

SISTEMA RED ES EL SÉPTIMO PROGRAMA MÁS COSTOSO DEL ESTADO

- Mientras avanza la discusión legislativa que solicita una entrega anual de US\$1.057 millones al sistema RED (ex Transantiago) hasta el año 2032, es importante recordar con qué indicadores llega el sistema a solicitar esta extensión de recursos.
- Lo que partió siendo uno de los pilares del entonces nuevo sistema de transporte, su financiamiento sin aportes del Estado fue totalmente abandonado, pues si el 2012 el 62% de los ingresos provenían por tarifa, en 2022 dicho porcentaje fue de un 34%. Es decir, dos tercios se financian vía subsidio estatal.
- Ello ha traído como consecuencia que el sistema de transporte capitalino sea el séptimo programa estatal más caro, con la diferencia que el resto de los programas tienen cobertura nacional mientras que RED beneficia sólo a los habitantes de la Región Metropolitana.

Se encuentra en segundo trámite constitucional el proyecto de ley (Boletín N°15.140) que aumenta y extiende los subsidios del sistema RED (ex Transantiago) hasta el año 2032. De aprobarse la iniciativa, el sistema tendría asegurado financiamiento disponible para los próximos 10 años (sujetos al reajuste anual de la Ley de Presupuesto respectiva). Ad portas de este inminente aumento de recursos públicos es relevante revisar cómo llega RED a la discusión.

LA ILUSIÓN DEL FINANCIAMIENTO SÓLO CON TARIFAS: CADA AÑO EL SISTEMA DEPENDE MÁS DE LOS APORTES FISCALES

Quizás una de las promesas más emblemáticas al inicio del entonces Transantiago, fue la apuesta de que lograría financiarse con los ingresos obtenidos por los pagos de las tarifas, promesa que al poco andar comenzó a tambalear.

Sucesivas leyes inyectaron recursos al sistema bajo distintas justificaciones. En el caso del proyecto de ley en discusión, se sincera la situación indicando que el objetivo del subsidio será promover el uso y mejoras en las condiciones de calidad y seguridad en el transporte público remunerado de pasajeros, a fin de compensar las diferencias entre ingresos y costos de operación de los servicios, es decir, un subsidio a la tarifa.

Este reconocimiento simplemente refleja la tendencia de la última década, en que se invirtió la composición de los ingresos de RED. Si en el año 2012, un 62% de los ingresos eran tarifas y sólo un 38% por subsidio estatal, al año 2022 el 66% de los ingresos dependen del subsidio, y sólo un 34% provienen de los ingresos por tarifa.

SI EL 2012 UN 62% DE LOS INGRESOS DEL SISTEMA ERA POR TARIFAS, EL 2022 CAE AL 34%

Gráfico N°1: Proporción financiamiento RED. ingresos Operacionales (pago tarifas) vs subsidio Ley N°20.378



Fuente: Informe de Gestión DTPM 2022.

Desde el punto de vista de los costos de RED (pagos realizados a los proveedores de servicios de transporte, servicios complementarios y otros¹), estos han tenido un crecimiento promedio anual cercano al 5% (sin considerar el año 2020, en que producto de la pandemia los egresos del sistema cayeron un 33%). Sin embargo, el año 2022 los costos crecieron un 22,5% real versus 2021, lo que implicó que RED fue US\$278 millones más caro², alcanzando un costo total de US\$ 1.571 millones. Dicho monto, en términos reales, es equivalente al costo de RED del año 2016, pero con la diferencia que el 2022 hubo 30% menos de viajes³.

Otra forma de graficar el importante incremento de costos que ha sufrido el sistema se observa al calcular el costo por bus para 2022. Si se divide el total de pago a los operadores (US\$1.021 millones) por el número de buses del sistema⁴ (6.982 vehículos), se obtiene un costo de \$139 millones por bus, cifra 16% más alta que 2021 y que rompe la tendencia a la baja que venía desde 2017.

¹ Los pagos del sistema van a los operadores de buses, Metro, EFE Central S.A., Red de Carga, SONDA, Indra, AFT, y Otros Complementarios.

² De acuerdo a la DTPM, aquello se habría debido principalmente por el aumento de la demanda (Fuente: Informe de Gestión 2022, DTPM, pág. 98).

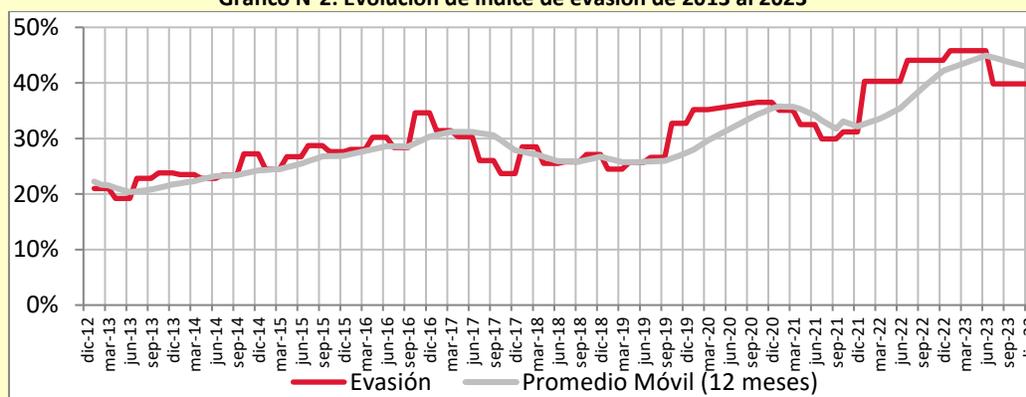
³ Fuente: Informe de Gestión 2022, DTPM.

⁴ Incluye Flota Operativa Base (FOB), Flota de Reserva (FR) y Flota Auxiliar (AUX) (Fuente: Informe de Gestión 2022, DTPM).

Por el lado de los ingresos, el sistema ha debido lidiar con un constante aumento de la evasión en buses, alcanzando niveles históricos el 2023 con un promedio anual de 42,8%, acumulando con ello dos años con una evasión sobre el 40% (ver Gráfico N°2).

EVASIÓN EN SISTEMA RED PRÁCTICAMENTE SE DUPLICA EN UNA DÉCADA

Gráfico N°2: Evolución de índice de evasión de 2013 al 2023⁵



Fuente: Informe de Gestión 2022 DTPM para los datos de ene 2013 a dic 2022. Los datos del año 2023 provienen del informe “Índice de Evasión en Buses del Sistema de Transporte Público Metropolitano”, enero 2024, DTPM.

Es importante destacar que el nivel de evasión de RED (a nivel de buses) es mucho mayor a la registrada en otros sistemas de transportes del mundo (ver Tabla N°1).

EVASIÓN DE RED SUPERA LARGAMENTE A LA REPORTADA POR OTROS SISTEMAS DE TRANSPORTES EN EL MUNDO

Tabla N°1: Tasas de evasión en ciudades seleccionadas

País - Ciudad	Sistema	Año	Tasa evasión	Fuente
Chile - Santiago	RED (Buses)	2022	42%	DTPM, 2023
Colombia - Bogotá	Transmilenio (troncal)	2022	29,7%	TransMilenio, 2022
Reino Unido - Londres	Bus	2020	1,86%	Transport for London, 2020
Alemania - Berlín	U-bahn, tranvía, bus, Sbahn	2022	1%	dpa/deepl.com, 2022
EE.UU. – Washington DC	Bus	2022	34%	WMATA, 2022
EE.UU. - Nueva York	Bus	2022	29%	Guse, 2022

Fuente: STEER, Estudio de 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, setiembre 2023, pág. 137.

⁵ Los valores correspondientes a 2022 y 2023 son medidos mediante la nueva metodología de medición de evasión llevada a cabo por DTPM, a diferencia de la metodología anterior aplicada por el Programa Nacional de Fiscalización.

SISTEMA RED: EL SÉPTIMO PROGRAMA MÁS CARO DEL ESTADO

El desequilibrio entre ingresos y gastos ha influido en un sostenido aumento del subsidio anual de RED, casi triplicándose en 12 años, alcanzando los US\$ 1.057 MM el año 2024 (Ver Gráfico N°3). El proyecto de ley en discusión replica los montos del subsidio de la Ley de Presupuestos de 2024, extendiendo hasta el 2032 el mayor subsidio entregado a RED⁶. Es decir, aportando anualmente aproximadamente mil millones de dólares al sistema.

SUBSIDIO A RED PRÁCTICAMENTE SE TRIPLICA EN TÉRMINOS REALES EN 12 AÑOS

Gráfico N°3: Crecimiento anual subsidios a RED 2012-2024 (USD MM, en moneda 2024)⁷



Fuente: DIPRES. Años 2012 al 2023 son los presupuestos vigentes al cuarto trimestre de cada año. El monto de 2024 es el presupuesto inicial informado en la Ley de Presupuesto de 2024, monto que podría incrementarse durante el año.

La magnitud de estos recursos hace que RED ocupe el 7° lugar de los programas con mayor gasto del Estado, superando el gasto del Programa de Alimentación Escolar y los recursos destinados a financiar la Modalidad de Libre Elección en Fonasa. Es importante destacar que, a diferencia de esos programas, los recursos de RED están acotados a la Región Metropolitana.

Respecto a los programas que lideran dicha lista, RED equivale al 85% de los recursos destinados al Fondo Solidario de Elección de Vivienda (DS 49), al 70% de la subvención escolar preferencial, la mitad del gasto en gratuidad de la educación superior y casi un quinto de la PGU.

⁶ Dicho monto es el presupuesto inicial de la LP 2024, que puede incrementarse durante el año, tal como sucedió con el aporte fiscal a RED el 2023 que finalizó en US\$ 1.067 MM, un 9,4% mayor al presupuesto inicial.

⁷ Los montos anuales corresponden a la suma del subsidio permanente (Asignación 521), aporte transitorio (Asignación 520), aporte especial adicional (Asignación 522), Rebaja tarifa adulto mayor RM (Asignación 523) que se comienza a pagar el 2021. Todos los montos están indicados en el Programa Subsidio Nacional al Transporte Público del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, bajo las asignaciones indicadas.

RED ESTÁ ENTRE LOS PROGRAMAS ESTATALES DE MAYOR GASTO

Tabla N°2: Programas de mayor gasto público en 2024 (en US\$ millones)

Programa	Ministerio	PPTO 2024
1. Subvención Escolar*	Ministerio de Educación	7.524
2. Pensión Garantizada Universal (PGU)	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	5.713
3. Pensiones del Sistema de Reparto	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	2.456
4. Gratuidad Educación Superior	Ministerio de Educación	2.057
5. Subvención Escolar Preferencial (SEP)	Ministerio de Educación	1.508
6. Fondo Solidario de Elección de Vivienda DS49	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	1.242
7. Transporte Público Metropolitano⁸	Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones	1.057
8. Programa de Alimentación Escolar	Ministerio de Educación	965
9. Modalidad Libre Elección (MLE)	Ministerio de Salud	746
10. Pensión Básica Solidaria de Invalidez	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	561

Fuente: Dipres, Monitoreo 2022 - Programas sociales y no sociales, actualizado con los datos de la LP 2024. *Incluye todas las subvenciones escolares con excepción de la subvención escolar preferencial.

REFLEXIONES FINALES

Si bien no se discute la necesidad de renovar los plazos de vigencia de los subsidios inyectados a RED, tanto por la planificación del gasto estatal como por la señal que se entrega a los contratos que sustentan la operación del sistema, lo que preocupa es que desde 2015 el costo del sistema ha sido absorbido en una proporción cada vez mayor por el Estado, lo que ha traído como efecto directo un desembolso fiscal que ha transformado a RED en el séptimo programa estatal que más recursos consume.

Considerando la envergadura del volumen de gasto de RED, no es responsable con las finanzas públicas ni con las otras urgencias sociales del país que las ineficiencias del sistema, graficadas en una evasión promedio por sobre el 42% en los últimos dos años y en el largo periodo en que las tarifas fueron congeladas, se perpetúen.

Es por ello que el proyecto de ley que se tramita en el Senado debería considerar las herramientas necesarias para combatir la evasión y metas anuales para su reducción. Asimismo, debe contemplar la posibilidad de realizar evaluación social al sistema a fin de resguardar que las inversiones y otras adquisiciones redunden en eficiencias cuantificables, y agregar a los estudios de evaluación externa que mandata el Panel de Expertos un pronunciamiento sobre la trayectoria de los componentes de los costos del sistema, lo anterior con el propósito de racionalizar el gasto público que se destina a RED, así como metas e indicadores que ayuden a evaluar el cumplimiento de esos compromisos.

⁸ Los recursos consideran tanto los aportes por el subsidio permanente, el aporte, el aporte especial adicional y la rebaja tarifa adulto mayor RM.