

## ¿Subsidio Permanente para el Transantiago?

Recientemente ingresó a trámite legislativo el proyecto de ley de financiamiento para el Transantiago.

Dicho proyecto considera un subsidio permanente de US\$ 420 millones para financiar la tarifa rebajada a estudiantes en todo el país, hoy financiada por los usuarios adultos y la creación de dos fondos: uno Transitorio para el Transantiago y otro de Inversiones para el Transporte y la conectividad, cada uno de los cuales contempla US\$ 405 millones, para ser utilizados entre los años 2009 y 2011.

Esta nueva solicitud de recursos transparenta la incapacidad de financiar el Transantiago con los ingresos tarifarios en el largo plazo y vuelve a duplicar los recursos necesarios al considerar fondos para regiones, que no habrían sido solicitados en ausencia del déficit del Transantiago y no sabemos si realmente son necesarios.

### Situación del Transantiago

Hasta antes de la inauguración del Transantiago, en todo el país, el sistema de transporte público se financiaba con los ingre-

sos provenientes de las tarifas. Si bien era necesario corregir algunas externalidades, como los altos niveles de congestión, contaminación y accidentes, la solución finalmente adoptada generó más distorsiones que las que corrigió.

**Es necesario entonces, que el Gobierno asegure al país una mejora en el nivel de calidad del transporte público de Santiago, unido a una disminución del déficit actual. Para ello, se requiere que los operadores reciban sus ingresos de acuerdo a la demanda real, lo que generará los incentivos para controlar la evasión e inducir demanda. Los operadores deben asegurar la regularidad de los servicios, mediante controles de frecuencias.**

Desde su puesta en marcha, el sistema se perfiló deficitario, con un bajo estándar de servicio y carencia de incentivos para mejorarlos. La rigidez de las bases de licitación, la carencia de las condiciones básicas para su correcta operación, ocasionaron déficit tales, que en Julio del año pasado, el Ministerio de Transporte negoció con los operadores de transporte de superficie una primera modificación de contratos con el fin de generar incentivos para mejorar la oferta de servicios. En esa época, el Congreso aprobó un subsidio de US\$ 290 millones, para financiar el déficit hasta diciembre, cuando el Minis-

tro se comprometió a reducirlo de aproximadamente US\$ 35 millones a US\$ 10 millones mensuales.

Los resultados de la primera modificación de contratos, fueron un incremento de cobertura y de flota, que permitió aumentar las validaciones en días laborales en un 20%: de 5 a 6 millones diarias entre julio y diciembre.

En esta Edición:

- ¿Subsidio Permanente para el Transantiago?
- Ministerio de Energía: Una Propuesta Alternativa

Sin embargo, contrario a lo esperado, en diciembre, el déficit alcanzó valores cercanos a los US\$ 40 millones, con un promedio mensual de US\$ 39 millones durante el segundo semestre del 2007. Ello impulsó al Ministerio a patrocinar la obtención de un crédito de US\$ 45 millones al Banco Estado por parte de la AFT, con el fin de financiar el déficit hasta abril. Actualmente, se encuentra aprobado un crédito de US\$ 400 millones con el BID, para financiar el déficit de 2008, aunque aún no se giran los recursos y el proyecto de ley viene a trasparentar finalmente la necesidad de un subsidio permanente al Transantiago.

Este proyecto solicita un subsidio permanente de US\$ 210 millones anuales y un fondo de US\$ 135 millones anuales durante los años 2009 al 2011, para Santiago y un monto equivalente para regiones.

### **Necesidad de Aplicación de Subsidios al Transporte**

La situación de déficit del Transantiago, se ha mantenido relativamente estable desde julio del año pasado, y no parece que fuera a cambiar, sin mediar modificaciones mayores al sistema. Dado el fracaso del Transantiago, se requiere inyectarle recursos en forma decreciente en el tiempo, bajo ciertas condiciones que aseguren la reducción del déficit y el mejoramiento de la calidad del servicio.

Si bien la mayoría de los sistemas de transporte son sujetos de subsidio, algunos de los sistemas más eficientes del mundo, como Hong Kong, Singapur, Corea, algunas ciudades de Japón y Gran Bretaña, son capaces de operar sin ellos.

Existe gran cantidad de literatura con relación al diseño y la implementación de subsidios por eficiencia al transporte público. Sin

embargo, estudios del Banco Mundial<sup>1</sup> señalan que la aplicación de subsidios por eficiencia no es la mejor manera de abordar las ineficiencias de un sistema de transporte.

Hay otros mecanismos que permiten una mejor asignación de recursos para los distintos modos de transporte. La internalización de los costos de contaminación y las externalidades producto de los riesgos asociados al tráfico se puede lograr por medio de impuestos a los combustibles o la puesta en marcha de un sistema de bonos de descontaminación. La tarificación por congestión y las concesiones viales urbanas son buenos mecanismos para que los automovilistas asuman todos los costos asociados al uso de la infraestructura y espacio vial.

**Los argumentos de eficiencia para los subsidios al transporte público, para países como el nuestro, no son tan fuertes ni tan relevantes y parece ser más importante su justificación social.**

Adicionalmente, en países en desarrollo, aunque el uso del auto particular está aumentando está muy por debajo del nivel existente en países desarrollados. De hecho, en muchos países en desarrollo el transporte público es uno de los mayores responsables de la contaminación, congestión y problemas de tráfico. Nuestro país no es la excepción. Este es el caso de Santiago, donde, antes de implementar el Transantiago, la locomoción colectiva era responsable del 50% de la contaminación por material particulado en Santiago, aún cuando constituía menos del 6% del parque automotriz de la ciudad. El instrumento para enfrentar este problema en forma adecuada no es el subsidio propuesto sino otras políticas como las ya señaladas: tarificación vial y bonos de descontaminación.

### **Subsidio a los Escolares**

El proyecto de ley considera un subsidio de US\$ 429 millones anuales en forma permanente, monto que según el mensaje tiene el fin de cubrir los costos de las franquicias a los estudiantes, actualmente financiadas por los

usuarios adultos del sistema. Sin embargo, el proyecto señala que el subsidio está destinado “a compensar los pagos de la tarifa de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros, tal como compensar los menores pagos que realizan los estudiantes”, redacción que deja abierto el uso de este subsidio para un propósito diferente al del pasaje escolar.

Sin perjuicio de lo anterior, e independiente de la situación financiera del Transantiago, el estado de cosas actual, en la que los usuarios adultos de menores recursos financian la rebaja tarifaria de todos los estudiantes, no se sustenta. El hecho que el Estado se haga cargo de este subsidio cruzado, es un aporte importante a la equidad, que permitirá reducir la tarifa de los usuarios adultos y establecer una tarifa de equilibrio sin las distorsiones actuales.

Hoy tienen derecho a pase escolar todos los estudiantes de colegios particulares subvencionados y municipales (equivalente al 92% de la matrícula escolar total) y los alumnos de educación superior (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), que acrediten un ingreso familiar inferior a \$ 450.000. Los alumnos de educación básica tienen transporte gratuito y el resto una rebaja que fluctúa entre un 50% y un 66% de la tarifa adulta, dependiendo de la región del país. Este beneficio es aplicable durante todos los días del año, las 24 horas del día. Se puede apreciar que el actual mecanismo de pase escolar no está suficientemente focalizado en los más necesitados.

El monto propuesto para subsidio es muy superior al necesario para lograr la equidad. De acuerdo a la encuesta origen – destino de 2001, en la Región Metropolitana, el 18% de

los viajes corresponde a estudiantes. Si suponemos que esta proporción no ha variado, y sobre la base de los pases escolares entregados en 2007, el monto correspondiente al subsidio para Santiago sería de US\$ 164 anuales, un 78% del monto solicitado. Si el subsidio se entregara a los estudiantes pertenecientes a los quintiles más pobres, el monto disminuiría aún más.

### Mecanismos de Asignación de Subsidio y su Focalización

**Si bien hay razones para establecer un subsidio al transporte público, como es el subsidio cruzado hoy existente entre usuarios adultos y estudiantes, o algunas externalidades positivas asociadas al transporte público, estas no son las razones que impulsan al Gobierno a establecer este subsidio, sino el déficit asociado al Transantiago.**

El proyecto de ley considera la asignación de estos recursos directamente a los operadores. En aquellas zonas donde ello no sea posible, éste se transferirá en un 60% al FNDR, para proyectos de inversión en infraestructura para el transporte público y su modernización y para proyectos de infraestructura y conectividad de interés para la región, seleccionados por el Consejo Regional; y un 40% incrementará la partida de la Ley de Presupuesto del MTT en la asignación al Subsidio al Transporte regional.

Un resultado equivalente, y probablemente más eficiente, se obtendría si se establece una tarifa única para todos los usuarios y se aplica un subsidio a la demanda, entregando a los estudiantes los recursos correspondientes a la diferencia entre la tarifa adulta y la definida para estudiantes.

Un subsidio a la oferta, en especial en un sistema integrado como el Transantiago, puede generar mayores déficit que los actuales, considerando además, la facilidad que existe para hacer mal uso de la tarjeta BIP! para estudiantes por usuarios adultos, ya que los choferes no tienen los incentivos para fiscalizar su uso. Ello tenderá a aumentar en forma ar-

tificial los viajes escolares, presionando para la entrega de mayor subsidio.

Adicionalmente, generará presiones para aumentar la oferta de asientos por parte de los operadores, ya que eso permitirá obtener un mayor porcentaje de los recursos asignados a zonas donde exista transporte urbano sujeto a subsidio. Se buscará ampliar la zona de delimitación del sistema, o incorporar servicios rurales o interurbanos, con el fin de aumentar el número de beneficiarios, aunque ello no sea socialmente óptimo.

Por último, la asignación de mayores recursos a regiones es discutible. La ejecución de los recursos del Fondo no Reembolsable, entregado como compensación por el subsidio al Transantiago el año 2007<sup>2</sup>, han tenido un nivel de ejecución de un 25,4% de los recursos asignados para el 2007 y un 10,7% del total de recursos. El presupuesto asociado al subsidio al transporte regional ha aumentado de \$ 2.640 millones a \$ 6.530 millones entre 2006 y 2008. La evaluación de este programa llevadas a cabo el año 2002<sup>3</sup>, concluyó que la asignación de recursos no es adecuada y que los beneficios están llegando a personas que no forman parte de la población objetivo.

Es así como la entrega directa a las regiones, a través del FNDR o como subsidio al Transporte Regional, no parece ser la forma más eficiente de asignar estos recursos. Un subsidio de libre disponibilidad para ser usados en programas de alta rentabilidad social en cada región parece ser una forma socialmente más eficiente.

Contrario a lo que ocurre con un subsidio a la oferta, un subsidio a la demanda, permite focalizar los recursos en los más pobres. En el

caso del Transantiago, ello puede ser fácilmente alcanzado, mediante la carga de la tarjeta BIP a los estudiantes o a los usuarios pertenecientes a los quintiles más pobres de la población.

## Conclusiones

En general, el Gobierno no ha sido capaz de arreglar el sistema de transporte público que entregue un servicio de calidad a un precio razonable. Ello ha obligado al Gobierno a solicitar recursos para financiar los altos déficit generados. Es por ello, que si no se corrigen los errores que provocaron el fracaso del sistema, una mayor inyección de recursos genera más distorsiones que las que corrige.

Si bien hay razones para establecer un subsidio al transporte público, como es el subsidio cruzado hoy existente entre usuarios adultos y estudiantes, o algunas externalidades positivas asociadas al transporte público, no hay razones para establecer un subsidio permanente para cubrir el mal diseño e implementación del Transantiago.

tiago.

Es por ello, que la aprobación de mayores recursos al Transantiago requiere de una revisión permanente de los montos considerados, con el fin de equilibrar los cambios en los precios de los bienes y servicios y del mercado laboral. En caso contrario, puede ocurrir que los subsidios sean recibidos por agentes distintos a quienes se desea beneficiar.

Es necesario entonces, que el Gobierno se comprometa con el país para una mejora en el nivel de calidad del transporte público de Santiago, unido a una superación del déficit actual. Para ello, se requiere modificar los contratos con los operadores, de modo que contengan incentivos para mejorar la calidad

**El Ministerio debe fiscalizar y multar a los evasores y flexibilizar los contratos con los operadores, de modo que sean estos últimos quienes determinen el número y tipo de buses y recorridos para entregar un servicio de acuerdo a un estándar definido por la autoridad.**

de los servicios ofrecidos, controlar la evasión, inducir demanda y permitir un mayor rol de mercado.

Por último, es necesario que el Ministerio establezca una política tarifaria que permita aumentar los ingresos del sistema, a través de la reducción de la ventana de gratuidad, incorporación de costos de trasbordo, aplicación de un sistema de reajuste tarifario y tarifas diferenciadas por tipo de servicio.

De igual manera, debe asegurar que se contará con la infraestructura necesaria para mejorar los tiempos de viaje (corredores y vías segregadas, estaciones y paraderos, zonas pagas), así como un sistema de información a usuarios, que permita disminuir la incertidumbre y recuperar la confianza en el sistema de superficie.

---

<sup>1</sup> Estupiñán, N., Gomez-Lobo A., Muñoz-Raskin, R., Serebrisky, Tomás. Affordability and Subsidies in Public Urban Transport, Policy Research Working Paper 4440, Banco Mundial, diciembre 2007.

<sup>2</sup> Subsecretaría de Desarrollo Regional

<sup>3</sup> Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda