

US\$ 2.360 MM PARA EL TRANSPORTE PÚBLICO: SIN CONTENCIÓN DE MAYORES DÉFICIT

- La principal preocupación es que el gobierno no ha entregado hasta la fecha la proyección financiera del sistema RED (ingresos, egresos, déficit) para este 2022, 2023 y 2024, que justifiquen el elevado subsidio solicitado. En consecuencia, hasta el momento, se está dando una discusión ciega.
- El proyecto de ley implica un gran gasto fiscal: considera para el 2023 mayores aportes al transporte público por US\$ 1.117,7 MM, lo que equivale al 67% de lo que el gobierno espera recaudar ese año por la Reforma Tributaria que presentó al Congreso.
- Todo para financiar el sistema de buses en Santiago que es menos rentable que sus pares: genera el doble de déficit que el sistema de Londres y casi 4 veces más déficit que el de Bogotá.

El 29 de junio el gobierno ingresó con suma urgencia el proyecto de ley que establece un nuevo marco de financiamiento e introduce mejoras al transporte público remunerado de pasajeros (Boletín 15.140-15). La premura radica en que este año finaliza el Aporte Transitorio y el Aporte Especial Adicional que se entrega por ley y que representan casi el 60% de los subsidios que entrega el Fisco a RED (ex Transantiago). A su vez, los montos equivalentes de dichos aportes conforman el Fondo de Apoyo Regional (FAR), comúnmente conocido como “Fondo Espejo”. Así, la urgencia no va únicamente por la restricción de financiamiento a RED, sino porque el término de vigencia del Fondo Espejo implicaría restar cerca de un 40% del presupuesto de inversión de los Gobiernos Regionales.

Sin perjuicio de la envergadura de los montos solicitados, que llegan a más de US\$ 2.300 millones, las contradictorias declaraciones del Ejecutivo sobre cuándo se iniciaría el proceso de descongelamiento tarifario, solo complejizan el análisis de la conveniencia del proyecto, más cuando el gobierno no ha dado a conocer cuál es su plan para hacer sostenible el transporte público en el largo plazo. Aquello se vuelve aún más urgente en el caso del transporte regional en que ni siquiera existe un registro de la demanda real por servicio.

PROYECTO SIN HERRAMIENTAS PARA CRECIENTE DÉFICIT FINANCIERO

Con el objetivo de enfrentar la estrechez financiera del sistema de transporte público mayor regional y metropolitano¹, el gobierno propone incrementar el subsidio permanente del art. 2° de la Ley N°20.378, prorrogar la vigencia de los montos “aporte adicional” y “aporte especial adicional” del art. 3° transitorio de la misma ley, eliminar el tope máximo de aporte anual al subsidio permanente y permitir utilizar el FAR para gastos operacionales, entre otros².

Así, con los recursos extras que el gobierno busca inyectarle al subsidio permanente (Ver Tabla N°1), el aporte fiscal destinado a RED se incrementará en un 3% el 2022, un 20% el 2023 y un 26% el 2024. Con ello, el 2024, solo producto del incremento del subsidio permanente, el presupuesto del programa completo aumentará un 37,6%. Entonces, si este proyecto de ley busca responder a una urgencia financiera de corto plazo, ¿por qué se está solicitando este nivel de recursos hasta el año 2024?

Asimismo, considerando la prórroga de los aportes transitorios, al 2024 el FAR se habrá incrementado un 153% respecto al presupuesto 2022. Considerando que los recursos entregados a regiones mediante el FAR, representan cerca del 40% del monto disponible para iniciativas de inversión, es factible suponer los escasos incentivos que tendrá la administración para extinguir tales aportes.

A fin de dimensionar el mayor gasto fiscal que implica este proyecto de ley, basta considerar que al 2023 los mayores aportes al transporte público (US\$ 1.117,7 MM) serán equivalentes al 67% de lo recaudado ese año por la Reforma Tributaria que actualmente se discute en el Congreso. Mientras que en 2024, el gasto extra en transporte será un 23% de lo recaudado por dicha reforma. En cuanto al subsidio permanente, el mayor gasto del 2024 (US\$ 375 MM) será superior a lo recaudado por el Royalty impulsado por el gobierno ese año (US\$ 215 MM³).

¹ El transporte público menor (taxis, colectivos) no están considerados en este proyecto de ley.

² Las otras medidas propuestas son: (i) modificar el año desde el que se puede acceder al subsidio de chatarrización, (ii) permitirá sancionar a los operadores que, habiendo accedido al subsidio de chatarrización, utilicen el bus para prestar servicios especiales en desmedro del transporte público de pasajeros, (iii) amplía la definición de “bienes afectos” incorporando a los servicios de transporte regional, (iv) permite a MTT designar un administrador provisional en zonas reguladas que estén operando en regiones y (v) dispone como obligatoria la prerrogativa que impide que las disminuciones tarifarias generadas por la aplicación de subsidios en el transporte impacten negativamente en las remuneraciones los conductores.

³ Informe Financiero N° 102, Indicaciones al proyecto de ley que establece en favor del Estado una compensación, denominada royalty minero, por la explotación de la minería del cobre y del litio, 11 de julio de 2022. DIPRES.

**EN 2023 LOS MAYORES APORTES AL TRANSPORTE PÚBLICO (US\$ 1.117,7 MM),
EQUIVALDRÁN AL 67% DE LO RECAUDADO EN LA REFORMA TRIBUTARIA ESE AÑO**

Tabla N°1: Mayor Gasto Fiscal Anual solicitado en el proyecto de ley (US\$ MM)

	ítem	2022	2023	2024
Subsidio Permanente	Art. 2° Ley 20.378 - Transantiago	21,7	148,0	187,4
	Art. 2° Ley 20.378 - MTT Regiones	21,7	148,0	187,4
	Subtotal Art 2° - Subsidio Permanente	43,5	296,0	374,8
Aporte Especial	Artículo tercero transitorio - Aporte Especial - Transantiago	-	244,4	244,4
	Artículo tercero transitorio - Aporte Especial - GORES (FAR)	-	244,4	244,4
	Subtotal Art. Tercero Transitorio - Aporte Especial	-	488,9	488,9
Aporte Especial Adicional	Artículo tercero transitorio - Aporte Especial Adicional - Transantiago	-	166,4	166,4
	Artículo tercero transitorio - Aporte Especial Adicional - GORES (FAR)	-	166,4	166,4
	Subtotal Art. Tercero Transitorio - Aporte Especial Adicional	-	332,8	332,8
Total		43,5	1.117,7	1.196,5

Fuente: Elaboración propia según Informe Financiero N° 98 de 5 de julio de 2022 de DIPRES.

Dólar: \$966,74 (11 de julio de 2022).

Tabla N°2: Presupuesto 2022 Programa Subsidio Nacional al Transporte Público y Fondo de Apoyo Regional

Subsidio	Subt - Ítem -Asign	Denominaciones	MM de pesos	MM de US\$
RED	24 - 01 - 520	Subsidio Transitorio - Transantiago (aporte transitorio)	236.307	244
	24 - 01 - 521	Subsidio Transporte Público - Transantiago (aporte permanente)	249.436	258
	24 - 01 - 522	Subsidio Especial Adicional - Transantiago	160.869	166
	24 - 01 - 523	Rebaja tarifa adulto mayor en Sistema Transantiago	53.382	55
Transporte Regional	24 - 01 - 511	Subsidios al Transporte Regional	17.005	18
	24 - 01 - 512	Subsidio Nacional al Transporte Público	200.085	207
	24 - 01 - 513	Rebaja tarifa adulto mayor en regiones	34.160	35
	31 - 02	Proyectos	2.662	3
	33 - 01 - 001	Metro Regional de Valparaíso S.A	2.188	2
	33 - 01 - 002	Trenes Metropolitanos S.A	1.175	1
	33 - 01 - 003	FESUB Concepción S.A	4.174	4
33 - 02 - 003	Fondo de Apoyo Regional (FAR)	4.990	5	
Total RED			699.994	724
Total Transporte Regional (*)			263.778	273
Total Subsidios al Transporte Público Regulado			963.772	997
Fondo de Apoyo Regional (**)			518.418	536

Fuente: LyD según Ley de Presupuestos de la Nación de 2022. Dólar: \$966,74 (11 de julio de 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.

(**): Fondo de Apoyo Regional (Programa 9 de la Partida 50 Tesoro Público).

Adicionalmente, preocupa la premura, en el marco de esta ley corta, con que se pretenden discutir aspectos centrales del uso de los recursos destinados al transporte público. Por ejemplo, al concentrar en el Ministerio de Transportes y

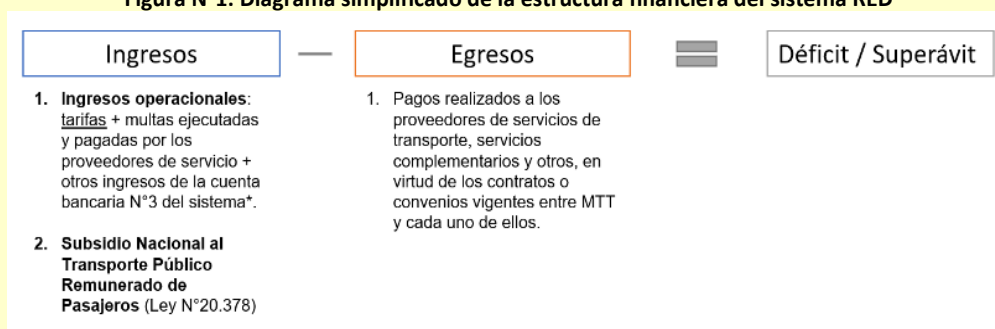
Telecomunicaciones (MTT) la mayor cantidad de los recursos, centralizando con ello la toma de decisiones de gasto. De hecho, en las intervenciones de MTT durante la tramitación, se arguye que aquel camino busca “asegurar que los recursos se destinen al transporte público” ante el cuestionamiento de que el Fondo Espejo es destinado por los GOREs a inversiones no relacionadas con transporte, pese a que la misma ley les entrega esa posibilidad.

NO HAY DATOS QUE RESPALDEN LOS MILLONARIOS MONTOS SOLICITADOS

Pese a los millonarios recursos que se solicitan, equivalentes aproximadamente al 70% del monto que se destina para gratuidad de la educación superior anualmente, no hay datos que permitan evaluar la conveniencia del proyecto. La solvencia financiera de RED depende de la relación entre ingresos y egresos (Ver Figura N°1). En el caso de los primeros, su principal componente son los pasajes pagados por los usuarios y el subsidio fiscal. En cuanto a los egresos, los operadores de buses concentran el 70,1% y Metro el 20,5%. Así, entre ambos actores suman el 91,6% de los montos desembolsados para mantener funcionando el sistema de transporte⁴.

LA SOLVENCIA FINANCIERA DE RED DEPENDE DE LA RELACIÓN ENTRE INGRESOS Y EGRESOS

Figura N°1: Diagrama simplificado de la estructura financiera del sistema RED



Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, para analizar la conveniencia de la propuesta del Ejecutivo solo es posible en la medida que se conozca previamente: (i) el supuesto de evasión en buses utilizado para año 2022, 2023 y 2024, (ii) la proyección de la tarifa real (sin congelar) al menos para el 2022 y 2023 que mantiene el equilibrio financiero del sistema y (iii) las proyecciones de ingresos y egresos trimestrales del sistema. Tampoco se ha indicado qué proporción del déficit es explicado por el congelamiento de tarifas, por

⁴ Informe de Gestión 2021, Directorio de Transporte Público Metropolitano, pg. 129.

la evasión (en el caso de RED), por el alza de costos de operación de los buses o por la inflación.

A su vez, debe despejarse si los montos indicados en la Tabla N°1 consideran o no el plan de normalización tarifaria. Este último punto cobra especial urgencia, dada las recientes declaraciones del Ministro Muñoz indicando que será en el marco de la discusión de la ley de presupuesto 2023 en que se avanzará en un proceso de normalización gradual de tarifas. Mientras no se informen las proyecciones financieras, más confusión surge por los montos solicitados.

Esta información es clave, ya que es la única forma de visualizar qué motivo explica los montos requeridos, especialmente si se considera que dos de las causas indicadas en el proyecto de ley son decisiones de la autoridad, a saber, el congelamiento de tarifas y la evasión, e indirectamente el aumento de costos si es que no hay gestiones concretas operacionales para contenerlos.

Así, en cuanto al congelamiento de tarifas, en el caso de la Región Metropolitana, desde octubre 2019 se han dejado sin efecto alzas de \$100 en buses y \$120 en el Metro. De tales montos, \$50 pesos han sido solo este año, lo anterior en base a las actas del Panel de Expertos. El ministro Muñoz, además, indicó que a julio de 2022 existiría una diferencia de \$140 pesos entre la tarifa actualmente pagada por los usuarios y la tarifa de equilibrio financiero del sistema⁵. En cuanto a la situación regional, en la que no existe un mecanismo que sistematice por zona regulada la diferencia de tarifas, la autoridad ha indicado que las diferencias acumuladas oscilan entre \$80 y \$250 pesos⁶.

Respecto a la evasión -problema solo de la Región Metropolitana, no presente en el caso de regiones-, la medición de enero-marzo 2022 arrojó un nivel global del 31,7%⁷.

Es claro que los montos solicitados anuales fueron calculados en base a una demanda y también según proyecciones sobre el comportamiento de la evasión.

⁵ “Gobierno buscará iniciar descongelamiento de tarifas de transporte público en Presupuesto 2023”, nota de El Mercurio, viernes 22 de julio de 2022.

⁶ Ídem.

⁷ Al revisar el índice por Unidad de Negocio (UN), las cifras varían en forma importante, siendo crítica la situación del operador Subus S.A. (UN 2) con una evasión del 50,3%. Evasión de restantes unidades: Voy Santiago S.A. (UN 4; 46,2%), STP Santiago S.A. (UN 7; 33,6%), Buses Vule S.A. (UN 3; 25,1%), Buses Metropolitana S.A. (UN 5; 20,3%), Reb Bus Urbano S.A. (UN 6; 17%).

“Índice de Evasión en Buses del Sistema de Transporte Público Metropolitano”, Primer Trimestre 2022. Programa Nacional de Fiscalización, MTT.

Lamentablemente, este supuesto tampoco ha sido entregado por el gobierno y no ha comunicado una estrategia para reducirla.

EFICIENCIA DE RED ES CASI CUATRO VECES MENOR QUE LA DE BOGOTÁ

Dado que los operadores de buses absorben prácticamente la totalidad del subsidio destinado a RED⁸, se vuelve imprescindible informar las proyecciones de alzas de los factores con el que se calculan las tarifas. Situación que se hace más apremiante, si se considera que, según estudio de la DTPM⁹ (ver Tabla N°3), el sistema RED es el menos eficiente al compararlo con los sistemas de transporte público de Londres (TfL) y Bogotá (SITP). Así, por cada peso gastado, RED tiene un retorno sobre el costo 2 veces menor que TfL y SITP¹⁰.

Desde la perspectiva del número de pasajeros transportados, sin perjuicio que para RED cada pasajero tiene un costo operacional similar al de TfL, la diferencia del ingreso percibido por ese pasajero es la mitad. Desde esto modo, el sistema de buses en Santiago tiende a ser el menos rentable por pasajero entre los tres, generando el doble de déficit que TfL y casi 4 veces más déficit que SITP¹¹.

RED GENERA EL DOBLE DE DÉFICIT QUE EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LONDRES Y CASI 4 VECES QUE EL DE BOGOTÁ

Tabla N°3: Ingresos, costos y déficit de Red, TfL y SITP, por pasajero y kilómetro, 2019 en CLP

Buses	\$CLP/pax			\$CLP/km		
	RED	SITP	TfL	RED	SITP	TfL
Costo Operacional	-1.068	-632	-1.094	-2.018	-1.379	-4.872
Ingreso Operacional	353	450	714	668	983	3.177
Ingreso/Costo	0,33	0,71	0,65	0,33	0,71	0,65
Déficit Operacional	-714	-182	-381	-1.350	-397	-1.695

Fuente: Evaluación Externa al sistema de transporte público remunerado de pasajeros de la provincia de Santiago y de las Comunas de San Bernardo y Puente Alto. Informe Final. STEER, abril 2021. Página 247.

En suma, el proyecto de ley es principalmente un gran aumento de recursos, sin existir compromisos o exigencias hacia el gobierno para disminuir la evasión y contener los costos del sistema. Tampoco hay avances en la transparencia de la

⁸ El 2021, los operadores de buses concentran el 70,1% de los egresos del sistema, que fue \$ 679.269 millones de pesos. (Informe Gestión 2021, DTPM.)

⁹ DTPM: Directorio de Transporte Público Metropolitano

¹⁰ Ídem, pag 247.

¹¹ Ídem, pag. 247.

información financiera, tanto a nivel de RED como de los sistemas regionales, que permitan evaluar una de las políticas públicas más costosas para el Estado.

En tal sentido, el proyecto de ley debiera exigir la obligación legal de publicación trimestral de la situación financiera detallada de RED, junto con su proyección del año vigente y el siguiente. Dado el rol que cumple el Panel de Expertos, de monitorear el equilibrio financiero del sistema, se debiera establecer un plazo máximo de 10 días corridos para publicar las actas de sus sesiones.

LEGISLANDO A CIEGAS

Hasta el momento, el MTT no ha informado públicamente la proyección financiera del sistema RED. Esta falta de información, a pesar de que consta en las Actas N° 207, N° 209 y N° 211 del Panel de Expertos que el equipo de MTT y del Directorio de la DTPM han presentado en cada sesión dichos antecedentes, hace imposible evaluar si la solicitud para que se entreguen más de US\$ 2.300 millones es plausible. Más cuando el gobierno no ha dado a conocer cómo pretende disminuir el déficit de un sistema que cada año requiere de US\$ 724 MM de impuestos de todos los chilenos.

Finalmente, la prórroga y aumento de los aportes transitorios, y su consiguiente impacto en los presupuestos de los gobiernos regionales, plantea la necesidad de discutir a futuro el separar los recursos regionales de inversión, del desempeño del sistema de transporte público capitalino.