolitanas, pero no solo en el ámbito de Madrid o Barcelona, sino en todas las aglomeraciones que tiendan a la conurbación.

Además, al ser las autoridades autonómicas competentes en cuanto a la definición de las características de los servicios en su jurisdicción, es posible reflejar las particularidades locales y de esta forma lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos asignados por el Estado.

Aquí se presenta una importante diferencia con el caso Argentino, pues en nuestro país solo se considera el caso particular del AMBA, y el resto de las jurisdicciones recibe un tratamiento común. Esto desde luego genera fuertes distorsiones, pues no es idéntica la situación de Ciudades como Córdoba y Ushuaia o Provincias cómo Santa Fe y Catamarca.

El Fondo de Autobuses esta destinado a sostener la prestación del servicio de transporte público y tiene gran significación en España. Se distribuye en función de los parámetros déficit por boleto, kilómetros de red y número de pasajeros.

Aparece aquí otra diferencia significativa con la experiencia Argentina, pues la mayor parte de este subsidio, un 90% del mismo, se destina a subsidiar el déficit por boleto, que surge de considerar sólo los costos e ingresos de la operación de transporte, descontar las subvenciones locales y comparar el déficit de cada prestación con el déficit promedio en toda España. De esta forma, no se subsidia cualquier nivel de déficit, pues aquella parte del déficit que supera la media no es considerado. Es decir que, por una parte, el subsidio considera la existencia de una estructura de costos definida, y por otra, se alienta la eficiencia al desechar el financiamiento de déficit que superen la media.

En Argentina, aún cuando teóricamente los subsidios apuntan a compensar desfazajes tarifarios, en la práctica, en virtud de la metodología de cálculo adoptada, terminan siendo montos que se asignan en función de la recaudación, los pasajeros transportados y los kilómetros recorridos, sin referencia alguna a qué proporción de la estructura de costos se destinan, o a qué nivel de déficit se pretende cubrir o qué estructura tarifaria compensar.

En cuanto a los fondos para financiar los subsidios, es destacable que los mismos provienen del presupuesto del Estado Nacional, y que éste no tiene competencia directa en la prestación de los servicios que subsidia.

Esta es otra importante diferencia con el caso argentino, ya que el Estado Nacional argentino, que es quien asigna los subsidios, es a la vez autoridad de aplicación en los servicios de jurisdicción nacional, cosa particularmente importante en el caso del AMBA, que entonces, no por casualidad, resulta la más beneficiada en materia de subsidios.

En síntesis, la experiencia española brinda al menos tres enseñanzas que resultaría conveniente tener en cuenta en Argentina: en primer lugar, es conveniente considerar las particularidades de las diferentes jurisdicciones y agruparlas en el caso en que se presenten similitudes (tal vez, el AMBA merezca un tratamiento especial, pero seguramente también lo merecen Córdoba, Rosario, Mendoza, Tucumán, entre otros); por otro lado, contribuye a la eficiencia en la asignación de los fondos públicos la definición de objetivos a subsidiar, por ejemplo, el déficit por

boleto o por pasajero o por kilómetro, pero siempre teniendo como referencia parámetros que permitan evitar los abusos y alentar la eficiencia; finalmente la separación entre la autoridad encargada de asignar los fondos y las competentes en cuanto a la responsabilidad de las prestaciones.

En Francia, los subsidios presentan un desarrollo consistente con el alcanzado en los sistemas de transporte público en ese país, cosa que esta muy lejos de las posibilidades argentinas.

No obstante, también aquí existen elementos aprovechables: en Francia, las competencias en materia de servicios son acompañadas por la posibilidad de contar con el financiamiento correspondiente a los mismos.

Esto en virtud del impuesto al transporte, que esta establecido por la legislación a nivel nacional, que también establece el límite de las alícuotas del mismo, quedando en manos de la autoridad local determinar el monto de la alícuota, su producido y el destino que dará a esos recursos.

Esto permite el auténtico ejercicio de las potestades en materia de política de transporte, ya que las decisiones en materia de servicios están acompañadas de los fondos para concretar esas decisiones.

También existen aportes del Estado para el desarrollo de infraestructura o la renovación e incorporación de material rodante, pero siempre puesta en manos de la jurisdicción comunal, departamental o regional responsable de la prestación.

Es cierto que el área metropolitana de París, como la de Londres, concentra la mayor parte de los recursos, pero ello es así a partir de la importancia relativa de esas regiones y de la magnitud de sus propios recursos y no como consecuencia de un tratamiento desigual por parte de las autoridades centrales, que detrayendo recursos de otras jurisdicciones, lo vuelquen en estas importantes metrópolis.

En el caso Ingles, la fijación de niveles de servicio a partir de las decisiones de mercado, impiden una comparación con la situación de nuestro país, que en materia de servicios presenta marcos regulatorios más o menos importantes.

Finalmente, en Alemania, país en el que se realiza un enorme esfuerzo para alentar a la utilización del transporte público, la nueva legislación establece que la competencia en materia de servicios públicos esté lo más próxima posible a las necesidades del mismo, y por ello los "Lander" se han transformado en la instancia más importante en materia de transporte público. Una vez más, en la idea de que la competencia tiene que ir acompañada del financiamiento que permita el ejercicio de la misma, los fondos para subsidiar el transporte son puestos en manos de estos "Lander". Recordemos que estos fondos provienen de una tasa a los combustibles, tal como ocurre en Argentina.

LINEAMIENTOS DE PROPUESTAS ALTERNATIVAS

En función de las comparaciones efectuadas entre los distintos países analizados y la República Argentina, se desarrollan sintéticamente las propuestas de alternativa de aplicación a introducir en el modelo de subsidios adoptado por nuestro país. De esa forma se dividen por tipo de subsidio implementado y considerando la posibilidad de cambios conceptuales y la aplicación de elementos puntuales, éstos últimos, independientemente que se tomen o no las citadas propuestas conceptuales, que en la práctica ayudaría a mejorar el esquema actual.

SUBSIDIO: ASIGNACIÓN DE CUPO DE GASOIL A PRECIO DIFERENCIAL

CONCEPTUAL

- Unificar criterios en cuanto a la definición de la tipología del servicio de cada jurisdicción y asociar las mismas con la normativa de los subsidios. En la actualidad para servicios provinciales solo se permite la clasificación de

urbano e interurbano y la misma se interpreta de manera diferente tanto por las autoridades locales como las nacionales según la jurisdicción que se trate.

- Aprobar un protocolo de estudio de consumo que permita que una empresa y/o jurisdicción que considere oportuno se adecue a él para demostrar su consumo real. Esto es similar a lo dispuesto por la norma pero con una especificidad mayor de manera de que su resultado sea más fiable y no se tenga que reducir un 10% por incertidumbres.

ESPECIFICO

- Estudiar la situación de cada jurisdicción y adecuar los valores fijados por la norma en lo que respecta a factores de corrección como el de congestión a la situación real. Actualmente se diferencia el AMBA del resto del país que se considera en igual situación. Es decir que hoy es igual la situación de congestión de la Ciudad de Córdoba que Ushuaia o Alta Gracia.

- Requerir a las empresas de jurisdicción nacional que presenten una declaración jurada del consumo mensual estimado como lo hacen las empresas de las otras jurisdicciones (a través del Anexo I.C. que es refrendado por la Autoridad de aplicación)

- Fijar un protocolo de auditoría que permita se refleje la situación real de la prestación bajo análisis (Por ej. como se tratarán las estacionalidades y el tiempo y la forma de tomar los datos testigos).

- Publicar los datos del servicio de las empresas nacionales al igual que se hace con la jurisdicciones provinciales y/o municipales.

- Publicar a que grupo de consumo pertenece cada uno de los vehículos de las flotas de cada empresa y cual es el valor finalmente establecido para cada vehículo dentro del entorno de variación del grupo al que se asigna. Definir

cual es el criterio de asignación de consumo que se establece dentro del entorno de los diferentes grupos, por ej. el G1 para servicios urbanos define un consumo entre 0,13 a 0,16 l/km, lo aconsejado definiría el número exacto dentro del entorno (Por ej. 0,14 ó 0,154 l/km) y cuales son los criterios para su determinación.

- Actualizar los datos de forma equivalente. Es decir si se actualizan los datos de cada empresa corresponde, como fija la norma, la actualización de los parámetros testigos y aplicarlos sin excepciones.

- Explicitar claramente las razones de detracción del cupo asignado que practica la Secretaría respecto de los valores definidos por la CNRT.

- Definir claramente en función de cada tipo de servicio, en que tiempo se deben situar la confección del Anexo I.C, sobre todo en lo que respecta a la definición de la cantidad de servicios semanales.

SUBSIDIO: SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE AUTOMOTOR (SISTAU)

CONCEPTUAL

- Definir cual es el objetivo del subsidio y la relación de la metodología con el objetivo propuesto. Si el objetivo es la compensación tarifaria, mínimamente se debe poder establecer que porcentaje de tarifa es el que se subvenciona de manera de poder evaluar si el objetivo se cumple.

- En función de la metodología que finalmente se adopte, si se trata de fondos comunes con participación de acuerdo a parámetros comparativos (que se asemeje en algo al actual) se deberían agrupar las situaciones de jurisdicciones similares evitando solo distinguir la región del Área Metropolitana Buenos Aires y no cometer el error de considerar el resto del

país como un todo homogéneo. La distancia relativa que puede existir entre el AMBA y Córdoba no es mayor a la que incide sobre Córdoba y La Rioja.

- Independizar las competencias en materia de asignación de subsidio de las autoridades de aplicación de cualquier jurisdicción. El que define el subsidio no puede ser el mismo que lo recibe.

- Generar mecanismos reales de participación de las autoridades de cada jurisdicción en el control y verificación del avance de los subsidios.

- Homogeneizar las definiciones de los tipos de servicios que son alcanzados por el subsidio considerando la adecuación de las normativas y características del servicio de cada jurisdicción a la legislación en la materia.

- Estudiar los mecanismos alternativos al actual para definir subsidios que contribuyan a consolidar los distintos sistemas de transporte de manera análoga,. (Por ej, definir déficit que se subsidia, derivar el mecanismo de distribución de los montos asignados a cada región y/o municipio, a la autoridad local, pero exigiendo el cumplimiento de ciertas pautas, otras fuentes alternativas de financiamiento, etc.)

ESPECÍFICO

- Actualizar los datos de manera semestral, tal cual lo establece la normativa.

- Publicar los mecanismos de cálculo de los factores de corrección de cada parámetro en función de los tipos de servicios.

- Definir claramente los mecanismos de cálculo de los distintos factores de corrección.

- Homogeneizar el tratamiento de los distintos tipos de servicio ante la aplicación de los factores de corrección.

- Publicar los datos de cada parámetro empleado para la definición del Coeficiente de participación federal (CPF) mensualmente.

RESUMEN DEL CONTENIDO ESCENCIAL DEL ESTUDIO, SUS CARACTERISTICAS DESTACABLES Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

El trabajo presentado analiza la implementación de subsidios al transporte masivo de pasajeros en la República Argentina, sus características salientes desde el punto de vista normativo, económico y técnico, resaltando la situación de la Provincia de Córdoba en relación con los mismos.

A efectos del referido análisis, se ha realizado en primer lugar, un pormenorizado relevamiento del marco legal que ha dado origen y constituye marco normativo de aplicación, de toda la legislación relacionada. Surgen, a partir de lo establecido normativamente, los subsidios al transporte actualmente vigentes en nuestro país, que son el Subsidio a la compensación tarifaria denominado Sistema del Transporte Automotor (SISTAU) y la Asignación de cupos de gasoil a precio diferencial.

Se analiza luego, en el informe económico, el origen de los fondos que permiten financiar los subsidios, los criterios para la asignación de los mismos y las consecuencias que esto trae aparejado para el transporte en las distintas jurisdicciones del país. Aparecen aquí algunas cuestiones que constituyen una constante en las relaciones entre las distintas jurisdicciones en Argentina, y que tienen que ver con la concentración de recursos a favor del área conformada por la Capital Federal y su conurbano extendido, frecuentemente en detrimento de los otros niveles jurisdiccionales, cosa que se repite de manera casi idéntica en las relaciones entre las distintas capitales provinciales y el resto de las ciudades y comunas de los respectivos territorios.

Ocurre que el análisis muestra que, mas allá de los recursos a los que el Área mencionada se hace acreedora por su importancia relativa, en virtud de la cual aporta montos significativos a las fuentes del financiamiento de los subsidios, esta jurisdicción resulta deudora neta del sistema, ya que recibe en concepto de subsidios mucho mas de lo que aporta.

Desde luego, carece de sentido concentrar la recaudación en manos del Estado Central para que este después asigne los fondos en idéntica proporción a la que contribuyeron las distintas jurisdicciones. La posibilidad de dirigir los recursos de modo de conseguir un desarrollo equitativo, en este caso en materia de transporte público, debería formar parte de las pautas para guiar la distribución de los mismos.

Aún cuando el objetivo sea la compensación de costos, ya que la provisión de gasoil a precio diferenciado apunta también en esa dirección, el hecho de transferir recursos desde las jurisdicciones menos desarrolladas económicamente hacia las más favorecidas, hace que la experiencia de subsidios al transporte que se realiza en la actualidad aparezca como fuertemente regresiva.

Esto tiene particular importancia en un contexto macroeconómico en el que los fondos públicos resultan siempre insuficientes ante la magnitud de necesidades de muy diversa índole y de alto impacto social, y los subsidios llegan a representar magnitudes muy significativas de los ingresos con los que cuentan las empresas de transporte, constituyéndose en un aporte que va en camino de transformarse en estructural.

El trabajo permite entonces observar que la distribución de los recursos tiene un alto impacto en los distintos actores del sistema y que la metodología empleada para su distribución es básicamente contraria al concepto de federalización y equidad regional con que se creó el esquema impositivo. Como se dijo, los subsidios tienden a fomentar el desarrollo de aquellas jurisdicciones que presentan una estructura de servicios más consolidadas y no a acortar las distancias en ese sentido.

Desde el punto de vista técnico, el estudio realiza un análisis pormenorizado de la metodología utilizada para el cálculo, asignación y correcciones del cupo de gasoil a precio subsidiado y del SISTAU. Con relación al primero, concluye que subsidio indirecto que permite disminuir la incidencia del costo derivado de dicho combustible, es, en general, de sencilla determinación y más allá de las

observaciones, es el que presenta un mayor desarrollo y equidad en todo el territorio alcanzando a cubrir en la empresas urbanas entre el 10% y el 20% de su estructura de costo. En el caso de los servicios interurbanos, es mucho más amplio la dispersión de los niveles de cobertura, ya que existe mayor heterogeneidad entre los mismos.

Se señala también que los inconvenientes en la redacción de la norma, la aplicación fáctica de la misma y la diferencia en los criterios de adecuación y aplicación de los diferentes aspectos de ésta implican beneficios y perjuicios extras a los que en principio se preveían. La provincia de Córdoba, en los servicios interprovinciales y suburbanos se ve por distintos motivos (errores propios y ajenos) claramente perjudicada comparativamente con otras jurisdicciones. A su vez se destaca la situación de la jurisdicción nacional y la provincia de Buenos Aires como beneficiada, otra vez, más allá de lo que le corresponde respecto del resto de las jurisdicciones.

En cuanto al SISTAU, el análisis técnico indica que el modelo de distribución escogido adolece de una serie de dificultades en su implementación, partiendo de la representatividad de los parámetros, hasta el hecho de considerar en forma semejante a regiones del país muy diferentes entre si. Pero al margen de los inconvenientes propios de la norma y los derivados de los incumplimientos de la misma, existen dos aspectos esenciales que debieran ser corregidos: en primer lugar, el diseño e implementación del modelo de distribución general a todo el país no puede ser llevado a cabo por la misma autoridad de aplicación de una de las jurisdicciones que mayor incidencia tiene, y menos aún en una situación en la cual, el modelo escogido de distribución genera que automáticamente el incremento de una jurisdicción implique la disminución sobre otras.

Por otra parte, se señala que, aún cuando el subsidio tiene como objetivo la compensación tarifaria, la metodología de cálculo y asignación no son consistentes con dicho objetivo.

Se realiza luego un análisis de diversas experiencias en la utilización de subsidios a los servicios de transporte en distintos países desarrollados con dilatada historia en la materia, para procurar incorporar elementos que contribuyan a mejores prácticas en el tema en el caso argentino.

Surgen a partir de estas consideraciones una serie de propuestas cuya introducción permitiría mecanismos más eficientes, equitativos y transparentes en el manejo de los subsidios a los servicios de transporte. Algunas de estas propuestas son de orden conceptual y requieren cambios en la legislación y/o mecanismos que hacen que su instrumentación requiera de algún tiempo. Mientras tanto, se sugieren entonces algunas aplicaciones específicas que, independientemente de la adopción de los cambios de orden conceptual, contribuirían a mejorar el esquema de distribución actual. Ambos tipos de propuesta son presentados tanto para la asignación de gasoil a precio diferenciado como para el SISTAU.

En el caso del gasoil, las propuestas conceptuales apuntan a unificar criterios en cuanto a la definición de la tipología del servicio de cada jurisdicción y asociar las mismas con la normativa de los subsidios. En la actualidad para servicios provinciales solo se permite la clasificación de urbano e interurbano y la misma se interpreta de manera diferente tanto por las autoridades locales como las nacionales según la jurisdicción que se trate.

Se propone aprobar un protocolo de estudio de consumo que permita que una empresa y/o jurisdicción que considere oportuno se adecue a él para demostrar su consumo real. Esto es similar a lo dispuesto por la norma pero con una especificidad mayor de manera de que su resultado sea más fiable y no se tenga que reducir un 10% por incertidumbres.

En cuanto a lineamientos específicos, en materia de gasoil se sugiere estudiar la situación de cada jurisdicción y adecuar los valores fijados por la norma en lo que respecta a factores de corrección como el de congestión a la situación real. Actualmente se diferencia el AMBA del resto del país que se considera en igual

situación. Es decir que hoy es igual la situación de congestión de la Ciudad de Córdoba que Ushuaia o Alta Gracia.

Se insta a requerir a las empresas de jurisdicción nacional que presenten una declaración jurada del consumo mensual estimado como lo hacen las empresas de las otras jurisdicciones (a través del Anexo I.C. que es refrendado por la Autoridad de aplicación)

Otro elemento a introducir sería fijar un protocolo de auditoría que permita se refleje la situación real de la prestación bajo análisis (Por ej. como se tratarán las estacionalidades y el tiempo y la forma de tomar los datos testigos).

También sería conveniente publicar los datos del servicio de las empresas nacionales al igual que se hace con la jurisdicciones provinciales y/o municipales.

Adicionalmente, publicar a que grupo de consumo pertenece cada uno de los vehículos de las flotas de cada empresa y cual es el valor finalmente establecido para cada vehículo dentro del entorno de variación del grupo al que se asigna. Definir cual es el criterio de asignación de consumo que se establece dentro del entorno de los diferentes grupos, por ej. el G1 para servicios urbanos define un consumo entre 0,13 a 0,16 l/km, lo aconsejado definiría el número exacto dentro del entorno (Por ej. 0,14 ó 0,154 l/km) y cuales son los criterios para su determinación.

Es fundamental actualizar los datos de forma equivalente. Es decir si se actualizan los datos de cada empresa corresponde, como fija la norma, la actualización de los parámetros testigos y aplicarlos sin excepciones.

Contribuiría a la transparencia explicitar claramente las razones de detracción del cupo asignado que practica la Secretaría respecto de los valores definidos por la CNRT.

Finalmente, definir claramente en función de cada tipo de servicio, en que tiempo se deben situar la confección del Anexo I.C, sobre todo en lo que respecta a la definición de la cantidad de servicios semanales.

En lo relativo al SISTAU, las propuestas de orden conceptual son, en primer lugar, definir cual es el objetivo del subsidio y la relación de la metodología con el objetivo propuesto.

En función de la metodología que finalmente se adopte, si se trata de fondos comunes con participación de acuerdo a parámetros comparativos (que se asemeje en algo al actual) se deberían agrupar las situaciones de jurisdicciones similares evitando solo distinguir la región del Área Metropolitana Buenos Aires y no cometer el error de considerar el resto del país como un todo homogéneo.

Se sugiere independizar las competencias en materia de asignación de subsidio de las autoridades de aplicación de cualquier jurisdicción. El que define el subsidio no puede ser el mismo que lo recibe.

Se propone generar mecanismos reales de participación de las autoridades de cada jurisdicción en el control y verificación del avance de los subsidios.

También homogeneizar las definiciones de los tipos de servicios que son alcanzados por el subsidio considerando la adecuación de las normativas y características del servicio de cada jurisdicción a la legislación en la materia.

En cuanto a las medidas específicas, se requiere actualizar los datos de manera semestral, tal cual lo establece la normativa.

También publicar los mecanismos de cálculo de los factores de corrección de cada parámetro en función de los tipos de servicios.

Definir claramente los mecanismos de cálculo de los distintos factores de corrección.

Homogeneizar el tratamiento de los distintos tipos de servicio ante la aplicación de los factores de corrección.

Publicar los datos de cada parámetro empleado para la definición del Coeficiente de participación federal (CPF) mensualmente.

El estudio realizado, aún con las limitaciones señaladas oportunamente, abre un interesante camino para la profundización de investigaciones que, a partir del análisis en el campo normativo, económico y técnico, contribuyan a una mejor distribución de los subsidios en Argentina, estudiando las alternativas que permitan establecer un marco jurídico claro, sencillo y sin espacio para arbitrariedades, que propicie la asignación de recursos de manera objetiva, equitativa y transparente, procurando una constante retroalimentación con los resultados producidos a efectos de corregir eventuales efectos indeseados, todo ello sustentado en parámetros representativos de las particularidades jurisdiccionales, parámetros que deben propiciarse estables, previsibles y confiables.