

TRANSPORTE PÚBLICO REGULADO EN CHILE: ¿A QUIÉNES BENEFICIA EL ANUNCIO DEL GOBIERNO?

- El Ejecutivo anunció el congelamiento de las tarifas de servicios de transporte público regulado durante todo el 2022, quedando contenidos el sistema RED de la ciudad de Santiago, y aquellas comunas sujetas a perímetros de exclusión y condiciones de operación.
- Con el fin de estimar la amplitud de la medida, es importante recordar que en Chile conviven dos tipos de sistemas de transporte público: aquellos sujetos a instrumentos regulatorios de MTT asociados principalmente a la definición de tarifa y frecuencia y aquellos de tarifa libre, al no estar regulados en ninguno de sus aspectos operativos.
- Al analizar los mecanismos que dispone el Ejecutivo para concretar su anuncio, se estima en forma preliminar que el universo potencial de posibles beneficiarios sería un 52,9% de la población chilena, cifra que al separar entre regiones y la RM, implica que sólo un 30% de los chilenos que viven en regiones serán beneficiados, mientras que en la Metropolitana será un 86% de su población.
- Desde la óptica fiscal, el anuncio tiene la distorsión de ser un subsidio masivo a los operadores del transporte público, lo que beneficiará también a quienes pueden pagar una tarifa que refleje adecuadamente el costo del servicio.

En el marco del plan de recuperación inclusiva Chile Apoya, el Gobierno anunció el congelamiento durante el año 2022 de las tarifas del transporte público regulado en todo Chile. A raíz de esto se hace necesario explicar cómo opera el sistema de transporte público regulado de pasajeros y detallar las herramientas que empleará el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), a fin de vislumbrar la cantidad de población que podrá acceder a esta medida.

INSTRUMENTOS PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS¹

Quizás pocas políticas públicas son tan cotidianas para personas como el transporte público. La calidad de su operación, en cuanto a seguridad, confort, disponibilidad, confiabilidad y precio, impactan la calidad de vida y el presupuesto familiar de millones de personas en nuestro país.

Recae en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones proponer las políticas nacionales en materias de transportes y *“ejercer la dirección y control de su puesta en práctica; supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes [...] en el país, y coordinar y promover el desarrollo de estas actividades [...]”*ⁱⁱ. Para tal efecto existen dos grandes instancias responsables de concretar dicho mandato, a saber, la División de Transporte Público Regional (www.dtpm.cl/) y el Directorio de Transporte Público Metropolitanoⁱⁱⁱ (www.dtpm.cl/).

Al Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) le compete gestionar los “Servicios de Transporte Regulado a través de Concesión y uso de vías e integración de otros modos”, en la provincia de Santiago y comunas de Puente Alto y San Bernardo^{iv}. Es decir, le corresponde administrar los contratos y supervisar que se cumplan los programas de operación e indicadores de desempeño (frecuencia, regularidad, capacidad de transporte, velocidad de los buses).

A la División de Transporte Público Regional (DTPR), en tanto, le corresponde gestionar los servicios de transporte público subsidiados en regiones mediante las siguientes herramientas^v:

1. Subsidio a la operación de servicios de transporte en zonas aisladas en los modos terrestre, marítimo, fluvial, aéreo y lacustre.
2. Transporte Público Terrestre Mayor^{vi} entre localidades rurales.
3. Transporte Público Terrestre Mayor en Zonas Extremas.
4. Transporte Escolar terrestre.
5. Rebaja tarifa estudiantil.
6. Condiciones de Operación.
7. Perímetros de Exclusión.

En la Tabla 1 se presentan las principales características de las herramientas recién mencionadas. Se aprecia que el mayor poder regulatorio se concentra en la Región Metropolitana, donde MTT y la DTPM tienen injerencia directa en el modelo de negocios y en la provisión de servicios complementarios^{vii}. Esto ha permitido la reasignación de servicios mal evaluados a otros operadores, mayor facilidad para introducir los primeros buses eléctricos en el transporte público junto con buses diésel de bajas emisiones^{viii} y habilitar nuevas tecnologías de pago (Pago Directo QR, Cuenta bip! QR^{ix} y recarga automática, todos en marcha blanca desde 2022 sólo para tarifa adulta), entre otras medidas.

A su vez, también como reflejo de la complejidad del sistema RED (extensión, número de usuarios e intermodalidad) la DTPM cuenta con un Consejo Consultivo Asesor^x, figura que no tiene un símil a nivel regional.

En el caso del transporte público regional regulado, de la Tabla 1 se aprecia una distribución poco uniforme y bastante más acotada, primando el transporte público con libertad tarifaria.

En las zonas reguladas el principal instrumento es la entrega de subsidios contra la exigencia de consideraciones de operación. De acuerdo al informe de Evaluación del Programa Gubernamental “Subsidio Nacional al Transporte Público” aquel aporte tiene el propósito de contener los mayores costos que presionan las tarifas al alza. Ahora bien, sin perjuicio que la normativa permite someter a procesos de licitación pública los nuevos servicios o las renovaciones de contrato, según el referido informe este mecanismo de control no ha sido de aplicación universal, por cuanto en los servicios urbanos regionales aún subsisten servicios cuyos montos de subsidio fueron negociados directamente con los operadores, según lo permitido por la ley.

Así, el informe de evaluación del programa plantea que en cuanto a *“la contención de costos de los servicios subsidiados, no se tiene conocimiento de estudios de costos ex post de los operadores (sólo existen estudios ex ante, por servicio a licitar o comprometer), que permitan [...] analizar el comportamiento competitivo de los operadores [...] tampoco algún tipo de seguimiento de la estructura de costos de los operadores en relación al monto del subsidio”*^{xi}. Este último punto también es extensible al sistema RED.

EL MAYOR PODER REGULATORIO SE CONCENTRA EN LA REGIÓN METROPOLITANA

Tabla 1: Resumen herramientas de regulación al transporte público remunerado que dispone MTT.

Herramienta	Área atendida	Servicio provisto con el subsidio	Condiciones de los servicios contratados	Modalidades del subsidio
DIRECTORIO DE TRANSPORTE PÚBLICO METROPOLITANO				
Servicios de Transporte Regulado a través de Concesión y uso de vías e integración de otros modos de la Provincia de Santiago y comunas de Puente Alto y San Bernardo.	Provincia de Santiago y comunas de Puente Alto y San Bernardo.	Servicio urbano de transporte público remunerado de pasajeros terrestre. Atiende a toda la población de las zonas reguladas por la Concesión y Uso de Vías. El servicio se financia con las tarifas cobradas y con el subsidio de Ley N° 20.378.	Servicio integrado, caracterizado por rutas, frecuencias, horarios, calidad de vehículos (capacidad, antigüedad, tecnología). El diseño de los servicios lo realiza la DTPM.	Pasaje con una tarifa subsidiada ^{xii} . La tarifa es universal para cada población definida (adultos, escolares y tercera edad).

Herramienta	Área atendida	Servicio provisto con el subsidio	Condiciones de los servicios contratados	Modalidades del subsidio
DIVISIÓN DE TRANSPORTE PÚBLICO REGIONAL				
Subsidio a Servicios de Transporte Público Remunerado de Pasajeros en zonas aisladas.	Zonas aisladas, que señala la ley y reglamentos.	Servicio de origen-destino entre zona aislada y centro poblado de referencia; en modos terrestre, ferroviario, marítimo, fluvial, aéreo y lacustre.	Ruta, frecuencia, horarios, calidad de vehículos (capacidad, antigüedad, tecnología) según modos. MTT hace una evaluación y el servicio de transporte requerido es licitado a operadores privados y se firma un contrato subsidio.	Tarifa convenida universal para adultos y diferenciada para tercera edad, personas de movilidad reducida y estudiantes.
Transporte Público Terrestre Mayor entre localidades rurales.	Zonas rurales.	Servicio de origen-destino entre zona rural y centros poblados.	Ruta, frecuencia, horarios, calidad de vehículos (capacidad, antigüedad, tecnología), definidos. MTT hace evaluación técnica y determina si el servicio es pertinente. Se realiza licitación pública y posterior Contrato.	Tarifa convenida es universal para adultos. Hay rebaja del 50% para tercera edad, personas de Movilidad reducida y estudiantes (33% tarifa adulto).
Transporte Público Terrestre Mayor en Zonas Extremas.	Zonas extremas definidas por ley.	Servicio de transporte urbano en regiones indicadas por ley. En la práctica, es utilizado sólo en Punta Arenas con subsidio mediante contratos por la operación de 8 recorridos o servicios.	Frecuencia convenida en áreas extremas. MTT realiza una evaluación técnica y se determinan las tarifas y frecuencia a aplicar o se adoptan condiciones de servicio preexistentes y se regula tarifa y frecuencia.	Se regula tarifa y frecuencia. Tarifas rebajadas a poblaciones de zonas extremas con servicios de transporte operando previamente.
Transporte Escolar terrestre	Zonas sin transporte para acceder a institución educacional.	Servicio de origen-destino entre localidad y escuela.	Ruta, frecuencia, horarios, calidad de vehículos y exigencias a conductor (capacidad, edad, tecnología). Se otorga por Licitación Pública o trato directo y posterior Contrato de Subsidio.	Tarifa para estudiante es cero (subsidio 100%).

Herramienta	Área atendida	Servicio provisto con el subsidio	Condiciones de los servicios contratados	Modalidades del subsidio
Rebaja tarifa estudiantil	Todo Chile, con o sin servicios Regulados.	Servicio de transporte urbano.	Frecuencia convenida en áreas no reguladas. Cada operador postula y si cumple requisitos se le da el subsidio ^{xiii} . No hay licitación y no existe contrato de por medio.	Estudiantes pagan el 33% de la tarifa adulto.
Condiciones de Operación	Algunas comunas en regiones de Tarapacá, Antofagasta, Valparaíso, O'Higgins y Biobío.	Servicio de transporte urbano en áreas reguladas. Puede ser servicio urbano, donde el subsidio tiene el carácter de compensación por tarifa escolar y determina criterios para definir dónde. Se atiende a toda la población de las zonas reguladas.	Frecuencia convenida en áreas urbanas reguladas. Se realiza una evaluación técnica y se determinan las tarifas y frecuencia a aplicar o se adoptan condiciones de servicio preexistentes y se regula tarifa y frecuencia.	Tarifas rebajadas a poblaciones de localidades con servicios de transporte operando previamente. La tarifa se ajusta a través de polinomio mensualmente.
Perímetro de Exclusión	Áreas urbanas definidas por un perímetro de exclusión. Aplica en localidades donde previo a la Ley N° 18.696, existían operadores con ciertas condiciones de servicio conocidas.	Servicio de transporte urbano en áreas reguladas con perímetro de exclusión.	Caracterizado por origen-destino, ruta, frecuencia, horarios, calidad de vehículos (capacidad, antigüedad, tecnología). MTT hace una evaluación técnica y determina parámetros de servicio a solicitar (incluye tarifas).	Se negocia con operadores actuales para establecer nuevas condiciones de operación. Tarifa universal para cada población (adultos, escolares y tercera edad).

Fuente: LyD (versión simplificada) según el esquema general de las producciones del Programa “Subsidio Nacional al Transporte Público”, en Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales “Subsidio Nacional al Transporte Público”, pag. 8-11.

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN BENEFICIADA CON EL CONGELAMIENTO TARIFARIO

El anuncio del Ejecutivo apunta a todos los buses en capitales regionales con perímetros de exclusión y condiciones de operación, además de inyectar recursos a los subsidios del sistema RED. Para tener una estimación preliminar de la magnitud de posibles beneficiarios, se consideró el total de la población comunal, sin desagregar por urbano o rural.

De este modo, un 47% de la población del país no sería cubierta por esta medida impulsada por el gobierno. Este escenario es más marcado aún en regiones, donde un 70% de la población no quedaría cubierta (sólo un 30% accedería, Ver Tabla 2). Asimismo, al revisar cómo se distribuye la población beneficiada, se observa que un 66% es de la RM.

Así, la compensación que entregará el Gobierno a los operadores se concentrará mayoritariamente en la Región Metropolitana. Cabe hacer presente que durante el cuarto trimestre del 2021 la evasión en el sistema RED alcanzó un 31,2%^{xiv}, realidad que también se debe abordar en la discusión ya que hoy se está absorbiendo con fondos generales de la nación.

UN 66% DE LOS QUE ACCEDERÁN A LA TARIFA CONGELADA VIVEN EN LA RM

Tabla 2: Población beneficiada por el congelamiento de las tarifas de los servicios de transporte público regulado de pasajeros

Categoría	Población total (urbana y rural)
Beneficiarios en regiones ^{xv}	3.175.552
Beneficiarios de la RM (sistema RED) ^{xvi}	6.119.984
Total Beneficiados	9.295.536
% Total Beneficiados VS población nacional	52,9%
% Beneficiados RM VS población total RM	86%
% Beneficiados regiones VS población regional	30%

Fuente: LyD con datos del CENSO 2017.

GASTO FISCAL

A partir de la Ley de Presupuestos del año 2020, se crea un programa presupuestario específico para el transporte público nacional agrupando las transferencias vía subsidio que entrega MTT para tales efectos a nivel regional y al sistema RED (ex – Transantiago), es decir todos los subsidios de la Ley N° 20.378 (permanente, transitorio y especial adicional). En la Tabla N° 3 se muestra el sostenido aumento de los subsidios destinados al transporte público regulado de

pasajeros. Por el momento no se conoce cuánto será finalmente el mayor subsidio que se entregará para el año 2022 a partir de los anuncios de la autoridad.

Cabe hacer presente que, de acuerdo a la información disponible en el banco integrado de programas sociales y no sociales del Ministerio de Desarrollo Social, el subsidio nacional al transporte público es el programa al cual se le destinan más recursos anualmente.

CRECIMIENTO SOSTENIDO DE SUBSIDIOS ENTREGADOS AL TRANSPORTE PÚBLICO REGULADO

Tabla N° 3: Montos destinados por tipo de subsidio desde 2018 a 2022 (Moneda 2022, Millones de \$)

Subsidio	Subt - ítem - Asign	Denominaciones	2018	2019	2020	2021	2022
RED	24 - 01 - 520	Subsidio Transitorio - Transantiago (aporte transitorio)	240.856	242.613	241.564	236.307	236.307
	24 - 01 - 521	Subsidio Transporte Público - Transantiago (aporte permanente)	254.237	256.091	254.984	249.436	249.436
	24 - 01 - 522	Subsidio Especial Adicional - Transantiago	146.284	147.351	163.931	160.869	160.869
	24 - 01 - 523	Rebaja tarifa adulto mayor en Sistema Transantiago	0	0	0	53.382	53.382
Transporte Regional	24 - 01 - 511	Subsidios al Transporte Regional	18.082	18.054	17.976	17.005	17.005
	24 - 01 - 512	Subsidio Nacional al Transporte Público	175.855	187.462	193.328	185.428	200.085
	24 - 01 - 513	Rebaja tarifa adulto mayor en regiones	0	0	0	34.160	34.160
	33 - 01 - 001	Metro Regional de Valparaíso S.A	2.262	2.227	2.190	2.188	2.188
	33 - 01 - 002	Trenes Metropolitanos S.A	1.131	1.196	1.176	1.175	1.175
	33 - 01 - 003	FESUB Concepción S.A	4.315	4.248	4.177	4.174	4.174
	33 - 02 - 003	Fondo de Apoyo Regional (FAR)	64.186	55.044	50.474	17.927	4.990
Total RED			641.377	646.056	660.480	699.994	699.994
Total Transporte Regional (*, **)			265.831	268.232	269.322	262.057	263.778
Total Subsidios al Transporte Público Regulado			907.208	914.288	929.802	962.052	963.772

Fuente: LyD según leyes del presupuesto de la Nación de los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

(*): No se consideran los recursos del Subtítulo 31 del Programa Subsidio Nacional al Transporte Público (Partida 19, Capítulo 01, Programa 06) al estar destinados a proyectos de inversión.

(**): La Tabla N° 3 despliega los recursos consignados en los ítems presupuestarios del Programa 06 de MTT, por lo que no muestra los recursos destinados del Fondo de Apoyo Regional (FAR) contenidos en el programa de Operaciones Complementarias del Tesoro Público. El FAR se distribuye a regiones como aporte a los programas de inversión regional.

COMENTARIOS FINALES

Este anuncio es un ejemplo de cómo una buena intención, mal aplicada, puede generar distorsiones poco deseables. La preocupación del Ejecutivo derivará en un ineficiente gasto fiscal, en un año complejo financieramente para el Estado, por cuanto el anuncio se diseñó en base a los instrumentos regulatorios de MTT que están orientados a la oferta del transporte público. Esto implica que la ayuda estatal no llega directamente a los presupuestos familiares, diluyéndose en gastos operativos de los buses, costos que se desconoce si son eficientes dado el nivel de servicio, tal como alertó el Informe de Evaluación del programa.

Además, el congelamiento de las tarifas impone el desafío político de su posterior liberalización. Por ello más que seguir congelando las tarifas, se requiere avanzar en adoptar medidas de ayuda a las familias más vulnerables en forma directa.

REFERENCIAS

1. Ley N° 20.378 que Crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros.
2. Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales “Subsidio Nacional al Transporte Público”, Noviembre 2019 - Junio 2020. Realizado por un Panel de evaluadores externo e independiente.
3. Balance Gestión Integral Año 2021 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Secretaría y Administración General de Transportes.
4. Informe de Gestión 2021, Directorio de Transporte Público Metropolitano.
5. Índice de Evasión de Pago de Tarifa en Transantiago, Cuarto Trimestre 2021. Programa Nacional de Fiscalización.

ⁱ Artículo 1°, inciso tercero, Decreto N° 212 que contiene el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de Pasajeros: “*Se considera remunerado todo aquel servicio de transporte por el cual el prestador percibe una determinada remuneración en dinero o en especie avaluable en dinero, aun cuando dicha remuneración no provenga directamente de los usuarios del servicio*”.

ⁱⁱ <https://mtt.gob.cl/resenainstitucional>

ⁱⁱⁱ El Directorio de Transporte Público Metropolitano se instauró el año 2013 a través del Instructivo Presidencial N°2 para cumplir un rol de coordinación, en reemplazo del Comité de Ministros del Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago (PTUS) creado en 2003 (por el Instructivo Presidencial N°1) (Fuente: Informe de Gestión 2021, DTPM).

^{iv} Desde el año 2007 el Sistema de Transporte Público de la ciudad de Santiago integra física y tarifariamente a la totalidad de los buses de transporte público urbano de la ciudad, operados por empresas privadas, al Metro

de Santiago, y al sistema MetroTren Nos, a través de la Tarjeta bip!. (Fuente: www.dtpm.cl/index.php/homepage/sistema-integrado-de-transporte).

^v La División de Transporte Público Regional realiza labores de apoyo transversales como la (1) asistencia técnica a los GORS para determinar y proponer mejoras a la flota, (2) entrega protocolos y planes de contingencia para los servicios de transporte público remunerado de pasajeros post emergencia, (3) factibilización de obras menores para la calidad del servicio de transporte público remunerado de pasajeros, (4) gestión del servicio financiero para el pago del material rodante de Metro Regional de Valparaíso S.A., Trenes Metropolitanos S.A. y FESUB Concepción S.A. (Fuente: Informe Final de Evaluación de Programas Gubernamentales “Subsidio Nacional al Transporte Público”, Noviembre 2019 - Enero 2020, pag. 7.)

^{vi} Se entiende por transporte público mayor el que se efectúa mediante buses, minibuses, trolebuses, tranvías, ascensores, teleféricos, para el transporte público remunerado de pasajeros y taxibuses, o a través de otros modos terrestres, ferroviarios, marítimos o aéreos u otros modos propulsados por mecanismos externos, tales como catenarias o cables. (Fuente: Artículo 2°, inciso tercero, Ley N° 20.378).

^{vii} Corresponden a servicios que complementan y viabilizan la operación del sistema: (1) Gestión Pago (emisión y comercialización de tarjeta bip!, medios de pago digitales y sus redes de carga y sistemas tecnológicos para validadores en trenes, metro y buses), (2) Gestión de flota (sistemas tecnológicos que apoyan el cumplimiento de los planes operacionales de buses y entregan información a los usuarios del transporte público), (3) Administración financiera (sociedad de giro bancario que administra y custodia los recursos del Sistema, realiza los pagos a los proveedores de servicios de transporte y de servicios complementarios e infraestructura), (4) Provisión de flota (nueva figura del suministrador de buses licitada y adjudicada por primera vez en 2021), (5) Información a usuarios (App Red, permite a las personas conocer tiempos de espera en paraderos, recibir notificaciones y alertas, y reportes de situaciones que informan otros usuarios). (Fuente: Informe Gestión 2021, DTPM, pag.31)

^{viii} De acuerdo al Informe de Gestión 2021 de la DTPM, al cierre de 2021 el 32% de la flota de buses capitalina correspondía a estándar Red (1.445 buses ecológicos Euro VI y 784 eléctricos). Esta cifra pone a Santiago como la ciudad con la mayor flota eléctrica de transporte público urbano en el mundo después de las ciudades chinas, y como la primera a nivel regional.

^{ix} DTPM informa que, con este desarrollo, “*por primera vez en todo Latinoamérica, un pasaje de transporte se puede pagar con un Medio de Pago abierto (openloop), que puede ser usado en cualquier comercio, usando la tecnología QR. De hecho, en el resto del mundo el pago abierto opera solo con tarjetas bancarias (Mastercard/Visa/etc.)*.” (Fuente: Informe Gestión 2021, DTPM).

^x A este consejo le corresponde asesora al Directorio de Transporte Público Metropolitano en las decisiones relativas a la continuidad de los servicios integrantes del Sistema de Transporte Público de la ciudad de Santiago, analizar los proyectos y propuestas presentados por la Secretaría Técnica de Estrategia y Planificación, y elaborar propuestas de mejoras a los proyectos presentados. (Fuente: Instructivo Presidencial N° 004 de 2015).

^{xi} Informe Final Evaluación de Programas Gubernamentales “Subsidio Nacional al Transporte Público”, pg. 27.

^{xii} En el caso del sistema RED (RED Metropolitana de Movilidad), el “[...] monto del subsidio se transferirá en función de lo que el sistema de transportes requiera, de acuerdo a lo que informe y proyecte el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones”. Con tales recursos se debe “asegurar el financiamiento del sistema de transporte público remunerado de pasajeros”. (Fuente: Artículo 3°, letra a), Ley N° 20.378).

^{xiii} Para postular los operadores deben estar inscritos en el “Registro Nacional de Servicios de Transporte de Pasajeros”. Cada operador postula vía web ante la Tesorería General de la República.

^{xiv} Índice de Evasión de Pago de Tarifa en Transantiago, Cuarto Trimestre 2021.

^{xv} En el caso de las regiones se consideraron las 25 comunas reguladas: región de Tarapacá (Iquique, Alto Hospicio), región de Antofagasta (Calama, Tocopilla, Antofagasta), región de Valparaíso (Gran Valparaíso, Limache, Olmué, Quintero Puchuncaví), región de O'Higgins (Rancagua), región del Maule (Linares), región de Ñuble (Chillán), región del Biobío (Tomé, Gran Concepción), región de La Araucanía (Villarrica, Castro, Temuco, Padre Las Casas), región de Los Ríos (Valdivia), región de Los Lagos (Quellón, Osorno), región de Magallanes (Punta Arenas) y región Metropolitana (Buin, Paine).

^{xvi} El sistema RED presta servicio a las 32 comunas de la Provincia de Santiago, y a las comunas de San Bernardo y Puente Alto.