

¿Debería ser gratis el Transantiago?

- **El tema podría integrarse a la discusión constitucional como demanda por un nuevo derecho social o convertirse en una medida de emergencia para el empobrecido escenario pos-pandemia que nos espera. Sin embargo, la pregunta abre una discusión mucho más amplia sobre la planificación urbana, la distribución de recursos, las prioridades ciudadanas y la percepción respecto al rol del transporte en la vida cotidiana.**

Por Alejandra Ugarte y Catalina Mansilla. Núcleo Milenio Movilidades y Territorios MOVYT.

Cuando preguntamos por acceso gratuito al transporte público los técnicos responden -obviamente- desde su ámbito, preguntándose cómo se podría financiar una medida de ese tipo y garantizar además la calidad del servicio. Sin embargo, llama la atención que el resto de los ciudadanos, en general, también analice desde esta perspectiva la eliminación del costo del pasaje *“para qué lo van a hacer gratis si va a seguir siendo igual de malo”* dicen algunos. Lo que sorprende es que no se perciba que viajar más implica acceder a muchas más cosas que solo trabajar, estudiar, ir al doctor o comprar *“la relación con el transporte no es solo funcional, operativa, si yo puedo moverme por la ciudad puedo ir a ver a mis amigos, al cine, a los parques. No solo cumplir con actividades esenciales”* explica Walter Imilan, director alterno del Núcleo Milenio Movilidades y Territorios MOVYT.

Un hito relevante de esta discusión ocurre el 2016 -a casi una década de la implementación del Transantiago-, cuando el economista Lorenzo Cerda de la Universidad Católica y el director del Centro de Desarrollo Sustentable (Cedeus), Juan Carlos Muñoz, publicaron en el diario La Tercera la columna “Transantiago gratuito”, argumentando que un transporte público sin costo favorecería el empleo, la productividad y reduciría las externalidades sociales.

Cerda estaba con un amigo cuando pensó *“¿y si uno abriera todas las puertas del Transantiago no más y buscara la manera de financiar sin que sea por los tickets?”* Le aconsejaron hablar con Juan Carlos Muñoz y así surgió la propuesta que se financiaba por medio de una carga en las liquidaciones de sueldo de los santiaguinos, que rodeaba los \$15 mil mensuales, junto con un cobro similar con cargo al empleador. El diputado Giorgio Jackson (RD), tomó la sugerencia y la convirtió en la iniciativa “Tarifa 0”, propuesta que el 10 de enero de ese año fue aprobada por la Cámara de Diputados con 69 votos a favor, 24 abstenciones y un voto en contra. Pero como implicaba gasto público, se pidió a la entonces Presidenta de la República, Michelle Bachelet, la elaboración de un proyecto de ley que permitiera avanzar en la propuesta. Sin embargo, el gobierno cerró la puerta a la iniciativa *“no es factible ni muy conveniente, debido a que parte del pasaje subsidia al sistema de transporte*

público metropolitano y se eliminarían los incentivos a las empresas operadoras”, argumentó el Ministro de Transportes de ese entonces, Andrés Gómez-Lobo.

Cuatro años después y en lo que muchos podrían considerar “otro mundo” nos preguntamos si la propuesta podría retomarse. Consultamos a ingenieros en transporte, urbanistas, académicos, dirigentes sociales y usuarios en general, y la respuesta no es unánime. Pese a que la idea, mayoritariamente se recibe como positiva, las complejidades de su implementación hacen que muchos echen pie atrás o al menos se cuestionen las reales posibilidades de llevarla a cabo.

Como dijimos, esta pregunta específica hace que surja una discusión mucho más amplia. Así, la tarifa del transporte público parece la pequeña hebra de una gran madeja de lana, pues si hablamos del costo del ticket iniciamos una conversación no solo sobre la calidad del transporte público y los pendientes de la planificación urbana, sino que llegamos a analizar de la desigual distribución de ingresos en Chile y el rol del Estado en la repartición de recursos y oportunidades para las personas.

Por otra parte, haciendo un *zoom* a esta discusión que parece técnica, aparece la vida cotidiana de los chilenos y chilenas que día a día se mueven por Santiago y otras ciudades del país, sorteando una serie de dificultades urbanas, territoriales, laborales, de salud, emocionales y otras que se vinculan permanentemente con la movilidad, demostrándonos que nuestras vidas no son estáticas, que habitamos en movimiento, y que eso es algo que debe considerarse a la hora de pensar en el diseño e implementación de políticas públicas pertinentes a nuestra realidad.

La discusión en medio de la crisis actual

¿Cómo se actualiza esta discusión en un contexto tan complejo como el que vivimos hoy? ¿Es el pendiente proceso constitucional una oportunidad para hablar del tema? ¿Es la gratuidad del transporte público una medida recomendable para un empobrecido escenario post pandemia? ¿Es esta, realmente, la demanda ciudadana vinculada a transporte público?

“Donde yo vivo el transporte público es imprescindible, porque no todos pueden optar por otros medios, como la bicicleta o el auto” explica Christopher Recabal, vecino de Pedro Aguirre Cerda y estudiante del magíster de Hábitat Residencial de la FAU de la Universidad de Chile. Sin embargo, cree que el sistema es aún precario y desigual *“en los paraderos, por ejemplo, acá, las micros se estacionan en cualquier lado y las personas quedan a la intemperie en momentos de lluvia, se resguardan con unos toldos que ellos mismos colocan”*. Dice que no sabe si debería ser gratuito -por el tema del financiamiento-, pero sí de mejor calidad y en las distintas regiones de Chile *“el transporte público es el eje central, sin transporte público el país no se mueve”*, concluye.

Pese a que el costo del pasaje fue el detonante del estallido social de octubre pasado, el tema no alcanzó a formar parte de la discusión constitucional. De hecho, el cientista político y coordinador del Laboratorio Constitucional de la UDP, Claudio Fuentes dice que no ha visto planteamientos específicos de transporte, ya que la temática pareciera formar parte de una discusión más bien contemporánea, pero que sería interesante de abordar en el marco de concebir el transporte como un derecho social.

De todas formas, ese debate se pospuso debido a la otra crisis que se nos vino encima –la que produjo el Coronavirus– y hoy, el escenario político, económico y social es incierto. Con un país que se proyecta más pobre tras la pandemia, por una parte, sería bien recibida una medida que apuntara a disminuir los costos de vida, pero, también se visualiza más complejo priorizar nuevas iniciativas y obtener recursos para llevarlas a cabo. Por otra parte ¿consideramos esta una medida de emergencia o debería ser una propuesta más estructural, bien pensada, para implementarse adecuada y permanentemente?

Las dificultades de implementar un Transantiago gratis

La idea de un Transantiago gratuito ya era “problemática” antes del estallido y el Coronavirus. Al profundizar en su análisis surgen dudas respecto al financiamiento y operación del sistema, sobre el rol que tendría Metro en un escenario de gratuidad, y con relación a lo que pasaría con las demás regiones si se ejecutara en Santiago. Vamos por parte.

- **El financiamiento:**

Para entender cómo se podría producir o no un subsidio de este tipo, es necesario conocer el método de financiamiento actual que tiene el transporte público en la capital chilena. La página del observatorio fiscal –donde se accede al presupuesto que cada ministerio dedica a sus programas–, muestra que el 2019 el Estado desembolsó el 2,26% del presupuesto total en transporte. De ese porcentaje desagregado el 77,2% se destinó al Subsidio Nacional al Transporte Público y el 2,6% al subsidio del Transantiago, traducido en 28 mil millones de pesos.

Para Juan Carlos Muñoz es importante definir el nivel óptimo del subsidio, dependiendo del contexto específico de las ciudades. En Chile hay dos formas de recaudación para los servicios de transporte: el subsidio que entrega el Estado y la recaudación por cobro de tarifas. Con esto se costearía la infraestructura y operación. Sin embargo, según Muñoz *“el subsidio que recibe el sistema es como de un 45%, pero, si miro lo que cubre de costo operacional a un viajero que paga su tarifa completa, es de un 20 a 25%”*. Entonces, explica, el transporte público en Chile no

estaría recibiendo un subsidio operacional sustancial considerando que la literatura habla de que un porcentaje óptimo de entre un 60% y 80%.

Por otra parte, el estudio “Las inequidades de la movilidad urbana” de Cedeus (2019) constata que entre 2010 y 2016 la inversión en transporte se ha centrado principalmente en Metro y autopistas urbanas. La inversión fiscal en modos activos (caminata y bicicleta) es de menos de un 3% y la de buses es comparativamente menor que la que recibe Metro a pesar de que, del total de viajes en transporte público, el 78% tiene al menos una etapa en buses. A esto se suman los altos niveles de evasión del transporte público en Santiago, que, según cifras del Gobierno, en el periodo octubre-diciembre de 2019 alcanzaron un 32,7%.

De acuerdo a este estudio, entregar mayores recursos a la construcción de autopistas que a la infraestructura de buses genera inequidad y brechas entre los grupos socioeconómicos en Santiago, ya que el quintil de mayores ingresos se beneficia 2,5 veces más de la inversión en infraestructura de transporte que el de menores ingresos. Esto se explica por el uso diverso de los modos de transportes según quintil: mientras el más rico realiza cerca del 50% de sus viajes en auto, el quintil más pobre lo ocupa menos de un 5%.

Lorenzo Cerda cuenta que hay más de cien experiencias distintas en el mundo, aunque la mayoría en ciudades o pueblos chicos *“hay varias en China y Estados Unidos que tienen transporte público gratuito, por ejemplo, en el centro financiero”*. Comenta que los mecanismos de financiamiento son diversos *“en París tienen un impuesto que se cobra a las empresas, que financia algo así como el 35% del transporte público”*. En esta línea, cuenta que contactó a un par de empresarios cuando hizo la propuesta y *“me dijeron: sí, me parece súper buena idea. La ley pareja no es dura. Si lo financiamos todos y la ciudad va a ser más eficiente, nos parece fantástico y no tenemos problema”*.

Para el ingeniero en transportes Juan Antonio Carrasco, investigador asociado del MOVYT, abordar el tema de la gratuidad es más complejo *“la tarifa gratis es consecuencia de una reflexión mucho más integral sobre el esquema de financiamiento del transporte. La perspectiva de costos es muy relevante y hay alternativas para mirarlo, pero va a tener impacto parcial si no se consideran otras dimensiones. Por lo tanto, la pregunta es ¿para qué queremos que sea gratis?”*.

Desde otra perspectiva, la urbanista Paola Jirón, directora del MOVYT piensa que las plusvalías que generan las inversiones de Metro deberían recuperarse para ser reinvertidas en el sistema, *“esto implicaría un mayor rol de planificación urbana de parte del Estado y un sistema de captura de plusvalía de la inversión pública”*, explica. Jirón agrega que si estamos pensando que uno de los principales logros del Transantiago es la integración del sistema Metro-buses *“entonces, quizá la*

re inversión de plusvalías es una manera de financiar la operación de Metro para dar continuidad a esta integración”.

- **La operación:**

Con una propuesta libre de pago, Juan Carlos Muñoz propone *“pagarles más a los operadores si los usuarios están contentos, si están insatisfechos les pagaría menos, esto, definido por una encuesta de satisfacción del sistema”*. Sin embargo, la antropóloga Daniela Rubio, quien trabajó once años en el área de experiencia de usuarios del Directorio de Transportes Público Metropolitano, comenta que estas evaluaciones y mediciones de indicadores ya existen en el modelo actual *“si voy a asegurar un pago al operador, ¿cómo voy a promover la captura de mayor demanda?”* se pregunta.

Ante el desafío de que no solo sea gratis, sino que también de calidad, Marcela Munizaga, académica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile, dice que sea gratuito para los usuarios no significa que no haya que financiarlo y se inclina por un financiamiento mediante contribuciones de los bienes raíces *“la tarifa no sale directamente del bolsillo de los usuarios, pero, igual hay que pagarle a los operadores y hacer controles de calidad, aunque el usuario no pague, el Estado tiene que regular la calidad del servicio”*. Munizaga comenta otras alternativas que se han puesto en práctica para financiar sistemas de transporte público *“se ha usado la tarificación por congestión, entonces, se corrige un modo que tiene externalidades negativas y se favorece otro con externalidades positivas”*.

Munizaga concluye que *“puedes optimizar la operación con ciertos criterios: si va a aumentar el número de usuarios, por ejemplo, tienes que generar servicios con más frecuencias, pero no sería necesario cambiar los mecanismos de contrato con los operadores. Puede seguir siendo un servicio licitado, no necesariamente pasar a la administración del Estado”*, concluye.

¿Y qué pasa con las demás regiones?

La propuesta inicial consideró la implementación en Santiago, sin embargo, no es tan fácil pensar en una medida de este tipo sin preocuparse del impacto que tendría en el resto del país, especialmente, considerando que los polémicos Fondos Espejo no han logrado compensar en regiones la inversión en transporte capitalino.

En este aspecto Munizaga opina que *“si lo haces en Santiago tienes que hacerlo en regiones”* y cree que además permitiría regular un sistema que hoy es muy libre, *“por eso lo del pago mediante contribuciones me parece razonable, porque está vinculado al territorio”*.

Distinto opina Juan Antonio Carrasco, quien considera que *“está todo tan vinculado que lo veo poco factible. La manera en que se financia el sistema de transporte, la infraestructura y cómo se financia Transantiago con regiones está mucho más enmarañada de lo que uno pensaría. No es tan trivial. Necesitas una solución más de base respecto a la generación de estándares de sistema de transporte público de todas las ciudades de Chile. Es un cambio estructural, un cambio de sistema de presupuestos. Mientras eso no se mueva (...) hay un nudo crítico”*.

A esta complicación de implementarlo en regiones, se suma que Chile no cuenta con una estructura tributaria por ciudad. Sin embargo, para Lorenzo Cerda esto no es gran problema *“en Chile no hay impuestos regionales, por eso, en su minuto dijimos que las leyes no están escritas en piedras, así se podría tener impuestos regionales modificando el sistema en cómo se obtienen los recursos”*.

También optimista, Juan Carlos Muñoz opina que el impuesto regional podría ser parte de la discusión de la nueva constitución *“como una forma de intervenir o financiar proyectos de nivel local. Elige una ciudad, una que tenga buen transporte público y prueba ahí el modelo y veamos a qué llegamos. Lo otro que podrías hacer es probar en Valparaíso y Viña solo en el verano”*.

Los beneficios de un transporte público gratuito y de calidad

Expuestas las dificultades de “abrir las puertas” del Transantiago a la gratuidad, en términos financieros, operacionales y otros, cabe poner sobre la mesa los beneficios de una medida de este tipo o, más allá, de repensar el sistema público de transportes. Los impulsores de la propuesta del 2016 siguen considerándola beneficiosa para el bolsillo de los santiaguinos y la movilidad en Santiago. Juan Carlos Muñoz dice que la gratuidad del transporte público generaría un efecto social relevante *“porque de alguna manera la gente lo que está pidiendo –si nos paramos en octubre del 2019–, es cambios en las reglas del juego; un nuevo pacto social, no pequeños ajustes marginales respecto de las condiciones y beneficios sociales que tiene vivir en sociedad. No se trata de pasar de un 2% a un 3%”*.

En relación a lo anterior, Susana Santibáñez, dirigente social de Quilicura, cuenta que *“los 890 pesos del pasaje me sirven para 6 panes. Si pago en la mañana y en la tarde se me van 1.800 pesos diarios en locomoción. En 20 o 25 días al mes, la plata me podría servir para la mercadería”* y añade que *“los papás más pobres somos los que tenemos que mandar a nuestros hijos a estudiar en micro, entonces, ya no se te va el 30% en locomoción, sino que el 50%”*. Además, dice que *“los adultos mayores, con la pensión que tienen, no deberían pagar ni la mitad”* y termina argumentando que *“el transporte público no es bueno, ahora nos subimos todos apretados en tiempos de pandemia, no sabes si te vas a contagiar o no”*.

En este contexto, Daniela Rubio dice que entender al transporte público como algo de lo que se tiene que hacer cargo el Estado es clave *“no hay que considerarlo un gasto, sino una inversión. Es necesario para la ciudad y el medio ambiente. No es plata del Estado botada a la basura, es una plata que va en beneficio, no solo de los usuarios, sino que, de toda la ciudad, usuarios y no usuarios”*. De hecho, explica que hay un desafío con los no usuarios, pues se necesitaría capturar a quienes usan automóvil para acortar la brecha existente entre quienes usan transporte público y privado, definida hoy por los quintiles a los que pertenece cada usuario.

Hacia ciudades que nos cuiden

Deshilvanar la madeja que se abre ante la pregunta ¿debería ser gratis el Transantiago? nos encuentra con situaciones que van más allá de los aspectos técnicos del financiamiento o la operación del Transantiago. El transporte no es un sistema aislado de la ciudad, es parte de ella, y pieza clave de la vida cotidiana de personas diversas que realizan distintas actividades. Así, la decisión de utilizar el Transantiago no siempre está vinculada solo con el costo del pasaje.

Ariel Ramírez, vecino de Maipú (23), cree que su vida y la de mucha gente cambiaría si no tuviera que pagar el pasaje *“mejoraría mi presupuesto, obviamente”* y explica que si fuera gratis, tendría incentivos para usarlo, aunque cree que no basta con la gratuidad *“porque los viajes en micro son muy lentos, ya que dependen del tráfico”*.

Al contrario, Valentina Galindo de Ñuñoa (26), cree que su vida no cambiaría mucho desde el punto de vista económico, ya que ella es estudiante y cree que *“el Transantiago seguiría siendo igual de malo. O tal vez puede que sea peor, porque como sería gratis quizás la gente lo ocuparía más y andaríamos más apretados”*.

En tanto, Francisco Pauppein, quien tiene que trasladarse todos los días desde Talagante a Santiago para trabajar dice que *“si fuese gratis seguiría ocupando el Metro, lo encuentro más seguro y rápido. Los micreros de Transantiago manejan mal, frenan bruscamente, se sube gente a cantar y eso es molesto. Así que si la micro fuese gratis hasta sería mejor, porque más gente ocuparía la micro y el Metro iría más desocupado”* remarca.

En opinión de Paola Jirón estas insatisfacciones con el transporte público tienen relación con la necesidad de que exista un sistema que de verdad se preocupe por las personas *“necesitamos pasar de un modelo que responde a la demanda, a uno que cuide a las personas, que recoja la forma en que se quiere desarrollar la ciudad, que recupere la inversión del Estado y, sobre todo, que piense que sería mejor para todos los habitantes”* dice.

Jirón también sugiere que *“podríamos pensar en un sistema diferenciado de cobros por horarios, ciclos de vida o distancias, o que podrían plantearse zonas no pagas para las cercanías al Metro”* Paola Jirón.

De todas formas, la gratuidad no debería entenderse como un impuesto progresivo - que beneficia solo a quienes gana menos-, sino que tendría que promover un mayor uso de un servicio de calidad, con todos los beneficios que esto trae (descongestión, descontaminación, disminución del tráfico, encuentro social). Sin embargo, si la ciudad está mal planificada, el transporte seguirá siendo un parche que intenta sanar una herida que aparece como síntoma de una enfermedad mayor.

Finalmente, es clave la idea de que sin transporte quedamos confinados, encerrados en nuestras casas sin poder acceder a todo lo que nos ofrece la ciudad, como detalla Walter Imilan *“más allá de garantizar el mínimo para la sobrevivencia, es decir, ir a trabajar, comer, etcétera. No necesitamos el transporte solo para lo estrictamente necesario, lo necesitamos para disfrutar también de actividades recreativas, del encuentro con otros”*.