



OBSERVACIONES AL CONTENIDO ESENCIAL DE LAS BASES DE LICITACIÓN DE USO DE VÍAS 2018

FUNDACIÓN TRANSURBANO

Santiago, febrero de 2017

RESUMEN EJECUTIVO

Considerando que el sistema Transantiago se encuentra en una instancia crucial, por la oportunidad de mejora que significa el proceso de licitación de las unidades de negocio que finalizan su contrato a octubre de 2018, y que este proceso incluye dentro de sus etapas una consulta amplia al contenido esencial de las bases de licitación, a través de este documento, la FUNDACIÓN TRANSURBANO hace entrega a la Subsecretaría de Transportes y al Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM) de sus observaciones a dicho contenido esencial, las que van en la dirección de introducir mejoras en la calidad del servicio a los usuarios, generar condiciones para un proceso de licitación competitivo y equitativo, y dar garantías a la inversión.

Como cuestión previa al análisis del contenido esencial de las bases, manifestamos la necesidad que Transantiago y el transporte público en general sean parte de una política de Estado, que procure dar continuidad a una planificación de largo plazo en las mejoras al sistema, trascendiendo a los gobiernos y administraciones de turno.

Esta planificación de largo plazo deberá incluir compromisos y acuerdos técnicos y políticos de carácter transversal en los puntos más críticos y estructurales del sistema, tales como: infraestructura, enfrentar la evasión, garantizar el subsidio al sistema, mejorar las condiciones laborales de los conductores, entre otros.

Sabiendo que esto último no es parte de las bases de licitación, creemos que es indispensable que se realicen compromisos explícitos y públicos como marco de dicho proceso, para un avance efectivo hacia un nuevo Transantiago, y también porque algunas de las materias señaladas (por ejemplo; subsidio y evasión) tienen un efecto directo en la evaluación que hagan los interesados en participar de la licitación.

El conjunto de las opiniones vertidas en este documento se realizan considerando el contenido esencial de las bases, el que constituye un planteamiento general en el cual no son detalladas las propuestas concretas, ni se entrega todo el detalle necesario. Por ello, en ausencia de algunos antecedentes, los análisis, opiniones y propuestas que realizamos se hacen en esa condición, y representando un conjunto de experiencias, aprendizajes y aportes de distintos actores, lo cual nos lleva a ir más allá de las referencias descritas en el contenido esencial de las bases, en favor de un modelo equilibrado y sostenible.

En relación al contenido esencial, estimamos que el modelo de negocio se estructura sobre la base de un diagnóstico errado¹, que mantiene las falencias que presentan los actuales contratos vigentes, en cuanto a que la demanda -y particularmente la recuperación de su caída y el control de la evasión-, sería gestionable por las empresas operadoras. Desde la vigencia de los nuevos contratos (puesta en marcha en el año 2012) se relacionó de manera relevante el pago de los operadores de vías con la demanda y la disminución de la evasión por la vía de un alto porcentaje de la remuneración asociado al PPT, lo cual no tuvo el efecto deseado ya que, como es

¹ En el documento de contenido esencial de las bases de licitación concesión uso de vías 2017, se establece lo siguiente: “Demanda. Con el objetivo de incentivar al operador a mantener la demanda de los usuarios por el transporte público, se eliminarán las revisiones asociadas a los cambios que experimenta ésta, siendo responsabilidad del concesionario implementar los mecanismos de calidad de servicio y control del pago de la tarifa, en concordancia con sus facultades legales, que le permitan resguardar la demanda”.

comprobable, las empresas en general, incluso algunas que han tenido desempeños valorados por los usuarios con notas equivalentes o superiores a Metro², no han logrado evitar la caída de la demanda ni frenar el aumento de la evasión (entre cuyas variables, además, existe una alta correlación).

Si bien es válido establecer una determinada relación entre calidad de servicio y demanda de los servicios de transporte público de Transantiago, en la práctica ambos fenómenos -la caída de demanda y aumento de evasión- responden más a factores macro y estructurales. Esta afirmación, se sustenta en tres argumentos:

- Debido al aumento de la congestión y a que la infraestructura priorizada para el transporte público se ha construido muy lentamente, la velocidad comercial de los buses ha disminuido de manera persistente y se hace más difícil obtener la regularidad deseada;
- El uso del automóvil en un país con las características de Chile (país en desarrollo con ingresos medios) seguirá creciendo significativa e inevitablemente, con el consecuente cambio de usuarios del transporte público a los autos, así como también, cambio de usuarios de bus a Metro. A lo anterior, se suma el cambio al modo bicicleta y peatón³. La experiencia internacional nos indica que la caída de demanda del transporte urbano mediante buses es un fenómeno generalizado, por lo cual, el objetivo a lograr suele ser la mantención de la partición modal, es decir, que no disminuya el porcentaje de viajes que se realiza en transporte público mayor.

En la siguiente tabla se observa que existe una relación directa entre el aumento de los vehículos particulares en circulación de la RM, y la caída de transacciones de los buses del sistema.

² Ver documento publicado en:

http://www.dtpm.cl/archivos/Evaluacion%20de%20Usuarios%20del%20Sistema%20de%20DTPM_Noviembre2015_v2.pdf

³ El cambio a bicicleta no es de dimensiones que afecten significativamente el sistema. Y peatones, podría ser debido a la densificación del centro de Santiago por ejemplo, cosa que es muy positiva para la ciudad. La idea es que si aumenta la densidad y podemos usar modos no motorizados, la ciudad se beneficia. Por eso también la reducción de la demanda, si es por una razón como esta, es beneficiosa. Y por supuesto, debe ser parte del escenario.

Tabla N° 1. Datos y correlación entre el comportamiento del parque automotriz RM y Transacciones de buses sistema Transantiago⁴.

Año	Parque de vehículos Particulares en circulación RM	Var/2011	Transacciones buses (en millones)	Var/2011
2011	1.361.478	-	1.088	-
2012	1.465.149	7,6%	1.036	-4,8%
2013	1.560.103	14,6%	1.010	-7,1%
2014	1.685.070	23,8%	973	-10,6%
2015	1.731.910	27,2%	922	-15,3%

Coef. Correlación	- 0,98
--------------------------	---------------

- Y, el aumento de la evasión, que responde a causas mucho más complejas que el mero accionar de las empresas, como es, entre otros, la condición económica de los usuarios, el ambiente socio-cultural del país (el uso del no pago como mecanismo de protesta) y las limitaciones en el acceso a la red de carga.

La persistente caída de la demanda o validaciones, tiene sin duda como uno de los factores el aumento de la evasión, y en menor medida, la disminución de los transbordos, sin olvidar que otro factor relevante es el cambio de usuarios a otros modos de transporte, como fue explicado más arriba.

Se deja en claro que esa disminución de la demanda no es idéntica a un menor uso de los buses, ya que cada usuario que entra en la práctica de evadir disminuye la demanda, no obstante, sigue siendo usuario del bus. Por lo tanto, esta caída de transacciones no necesariamente representa menos usuarios del sistema.

⁴ En rigor, una relación que explicaría la transferencia de usuarios de un modo de transporte a otro, sería pasajeros de vehículos particulares, respecto de pasajeros de buses. No obstante, frente a la falta de estos datos, estimamos que una buena primera aproximación al entendimiento de las causas de la disminución de la demanda, es a través del análisis mostrado en la tabla N° 1.

Este diagnóstico de la demanda lleva a poner nuevamente el énfasis en su comportamiento, que como explicamos, creemos que no depende exclusivamente de las variables del sistema ni exclusivamente del accionar del operador, con lo cual, se debe tener en cuenta la posibilidad que al proceso de licitación concurren proponentes con ofertas “*lowballing*”⁵, o en caso contrario, proponentes que presenten ofertas conservadoras demasiado costosas, para asegurar flujos que no pongan en riesgo el equilibrio económico de los contratos.

En consecuencia, proponemos que, si bien deben existir incentivos a la demanda para que los operadores tengan la motivación correcta de transportar pasajeros, estimamos que el peso relativo de la demanda en los ingresos de los operadores, no debiese representar más del 10% a 15%, mientras que la conducta injustificada de no transportar pasajeros debe tener una calificación gravísima, con altas sanciones.

Más allá de cual sea la solución por la que se opte con respecto al riesgo de demanda, deben incorporarse mecanismos con reglas claras de restitución del equilibrio económico de la ecuación contractual, por ejemplo, ante la implementación de nuevas líneas de Metro, Metrotrén, Tranvía u otro medio de transporte u otras situaciones o cambios que afecten de manera significativa el sistema, simplificando el actual procedimiento de revisión, haciéndolo más ejecutivo y resolutivo.

Los incentivos de pago por cumplimiento de índices de calidad debieran constituir una de las motivaciones a la mejora del nivel de servicio que provean los operadores. Dado que la medición de alguno de estos índices es compleja e impracticable al mismo nivel para todo el sistema en forma continua, proponemos simplificarlos al máximo posible, dejando solamente dos índices principales que generen incentivos y descuentos: uno completamente objetivo y medible, como es la regularidad, teniendo en cuenta que de manera recurrente es el factor clave de calidad para

⁵ En sistemas de concesiones, el concepto de “*lowballing*” es utilizado para definir ofertas más bajas con la expectativa de una renegociación posterior, lo cual constituye deudas que serán asumidas por Administraciones posteriores, pero que no han sido incluidas en el presupuesto corriente (Basado en texto del “Capítulo 6. El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas”. Autores: EDUARDO ENGEL, RONALD FISCHER y ALEXANDER GALETOVIC.

cualquier servicio de transporte público; el otro, subjetivo, como es la medición de “*percepción y satisfacción de usuarios*” por el servicio que reciben. Este último índice es el que contiene el mayor potencial, tanto como para poner en el centro del transporte público, la percepción de los usuarios, como para que los operadores tengan un desafío de innovación y mejora continua en su operación.

Otro aspecto que creemos relevante es la incorporación de competencia entre operadores del sistema, como incentivo a la calidad del servicio y a la atracción de pasajeros. Eso sí, esta competencia no debe ser por los pasajeros⁶, sino que competencia por los servicios, de manera tal que aquéllos que presenten un desempeño deficiente faciliten la reasignación a operadores que sean capaces de realizar una mejor prestación, en base a condiciones claras, objetivas y establecidas previamente. Por lo cual, la adjudicación de la licitación y estructura de los contratos debe favorecer este concepto de competencia por servicios y su posible reasignación.

El proceso de licitación de vías debe estar coordinado con el desarrollo de los servicios complementarios tecnológicos, poniendo a su disposición los parámetros que deben ser considerados por los proponentes al momento de elaborar su oferta. Su no definición previa o paralela, constituye un problema grave para los fines de dicho proceso. En esto último caben también las definiciones que realice la Autoridad respecto de la flota de buses y terminales.

También, se plantean observaciones al marco normativo laboral que rige la situación de los conductores, y a las soluciones que pueden ser incorporadas como condición del proceso de licitación y los contratos de concesión, tales como son la provisión de indemnizaciones efectivas y las condiciones de seguridad e higiene, entre otros.

⁶ La competencia por pasajeros, traería una distorsión de la operación en la disputa por los pasajeros, que se generaría entre distintos operadores.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO

I.	INTRODUCCIÓN -----	8
II.	TRANSANTIAGO COMO POLÍTICA DE ESTADO-----	10
III.	OBSERVACIONES AL CONTENIDO ESENCIAL DE LAS BASES DE LICITACIÓN -----	15
1.	Descripción del sistema -----	15
2.	Financiamiento del Sistema de Transporte -----	17
3.	Objeto de la licitación-----	18
4.	Unidades de negocio a licitar -----	18
5.	Servicios por Unidad de negocios-----	19
6.	Requerimientos operacionales-----	19
7.	Requisito de los proponentes-----	20
8.	Criterios de evaluación -----	20
9.	Vigencia del contrato -----	20
10.	Condiciones económicas-----	21
11.	Indicadores de calidad-----	24
12.	Del personal del concesionario-----	25
13.	Flota de buses del sistema de transportes -----	26
14.	Otros -----	27

I. INTRODUCCIÓN

Este documento de observaciones ha sido elaborado por la FUNDACIÓN TRANSURBANO, luego de un análisis de los términos señalados en el contenido esencial de las bases de licitación 2018, recogiendo además, observaciones surgidas en diversos encuentros con profesionales, operadores, académicos, conductores, usuarios y personas que son parte activa del sistema Transantiago.

De acuerdo a lo manifestado por DTPM, se licitarán cuatro unidades de negocio operadas por las empresas Alsacia S.A, Express de Santiago Uno S.A., Redbus Urbano S.A. y STP S.A., las cuales representan el 47% de la flota de 6.561 buses del sistema⁷.

Parece sobre todo relevante que esta oportunidad se aproveche efectivamente para orientar la lógica del sistema hacia una mayor calidad del servicio, ya que el transporte público tiene una incidencia directa en la calidad de vida de aquellos que son usuarios del sistema donde, en general, las personas de menores recursos económicos son sus pasajeros más frecuentes. Además, desarrollar un modelo que entregue sostenibilidad al sistema y sus operadores, introduciendo a su vez una regulación más amplia en materias de orden económico y financiero. Por último, movilizar la gestión hacia una mirada de largo plazo incorporando y valorando propuestas que anticipen necesidades futuras del sistema de transporte, en lugar de mantener el criterio de ajustes sólo para condiciones pasadas.

Dentro de las principales novedades que presente el contenido esencial, respecto de los contratos vigentes, están los siguientes aspectos:

- Nuevos indicadores orientados a calidad de servicio.
- Incorporación de incentivos para el buen desempeño de los servicios.
- Aumento de la flota, mejor confort e incorporación de flotas ZLEV (vehículos de Cero o Baja Emisión de contaminantes).

⁷ Datos de Flota Base y Reserva publicados en Consolidad TS 16012017, en www.dtpm.cl.

- Flexibilización de la exigencia de puerta izquierda.
- Modificaciones de servicios que eliminan etapas de viaje.
- Servicios nocturnos con itinerario (lo cual podría hacerse extensivo a ciertos horarios del fin de semana, a objeto de posibilitar un día de descanso sábado o domingo para los conductores, y complementado con una “troncalización” de los servicios nocturnos, concentrándolos en las arterias más relevantes o replicando el trazado de las líneas de Metro).
- Referencias genéricas a elementos que vendrían en el texto de bases de licitación, en la licitación de servicios complementarios, o en otros instrumentos:
 - Sistema de gestión de flota
 - Sistema de información a usuarios.
 - Futura política de terminales y provisión complementaria de éstos.
 - Mejor gestión de la incorporación de flota (PCF y mecanismo automático de aumento de flota).
- Unidades de negocio con “tamaño medio” para el sistema, que - supuestamente- permitan a los operadores mantener un mejor control sobre la operación de los servicios.
- Prioridad que se entrega a la medición de la no detención en parada (encontrándose pendiente conocer cómo se controlará este índice).

Cabe señalar que, las observaciones contenidas en este documento, tienen como objetivo incidir en las modificaciones y mejoras que puedan ser realizadas en las bases de licitación definitivas del sistema.

II. TRANSANTIAGO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Valoramos que para esta nueva licitación se esté realizando un proceso abierto a la comunidad, escuchando no sólo a los principales interesados (ciudadanos y usuarios) sino que también a los principales actores involucrados en el sistema. Sabemos que, si bien este proceso participativo no es vinculante, esperamos que sí sea incidente en las decisiones que adopte la Autoridad.

Obviamente, las bases de esta nueva licitación no nos llevarán por sí solas a la meta de un Transantiago 2.0, con una calidad de servicio muy superior para los usuarios, ya que ello depende también de un conjunto de otras medidas paralelas a estos contratos y, asimismo, sabemos que las actuales bases por problemas objetivos no alcanzarán a incorporar todas las mejoras estructurales que serían necesarias, y que sí pueden ser incorporadas en la próxima licitación de vías que debiese llevarse a cabo al año 2021, con el término de los restantes contratos de concesión.

Lo anterior, nos debe llevar a entender que Transantiago 2.0, será un proceso de mejora que cubrirá a lo menos tres gobiernos y que, por lo tanto, éste necesita acuerdos con lógica de Estado, más que de un gobierno particular.

Por lo mismo, proponemos que junto a estas nuevas bases de licitación, el actual gobierno, en representación del Estado de Chile, adquiera por lo menos los siguientes siete compromisos, de manera explícita y pública, como marco de la próxima licitación:

1. **Una política pública explícita para enfrentar la congestión.** En la medida que la congestión se hará cada vez más mayor, por la expansión del parque automotriz, que sigue y seguirá creciendo en los próximos tiempos.

Entendemos que el derecho a adquirir un automóvil no corresponde limitarlo, por lo cual el camino es regular el uso del automóvil, tanto por la vía de la restricción vehicular (presentado como proyecto de ley del Gobierno) y/o tarificación vial, y encareciendo los estacionamientos en zonas

de alta congestión. Además, incorporar estacionamientos públicos de bajo costo y bicicleteros, en torno a estaciones de metro y corredores alejados de los perímetros de alta afluencia, entre otras medidas.

2. **Infraestructura priorizada.** Dentro de los principales atributos que valoran los usuarios, están la regularidad y certeza en los tiempos de viaje, pero también los usuarios aspiran a que los tiempos de viaje sean los menores posibles.

Para esto último, la única forma de avanzar en esto hoy, es incrementando la disponibilidad de infraestructura priorizada para el transporte público. En ese sentido, hay medidas de gestión que pueden ser implementadas en el corto plazo, tales como el aumento de la cantidad de vías exclusivas en arterias fundamentales para el tránsito únicamente en horas punta, y el aumento de la cantidad de pistas sólo bus (con cámaras para el monitoreo y sanción a los infractores).

Lo anterior, mientras se implementan medidas de largo plazo, como es la construcción de todos los corredores planificados y la creación del Centro Automatizado para el Tratamiento de Infracciones, con el cual se podrá hacer de manera real y efectiva una fiscalización a la invasión de la infraestructura dedicada.

3. **Enfrentar la evasión.** La evasión se ha transformado en un fenómeno difícil de controlar y manejar, lo cual se debe en gran parte a que la responsabilidad de su control es difusa y que las medidas implementadas son poco efectivas, debido, entre otros factores, a que no hay claridad respecto de las causas reales que provocan que los usuarios del sistema no paguen el pasaje.

Además, este es un fenómeno que ya no tiene correlación con respecto al funcionamiento del sistema de transporte público, propiamente tal. Todo indica que, hoy en día, la evasión además de responder -como sucedió originalmente- a una desconformidad con el servicio, responde además a una actitud que es consecuencia del ambiente político-cultural nacional y también

de carácter socio-económico de los usuarios, donde estos últimos, por una parte, descargan sobre el sistema de transporte público metropolitano, su malestar acumulado por múltiples razones; y por otra, aprovechan la oportunidad de ahorrarse recursos significativos para su nivel de ingresos⁸. Lo anterior, debido a los bajos niveles de legitimidad que tuvo el sistema en sus inicios y debido a sus condiciones de uso que facilitan que esto suceda.

Resulta fundamental, por lo tanto, conocer el diagnóstico del fenómeno de la evasión, con estudios específicos de la multiplicidad de causas que la generan, para tener mayor eficacia en la implementación de medidas.

En ese sentido, las medidas para corregirlas deben ser múltiples, entre las cuales pueden estar: la aprobación de la ley en trámite del congreso que endurece sanciones y entrega nuevos instrumentos para combatir la evasión, así como un subsidio directo a la demanda de los sectores de menores ingresos y buscar la forma de cerrar el sistema a las prácticas de evasión mediante la implementación de sistemas de control de ingreso, principalmente en los buses.

Este es un tema que probablemente nos lleve a reflexionar respecto de la actual forma de financiamiento del sistema de transporte público metropolitano, y a la necesidad de revisar distintas alternativas para su sostenibilidad financiera.

4. **Legitimar el subsidio público al transporte.** Cada vez más se entiende y confirma que un sistema de transporte público moderno requiere subsidio.

⁸ De acuerdo al estudio denominado “Trabajadores ganando el salario mínimo en Chile”, realizado por los economistas Gonzalo Durán y Marco Kremerman, en base a los microdatos de la Encuesta Casen 2013, uno de cada cuatro trabajadores tiene un sueldo igual o menor al sueldo mínimo. En la Región Metropolitana, esta relación equivale a aproximadamente 846 mil trabajadores, mientras que la cifra de desocupados alcanza los 234 mil personas (encuesta INE trimestre móvil septiembre-noviembre 2016).

Estos trabajadores de bajos ingresos, en general son los principales usuarios del sistema Transantiago.

Por otra parte, el número de personas que utilizan el sistema, es de aproximadamente 3,2 millones (según datos del informe de gestión 2015 DTPM).

Estas cifras y breve análisis no pretenden justificar la evasión, sino que entender que el nivel de evasión actual, puede deberse a la situación económica de una parte importante de sus usuarios, ya que el transporte público representa un costo de oportunidad evadible.

Uno de los mayores errores del diseño original de Transantiago, fue suponer que el sistema podría ser auto-sostenible financieramente, sin subsidio.

Por ejemplo, la experiencia europea y norteamericana indican que estos sistemas modernos de transporte de mayor calidad, se financian con niveles de subsidios por sobre el 60%. Estos porcentajes de subvención no son puestos en duda, ya que está demostrado de manera contundente, que éste es uno de los subsidios públicos más eficientes y progresivos por la cantidad de beneficios sociales directos e indirectos que produce a la ciudad.

El subsidio público actual al Transantiago tiene dos componentes. El primero, corresponde a un ítem de subsidio social compensatorio a la tarifa de estudiantes; en rigor, este ítem debiera ser considerado en los presupuestos del Ministerio de Educación o como un beneficio social. Y segundo, un subsidio operacional dirigido a mejorar la calidad del transporte, el que actualmente es relativamente bajo y que perfectamente en el futuro podría ser mayor en la medida que sea bien planteado y estructurado, ligado de manera estricta y precisa a mejoras concretas en la calidad y nivel de servicio. Por lo cual, se requiere de un diseño más sofisticado que el mecanismo actual para determinar el subsidio.

5. **Condiciones laborales de los conductores.** Si bien las bases de licitación debieran contener un capítulo laboral, que garantice como parte clave del sistema contar con conductores calificados y el cumplimiento de las normas laborales (para no tener conductores estresados, ni cansados ni inseguros conduciendo) hay dos factores que son ajenos al contrato de concesión: uno es la falta de conductores a nivel de sistema estimada en aproximadamente dos mil, lo que debiera llevar a un diseño de una política público-privada de promoción, atracción y formación de conductores que incluyan un cambio de imagen de la función; el otro es la necesidad de legislar sobre la jornada de trabajo tan específica que tiene esta industria, como se ha realizado en otras industrias con particularidades y horarios de trabajo especiales.

6. **Nueva cultura de la movilidad.** Quizás la principal falta del Transantiago para ser una política pública integral y no sólo un modelo de regulación, sea el impulso de un cambio cultural en los usuarios, conductores, autoridades y ciudadanía, en cuanto a la valoración del transporte público y a la convivencia vial, con la consecuente modificación de actitudes y conductas al respecto. Esto, requiere de un trabajo permanente y de largo plazo e implementación de medidas dirigidos a crear una nueva cultura de la movilidad. La creciente concentración de población en áreas urbanas se traducirá en la necesidad de compartir el espacio público. Uno de los mecanismos más eficaces para eso es, precisamente, la utilización de modos masivos de transporte.

7. **Autoridad metropolitana del transporte.** Se necesita estructurar la institucionalidad tanto de planificación como de control de operación y fiscalización, de una verdadera Autoridad Metropolitana del Transporte, que incluya a todos los modos, particularmente Metro, que es el eje estructurante del sistema de Santiago. Sin un compromiso verdadero del Ministerio y de la empresa Metro S.A, será difícil contar una auténtica autoridad de transporte. La tarea anterior debiera comenzarse de inmediato, basándose en la experiencia que ha tenido la DTPM, y sin esperar que se concrete la elección de los futuros Gobernadores Regionales, ya que ésta se podría retrasar hasta cuatro años más.

III. OBSERVACIONES AL CONTENIDO ESENCIAL DE LAS BASES DE LICITACIÓN

En este punto, se desarrollan las observaciones específicas al documento de “*Contenido esencial de las bases de licitación de vías 2017*”, abordando cada tema según su especialidad, manteniendo el orden señalado en www.tuparada.cl.

1. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA

Modelo de negocio.

El modelo de negocio básicamente mantiene condiciones similares a los contratos de concesiones vigentes, en términos de la relación entre la prestación de servicios de transporte, provisión de flota y terminales. Además, mantiene o profundiza falencias relacionadas con aspectos tales como la competencia, barreras de entrada y sostenibilidad de los operadores de transporte. También, mantiene la estructura del mecanismo de pago, estableciendo un pago por kilómetro efectivamente recorrido y pago por pasajero transportado. Y el modelo innova incorporando un pago de cuota por flota e incentivos por cumplimiento de indicadores.

- a. **Competencia por servicios.** El mejor incentivo de mejora en la calidad de servicios es la competencia entre los participantes de sectores de la economía. En particular, para el sistema de transporte de Santiago, no es recomendable la competencia por pasajeros (competencia en la cancha), considerando los potenciales conflictos que pueden producirse entre conductores. No obstante, competencia entre los operadores por servicios con desempeños deficientes (competencia por la cancha), con procedimientos de evaluación y transferencia claros y ejecutivos, representaría un incentivo efectivo para tener mejores niveles de calidad de servicio.

Para esto último, la propuesta es que los contratos debieran ser adjudicados por grupos de servicios, cuyo desempeño operacional sea evaluado periódicamente, y que exista flexibilidad en la reasignación de aquellos servicios con desempeño deficiente. Ello, sumado a un esquema de provisión de flota independiente de los operadores, en que los buses estén adscritos al sistema/servicio (se traspasa el servicio con los correspondientes buses), con un énfasis en el control de la mantención. Y con terminales “multi-operador”, administrados independientemente a la Sociedad concesionaria de vías.

- b. **Riesgo de demanda.** En el documento de contenido esencial se mantiene la tesis que el operador es capaz de contener la caída de la demanda mediante la calidad de servicio (los datos históricos y la encuesta origen-destino E.O.D. 2015 son claros en la tendencia a la caída), y que puede controlar la evasión con las limitadas o nulas facultades que tiene.

Resulta especialmente preocupante que este diagnóstico, a nuestro juicio errado, lleve a un diseño fallido del proceso de licitación y del contrato de concesión.

En ese sentido, la baja incidencia de los operadores en la caída de demanda y las proyecciones de ésta, serán traducidas a mayores precios de las ofertas que tendrán que incorporar este riesgo. O en caso contrario, lo que es más grave aún, que existan proponentes con ofertas “*lowballing*” con las consecuencias negativas que esto trae a futuro.

Estas incertidumbres, podrían tener además, un efecto en el acceso al financiamiento, dificultando la provisión de nueva flota y la incorporación de infraestructura de terminales.

Por lo anteriormente señalado, proponemos incorporar revisiones anuales de la ecuación contractual, o en caso contrario, que el riesgo a

la demanda sea acotado, representado no más allá del 10% a 15% de los ingresos de los operadores, con el propósito de disminuir este factor de riesgo del proyecto

En contrapartida, que la conducta de no transportar pasajeros injustificadamente sea calificada como gravísima, con altas sanciones para la empresa y para el conductor.

Es prioritario mantener como eje el interés de los usuarios y de los contribuyentes. Las revisiones ex post que lleven a mayores costos del sistema, podrían resultar ser un germen de su propio deterioro progresivo.

2. FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

La Ley de subsidio actual garantiza el aporte especial sólo hasta el 2022. A partir de 2023 el subsidio se reducirá en \$360 mil millones del aporte especial, y sólo está asegurado el subsidio permanente de \$190 mil millones⁹.

También, en el transcurso del próximo período de los nuevos contratos, el sistema requerirá mayor cantidad de recursos, puesto que se incorporan al sistema los proyectos Nos Express, Líneas 3 y 6 de Metro, posiblemente el Tranvía de Las Condes, un incremento de flota del sistema de 435 buses (amortizados en contratos más cortos), y las respectivas revisiones de contrato de los operadores de buses de las unidades no licitadas.

En ese sentido, las autoridades deben dar señales y garantías respecto que el sistema seguirá contando con los recursos suficientes para asegurar los flujos de los operadores, ya que, de lo contrario, este nivel de incertidumbre podría ahuyentar posibles interesados de participar en el proceso de licitación.

⁹ Valores nominales señalados en los artículos 2º y Tercero Transitorio de la Ley 20.378.

Además, se requiere un rol activo de la Autoridad para facilitar el financiamiento del sistema por parte de las instituciones privadas (como son: bancos y organismos multilaterales, entre otros) con medidas y garantías del regulador, que permitan acceder a créditos incluso menos costosos.

3. OBJETO DE LA LICITACIÓN

Valoramos que las unidades de negocio licitadas sean divididas en mayor número de unidades.

4. UNIDADES DE NEGOCIO A LICITAR

Es deseable mayor claridad sobre cómo se organiza la presente licitación respecto al término de todos los contratos de vías y servicios complementarios, conociendo la secuencia de las licitaciones del sistema y teniendo claridad respecto de las ampliaciones de plazo de las unidades de negocio de las concesiones.

Es recomendable que el término de los contratos de vías actuales y la puesta en marcha de las nuevas unidades de negocio sean de manera secuencial, evitando la puesta en marcha de todas las unidades de negocio a la vez, minimizando los potenciales problemas en la operación que pueden agregar al sistema la puesta en marcha de las nuevas unidades negocio.

Además, la planificación y diseño de las nuevas unidades de negocio debe realizarse teniendo en consideración los nuevos proyectos de Metro y Metrotrén que iniciarán su operación durante 2017-2018, incluyendo mecanismos que se hagan cargo de los efectos que estos proyectos pueden tener sobre la operación y la condición económica de los operadores de vías.

Por último, sería importante conocer cómo se articulan los nuevos contratos con los actuales, cómo conviven, sobre todo ante la posibilidad que

operadores actuales tengan la opción de acceder al nuevo tipo de contrato de concesión.

5. SERVICIOS POR UNIDAD DE NEGOCIOS

Respecto de los nuevos servicios, y para efectos del estudio de propuestas técnicas y económicas, deben conocerse y aclararse a lo menos los datos de IPK y los antecedentes de participación ciudadana que los sustentan, ya que:

- Algunos eliminan trasbordos, haciéndolos más largos;
- Mientras otros se convierten en alimentadores de Metro, descargando en estaciones saturadas;
- Y en algunos de los nuevos servicios no queda clara la lógica operacional de su recorrido (Ejemplo: Aeropuerto – Plaza Renca).

6. REQUERIMIENTOS OPERACIONALES

Terminales: En el documento de contenido esencial se manifiesta una voluntad de innovar en la provisión de los terminales del sistema, pero no expresa medidas concretas, salvo negociar con los actuales propietarios y/o arrendadores. De no innovarse a la brevedad en esto, es probable que nuevos interesados consideren que los terminales se mantienen como barrera de entrada al sistema.

Cabe señalar que es preponderante ir en la dirección de consolidar una red de terminales estratégicos multi-operador, con administración independiente a los operadores de servicios de transporte.

Además, que la autoridad avance en exigir y resolver la situación de falta de instalaciones en los cabezales de servicios, destinada a dar solución a los

problemas de regulación de la operación, y las carencias que actualmente presenta la labor de los conductores. No puede volver a suceder después de la licitación, que este tema quede en tierra de nadie.

7. REQUISITO DE LOS PROPONENTES

Los requisitos de los proponentes, deben ser realizados de tal forma que puedan ser evaluados en forma equivalente, tanto operadores actuales del sistema, como nuevos proponentes.

8. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Criterios de evaluación. Un procedimiento de pre-selección técnica y adjudicación por precio, desfavorece las ofertas de mejor calidad.

Proponemos que el mecanismo de selección o adjudicación sea una combinatoria entre la nota técnica y la económica, con el propósito que las unidades de negocio sean adjudicadas a las empresas que presenten una oferta con la mejor relación de calidad y precio.

Cabe hacer presente que algunos elementos de evaluación no son aplicables u homologables a eventuales interesados que no provengan del actual sistema, (Ejemplo: desempeño en indicadores de regularidad), lo cual obliga a buscar parámetros comparables de evaluación.

9. VIGENCIA DEL CONTRATO

No queda claro el criterio que subyace a los períodos de contratos de ocho años, lo que podría ser discordante con los plazos de recuperación de la

inversión (vida útil y amortización de los buses de menor emisión o nuevas tecnologías de propulsión requieren de mayor plazo).

Respecto de un potencial aumento de plazo, sólo se podrían extender por reducción de emisiones. Frente a ello, proponemos explorar extensiones de contrato asociadas a desempeños de excelencia o nuevas inversiones, incluso en infraestructura.

10. CONDICIONES ECONÓMICAS

- a. **Programa de operaciones:** El documento otorga mayor fuerza al rol del MTT en la definición del programa de operación, en desmedro de la autonomía de los operadores, para ajustar sus servicios a la demanda real. En ese sentido, este rol más activo por parte del Ministerio debe ir aparejado de un conocimiento práctico de la operación, requiriendo exactitud para efectos de desarrollar una planificación ajustada a las necesidades de los usuarios y manteniendo el equilibrio de los contratos de concesión.

Una de las debilidades del actual sistema es que el operador trabaja con foco en el cumplimiento del programa de operación más que en la calidad de servicio y en la demanda efectiva. Sería deseable conocer las capacidades y atributos del nuevo Sistema de Gestión de Flota que el Ministerio está planificando implementar, en contraste con la medición de desempeño del programa de operación (y los consecuentes descuentos), ya que recurrir a un Sistema de Gestión de Flota sólo para monitorear el cumplimiento del programa de operación no agrega valor.

- b. **Indexador de precios:** Es determinante saber si subsiste (no está explícito), así como conocer su composición y período de ajuste, ya que el indexador mantiene una correlación entre los costos e ingresos de

los operadores, manteniendo una condición de equilibrio económico permanente.

Con la experiencia acumulada en Transantiago, es posible actualizar un indexador de precios a una composición ajustada a la estructura de costos del sistema.

- c. **Evasión:** El documento de contenidos esenciales no explicita medidas o herramientas del operador ni de la Autoridad para el combate a la evasión.

Por lo anterior, suponemos que los operadores tendrían que recurrir a dispositivos de apoyo o inversiones en infraestructura, con los costos asociados que esto implica.

La experiencia acumulada es clara en cuanto a la necesidad de un entendimiento del fenómeno y una regulación más estricta.

¿Cuál podría ser una medida para enfrentarla?: Una alternativa drástica es cerrar el sistema, así como sucede conceptualmente con Metro.

¿Cómo hacerlo sin contar con el tipo de infraestructura ni condiciones del Metro?: Esto supone una inversión en equipamiento de buses e infraestructura de zonas pagas, apalancada por la disminución de la evasión.

Estimamos que dos medidas concretas, que podrían ser eficaces, son:

1. Cerrar el sistema en los buses. La idea es cerrar el sistema exigiendo que todos los buses cuenten con torniquete de nueva generación y de cuerpo completo en los buses, como ya se usa en zonas de Brasil y México, incorporando una barrera eficaz al impedir pasar por debajo o pasar por sobre el equipo. La implementación de esta medida requiere que el torniquete o barrera sea considerada

armónicamente en el diseño interior del bus, de tal forma que no se vea perjudicada la velocidad comercial por el retraso en el ingreso de los pasajeros.

2. Generando un subsidio a la demanda de los sectores de menores ingresos, con personas de ingresos igual o menor al sueldo mínimo, mediante una tarjeta personalizada y con reconocimiento del beneficiario, al igual que se debiera hacer con los estudiantes.

d. Incentivos y descuentos: Como una forma de alinear los incentivos a los requerimientos de los usuarios, proponemos que, además de mantener la regularidad como un indicador de descuento, se incorpore la “encuesta de satisfacción” como parte de los indicadores que generen incentivos o descuentos. Por lo cual, los incentivos o descuentos de este último indicador propuesto, pueden ser determinados trimestralmente y ser aplicados mensualmente o quincenalmente, según sean ejecutados los respectivos pagos a los operadores.

En esa línea, proponemos también que el desempeño de los demás indicadores que componen el ICI (ICA, ICV, IDP) no generen incentivos o descuento, sino que multas.

e. Revisión de contrato: Se elimina la revisión de contrato asociada a caída de demanda. Aparentemente también cesa el mecanismo de AIPK (compensa caídas de demanda relevantes).

En la medida que persista un riesgo muy alto a la demanda, debieran incorporarse revisiones anuales y basadas en un modelo de regulación financiera de la empresa, con datos objetivos, para que los precios de las ofertas no incorporen un riesgo muy elevado.

En la medida que el riesgo de demanda tenga un peso muy menor en la ecuación de pago, el riesgo del proyecto se hace menor, se restringen

las revisiones contractuales y se entrega mayor certidumbre al sistema y a los proponentes.

11. INDICADORES DE CALIDAD

Vemos acertado el acercamiento del contrato a la calidad y mejora de indicadores en este campo. Del mismo modo, entendemos que, para un funcionamiento adecuado del monitoreo de la calidad en la operación, es necesario aclarar las dudas de los detractores de este tipo de indicador. Para ello, es fundamental mejorar y aclarar la metodología de medición, estandarizar criterios y fundamentar estadísticamente la calidad de la información obtenida.

Además, que es valorable eliminar redundancias en las sanciones, como es, eliminar la frecuencia de los indicadores directos de desempeño, manteniendo la regularidad como indicador principal.

Eso sí, varios indicadores quedan en el terreno de lo subjetivo (suavidad del frenado, conductor atento), y con dificultades para su medición y fiscalización permanente y periódica, por cuanto dependen del fiscalizador o el “cliente incógnito”, lo que además de ser materialmente costoso y difícil, puede generar distorsiones.

En ese sentido, debe motivarse y dar énfasis a un rol más activo del usuario o innovar tecnológicamente en el ámbito de los canales de reclamo para los usuarios.

Igualmente, consideramos necesario armonizar el concepto de calidad para integrarlo en una definición global, cuantificable y útil para poder mejorar la operación y planificación del transporte público capitalino. Por lo cual, se debe parametrizar e integrar en los indicadores de desempeño la “calidad de servicio percibida”, utilizando herramientas ya disponibles como la encuesta de satisfacción.

En relación a lo anterior, creemos que debe aprovecharse esta oportunidad para simplificar las mediciones de desempeño de la calidad de servicio, y dar énfasis a la percepción del usuario, por lo cual proponemos que los indicadores que sean medidos y que generen incentivos y descuentos, sean solamente la regularidad e incorporar la *“encuesta de satisfacción de usuario”*

En ese sentido, sugerimos que el ICA, ICV e IDP no sean considerados como indicadores del ICI, principalmente por la naturaleza de la medición de estos indicadores, que requiere de personal realizando mediciones en terreno, y que estas sanciones puedan ser aplicadas como multa.

Por lo tanto, que el denominado ICI esté compuesto solamente por estos dos indicadores:

- a. **Índice de regularidad**: Es uno de los atributos más valorados por los usuarios. Tiene la ventaja de ser objetivo y medible. Por lo cual, compartimos que debe mantenerse. Más aun, debería ser el foco de un conjunto de medidas de diseño que aseguren alto nivel de cumplimiento, lo que no se observa en el documento entregado.
- b. **Encuesta de satisfacción de usuarios**: Es la mejor aproximación a los requerimientos y satisfacción de los usuarios. Este indicador puede ser determinado trimestralmente, como la satisfacción general, teniendo como base comparativa, el promedio histórico de las encuestas de satisfacción de 2012 a la fecha. Esto, incentivará a los operadores a dirigir sus medidas a las necesidades que planteen sus usuarios.

12. DEL PERSONAL DEL CONCESIONARIO

Conductores. Hoy existen problemáticas, que no necesariamente son materia de las bases, tales como la escasez de conductores y la jornada especial. Sin

embargo, sí hay otros aspectos que podrían ser abordados en un eventual “Capítulo Laboral” del contrato, por ejemplo; condiciones higiénicas, descanso y baños, provisión efectiva de indemnizaciones, cuota de género, certificación y capacitación.

Además, el incremento de flota de 435 buses señalado en el contenido esencial, implicará suplir el requerimiento de aproximadamente 1.200 conductores, lo cual incluso, podría significar un incremento del déficit actual de conductores. Esto requiere, por lo tanto, que paralelamente la Autoridad avance en generar políticas o medidas efectivas que permitan incrementar en el mediano plazo la disponibilidad de conductores para el sistema, que motiven a nuevos conductores, nacionales y extranjeros, hombres y mujeres, a ingresar al sistema de transporte público.

13. FLOTA DE BUSES DEL SISTEMA DE TRANSPORTES

- a. **Norma de emisiones:** El bus diésel Euro VI es un bus de bajas emisiones. El híbrido y eléctrico son buses con sistemas de propulsión distintos, pero no necesariamente tienen comportamientos de consumo o de emisiones mejores que el Euro VI. Por otra parte, en cuanto a la figura de tener servicios específicos diferenciados por la flota ZLEV, tal vez tendría más sentido evaluar si esa es la mejor alternativa o apuntar a un porcentaje general de la flota del sistema. En particular nos parece interesante aprovechar esta licitación para promover pilotos de buses eléctricos, con un porcentaje de hasta 5 % de los servicios, para evaluar su comportamiento sin poner en riesgo la operación.
- b. **Tipología de buses:** Se establecen 9 tipos de buses, incorporando buses de dos pisos, buses de 15 metros y se restringe la política de la puerta izquierda. La definición de menor vida útil respecto del Euro VI aparentemente sólo responde a un “ajuste” al plazo de los

contratos. Se exige que toda la flota debe ser Euro VI, híbrida o GNC, pero los buses A1 y A2 no tienen disponible este tipo de tecnología, y representan aprox. 900 buses del Sistema (14% de la flota).

- c. **Mantenimiento:** Si bien se mencionan obligaciones de mantenimiento, no se especifican los mecanismos sancionatorios y de fiscalización para garantizar su cumplimiento.

No teniendo todos los antecedentes en el documento de contenido esencial de las bases, creemos que no se debe caer en el error de llevarlo a sanciones extremas poco realistas porque termina generando un problema al sistema. O, a sanciones que no tengan el efecto esperado en la mantención y estado de la flota, teniendo siempre como uno de los objetivos importantes, la conservación y disponibilidad de ésta.

14. OTROS

Servicios complementarios. Los actuales contratos de servicios complementarios terminan en febrero de 2019. Eso significa que la licitación de estos servicios se debiera realizar en 2017, para implementar a partir de 2018. Habría sido conveniente que el esquema de servicios complementarios hubiera estado definido previamente a la licitación de vías, a objeto que las propuestas que se presenten cuenten con toda la información necesaria para evaluar el negocio.

Además, creemos que, en particular, se requiere un sistema de información al usuario mucho más claro y avanzado de lo que hoy existe, que colabore también, a mejorar la imagen del modo bus.

Movilidad. Las bases tienen un propósito exclusivo de licitar vías, pero no están desarrolladas en un contexto de Modelo de Integración de los distintos modos de transporte ni una política de movilidad. Esto es producto del hecho que subsiste una institucionalidad débil para materias de movilidad,

enfocada en el MTT, pero con escasa interacción con los otros organismos (Gobiernos Regionales, municipios, METRO, EFE) o Ministerios Sectoriales (Vivienda, OO.PP., Medio Ambiente).

Plazos del proceso de licitación. Mirando los cronogramas posibles, no se puede descartar que la licitación sea un proceso inconcluso a marzo del 2018, por lo cual, con mayor razón, la licitación debe contar con un consenso técnico y político que facilite su continuidad.