

HISTORIA DEL SUBSIDIO A TRANSANTIAGO: CUBRIENDO LOS DÉFICITS DE UN MAL DISEÑO

- El subsidio a Transantiago surgió como una necesidad para cubrir una emergencia producto de severos errores en el diseño e implementación del nuevo sistema de transporte.
- Por motivos políticos, la aprobación de este subsidio se hizo junto con un fondo “espejo” para las regiones.
- A pesar de que la ley que crea el subsidio se ha modificado en tres ocasiones para aumentar los montos de éste, el uso de los recursos no cuenta con evaluaciones de rentabilidad social.
- Diversos estudios cuestionan los eventuales beneficios de los subsidios a la tarifa del transporte público. Por cierto, varias ciudades asiáticas cuentan con excelentes sistemas de transporte público que no requieren de subsidios a su operación.

Durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos se impulsó una gran reforma al transporte público de Santiago, conocida como Transantiago. Los expertos que diseñaron el sistema aseguraban que debido a su eficiencia no iban a ser necesarios recursos públicos para subsidiar su operación. Incluso aseguraban que iba a tener menores costos que el sistema de buses de la época, conocido como “micros amarillos”.

Luego de varias postergaciones, la puesta en marcha de Transantiago se llevó a cabo en febrero de 2007, durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. El cambio de sistema significó, en la práctica, dejar a buena parte de los habitantes de Santiago sin transporte público debido a serias deficiencias de diseño del sistema, así como de los contratos con los operadores. Además de las severas deficiencias de servicio, Transantiago resultó ser, contrario a lo que estimaban sus impulsores, un sistema tremendamente deficitario.

CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DEL SUBSIDIO

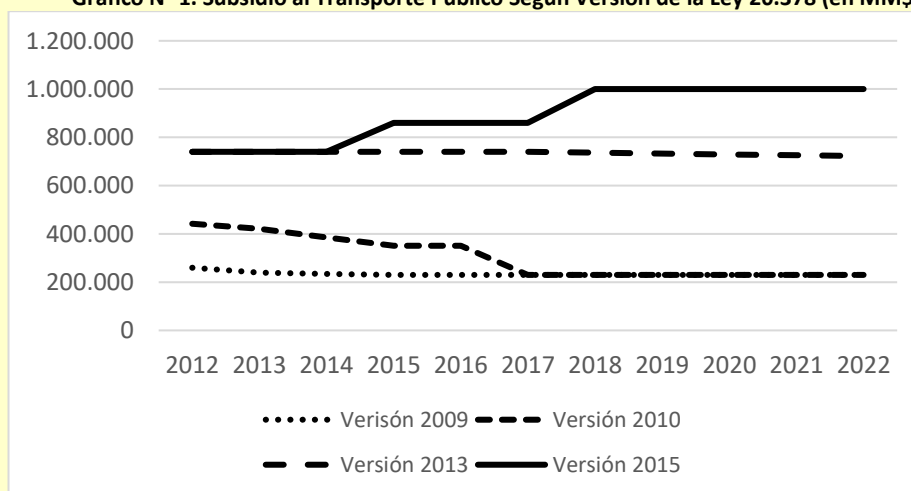
A partir de 2007 se llevaron a cabo importantes cambios, tanto de contratos como de recorridos, para atender la precaria situación de transporte público dejado por

la versión original de Transantiago. Durante 2007 y 2008, los déficits del sistema fueron financiados con recursos provenientes del 2% constitucional para emergencias del que puede hacer uso el Presidente de la República. En 2009 se aprobó la Ley N° 20.378 que introduce un subsidio al transporte público para el Gran Santiago y un fondo “espejo” para regiones. La creación de un subsidio para regiones de la misma magnitud que el que se requiere para Santiago obedeció a motivos estrictamente políticos y no a algún propósito estudiado y definido *ex ante*.

El subsidio al transporte público contempla un componente permanente y uno transitorio. Cuando se aprobó la referida ley en 2009, el componente transitorio se planteó como un complemento que iba a ir decreciendo en el tiempo hasta desaparecer. Sin embargo, lo que terminó pasando es que con el transcurso de los años, tanto el componente permanente como el transitorio han ido aumentando a través de tres modificaciones a la señalada ley que incrementaron los montos contemplados para el subsidio. De esta forma, en el año 2010 se aumentó el componente transitorio, en 2013 se aumentaron tanto el componente permanente como el transitorio y finalmente en 2015 se creó un Subsidio Especial Adicional transitorio. El Gráfico N° 1 muestra la evolución que contemplan las distintas versiones de la Ley N° 20.378 para los flujos de subsidios al transporte público, tanto para Transantiago, como los fondos espejo para regiones.

SUCESIVOS CAMBIOS A LA LEY 20.378 HAN IDO AUMENTANDO LOS MONTOS DEL SUBSIDIO TOTAL

Gráfico N° 1. Subsidio al Transporte Público Según Versión de la Ley 20.378 (en MM\$)



Fuente: LyD con información de la Biblioteca del Congreso Nacional.

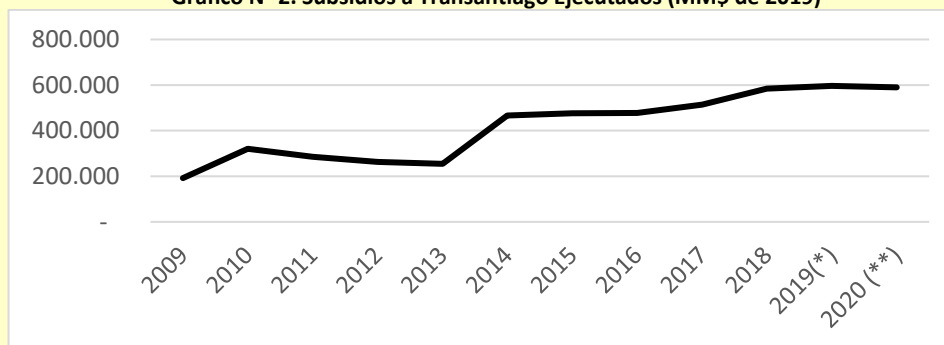
Además de los flujos nominales contemplados en el texto de la ley, también se ha modificado el exceso de gasto que puede significar el componente transitorio del subsidio, así como el mecanismo para reajustar los montos anualmente. En la ley original de 2009, el componente transitorio podría excederse en un 5%. Este límite se extendió en 2010 a un 10%. Por su parte, el reajuste de los montos del subsidio se hacía según la variación del IPC, hasta que en 2015 se permitió que también pudiera hacerse mediante otra metodología propuesta por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones que contemple las variaciones del costo del sistema (superiores a las del IPC).

PRESUPUESTOS EJECUTADOS

Los presupuestos efectivamente ejecutados para financiar los déficits de Transantiago (actualmente denominado Red Metropolitana de Movilidad) se han más que triplicado en términos reales entre 2009 y 2019. Es decir, no sólo no fueron disminuyendo como se planteó inicialmente, sino que tampoco han logrado ser contenidos. Para 2019, el presupuesto vigente para Transantiago (sin considerar fondo espejo) equivale a unos US\$ 800 millones, esto es más de lo que iba a costar el Puente de Chacao (US\$ 740 millones), cuestionado por su baja rentabilidad social. En este sentido, llama la atención que no existan evaluaciones de rentabilidad social de los subsidios al transporte público en Chile. Debe tenerse en cuenta que, a diferencia del Puente de Chacao que se construye una sola vez, el subsidio a Transantiago/Red se entrega cada año. El Gráfico N° 2 muestra la evolución de los montos ejecutados para subsidiar Transantiago/Red.

EL SUBSIDIO REAL ANUAL QUE RECIBE TRANSANTIAGO SE HA TRIPLICADO DESDE 2009

Gráfico N° 2. Subsidios a Transantiago Ejecutados (MM\$ de 2019)



Fuente: LyD con datos de Dipres.

(*) Presupuesto vigente a octubre de 2019 (**) Presupuesto aprobado.

En cuanto a los presupuestos ejecutados en regiones, el Ministerio de Transporte publica cada año los proyectos financiados con fondos “espejo,” pero estos dan cuenta por cerca de la mitad de los recursos que le asigna la Ley N° 20.378 y no por el total.

El reciente congelamiento de las tarifas de Transantiago/Red también incide en las pérdidas del sistema y los subsidios necesarios para compensarlas. Para enfrentar esta situación, el 21 de octubre (tres días después del ataque a parte de la red de Metro) se aprobó una ley que permite al Presidente de la República dejar sin efectos los ajustes de tarifas determinados por el Panel de Expertos mientras esté vigente el subsidio transitorio de la Ley N° 20.378 (año 2022), así como entregar los recursos necesarios para financiar el congelamiento de la tarifa.

Los ajustes de las tarifas han ocurrido en forma periódica y son necesarios para controlar el elevado costo fiscal de la operación de Transantiago/Red.

¿SE JUSTIFICAN LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE PÚBLICO?

Existen argumentos teóricos para justificar subsidios al transporte público por motivos de eficiencia. Así, en una ciudad congestionada, los viajes en transporte público podrían contribuir a descongestionar la superficie, beneficiando al resto de los usuarios. En forma similar, de existir economías de escala en la provisión de transporte público, el cobro del costo marginal del viaje no financiaría los costos medios de operación, por lo que se justificaría una tarifa subsidiada. Sin embargo, las políticas públicas deben ser evaluadas con evidencia y no sobre la base de escenarios teóricos o situaciones hipotéticas.

Una serie de trabajos han encontrado que los eventuales beneficios de subsidiar las tarifas son mínimos o inexistentes (Altshuler et al., 1981; Meyer y Gómez-Ibáñez, 1981; Hilton, 1974). Además, más que beneficiar a los usuarios, estos terminan inflando los costos de los operadores y disminuyendo su productividad (Altshuler et al., 1981; Bonnell, 1981; Pucher et al., 1983). Por su parte, de Grange et al. (2012) encuentran que subsidiar la tarifa no aumenta el uso del transporte público.

En cuanto a la presencia o no de economías de escala en la operación de los buses, la evidencia internacional es mixta y depende del contexto de cada ciudad. Para el caso de Santiago, de Grange et al. (2018) encuentran la presencia de deseconomías de escala en los operadores de buses que son parte de Transantiago.

Por último, si bien es cierto que en varias ciudades alrededor del mundo se subsidia la tarifa del transporte público, no sería el caso de la mayoría de las ciudades de América Latina, ni tampoco la situación de varias ciudades asiáticas como Tokio o Taipéi, que cuentan con excelentes sistemas de transporte público.

CONCLUSIÓN

El subsidio a Transantiago surgió como una necesidad para cubrir una emergencia producto de severos errores en su diseño e implementación. Por motivos políticos, la aprobación de este subsidio se hizo junto con un fondo “espejo” para las regiones. La Ley que crea estos subsidios se ha modificado en tres ocasiones, aumentando sustancialmente los montos. De hecho, para el año 2019, sólo la parte que corresponde a Transantiago es mayor al costo que iba a tener inicialmente el Puente de Chacao. La magnitud del subsidio no obedece a motivos de eficiencia, sino sólo cubrir los déficits. El subsidio a Transantiago y los fondos espejo han sido enormes y, sin embargo, aún no existen evaluaciones de su rentabilidad social.

REFERENCIAS

- Altshuler, A., Womack, J.P., Pucher, J.R., 1981. *The Urban Transportation System: Politics and Policy Innovation*, Cambridge, MA. MIT Press.
- Bonnell, J., 1981. Transit's growing fiscal crisis. *Traffic Quarterly* 35, 541–556.
- de Grange, L., Troncoso, R., Briones, I. 2018. Cost, production and efficiency in local bus industry: An empirical analysis for the bus system of Santiago. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 108, 1-11.
- de Grange, L., Troncoso, R., González, F., 2012. An Empirical Evaluation of the Impact of Three Urban Transportation Policies on Transit Use. *Transport Policy* 22, 11-19.
- Hilton, G.W., 1974. *Federal Transit Subsidies*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington.
- Meyer, J., Gómez-Ibáñez, J.A., 1981. *Autos, Transit, and Cities*, Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Pucher, J., Markstedt, R., Hirschman, I., 1983. Impacts of subsidies on the costs of public transport. *Journal of Transport Economics and Policy* 17, 155–176.