



Financiamiento del Transantiago: ¿La ineficiencia tiene límites?

Luego de meses de espera, el Ministro de Transportes envió al Congreso el proyecto de ley que *crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros*¹. Ni siquiera un cálculo osado habría previsto que el Ejecutivo se iba a aventurar con dos tipos de subsidio: uno permanente, relativo al costo que genera el diferencial de la tarifa escolar, y uno transitorio, que por el lapso de un trienio se establece para paliar el déficit del Sistema de Transportes de Santiago. Muy por el contrario, los expertos vaticinaban que el aporte financiero estaría destinado solamente a cubrir el déficit proyectado para el resto del año 2008.

¿Qué establece el proyecto de ley?

El proyecto se plantea dos objetivos: introducir un mecanismo de subsidio a la tarifa del transporte público, con el objeto de compensar los pagos de la tarifa de los servicios; y crear dos fondos transitorios, el primero, con el objeto de contribuir al mejoramiento del sistema de transporte público de Santiago y “facilitar” la transición hacia el sistema nuevo y el segundo, dirigido a mejorar el transporte público en regiones, financiando inversiones para mejorar la gestión, infraestructura y regulación de los sistemas de transporte.

El *Subsidio* se fundamenta, principalmente, en que éstos se otorgan en la mayoría de los países del mundo con el objeto de garantizar el acceso masivo de la población a los medios de transporte. Se ejemplifica con EE.UU., cuyos ingresos por tarifa no superan el 31% del costo total del sistema y con Europa, cuyos ingresos operacionales representan menos del 50% del costo. Por otra parte, se motiva en la promoción de la educación mediante tarifas reducidas para los estudiantes. Se cita a Austria y a España como ejemplos y se hace referencia al Informe de

¹ Véase Boletín 5849-15 en <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

la Comisión de Expertos que recomendó suprimir esta carga financiera que asumían los operadores.

Respecto del Fondo Transitorio para la ciudad de Santiago, el proyecto se fundamenta en la necesidad de contar con los recursos necesarios que sirvan de herramienta para mejorar el servicio de transporte para todos los usuarios y, de esa forma, obtener un sistema de calidad, confiable y seguro. Entre las medidas que se requieren se encuentra la existencia de un sistema de recorridos adecuados, una oferta suficiente de frecuencia, tiempos de espera razonables, etc.

Por último, el Fondo de Inversiones Regionales viene a colaborar con el desarrollo del transporte público a través de la realización de mejoras en la gestión e infraestructura de las regiones, contribuyendo al mejoramiento e incentivo del uso del transporte público remunerado de pasajeros.

La totalidad de montos involucrados, tanto permanentes como transitorios, hasta el 31 de Diciembre de 2011, corresponden a una cifra máxima de M\$1.170.300.000 de pesos, que equivalen a M\$789.600.000 de pesos por concepto de subsidio permanente en los años 2008, 2009, 2010 y 2011, sumados a los M\$190.350.000 del Fondo transitorio para Santiago y los M\$190.350.000 del Fondo transitorio para regiones, ambos de carácter trianual (2009, 2010, 2011).

Fondos (en miles de pesos)	2008	2009	2010	2011	2012 en adelante
Subsidio escolar Permanente	197.400.000	197.400.000	197.400.000	197.400.000	197.400.000
Fondo Transitorio	0	126.900.000	126.900.000	126.900.000	0
Aportes totales	197.400.000	197.400.000	324.300.000	324.300.000	197.400.000

Fuente: proyecto de ley que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros (Boletín 5849-15)

En concreto, en el proyecto pueden distinguirse tres mecanismos distintos. Primero, el subsidio permanente al transporte público remunerado. Segundo, el Fondo Transitorio para el Transporte en Santiago. Por último, el Fondo Transitorio para la inversión en regiones.

1. Subsidio Permanente: se crea un mecanismo de subsidio con cargo fiscal destinado a compensar los pagos de la tarifa de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros (entre otros, compensar los pagos que realizan los estudiantes). El gasto total anual no podrá exceder los \$197.400 millones de pesos, monto que se reajustará anualmente por IPC y a partir del 2012, dicho límite podrá ser incrementado considerando la variación porcentual del número total de viajes en transporte público remunerado. Se distribuirá entre las regiones del país y sus zonas geográficas, considerando las tarifas de adultos, de estudiantes y el número de viajes de cada uno de ellos. Por reglamento, se determinarán las definiciones metodológicas para la distribución de los servicios.

¿Cómo operará su distribución? La entrega total o parcial de los recursos por efecto de aplicar el mecanismo de subsidio se dispondrá siempre y cuando se incorpore el efecto de estos recursos en las condiciones económicas y en la operación de dichos servicios, tales como tarifas, calidad del servicio, mecanismos de control y otras. En materias de control, se establece la obligación de rendir un Informe Trimestral del destino de los recursos, a la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso Nacional.

Asimismo, se introduce un acápite de Sanciones, con el objeto de castigar a quienes *perciban indebidamente* las transferencias por concepto de subsidio, *incumplan o infrinjan* las obligaciones adquiridas en razón de su otorgamiento. Entre otras, se establece la multa a beneficio fiscal, la amonestación, suspensión parcial o total del subsidio y caducidad de la concesión si corresponde. Todo esto, sin perjuicio de la obligación de devolver quintuplicadas las sumas percibidas indebidamente. Para estos efectos, se contempla un proceso sancionatorio, con la debida instancia probatoria y de apelación de la sanción.

2.Fondo Transitorio para el Sistema de Transporte Público de Santiago: que incluye un monto de \$190.350 millones de pesos que serán desembolsados entre el 1 de Enero de 2009 y el 31 de Diciembre de 2011. Dichos montos, se incorporarán en la Ley de Presupuestos vigente y anualmente, no podrá excederse en un 40% su utilización. Los recursos se transferirán a las cuentas que administran el sistema Transantiago.

3.Fondo de Inversiones Regionales para el Transporte y la Conectividad: se constituirá con un monto de \$190.350 millones de pesos que serán desembolsados sólo a contar de la fecha de inicio de aplicación de los recursos del Fondo Transitorio del Transantiago. Los fondos se distribuirán conforme a las normas contenidas en la Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional y en lo que respecta a la Región Metropolitana, sólo se aplicará a las comunas donde no opera el Sistema Transantiago.

Por último, se establece la obligación que tienen tanto el Ministerio de Transportes como el de Interior, de informar trimestralmente sobre el destino de los recursos dispuestos en los fondos transitorios.

¿Accountability en el desarrollo futuro del Transantiago?

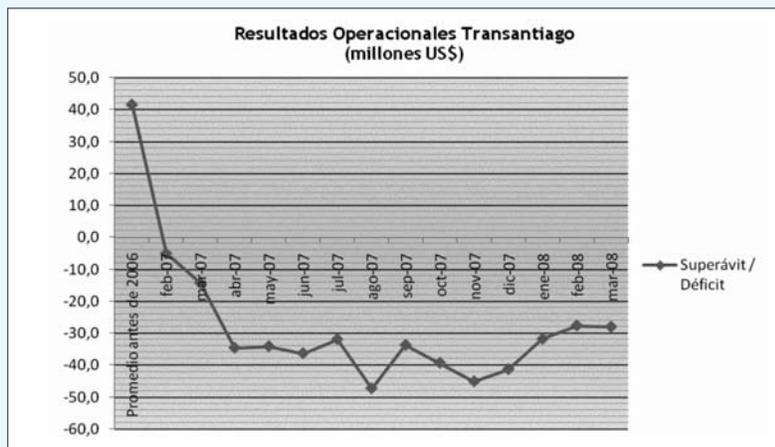
La única novedad del proyecto es la de introducir subsidios permanentes y transitorios para el Transantiago. ¿Qué mecanismos de rendición de cuentas se proponen? ¿Qué efectividad va a tener la incorporación de los recursos solicitados? Muy pocos. Al igual que el proyecto de ley aprobado en Julio de 2007 y los recursos que por medio de un préstamo fueron facilitados por el Banco del Estado a principios del 2008, las autoridades simplemente se abocaron a conseguir recursos para mantener el sistema en funcionamiento. Se cita a la Comisión de Expertos, pero

no se dice que sólo se recoge una de las más de veinte propuestas que se entregaron a fines de Marzo de 2008. Lamentablemente, la tendencia de los costos sigue al alza y no se ve, en el corto plazo, una real concreción de las mejoras que el sistema requiere para operar con números azules.

El proyecto contempla dos mecanismos de contención. En primer término, el subsidio permanente contempla un acápite de *sanciones* que busca establecer un marco jurídico para castigar a los operadores y a todo aquel que perciba indebidamente los fondos que por esta ley se otorgan, y asimismo a quienes infrinjan o incumplan las obligaciones establecidas. Un novedoso instrumento de persuasión es el que dispone la restitución quintuplicada de las cifras percibidas ilegalmente. En segundo término, se dispone la presentación de un *Informe Trimestral* a la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, con el objeto de dar cuenta de la utilización de los recursos.

Ambas medidas, aunque positivas, son insuficientes. El déficit de recursos del Transantiago no encuentra su justificación en la percepción indebida de recursos. En tanto, el informe trimestral dista mucho de aquél que mensualmente el Ministro Cortázar se vio obligado a rendir durante el 2007 en el que detalladamente exponía sobre el número de buses, el mejoramiento de los bienes de infraestructura, el funcionamiento del sistema de gestión de flota y los costos generales del sistema. Muy por el contrario, se asimila al informe exigido por la legislación presupuestaria que no es suficiente para hacer un correcto seguimiento y evaluación del Transantiago.

Gráfico 1: resultados operacionales del Transantiago



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Lamentablemente, las autoridades no recogieron las principales inquietudes de los parlamentarios que, luego de rechazar la provisión de fondos por la vía de la Ley de Presupuestos, demandaron que en el futuro los recursos se solicitaran acompañados de una correcta y exhaustiva rendición

de cuentas. Por algo las medidas implementadas han sido incapaces de resolver uno de los principales problemas por los que atraviesa el Transantiago en la actualidad: el sostenido déficit mensual que se ha estancado en torno a los US \$30 millones (gráfico 1). Hay que recordar que, conforme a lo informado por los operadores del antiguo sistema y algunas autoridades, las ganancias anuales del transporte público superaban los US\$500 millones en los doce meses de operación.

Asimismo, la postura del Ejecutivo, es contradictoria con su comportamiento a la hora de solicitar un préstamo internacional de US\$400 millones ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde luego de un acucioso proceso de revisión de antecedentes, se autorizó la operación bajo condiciones estrictas de rendición y evaluación del gasto comprometido.

Como lo consigna el Informe de Manejo Medioambiental y Social², luego de detallar minuciosamente los orígenes y causas del desastre operacional y financiero del Transantiago, se establecen una serie de condiciones que cautelan el buen y eficiente uso de los recursos aprobados por la instancia internacional.

“2.11 El Banco requerirá que Transantiago cumpla con toda la regulación medioambiental, sanitaria y de seguridad aplicable en Chile y las políticas del BID aplicables, en particular, la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias.

2.12 Una serie de acciones para mejorar la operación del Transantiago se requerirán. Un Plan de Acción a ser acordado entre el Banco y las partes previo al Cierre Financiero de la operación definirá las acciones a seguir, los plazos, las partes responsables y cualquier costo potencial. Estas acciones incluyen medidas relacionadas con el medioambiente, así como aspectos estrictamente operacionales que están impidiendo que el Sistema alcance sus objetivos medioambientales.

2.13 El Banco contratará una consultora externa independiente en materia medioambiental y social, para realizar actividades de supervisión/monitoreo durante la vida útil del préstamo. Un sistema integrado de asesoría y monitoreo será establecido para seguir, retroalimentar y evaluar la evolución y el impacto del Transantiago. Entre otros indicadores, tendencias de la calidad del aire, emisiones, consumo de combustibles y niveles de ruido, serán monitoreadas con otros indicadores de desempeño del transporte”³.

² Inter - American Development Bank, *Environmental and Social Management Report* (ESMR), Abril 2008, obtenido en <http://ibdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1404888>

³ Inter - American Development Bank, *Environmental and Social Management Report* (ESMR), Abril 2008, obtenido en <http://ibdocs.iadb.org/wdocs/getdocument.aspx?docnum=1404888>, página 7 (la traducción es nuestra).

El BID, habida cuenta de las deficiencias que ha presentado el Transantiago desde sus inicios y los múltiples riesgos involucrados en una operación financiera de este tamaño (de hecho la operación fue calificada como de “riesgo moderado”), adoptó los debidos resguardos para que el crédito fuera exigible a futuro.

¿En qué se diferencian el Banco Interamericano de Desarrollo y el Congreso Nacional respecto de las garantías para resguardar la adecuada inversión de los recursos? ¿Por qué frente al organismo internacional se actúa de una manera y ante el Poder Legislativo se ofrece un mínimo control? Es fundamental incorporar indicadores de cumplimiento de metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo. De lo contrario, se arriesga mantener un sistema ineficiente, tanto en su operatividad como en su financiamiento.

Por último, un aspecto fundamental de rendición de cuentas tiene que ver con la periodicidad del subsidio contemplado y la provisión de recursos a largo plazo que se establecen. ¿Se justifica, dada la experiencia de Transantiago, otorgar recursos transitorios por un lapso de tres años? En este aspecto, nos parece más adecuado que se establezca una provisión anual de recursos. La experiencia reciente permite afirmar que de esta manera los costos se sincerarán y se podrá hacer una evaluación exhaustiva de los recursos utilizados en los doce meses previos.

El Transantiago, como política pública, fue diseñada e implementada mediante resquicios administrativos y legales al margen del Congreso Nacional. El resultado de la deficiente planificación y de la libertad con que operaron los organismos del Estado para llevar adelante esta idea, finalmente se concretaron en los desastrosos resultados de su puesta en marcha a partir de Febrero de 2007. Es probable que quienes instauraron esta nefasta obra sigan a cargo de la toma de decisiones, tanto en el sector público como en el sector privado, por lo que, a la luz de los resultados, no se justifica que se les siga otorgando la misma libertad a la hora de implementar los cambios urgentes que el sistema necesita. Es imperativo el establecimiento de un control efectivo sobre los recursos que necesita el Transantiago para operar, basado en metas, objetivos y resultados.

Propuestas frente al proyecto de Ley. Condiciones mínimas para su aprobación.

Creemos fundamental que, para la viabilidad del proyecto de ley y en general del sistema de transportes, se deben adoptar condiciones mínimas que impongan un régimen de control financiero y político a la utilización de los recursos que se pretenden aprobar. Entre otras:

1. Análisis financiero detallado de los montos que incluye el subsidio: Hasta el momento, el Ministerio no ha explicitado los cálculos que sirvieron de base para determinar el subsidio a solicitar. Por lo tanto, es indispensable contar con un análisis financiero preciso que justifique los montos que se solicitan.

2. Metas y objetivos a alcanzar por Transantiago en el corto, mediano y largo plazo: Las diversas discusiones que se han dado en estos dos últimos años sobre el financiamiento del Transantiago han carecido del sustento en medidas concretas que requiere la ciudadanía, para evaluar los avances o retrocesos de la implementación del proyecto en la capital. El establecimiento de metas y objetivos claros permite, por una parte, “cuantificar” el buen uso de las inversiones, y por otra, comprometer a las autoridades en el cumplimiento de los objetivos. Por ejemplo: ¿Cuál es la cantidad de kilómetros de corredores segregados que van a ser construídos en los próximos seis meses? ¿Cómo variará el índice de saturación del Metro en el corto plazo? ¿Cuánto pueden reducirse los tiempos de espera con los recursos solicitados? Para ello, será fundamental el concurso de una auditora externa que permita evaluar el cumplimiento de estas metas y genere indicadores precisos a la hora de renovar la discusión por mayores recursos.

3. Evaluación exhaustiva de las platas a regiones: De acuerdo a la información disponible es posible afirmar que existe una proporción muy baja de los recursos que han sido utilizados en las regiones. Por tanto, en vez de seguir acumulando capital a invertir, es preciso sincerar las obras concretas que podrán ser construídas y establecer compromisos concretos que puedan ser cuantificables y exigibles. Así las regiones podrán ver materializadas las promesas de “igualdad de asignaciones” que pretenden equiparar los aportes que se realizan a Transantiago.

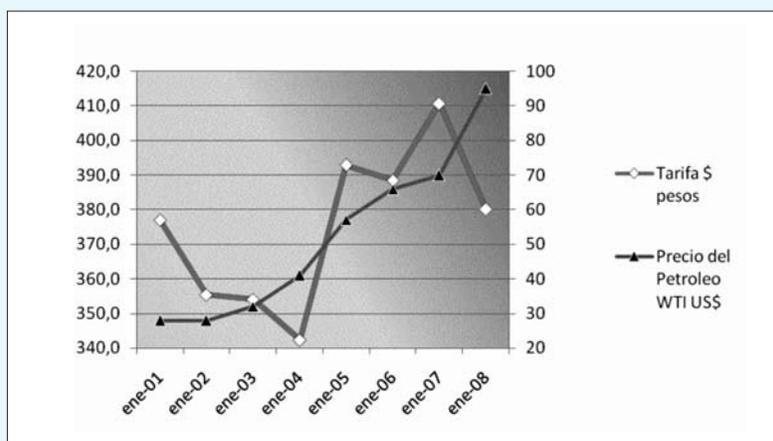
4. Informe mensual y limitación bi-anual: Debe mantenerse el informe mensual que dispone la Ley 20.206 para la rendición del buen uso de los recursos e incorporar nuevos factores de evaluación. Asimismo, delimitar específicamente la inversión de los recursos, de manera que quede establecido que los dineros se utilizaron en el mejoramiento del sistema y no simplemente en sostener su funcionamiento. Además, no corresponde que los ingresos sean entregados para períodos de tres años o que el subsidio escolar – en la forma en que se estipula en el proyecto – deba tener el carácter de permanente. Es por ello que el subsidio transitorio debe ser al menos revisado cada seis meses (conforme las metas contempladas en el programa de compromisos explícitos que se deben adoptar) y el subsidio permanente al pasaje escolar debe ser revisado anualmente, contemplando cálculos que aminoren o incrementen los recursos de acuerdo a las variaciones de la demanda de pasaje escolar.

5. Índice de Tarifa Real: Es inaceptable que cada vez que se discute el financiamiento del Transantiago, se condicione la aprobación de los recursos al aumento potencial de la tarifa a los pasajeros. El Gobierno olvida que el Transantiago fue una decisión exclusiva del Ejecutivo, al margen del Congreso y donde imperaron decisiones políticas por sobre los requerimientos técnicos⁴. El congelamiento de la tarifa se debe precisamente a la inexistencia de un sistema de transportes con las mínimas condiciones y que pueda equipararse al sistema antiguo de las “micro amarillas”. En este sentido, sería adecuado que el Gobierno publicara un estudio sobre los costos reales del transporte y los tradujera en una cifra concreta. De esta manera, la ciudadanía podría observar como las mejoras se traducen en un sistema más eficiente y de qué manera los

⁴ Así se desprende de los informes que emanaron de la Comisión Investigadora del Transantiago de 2007

subsidios que se aprueban significan un real aporte del Estado a la utilización del transporte público. Esta “transparentación” de costos reales permitiría, asimismo, tener en cuenta las variaciones del precio del petróleo (gráfico 2) y otros factores involucrados en el costo final del transporte público.

Grafico 2: Evolución de la Tarifa Real (pesos chilenos) y el Precio del Petróleo (dólares US por barril)



Fuente: elaboración propia en base a datos de IBanco Central de Chile

Conclusión

El proyecto de ley que *crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros* es el nuevo intento elaborado por el Gobierno para conseguir el necesario financiamiento que requiere Transantiago para seguir operando. Lamentablemente, los cambios que se han introducido no han permitido al sistema operar en términos óptimos y alcanzar el ansiado autofinanciamiento.

En este sentido, un aspecto innovador lo constituye el subsidio al pasaje escolar que viene a satisfacer una antigua demanda de los estudiantes. Sin embargo, el proyecto carece de los resguardos y condiciones que aseguren la adecuada inversión de los recursos y la transparencia necesaria para demostrar la efectividad de las medidas que se pretenden adoptar para mejorar el Transantiago. Sin este esencial requisito, es probable que el proyecto se rechace.

En definitiva, el Gobierno debe demostrar una mayor cuota de humildad para volver a enfrentar al Parlamento en materias de financiamiento del Transantiago. En la medida en que no se exhiban resultados concretos, difícilmente la clase política puede seguir avalando los “cheques en blanco” del Transantiago.