

INFORME DE LA COMISIÓN DE HACIENDA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY SOBRE EL AUMENTO DEL SUBSIDIO NACIONAL TRANSITORIO AL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Hacienda informa el proyecto de ley mencionado en el epígrafe, en cumplimiento del inciso segundo del artículo 17 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y conforme a lo dispuesto en los artículos 220 y siguientes del Reglamento de la Corporación.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS

1.- Origen y urgencia

La iniciativa tuvo su origen en la Cámara de Diputados por un mensaje de S.E. el Presidente de la República, calificada de “discusión inmediata” en este trámite legislativo.

2.- Disposiciones o indicaciones rechazadas

Ninguna.

3.- Disposiciones que fueron aprobadas por unanimidad

La indicación sustitutiva de la letra c) del artículo único, que pasa a ser letra d).

4.- Se designó Diputado Informante al señor ROBLES, don ALBERTO.

*

*

*

Asistieron a la Comisión durante el estudio del proyecto los señores Felipe Morandé, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones; la señora Gloria Hutt, Subsecretaria de Transportes; Pedro Pérez, Jefe de Gabinete del Ministro, y Juan Carlos González, Asesor del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

El propósito de la iniciativa consiste en frenar las alzas de tarifas del Transantiago durante el 2010 y atenuarlas en los años siguientes, aumentando el subsidio transitorio establecido por la ley N° 20.378.

El informe financiero elaborado por la Dirección de Presupuestos, con fecha 3 de agosto de 2010, señala que el incremento del referido subsidio a partir del año 2011 hasta el año 2014 es en el equivalente al total señalado para el año 2010, esto es \$ 216.988.275 miles, distribuyéndose de la siguiente manera: para los años 2011 al 2013 se contempla un incremento de \$ 61.996.650 miles anuales, y para el año 2014 se contempla un incremento de \$ 30.998.325 miles. Al mismo tiempo, se incrementa la excedibilidad de dichos montos durante los años en los cuales se encuentre vigente este subsidio.

Menciona, además, que no se proyecta un mayor gasto para el año 2010 por efecto del proyecto. Para el período 2011 a 2014, los montos totales del subsidio al Transporte Público remunerado de pasajeros serán incluidos en las Leyes de Presupuestos del Sector Público respectivas.

Con igual fecha del anterior, se presentó un informe financiero **complementario** relativo a la indicación que introduce un inciso final al artículo único con el fin de otorgar a los Gobiernos Regionales un aporte adicional al aporte especial señalado en el artículo 4° transitorio de la ley N° 20.378, reemplazándolo. Al respecto, el nuevo inciso permite comprometer un monto anual adicional de \$ 17.174.947 miles para los años 2011 a 2014 y de \$ 120.224.630 miles para los años 2015 y 2016, respectivamente. Este aporte adicional se incorporará a la provisión especial en el presupuesto anual de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior.

Por lo tanto, producto de dicha indicación, no proyecta un mayor costo fiscal para el año 2010.

En el **debate de la Comisión** el señor Felipe Morandé planteó la necesidad de despachar la iniciativa con la mayor celeridad posible, puesto que el panel de expertos que determina los aumentos de tarifas del Transantiago ha anunciado que, de no aprobarse ésta antes del 10 de

octubre, habría alzas de 30 pesos cada vez, en los meses de octubre y noviembre próximos.

El señor Ministro hizo presente que, en paralelo con este proyecto, se está tramitando en el Senado una modificación al esquema regulatorio del Transantiago que permita evitar que en el futuro se sucedan los déficit crónicos que ha experimentado el transporte público capitalino y que el Gobierno deba recurrir nuevamente al Parlamento para solicitar recursos adicionales.

En relación con el proyecto en análisis, dio a conocer la evolución de los flujos de costos e ingresos del sistema de transporte público de Santiago desde su puesta en marcha, en febrero de 2008, destacando que, actualmente, los costos ascienden a más de 700 mil millones de pesos (1.500 millones de dólares) anuales, siendo sus principales factores el pago a troncales, alimentadores y al Metro, mientras que los ingresos ascienden a sólo 380 mil millones de pesos (770 millones de dólares).

Agregó que la trayectoria de costos muestra fuertes alzas hacia el tercer trimestre de 2008 y hacia fines del año pasado, las cuales corresponden a incrementos en el número de buses que fueron implementados durante la administración anterior. El primero, porque quedó en evidencia desde el principio la insuficiencia de ellos, ya que las micros amarillas eran alrededor de 7 mil y el Transantiago partió con sólo 4 mil 600 vehículos. El segundo, producto de la renegociación de contratos que tuvo lugar a fines de 2009.

En todo caso, precisó el señor Ministro que los ingresos no tienen la trayectoria al alza que tienen los costos, lo cual genera un problema financiero bastante complejo. De hecho, lo que se financia con subsidios este año es del orden de 332 mil millones de pesos.

Recordó que el año pasado hubo un acuerdo político entre Gobierno y Oposición que permitió la dictación de la ley N° 20.378, la cual estableció un subsidio permanente al transporte público capitalino del orden de 240 millones de dólares, y uno transitorio que arrancó muy alto este año y que iría decreciendo paulatinamente hasta llegar a cero hacia el año 2014. La lógica de este subsidio decreciente suponía que habría incremento de ingresos y reducción de costos en el Transantiago, lo que iba a permitir afrontar su funcionamiento en régimen sin necesidad de más recursos adicionales.

Pero lo cierto es que las cosas no se han dado como se proyectaron en aquella época. Los costos han tendido al alza y los ingresos, si bien han crecido, lo han hecho a un ritmo menor al esperado, en parte, porque no se materializaron las alzas tarifarias previstas para fines del año pasado y

comienzos del presente, debiendo realizarse con más intensidad entre marzo y agosto de este año.

Consultado sobre la materia, explicó que la proyección de los costos incluía también algunos supuestos relacionados con el crecimiento de la demanda que no se han concretado. Para el año 2009, por ejemplo, se previó un incremento de 6 por ciento, que en realidad se tradujo en una caída de la demanda cercana al 2 por ciento, y este año tampoco ha aumentado en la proporción esperada. También se previó la racionalización de algunos recorridos, que no ha sido posible concretar debido a la rigidez que presentan los contratos suscritos con los operadores.

Por otro lado, cuando se hizo esta proyección, en relación con los ingresos, se estimó que la evasión sería mucho menor que la registrada en la realidad, la cual aumentó desde 11 por ciento en febrero de 2009 a cerca de 19 por ciento en marzo de 2010, llegando actualmente a poco más de 16 por ciento.

Respondiendo otras consultas de los señores Diputados, recalcó que los costos del Transantiago han seguido aumentando, en parte, porque los contratos firmados el año pasado implican cánones de pago a los operadores superiores a los que se supusieron al celebrar el acuerdo político; también hay un tema relacionado con la renovación de máquinas que no se tuvo finamente en cuenta en esa oportunidad y, finalmente, porque se suponía que cuando se relitaran los alimentadores habría una reducción de costos sustancial del sistema, cosa que hoy es cuestionable porque el costo que ellos representan es muy reducido.

En cuanto a la situación económica que estarían atravesando los alimentadores, señaló que los que negociaron al principio consiguieron un pago por pasajero muy reducido en comparación con los que negociaron al final, por lo que están en una situación más difícil. Destacó que los troncales están en una condición mucho más ventajosa, puesto que tienen un ingreso fijo bastante mayor, del orden de 75%, y pagos por pasajero, en promedio, más altos que los alimentadores. De hecho, hay estudios que señalan que la rentabilidad sobre el patrimonio de los troncales es bastante alta en comparación, incluso, con otros sistemas regulados, lo cual preocupa al Ministerio porque ello significa que el sistema de transporte público termina siendo muy caro.

En resumen, sostuvo que el Ejecutivo persigue afrontar la precariedad financiera que hoy presenta el Transantiago apelando a tres componentes: la inyección de recursos adicionales por un monto equivalente a los 400 millones de dólares distribuidos en cinco años (los que contempla el proyecto en estudio); un incremento moderado de tarifas en los próximos tres años (para llegar a comienzos de 2013 a alrededor de 620 pesos en moneda actual), y la reducción de costos antes mencionada.

Destacó que, de no aprobarse el subsidio adicional propuesto y de no existir una acción gubernamental tendiente a reducir los costos del sistema, la tarifa del Transantiago podría llegar, a fines de 2012, a 820 pesos en moneda de hoy, esto es, sin considerar la inflación acumulada hasta esa fecha.

En cuanto a los flujos del subsidio en el tiempo, destacó que el transitorio vigente decrece muy rápidamente, sobre todo, el año 2012 respecto del 2011, pasando de poco más de 133 mil a 29 mil 600 millones de pesos, lo que explica la fuerte alza de tarifas prevista para entonces, para prácticamente desaparecer en 2014. El proyecto en comento propone agregar a dicho subsidio transitorio una cifra cercana a 62 mil millones de pesos anuales entre 2011 y 2013, y la mitad de ella en 2014, para converger a cero hacia 2015. Con ello, los montos totales de subsidio decrecerían en forma más paulatina, permitiendo moderar también las alzas tarifarias proyectadas para el periodo.

Ahora bien, como resultado del protocolo de acuerdo político negociado entre el Gobierno y parlamentarios tanto oficialistas como de oposición, se llegó a consensuar un aumento de los fondos disponibles para regiones (distintas de la Metropolitana de Santiago), para las cuales la ley N° 20.378 estableció el año pasado, fruto también de un acuerdo político, un subsidio permanente y otro transitorio al transporte público de pasajeros, con la diferencia de que éste último, en lugar de ser decreciente en el tiempo, es una cuota fija de 103.050 millones de pesos entre 2010 y 2014, ambos años inclusive (515.248 millones de pesos en total).

Lo que propone el proyecto en estudio al respecto es mantener la misma filosofía que subyace en la ley vigente, pero, en vez de extinguirse el subsidio transitorio en 2014, lo haría en 2016. Sin perjuicio de ello, explicó el Ministro que este subsidio transitorio fue reasignado en 2010 en aras de la reconstrucción nacional requerida a raíz del terremoto del pasado mes de febrero, por lo que tales recursos deberán ser devueltos a las regiones a partir del año 2011; y lo que propone el proyecto es que sean devueltos en seis cuotas anuales, hasta 2016 inclusive, añadiendo 120.225 millones de pesos anuales a las cuotas ya previstas en la ley actual, totalizando un monto de 721.348 millones de pesos (206.100 millones de pesos adicionales a los previstos originalmente).

Puntualizó el señor Ministro que con lo anterior se cumple el compromiso de entregar a las demás regiones del país los mismos recursos que a Santiago, los cuales se agregarían al FNDR, tal como está contemplado en la ley N° 20.378.

En respuesta a diversas observaciones formuladas por los señores Diputados el Ministro señor Morandé señaló que los fondos destinados a

subsidiar el transporte público de pasajeros en regiones deben ser invertidos de la manera que establecen los artículos 4º y 5º de la ley N° 20.378. En el caso del subsidio transitorio, por ejemplo, se establece que los gobiernos regionales deben destinar tales recursos a proyectos que apunten, en primer lugar, a mejorar el transporte público; en segundo lugar, a mejorar el transporte en general y, en tercer lugar a obras de infraestructura vial que mejoren la conectividad y ayuden al transporte, pudiendo, en último término, invertirse también en otros proyectos de relevancia regional. Por tanto, los gobiernos regionales deben considerar este orden de prioridades al disponer el uso de dichos recursos.

Destacó, por otra parte, que los recursos del subsidio transitorio no utilizados total o parcialmente en un año calendario no se pierden, sino que se traspasan al presupuesto del año siguiente. Esa es la razón por la que los fondos no utilizados este año serán reasignados entre el año entrante y el 2016, aumentados en las cantidades que contempla el proyecto en debate.

En cuanto a los montos de subsidio efectivamente utilizados, señaló que, obviamente, en Santiago son muchísimo mayores que en las demás regiones, porque el Transantiago partió en 2007 con un gran déficit que se mantiene hasta hoy. En el caso de las regiones (distintas de la capital), lo que ha estado disponible es el subsidio permanente, que se espera ejecutar este año en un 70 por ciento. Ello, porque el Gobierno asumió recién en marzo y estos recursos no se habían utilizado antes, y porque varias de las partidas a que se pueden asignar tales recursos requerían reglamentos especiales que se terminaron de tramitar en mayo del presente año, como ocurrió, por ejemplo, con el subsidio al transporte escolar.

Agregó que también se está masificando el subsidio a la oferta en aquellas ciudades que no tienen licitado el sistema de transporte público de pasajeros, como es el caso de Arica, Iquique, Valparaíso y Rancagua, entre otras, cuyo objeto es permitir la disminución de la tarifa adulta y la rebaja de la tarifa escolar a un tercio de aquélla.

En cuanto al subsidio a la demanda, que según la ley beneficia a personas causantes de asignación familiar y a aquéllas adscritas al Programa Puente, informó que se va a distribuir en el mes de noviembre a través del INP, tal como se hizo con el bono marzo y los entregados el año anterior, sin perjuicio de perfeccionar el sistema para el año siguiente, todo ello con cargo al subsidio regional permanente.

El Diputado señor Robles observó que los recursos no utilizados del subsidio transitorio, en lugar de reasignarse a las regiones en los próximos cuatro años, como estaba previsto originalmente, se restituirían en seis años, con lo cual los proyectos que hubieran podido ejecutarse con cargo a esos recursos hasta el año 2014 se deberían postergar hasta el 2016. Es decir, no se estaría entregando la misma cantidad de recursos a Santiago y a las

demás regiones, destinándose a éstas cerca de 25% menos anualmente, lo cual implica una cantidad importante de obras de relevancia para las regiones --no necesariamente relacionadas con el transporte-- que la ley permitiría ejecutar.

Planteó la conveniencia de distribuir el subsidio transitorio a regiones en la misma forma que la contemplada para Santiago, de modo que se extinga también en 2014, porque nada asegura que para entonces no se presente un nuevo proyecto de aumento del subsidio al Transantiago y se vuelva a reasignar el establecido para el resto del país.

La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones dispuso en su informe que esta Comisión tomara conocimiento del artículo único del proyecto.

En relación con la discusión particular del articulado, cabe señalar lo siguiente:

En el artículo único del proyecto, se modifica la ley N° 20.378, de la siguiente forma:

Por la letra a) se elimina del inciso segundo del artículo tercero transitorio, la frase “Adicionalmente, los montos correspondientes a los años 2010, 2011 y 2012 podrán excederse cada uno de ellos fundadamente hasta por un máximo de 5%.”.

Por la letra b), se agrega el siguiente inciso tercero en el artículo tercero transitorio:

“Los montos anuales señalados en el inciso anterior se incrementarán en una cantidad tal que el incremento total en el periodo comprendido entre los años 2011 a 2014 sea equivalente al monto establecido para el año 2010 en dicho inciso. Para ello, los montos adicionales a incluir cada año en la Ley de Presupuestos respectiva serán de \$ 61.996.650 miles para los años 2011 a 2013 y de \$ 30.998.325 miles para el año 2014. Estos montos se reajustarán anualmente considerando la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor. Durante la vigencia de este subsidio transitorio, los montos establecidos en este inciso, los señalados en el inciso anterior y los establecidos para el literal i) del artículo 2°, podrán excederse cada uno de ellos fundadamente hasta por un máximo de 10%.”.

Por la letra c), se reemplaza el inciso primero del artículo cuarto transitorio, por el siguiente:

“Otórgase a los Gobiernos Regionales, hasta el año 2016, un aporte especial para el transporte y la conectividad por un monto total de \$ 721.347.780 miles. Para ello, se constituirá una provisión especial en el presupuesto anual de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la que para los años 2011 al 2016, ambos inclusive, será de \$ 120.224.630 miles cada año. Estos montos se reajustarán anualmente considerando la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.”.

Los Diputados señores Lorenzini, Jaramillo, Marinovic, Ortiz y Robles presentaron una indicación para *reemplazar* la letra c) del artículo único, por la siguiente:

c) Reemplázase el inciso primero del artículo cuarto transitorio, por el siguiente:

“Otórgase a los Gobiernos Regionales, hasta el año 2014, un aporte especial para el transporte y la conectividad por un monto total de \$721.347.780 miles. Para ello, se constituirá una provisión en una glosa especial en el presupuesto anual de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la que se dividirá en cuotas iguales para los años 2011 al 2014. Estos montos se reajustarán anualmente considerando la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.”.

La indicación precedente fue declarada **inadmisible** por el Presidente de la Comisión por ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Los Diputados señores Lorenzini, Jaramillo, Marinovic, Ortiz, Robles y Von Mühlenbrock presentaron una indicación para *reemplazar* la letra c) del artículo único, por la siguiente:

c) Reemplázase el inciso primero del artículo cuarto transitorio, por el siguiente:

“Otórgase a los Gobiernos Regionales, hasta el año 2016, un aporte especial para el transporte y la conectividad por un monto total de \$721.347.780 miles. Para ello, se constituirá una provisión especial con su correspondiente glosa en el presupuesto anual de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio

del Interior, la que para los años 2011 al 2016, ambos inclusive, será de \$120.224.630 miles cada año. Estos montos se reajustarán anualmente considerando la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.”.

El Diputado señor Robles explicó que esta indicación sólo pretende establecer con claridad donde va a quedar esta provisión en el presupuesto, por lo que esta nueva redacción no influye en materia presupuestaria o financiera del Estado. A su vez, sostuvo que la glosa debería determinar la cantidad de los recursos totales asignados y, a su vez, separados por región en cada año.

Los Diputados señores Auth, Jaramillo, Marinovic, Montes, Ortiz, Robles y Von Mühlenbrock presentaron una indicación para *agregar* una letra nueva al artículo único del proyecto que pasa a ser letra a) y las letras a), b) y c) pasan a ser b), c) y d), respectivamente:

a) Agrégase el siguiente inciso segundo al artículo 6° de la ley N° 20.378:

“Asimismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones deberá informar trimestralmente a la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados respecto del estado de funcionamiento del sistema de transporte público licitado de la provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto, en materias tales como: caducidad, cobro de garantías, multas y modificaciones en contratos de concesión de uso de vías y de servicios complementarios, grado de cumplimiento de los contratos señalados, modificación y creación de nuevo servicios de transporte público, frecuencia y regularidad de los servicios de transportes público, porcentajes de evasión en el pago de la tarifa, reclamos de los usuarios, cumplimiento de la legislación laboral y peticiones de municipios y organizaciones ciudadanas o locales. El referido informe deberá contener todos los antecedentes que respalden la información contenida en el mismo.”.

Solicitada votación separada de las letras precedentes, se procedió a la votación de ellas.

Puesta en votación la letra a) del artículo único del proyecto, que pasa a ser b), se aprobó por 11 votos a favor y 2 en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Barros, don Ramón;

Edwards, don José Manuel; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votan en contra los Diputados señores Lorenzini, don Pablo y Marinovic, don Miodrag.

Sometida a votación la letra b) del artículo único del proyecto, que pasa a ser c), se aprobó por 11 votos a favor y 2 en contra. Votaron por la afirmativa los Diputados señores Auth, don Pepe; Barros, don Ramón; Edwards, don José Manuel; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto y Von Mühlenbrock, don Gastón. Votan en contra los Diputados señores Lorenzini, don Pablo y Marinovic, don Miodrag.

Puesta en votación la indicación que reemplaza la letra c) del artículo único del proyecto, que pasa a ser d), se aprobó por la unanimidad de los Diputados presentes señores Auth, don Pepe; Barros, don Ramón; Edwards, don José Manuel; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto; Silva, don Ernesto y Von Mühlenbrock, don Gastón.

Sometida a votación la indicación que agrega una nueva letra signada con la letra a), se aprobó por 10 votos a favor y 3 abstenciones. Votaron a favor los Diputados señores Auth, don Pepe; Edwards, don José Manuel; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Marinovic, don Miodrag; Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Robles, don Alberto y Von Mühlenbrock, don Gastón. Se abstuvieron los Diputados señores Barros, don Ramón; Recondo, don Carlos y Silva, don Ernesto.

Tratado y acordado en sesiones de fechas 28 y 29 de septiembre de 2010, con la asistencia de los Diputados señores Von Mühlenbrock, don Gastón (Presidente); Auth, don Pepe; Godoy, don Joaquín; Jaramillo, don Enrique; Lorenzini, don Pablo; Macaya, don Javier (Barros, don Ramón); Marinovic, don Miodrag; Monckeberg, don Nicolás (Edwards, don José Manuel); Montes, don Carlos; Ortiz, don José Miguel; Recondo, don Carlos; Robles, don Alberto, y Silva, don Ernesto, según consta en las actas respectivas.

También asistieron los Diputados no miembros de la Comisión, señores Farías, don Ramón; García, don René Manuel y Hales, don Patricio.

SALA DE LA COMISIÓN, a 29 de
septiembre de 2010.

JAVIER ROSSELOT JARAMILLO
Abogado Secretario de la Comisión