

**INFORME DE LA COMISION DE
TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES,**
recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite
constitucional, que introduce mejoras al transporte
público remunerado de pasajeros, modificando las
disposiciones legales que indica.

BOLETÍN N° 10.007-15

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones tiene el honor de informaros el proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, con urgencia calificada de “suma” el 19 de agosto de 2015.

- - - - -

A las sesiones en que vuestra Comisión trató este proyecto de ley asistieron los miembros de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, Honorables Senadores señores Girardi (Presidente), Allamand (Orpis), Letelier, Matta y Ossandón.

Asistieron a algunas de sus sesiones, además de sus miembros, los Honorables Senadores señores De Urresti y Tuma.

Durante el estudio de esta iniciativa legal, vuestra Comisión contó con la participación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo; del Gerente de Regulación y Finanzas y del Director del Directorio de Transporte Público Metropolitano, señores Julio Briones y Guillermo Muñoz, respectivamente; del Jefe de Gabinete del Ministro, señor Oscar Carrasco; de la Asesora Legislativa del Ministro, señora Paola Tapia; del Jefe de Asesores del Ministro, señor Ronaldo Bruna; del Asesor del Ministro, señor Vicente Pinto y de la Asesora de Comunicaciones del Ministro, señora Vanessa Rosso.

Asimismo, concurrieron especialmente invitadas a exponer sus puntos de vista, las siguientes entidades:

- Confederación Nacional de Taxis de Chile (CONFENATACH). Asistieron el Presidente, señor Luis Reyes; el Secretario, señor Héctor Alonso Puebla; el Presidente de la Federación de la V Región, señor Juan Espinoza y el Director de la Federación de la V Región, señor Alberto Acháva.

- Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACUCH). Concurrieron, el Presidente, señor Héctor Sandoval; el Secretario Ejecutivo, señor David Singh; el Presidente de la Asociación Gremial Metropolitana de Taxis Colectivos (A.G.M.T.C.), señor Ernesto Morales; el Presidente del Consejo Calama, señor Fidel Vergara; el Presidente de la Federación de Sindicatos de la Provincia de Cordillera (Fesicor), señor Luis Contreras; el Vicepresidente de la Federación de Sindicatos de la Provincia de Cordillera (Fesicor), señor Pedro Pizarro; el Dirigente de la Federación de Sindicatos de la Provincia de Cordillera (Fesicor), señor Emiliano Pinto y el Dirigente de la Federación de Sindicatos de la Provincia de Cordillera (Fesicor), señor Carlos Mazurett.

- Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR). Participaron el Presidente, señor Patricio Jorquera; el Vicepresidente, señor Luis Quiroz; la Directora, señora Ana María Larregui; el Director, señor José Berrios; el Gerente de Fenur S.A., señor Juan Mellado; el Presidente Buses Gran Valparaíso, señor Héctor Alonso Figueroa; el Presidente Buses Machalí S.A., señor Luis Ramírez; el Abogado, señor Carlos Toro y el Abogado, señor Herman Rojas.

- Director de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Diego Portales, señor Louis de Grange.

- Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile, señor Leonardo Basso.

- Académico de la Universidad del Desarrollo y Director del Centro de Datos del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Rodrigo Troncoso.

- Académico de la División de Ingeniería de Transporte del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile, señor Alejandro Tirachini.

- Abogado experto en subsidios al transporte público, señor Juan Carlos González.

- Metro S.A. Asistieron el Presidente del Directorio, señor Rodrigo Azócar; el Gerente General, señor Rubén Alvarado y el Fiscal, señor Gonzalo Morales.

- Asociación de Conductores no Propietarios de Coquimbo. Concurrió el Delegado y Vocero, señor Mauricio Rojas.

- Consejo Regional Sur del Transporte Mayor (Coresur). Participaron el Presidente, señor Juan Quilodrán; el Vicepresidente, señor Alejandro Riquelme; el Asesor, señor Luis Cardoso y el Asesor, señor Carlos Essman.

- Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (Conabus). Concurrieron el Presidente, señor Justo Álvarez; el Vicepresidente, señor John Andrades; el Secretario, señor Luis Andrade; el Vicepresidente de la Federación Gremial Regional Norte del Transporte de Pasajeros de Chile (Ferenor), señor Pedro Castillo y el Tesorero de la Federación Gremial Regional Norte del Transporte de Pasajeros de Chile (Ferenor), señor Jorge Astudillo.

- Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano de Superficie (Actus). Participaron el Presidente, señor Héctor Moya; el Director Ejecutivo, señor Víctor Barrueto y el Asesor, señor Juan Pablo Carvajal.

De los invitados, se excusaron el Profesor Titular de Ingeniería de Transporte y Logística de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Juan de Dios Ortúzar; el Académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Juan Carlos Muñoz y el Académico de la Escuela de Ingeniería Civil Industrial de la Universidad Finis Terrae, señor Rafael Delpiano.

Además asistieron los Asesores del Honorable Senador señor Letelier, señor Sebastián Divin; del Honorable Senador señor Matta, señor Hugo Ilabaca; del Honorable Senador señor Ossandón, señoras María Angélica Villadango e Israela Rosenblum y señor José Huerta; del Honorable Senador señor García, señor Rodrigo Fuentes; del Comité PPD, señor Miguel Fernández; del Instituto Libertad y Desarrollo, señora Cristina Torres y de la Segpres, señora Tania Larraín y señores Daniel Portilla, Luis Batalle; Octavio Del Favero y Hernán Campos.

OBJETIVOS DEL PROYECTO

Modernizar el subsidio al transporte público remunerado de pasajeros, permitiendo mantener los equilibrios financieros y operaciones del sistema; incorporar nuevos modos de transportes como los tranvías, teleféricos y ascensores, y realizar ajustes para facilitar e incentivar el desplazamiento de los mismos; ampliar el objeto social de Metro S.A., a la prestación de servicios de transporte público remunerado de pasajeros en superficie mediante buses y minibuses, sin restringirse a medios eléctricos;

hacer aplicable la nueva ley N° 20.720, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, a las empresas de transporte público remunerado de pasajeros y el perfeccionamiento del rol de la superintendencia del ramo.

NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

El artículo 3° duodecies, contenido en el N° 6 del artículo 4° tiene el carácter de orgánico constitucional, de conformidad con el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República.

El artículo 2°, es de quórum calificado, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo, del N° 21, del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por incidir en materias de administración presupuestaria y financiera del Estado, al permitir ampliar su giro al Metro de Santiago.

OPINIÓN DE LA EXCMA. CORTE SUPREMA

Hacemos presente que la Sala de la Honorable Cámara de Diputados envió Oficio N° 11.837 de 21 de Abril de 2015, solicitando el parecer de la Excelentísima Corte Suprema respecto del proyecto de ley, de conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la ley N°18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional.

El máximo Tribunal emitió su opinión mediante Oficio N° 70-2015, de 2 de Junio de 2015.

ARTÍCULOS QUE DEBAN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA

Los numerales 1, 5 y 9 del artículo 1° y el artículo 2° de este proyecto.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

I.- ANTECEDENTES JURÍDICOS

1.- Ley N° 20.378, de 5 de septiembre de 2009, que crea un subsidio nacional al transporte público remunerado de pasajeros;

2.- Ley N° 20.696, de 26 de septiembre de 2013, que modifica la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional al transporte público remunerado de pasajeros, incrementando los recursos del subsidio y creando el fondo de apoyo regional (FAR).

3.- Ley N° 18.696, de 31 de marzo de 1988, que modifica el artículo 6° de la ley N° 18.502, que autoriza la importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros;

4.- Ley N° 18.772, de 28 de enero de 1989, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima.

5.- Decreto con fuerza de ley N° 1, de 29 de octubre de 2009, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290, de Tránsito.

6.- Ley N° 20.504, de 19 de marzo de 2011, que modifica el régimen jurídico del transporte público concesionado.

Artículo 1° transitorio.

7.- Ley N° 20.720, de 9 de enero de 2014, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo.

8.- Código de Procedimiento Civil.

Artículo 445, N° 17.

II.- ANTECEDENTES DE HECHO

Señala el Mensaje de S.E. la Presidenta de la República que el transporte público remunerado de pasajeros es un servicio que influye en forma sustancial en el desarrollo de las diversas actividades que enfrentan y realizan las personas en su vida cotidiana. Por lo anterior, el foco del gobierno ha estado en mejorar la conectividad y movilidad de todos

los chilenos y chilenas, democratizando los espacios públicos y, por ende, priorizando al transporte público mayor.

En este sentido, indica que se busca avanzar para que las personas puedan contar con un transporte digno, de calidad y accesible, para lo cual se han adoptado y se busca implementar una serie de medidas tendientes a favorecer el transporte público.

Así por ejemplo, informa que en junio de 2014, se convocó a la Comisión Pro Movilidad, la cual realizó un arduo trabajo que consideró los aportes de la comunidad a través de procesos participativos de la ciudadanía y de los diversos actores involucrados, proponiendo una serie de medidas para mitigar los efectos de la congestión y contribuir con mejores sistemas de transporte. En el ámbito de la infraestructura, se anunció en mayo del 2014, el aumento en inversión en \$548 mil millones.

En consecuencia, observa que se ha tratado de un conjunto de medidas adoptadas, para mejorar el transporte público en todo el país, lo que conlleva el desafío de promover el uso de dicho transporte y mejorar sus condiciones, para lo cual es necesario realizar una serie de modificaciones legislativas que se proponen en el proyecto de ley.

En cuanto a los objetivos del proyecto se precisa que son los siguientes:

1.- La modernización del subsidio al transporte público remunerado de pasajeros.

La ley N° 20.378, publicada el 5 de septiembre de 2009, creó un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros.

Explica que a cinco años de la creación del subsidio al transporte público remunerado de pasajeros, éste ha permitido, a nivel nacional, que los ciudadanos accedan a diversos beneficios. Así por ejemplo, los estudiantes pueden realizar sus viajes con una tarifa rebajada; se ha fortalecido el transporte regional; se han generado servicios de conectividad; y se ha invertido en infraestructura para el transporte público del país.

Manifiesta que durante el año 2014, operaron un total de 4.535 servicios de transporte público que cuentan con aportes de subsidio en todo el país, de los cuales: 3.332 son servicios con rebaja de tarifas; 563 son servicios de conectividad para zonas aisladas; y 640 son servicios de transporte escolar que benefician a 42 mil niños principalmente en zonas rurales del país. Adicionalmente se ha modernizado la flota, renovándose más de 350 buses a través del programa "Renueva tu micro".

Asimismo, se han financiado obras que permiten optimizar el transporte público y el desarrollo de las regiones.

Recuerda que los subsidios al transporte público existen en una gran cantidad de países, en algunos por montos que superan los establecidos en nuestro país. Así, en promedio en las grandes ciudades de Europa, la recaudación por concepto de pago de tarifa cubre sólo un 45,5% de los costos totales de operación del transporte público, el resto es financiado por subsidios y otros aportes (Estudio de las autoridades metropolitanas europeas de transporte, EMTA, 2011). Por otra parte, en 20 de las principales ciudades de EE.UU el subsidio al transporte público alcanza alrededor del 70% de los costos operativos en promedio (En Seattle, supera el 80%, en Portland y Los Ángeles supera el 70%, Informe de Embarq, 2014). En Europa hay países que superan el 60% como Austria, Bélgica, Italia, entre otros (Informe de Embarq, 2014).

Advierte que en el caso del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago, el subsidio financia cerca de un 40% de los costos del sistema. El subsidio permanente un 20,5% y el transitorio un 19,5%. Por lo tanto, la recaudación por concepto de pago de tarifa cubre un 60% de los costos totales de operación del transporte público, incluyendo el pago al Metro para financiar un tercio de sus inversiones en infraestructura.

El monto del subsidio al transporte público establecido en el artículo 2° de la ley N° 20.378, fue incrementado con la ley N° 20.696, y asciende actualmente a un máximo de \$380.000.000 miles. Por su parte, el artículo 3° transitorio de la ley N° 20.378, autoriza, entre los años 2012 y 2022, un aporte para el transporte, conectividad y desarrollo regional, por hasta \$360.000.000 miles anuales, en la forma establecida en dicho artículo.

Asevera que el sistema de transporte público de la ciudad de Santiago ha experimentado un aumento de sus costos, entre otras razones por:

- a. La decisión en enero 2014 de incrementar el pago al Metro por mayores costos para aire acondicionado en los coches.
- b. Addendum a contratos y aumento de flota en el año 2013.
- c. Disminución de la demanda (2% a 4% anual), producida principalmente por la congestión.
- d. Mayor evasión del sistema (pasando a 27% en buses el último trimestre del 2014).

e. Aumento de costos de la industria mayor al IPC.

f. La extensión de la Tarjeta Nacional Estudiantil (TNE) a los meses de enero y febrero.

g. Los mayores costos operacionales de Metro en el Plan de Mejoramiento anunciado en diciembre 2014.

Señala que estas situaciones afectan el equilibrio financiero contemplado en los contratos de concesión de uso de vías para el transporte público remunerado de pasajeros mediante buses, que busca ser resguardado por la ley N° 20.378.

Específicamente, en relación a la determinación de las tarifas para el sistema de transporte público de Santiago, se creó el Panel de Expertos, establecido en el artículo 14 y siguientes de la ley N° 20.378, que determina las eventuales alzas de tarifas que serían requeridas por el sistema con el propósito de equilibrarlo financieramente. Para lo anterior se consideran, entre otros, los recursos provenientes del subsidio y de los pasajes pagados por los usuarios.

Informa que los cálculos realizados durante el período comprendido entre febrero de 2013 y febrero de 2014, para las proyecciones del año 2014, no se realizaron adecuadamente, pues la proyección entregada por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones al Panel de Expertos en la sesión del 26 de febrero del año 2014, daba cuenta de una diferencia entre ingresos por tarifa y costos del sistema ascendente a \$390.000.000 miles aproximadamente, monto significativamente menor al que efectivamente se registró durante el 2014, entre otras razones porque existió una subestimación de costos y una proyección a nivel mensual de los ingresos desajustada con la estacionalidad de la demanda.

Explica que considerando los errores de cálculo advertidos en las proyecciones, se encargó una auditoría a las empresas Deloitte Auditores y Consultores Limitada e Ingemax Limitada, para que revisaran las proyecciones efectuadas en el período comprendido entre febrero 2013 y febrero 2014, constatándose en dicha auditoría un desajuste en la estimación de costos e ingresos por tarifa.

Paralelamente, conforme establece el inciso final del artículo tercero transitorio de la ley N° 20.378 de subsidio, el Panel de Expertos encargó un estudio de evaluación externa al sistema de transporte público, al reconocido consultor internacional Embarq (Institución con sede en Washington D.C., EE.UU.), con el objeto general de evaluar el funcionamiento del sistema, su eficiencia, sus costos y la pertinencia y montos de los subsidios y aportes establecidos en la ley N° 20.378, y

proponer sobre esa base, si resultare procedente, un ajuste a los montos de subsidio.

Advierte que al discutirse la modificación que incorporó el referido estudio, según consta en la historia de la ley N° 20.696, quedó expresamente establecido que su objetivo era que las tarifas no subieran por efecto del déficit del sistema sino sólo por inflación. En el mismo sentido, se indicó que el aumento del monto de subsidio podría realizarse para el período 2015 y 2016, dando cuenta que ya en esa época se había advertido que efectivamente se requeriría un aumento en el corto plazo.

El estudio requerido a Embarq, concluye que “El análisis del bienestar general puede justificar importantes subvenciones para mantener la frecuencia. Esto genera menores tiempos de espera para los pasajeros y desincentiva su paso a vehículos privados. Como consecuencia, se reduce la congestión y externalidades asociadas: contaminación y accidentabilidad.”.

Por último, informa que el Panel de Expertos propuso con fecha 31 de marzo de 2015 el aumento en un 5% del nivel de todas las tarifas adulto vigentes del sistema de transporte público de la provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto. Conforme al mecanismo contemplado en la ley N° 20.378 se ha observado dicho aumento, que justifica la presentación de este proyecto que incrementa el monto total del subsidio, todo ello con el fin de que el aumento propuesto de tarifas no se materialice por el impacto que ellas representan en el presupuesto de las familias, especialmente de menores ingresos, que son los principales usuarios del transporte público.

2.- Modificación del objeto social de Metro.

Manifiesta que Metro S.A. ha desempeñado un rol fundamental en el desplazamiento de los ciudadanos en Santiago, constituyéndose en un eje estructural del sistema de transporte capitalino, hecho que puede comprobarse a través del incremento que ha experimentado la demanda de sus servicios durante los últimos años. Tanto la construcción de nuevas líneas como la extensión de las existentes, junto con su integración operacional y tarifaria con los servicios de buses urbanos en 2007, ha permitido que, actualmente, más de la mitad de las etapas de viajes en transporte público mayor, que se realizan en Santiago, tengan alguna de sus etapas en Metro, lo que ha permitido que ciudadanos que antes no tenían acceso a este medio de transporte, hoy puedan utilizarlo regularmente.

Indica que sin perjuicio de reconocer que Metro S.A. ha cumplido una encomiable labor desde su creación, y a que es una necesidad el otorgar a los ciudadanos un servicio continuo, regular, seguro y

de calidad, es necesario introducir mejoras particularmente en su relación y coordinación con los demás organismos públicos, particularmente en episodios de contingencia como los ocurridos puntualmente durante el año recién pasado. Por esta razón, se debe fortalecer su integración al sistema de transporte público de Santiago y ampliar los servicios complementarios y anexos no contemplados actualmente en su objeto social. En razón de lo anterior, por medio del Instructivo Presidencial N°15, de 2014, por ejemplo, se incorporó Metro S.A., como invitado permanente a las sesiones del Directorio de Transporte Público Metropolitano, entre otras innovaciones.

Expone que el gobierno, no obstante haber adoptado los resguardos y medidas que correspondan para reforzar la integración efectiva y eficiente de Metro S.A. al sistema de transporte público metropolitano, considera indispensable la modificación del objeto social de esta sociedad del Estado, de manera que pueda prestar servicios de transporte público en superficie en forma adecuada y eficiente.

Señala que es imprescindible ampliar el objeto social de Metro S.A., de forma de asegurar la continuidad y calidad del servicio de transporte público, como dotar a la empresa de todo lo necesario para afrontar los desafíos de su expansión.

Indica que la Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. fue creada en virtud de la autorización entregada por la ley N° 18.772, que autorizó al Estado a desarrollar actividades empresariales, al transformar la antigua Dirección General de Metro en una sociedad del Estado. Al efecto, disponen los artículos 1° y 2° de dicha ley que la empresa puede desarrollar actividades de *“...servicio público de transporte de pasajeros mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos y suburbanos u otros medios eléctricos complementarios y servicios anexos”*.

En el reseñado contexto y conforme a los mencionados cuerpos legales, explica que en la actualidad Metro S.A. desarrolla diversas actividades anexas o complementarias a su objeto o giro principal. Señala como ejemplos, que se otorgan en arriendo locales comerciales y espacios publicitarios dentro de su infraestructura; se otorgan también en arriendo terrenos superficiales o conectados a la infraestructura de la sociedad para que terceros puedan desarrollar actividades comerciales; se administra el canal de ventas del sistema de transporte público de Santiago (*Tarjeta Bip!*); se administran terminales intermodales conectados a estaciones de Metro; se prestan asesorías y realiza asistencia técnica en el extranjero, entre otros muchos, quedando todos ellos amparados en la expresión *“(...) y las anexas a dicho giro...”*.

Finalmente manifiesta que este proyecto tiene por finalidad incorporar en el objeto social de Metro S.A., la prestación de

servicios de transporte público remunerado de pasajeros en superficie mediante buses y minibuses, sin restringirse a medios eléctricos.

Contenido del proyecto

De acuerdo a lo anteriormente expuesto el proyecto de ley propone modificaciones a la ley de subsidio, permitiendo mantener los equilibrios financieros y operacionales del sistema.

Para lo anterior, se necesita aumentar el monto total del subsidio transitorio a que se refiere el artículo tercero transitorio de la ley, con un aporte especial adicional al ya establecido, el que podrá ser de hasta \$60.000.000 miles el año 2015, 2016, 2017 y de \$130.000.000 miles el año 2018, para el sistema de transporte público de Santiago y un monto igual para las demás zonas del país.

Asimismo, se requiere contar con una metodología de ajuste del monto del subsidio que permita reflejar en forma efectiva las variaciones de los costos reales del sistema.

Por otra parte, el proyecto contempla la eventual entrega de subsidios a tranvías, ascensores, teleféricos, de uso en el transporte público remunerado de pasajeros.

Con el objeto de introducir mejoras a la infraestructura que sustenta al transporte público remunerado de pasajeros y reducir barreras de entrada a nuevos operadores, dado el actual crecimiento de la ciudad y el reducido número de inmuebles destinados a terminales e infraestructura necesaria para el desarrollo de la actividad, el proyecto contempla que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones declare de utilidad pública los inmuebles necesarios para ejecutar obras para la instalación y/o funcionamiento de terminales de buses e intermodales y, asimismo, entrega herramientas para facilitar la disponibilidad de dichos inmuebles. De esta forma, se contará con terrenos que permitirán al Estado abrirse a múltiples alternativas de modelos de operación, pudiendo dichos inmuebles ser incluidos como activos en las condiciones base de sus procesos de licitación, para hacerlos más abiertos y eficientes. A lo anterior, se suma el hecho de que una infraestructura permanente permitirá realizar constantes mejoras, las que fortalecerán el sistema y contribuirán a disminuir los costos de éste y otorgar a los trabajadores más y mejores instalaciones.

Adicionalmente, se realizan ajustes de procedimiento para optimizar la entrega de subsidios.

En relación a la modificación de la ley N° 18.772, el presente proyecto tiene por finalidad incorporar en el objeto social de Metro S.A., la prestación de servicios de transporte público remunerado de

pasajeros en superficie mediante buses y minibuses, sin restringirse a medios eléctricos.

En relación al decreto con fuerza de ley N° 1, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.290, se incorpora el concepto de tranvía y se efectúan ajustes para facilitar el desplazamiento del transporte público remunerado de pasajeros.

Por último, en relación a la ley N° 18.696, conforme se ha indicado, se incorporan nuevos modos de transportes como los tranvías, teleféricos o ascensores, que complementen los servicios actuales y se introducen cambios para fortalecer la continuidad de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros y se adecua la normativa a la nueva ley N° 20.720, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo.

ESTRUCTURA DEL PROYECTO

El proyecto en estudio consta de cinco artículos permanentes.

El **artículo primero** introduce modificaciones a la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros. En relación al aumento total del subsidio transitorio, establece una nueva metodología de ajuste del monto del subsidio considerando la variación del IPC o mediante la metodología de reajuste que comprenda, en forma efectiva, las proyecciones de variaciones de los costos del sistema, la que será establecida por Decreto Supremo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, considerando, entre otros, el precio del petróleo diésel, el dólar e índice de pasajeros por kilómetro.

Además, extiende la entrega del subsidio a tranvías, teleféricos y ascensores u otros modos propulsados por mecanismos externos, tales como catenarias o cables y entrega facultades al Ministerio de Transportes para introducir mejoras a la infraestructura que sustenta al transporte público remunerado de pasajeros y, reducir barreras de entrada a nuevos operadores, dado el actual crecimiento de la ciudad y el realizar diferentes operaciones que se requieran para la prestación del servicio de transporte público, incluida la declaración de utilidad pública de inmuebles de ser necesaria para ejecutar obras para la instalación o funcionamiento de terminales de buses e intermodales, y asimismo, entrega herramientas para facilitar la disponibilidad de dichos inmuebles.

El **artículo segundo** introduce modificaciones a la ley N° 18.772, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima, las que consisten en ampliar el objeto social de Metro S.A. a la prestación de servicios de transporte público remunerado de pasajeros en superficie mediante buses y minibuses, sin restringirse a medios eléctricos.

El **artículo tercero** introduce modificaciones a la Ley 18.290, de Tránsito, las que consisten en contemplar en la ley el concepto de tranvía y en efectuar ajustes para facilitar el desplazamiento del transporte público remunerado de pasajeros.

El **artículo cuarto** modifica la ley N° 18.696, que enmienda el artículo 6° de la ley N° 18.502, que autoriza la importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros, las que consisten en:

- Incorporar nuevos modos de transportes con propulsión mediante mecanismos como catenarias o cables, tales como los tranvías, teleféricos o ascensores;
- Autorizar la contratación de servicios complementarios;
- Introducir medidas para fortalecer la continuidad, permanencia y seguridad de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros;
- Adecuar la normativa relativa a la insolvencia de un concesionario a la nueva ley N° 20.720, que sustituye el Régimen Concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas y perfecciona el rol de la Superintendencia del ramo.

El **artículo quinto** modifica el artículo 4° transitorio de la ley N° 20.696, que modifica la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional al transporte público remunerado de pasajeros, incrementando los recursos del subsidio y creando el Fondo de Apoyo Regional (FAR), del siguiente modo:

- Faculta, durante los primeros cinco años contados desde la entrada en vigencia de la presente ley, al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, para el caso de los perímetros de exclusión que implemente en zonas distintas de la provincia de Santiago y de las comunas de Puente Alto y San Bernardo, para convocar a los responsables de servicios de transporte público remunerado de pasajeros de la respectiva zona rural o urbana, a procesos previos de negociación destinados a modificar las tarifas o estándares de servicio, con el objeto de

incorporar los efectos de los recursos resultantes de aplicar el mecanismo de subsidio en el correspondiente perímetro de exclusión.

DISCUSIÓN EN GENERAL

Durante el estudio del proyecto de ley en informe, se escucharon las exposiciones de las personas que se señalan a continuación, en el orden que se efectuaron las mismas.

Presentación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo, comenzó su exposición explicando las razones por las cuales el actual sistema de transporte público sí requiere de un subsidio de parte del Estado, en contraposición al antiguo sistema que no lo necesitaba.

En ese sentido, señaló que el anterior sistema presentaba un subsidio “encubierto”, a través de un trabajo, de parte de los conductores, completamente desformalizado, lo que producía por ejemplo, que aquéllos trabajasen quince horas diarias. En efecto, indicó que uno de los cambios que introdujo el TRANSANTIAGO fue la formalización de dichos trabajadores, lo cual redujo la jornada laboral a una extensión normal, acorde con los parámetros de la regulación, lo que acarreó un alza en los costos laborales.

Por otro lado, indicó que el sistema actual implicó una renovación completa de la flota de buses, por vehículos nuevos y menos contaminantes, lo que ha generado un impacto ambiental positivo al aire y a los índices de ruido de la capital.

A su turno, agregó que la introducción de tecnologías, tales como los medios de pago, la tarjeta BIP, los GPS, entre otros, debió ser financiada, destacando que todos esos artefactos no eran contemplados en el sistema anterior.

Por último, mencionó que al ser el actual sistema integrado, esto es, que el trasbordo no tiene costo para el usuario, abarata el pasaje de este último, quien antes debía pagar más de una tarifa ante tal situación.

Todo lo anterior, afirmó, permite evidenciar las razones de porqué el sistema actual es más caro que el anterior.

Sin perjuicio de lo mencionado, señaló que existen estudios que indican que incluso haciéndose los primeros tres cambios mencionados anteriormente en el antiguo sistema, de igual forma hubiere sido aquél más caro que el actual.

Evolución de la legislación sobre el subsidio al Sistema de Transporte Público

Por las razones señaladas, añadió, se introdujo un subsidio a través de la ley N° 20.378, cuyas modificaciones describió de la siguiente forma:

- Ley N° 20.378, publicada el 5 de septiembre de 2009, crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros.

- Ley N° 20.432, publicada el 15 de abril de 2010, establece un reclamo judicial en contra de las sanciones aplicadas por percepción indebida del subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros.

- Ley N° 20.468, publicada el 29 de octubre de 2010, que aumenta subsidio nacional transitorio al transporte público remunerado de pasajeros.

- Ley N° 20.696, publicada el 25 de septiembre de 2013, que modifica la ley N° 20.378, incrementando los recursos del subsidio y creando el fondo de apoyo regional.

Respecto a este punto, describió las dos reformas relevantes que esta última ley introdujo al sistema, relacionadas con la iniciativa en estudio.

La primera, consistente en el otorgamiento de nuevas funciones al Panel de Expertos, así, a partir de tal fecha no sólo debían fijar los cambios en la tarifa, por razones de déficit e inflación de costos, sino que también deben pronunciarse sobre la metodología, condiciones y términos de la implementación de modificaciones en las condiciones económicas y en la operación de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros a que hace referencia el artículo 3° literal b), esto es: zonas licitadas, perímetro de exclusión y condiciones de operación. Lo anterior, además de realizar labores de arbitraje ante discrepancias en las revisiones programadas de los contratos de los operadores del TRANSANTIAGO.

La segunda modificación, introdujo el requerimiento al Panel de Expertos para que, cada dos años, a partir del año 2014, convocara a entidades especializadas a la realización de un estudio de evaluación externa del sistema de transporte público remunerado de Santiago.

En efecto, señaló que el objetivo general de aquello es lograr evaluar el funcionamiento del sistema, su eficiencia, sus costos y la pertinencia y montos de los subsidios y aportes establecidos en la ley. Así, añadió que en base a ello se podrá proponer un ajuste a los montos de subsidio, para su consideración en la discusión de la Ley de Presupuestos. Agregando que el citado estudio deberá ser entregado a más tardar el 31 de agosto del respectivo año, y tendrá carácter público.

En este punto, destacó que dicho estudio, para el actual período bianual, ya se encuentra terminado, por lo que informará acerca de las conclusiones a las que se arribó más adelante en la presentación, adelantando que el mismo versó acerca del sistema de financiamiento, los costos, la eficiencia, entre otros criterios, del sistema de transporte en Santiago.

Situación financiera

En lo referente a la situación financiera del sistema, explicó que el año 2014 la estimación del déficit que se presentó al Panel de Expertos en el mes de febrero de ese año, que era de M\$ 390.000, fue inferior a lo que efectivamente fue el déficit, esto es, M\$ 444.000. Lo anterior, motivó un alza de \$ 40 en las tarifas de los pasajes para hacer frente a la situación.

Sin perjuicio de lo señalado, expresó que tal déficit, asimismo, se pudo financiar con los recursos disponibles con la denominada “Cuenta 5”, la cual contenía fondos que se habían acumulado en años anteriores de subsidio.

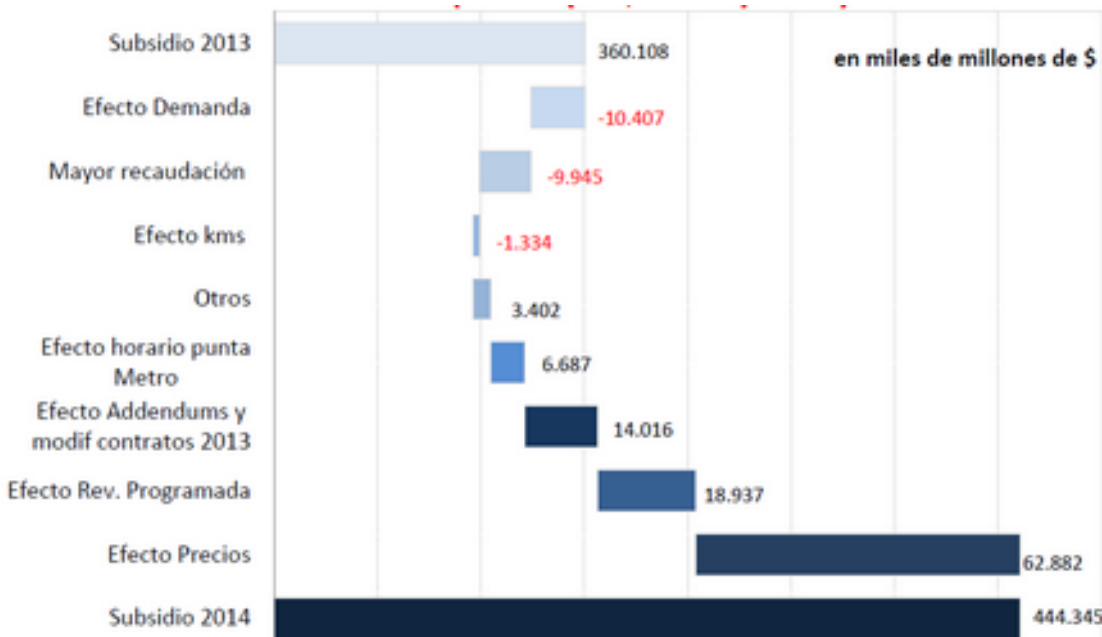
Como consecuencia de lo expresado, indicó que en octubre del 2014 se encargó una auditoria para que revisara los modelos de proyección financiera del sistema y explicara la diferencia entre el déficit 2013 y 2014.

De esa forma, señaló que es imperativo dotar de recursos adicionales al sistema a menos que se pretenda aumentar la tarifa aún más en Santiago, toda vez que tales soluciones no resuelven el tema de fondo, que es que el subsidio es insuficiente para solventar tanto el déficit actual como el futuro. Por consiguiente, afirmó que se debe incrementar el

subsidio, en el período 2015 a 2022, para cubrir el costo del sistema, sin subir las tarifas por concepto de déficit, siendo el objetivo de la ley N° 20.696 según su historia legislativa.

Componentes que explican el déficit año 2014

Posteriormente, explicó los elementos asociados al déficit, con sus respectivas cifras, a partir del siguiente gráfico:



Así, mencionó los siguientes puntos relevantes:

- A partir del déficit del año 2013, situado en M\$ 360.108, se advierte que hay una disminución del mismo por un aumento en la demanda del servicio, sumado a una mayor recaudación por el alza de la tarifa.

- A su turno, explicó que existen otros ítems que hacen aumentar el déficit durante el 2014: el primero, el compromiso de aumentar el pago a Metro en horario punta para el aire acondicionado, el cual fue acordado en el mes de enero de dicho año, cifra que alcanza casi los M\$ 7.000; el segundo, un aumento de flota de un costo que no se reflejó sino hasta el 2014 de cerca de M\$ 14.000; el tercero, los efectos de la revisión programada, que se realiza cada dos años, de acuerdo a la evolución de la demanda, a fin de mantener el pago por pasajero transportado, el cual se ajusta inversamente con el índice por pasajero kilómetro y, por último, el efecto precio, que fue el gran causante del aumento del déficit del año 2014, principalmente, el aumento de los precios de los combustibles y el tipo de cambio.

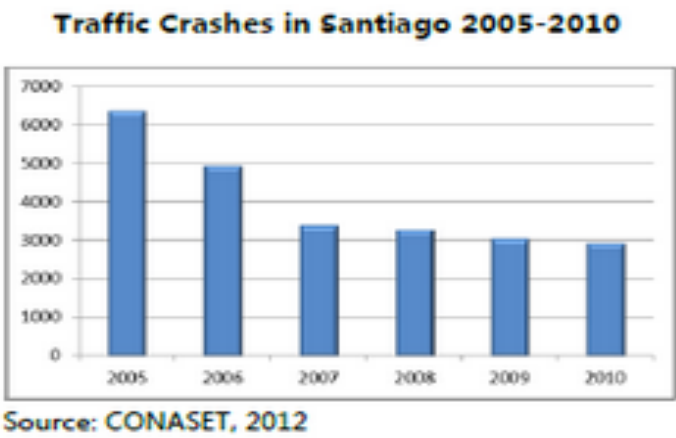
- Para finalizar el punto, destacó que el monto total de subsidio disponible para el año 2013 fue de \$355.230 millones. Por lo tanto, agregó que en el año 2013 hubo un déficit de \$5 mil millones que se pagaron con recursos del subsidio 2014.

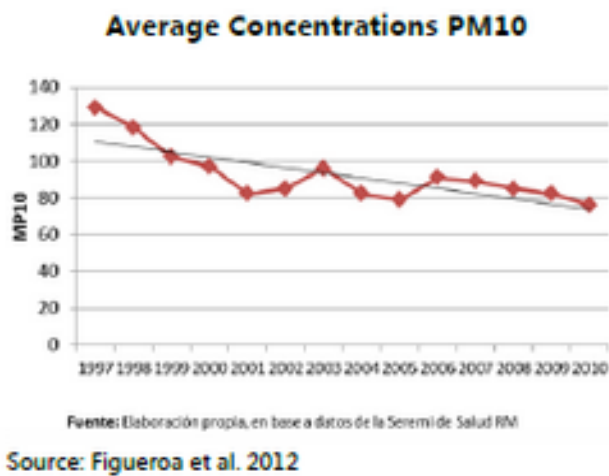
Estudio Embarq

En el año 2014, explicó, se realizó un estudio por parte de Embarq, en donde participaron reconocidos especialistas en el tema, tales como Darío Hidalgo, reconocido experto en transporte público a nivel mundial. Dicho estudio, concluyó que, a pesar de las dificultades iniciales, la implementación de un sistema de transporte público integrado tuvo como resultado una reducción en los accidentes y un mejoramiento en la calidad del aire en la Región Metropolitana.

En la misma línea, de acuerdo a las estadísticas de la CONASET, el número de choques en los que participan buses en Santiago se ha reducido desde más de 6.000 en 2005 a menos de 3.000 en 2010. Reducciones similares se han registrado en el número de muertos y heridos.

Lo anterior, explicado por los siguientes gráficos:





A su turno, señaló que dicho documento expresa que la calidad del aire también ha mejorado como resultado de la reducción de emisiones de los buses del transporte público. El total de la flota y el total de los kilómetros se ha reducido y, además, la flota ha mejorado.

Destacó, asimismo, que el estudio recalca que Santiago presenta bajos subsidios operacionales en comparación con las principales ciudades del mundo, tal como lo expone el gráfico que a continuación se presenta:



Fuente: European Metropolitan Transport Authorities, EMTA. Barometer 2015

En la misma línea, explicó que en el caso de Estados Unidos, las autoridades metropolitanas subsidian cerca del 63% de

los costos operativos de los sistemas de transporte, mientras que en Santiago el subsidio sólo alcanza cerca del 40%.

Asimismo, añadió que dentro de ese 40% hay una proporción que podría explicarse por las inversiones de Metro que dicha entidad autofinancia, situación bastante anómala a nivel internacional, en tanto no existir referencias comparadas en las cuales las tarifas financien a las obras de infraestructura del sistema de transporte público. Por consiguiente, agregó que el 40% mencionado es un porcentaje aparente de subsidio, en tanto involucra otros elementos que no debiesen ser computados en el cálculo.

Por su parte, presentó algunas cifras relativas al subsidio al transporte público en otras ciudades mediante el siguiente esquema:

	2012	2013	2014
Londres	\$ 2.658	\$ 3.440	\$ 2.311
Buenos Aires	\$ 1.474	\$ 1.773	\$ 2.020

Fuente: Reporte Anual Transport for London 2014/2013/2012. Ministerio Interior y Transporte de Argentina. Nota: La comparación utiliza tipo de cambio promedio de los años mencionados

Por otra parte, se refirió luego a las recomendaciones a corto plazo contenidas en el estudio de Embarq, señalando que la opinión de este organismo es que el análisis de bienestar justifica los subsidios para mantener las frecuencias, entregando tiempos de espera más bajos para los usuarios y menores niveles de congestión vehicular para los usuarios de autos.

Así, dicha entidad propuso que los incrementos de subsidios debieran se acompañados por:

- a) Cambio en la asignación de los subsidios de estudiantes al presupuesto del Ministerio de Educación,
- b) Introducción de una tarifa de estabilización y un mecanismo de ajuste de subsidio relacionado con los principales costos reales del sistema, y
- c) Ajustes de los mecanismos de incentivos dentro de los contratos.

Por último, se recomendó aumentar las multas a los operadores por no controlar la evasión, sin forzarlos a que asuman la mayoría del riesgo de ingreso, sobre el cual ellos tienen relativamente poco

control, ya que la tarifas y frecuencias están establecidas para ellos en los contratos.

Alza en tarifas y Panel de Expertos

Posteriormente, se refirió a la problemática del alza de tarifas y las sugerencias efectuadas a este respecto por parte del Panel de Expertos. En efecto, señaló que con fecha 31 de marzo del año en curso, recibió un oficio de este último organismo en el cual se recomendaba un alza de tarifas de \$30 en la ciudad de Santiago. A raíz de ello, añadió, el Gobierno tomó la opción de ingresar un proyecto de ley a fin de evitar tal situación, siendo éste el propósito principal de los recursos adicionales que la iniciativa contempla.

Respecto a este punto, mencionó las tres alternativas que pudieron seguirse para enfrentar tal situación, cuales son:

- Disminuir los costos de operación, con efecto negativo en la calidad de servicio.
- Subir las tarifas por déficit, afectando a los usuarios.
- Aumentar el subsidio.

Así, destacó que el Gobierno haya optado por la última opción, a fin de evitar una pérdida en la calidad del sistema o un impacto económico negativo en los usuarios.

Contenido del proyecto de ley

A continuación, sintetizó en seis los aspectos sobre los cuales el Mensaje en estudio se pronuncia:

1. Aumento de los montos de la ley de subsidio.
2. Fortalecimiento del transporte público.
3. Refuerzo de la continuidad del servicio.
4. Ajustes a la ley de quiebras.
5. Otras modificaciones complementarias.
6. Reembolso de taxis colectivos.

A su turno, indicó las leyes que la iniciativa propone modificar:

1. Ley N° 20.378, que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros.

2. Ley N° 18.696, que autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros.

3. Ley N° 18.772, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima.

4. Decreto con fuerza de ley N° 1, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290, de Tránsito.

1. Aumento en la ley de subsidios y reajustabilidad

En lo concerniente a este tópico, señaló que lo que se propone es un aumento de M\$ 60.000 para la Provincia de Santiago, Puente Alto y San Bernardo y un monto equivalente para todo el resto del país durante los años 2015 a 2017 inclusive. Posteriormente, desde el año 2018 al año 2022, un aumento de M\$ 130.000 para las provincias de la Región Metropolitana antes citadas y la misma cantidad para las demás del territorio.

El fundamento del aumento desde el año 2018, agregó, responde a la entrada en operación de la línea tres y la línea seis de Metro, situación que elevará los costos operativos del sistema. En efecto, señaló que aumentará el pago por pasajero transportado a Metro, lo que será compensado en forma reducida con la disminución de buses.

Todo lo anterior, a fin de mantener una estabilidad financiera del sistema, con una visión de Estado de largo plazo, a fin de que un futuro Gobierno no tenga que comenzar su gestión elevando las tarifas del transporte público.

Para concluir el punto, señaló que la iniciativa de igual forma contempla un margen de recursos para eventualidades de un 5% a un 10%. Ello, en tanto a medida que se acerca el final del año, el Panel de Expertos debe hacer cuadrar los ingresos y costos del sistema, por lo que si hay un aumento del costo muy fuerte hacia final del año, hay muy poco espacio de tiempo, incluso con un alza muy fuerte de la tarifa, para financiar el déficit que queda. Por consiguiente, afirmó que debe existir algún margen de flexibilidad para evitar tal problemática.

Mecanismo de reajustabilidad del subsidio

Por su parte, expuso acerca del sistema de reajustabilidad del subsidio, el cual presenta un problema estructural (sea el subsidio permanente o transitorio), toda vez que se reajusta conforme al IPC, siendo insuficiente para cubrir el alza constante de los costos. Por consiguiente, señaló que la iniciativa incorpora una de las propuestas mencionadas en el estudio de Embarq, agregando un sistema indexado de reajustabilidad conforme al aumento de los costos globales del sistema, considerando uno o más de los siguientes factores de costos: precio del petróleo diésel, dólar e índice de pasajero por kilómetro (IPK).

2. Fortalecimiento del transporte público

a. Ampliación del giro de Metro

Por otro lado, expresó que el Mensaje, además, propone ampliar el giro de Metro para que opere buses, no necesariamente eléctricos, en superficie. Actualmente, indicó que Metro puede operar vehículos eléctricos en superficie, pero no vehículos híbridos o de otra tecnología.

El objetivo de tal ampliación, explicó, es poner a disposición del sistema a una empresa pública en caso de emergencia, contingencias u otro que contribuya a dar redundancia al sistema, esto es, poder tener disponible a algún operador de última instancia.

A su vez, indicó que tal medida de igual forma permite tener un comparador público de costos /eficiencia y calidad de servicio, lo que genera más competencia en el sistema y mayor información para el regulador.

Lo anterior, agregó, a fin de terminar con la asimetría de información que se presenta entre los operadores y las autoridades, lo que genera cierta dificultad en la regulación del sistema.

b. Incorporación de nuevos transportes públicos, susceptibles de recibir subsidios

Por su parte, destacó que la iniciativa contempla la incorporación, como transportes públicos susceptibles de recibir subsidios, a los ascensores, tranvías y teleféricos, en virtud de los proyectos asociados que está desarrollando el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en las comunas de Iquique, Antofagasta y Valparaíso.

c. Terminales

Asimismo, recalco que el proyecto de ley en estudio habilita al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a adquirir, instalar, administrar, arrendar y operar los terminales de buses y estaciones intermodales.

De igual forma, agrego, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá incluir en el marco de una concesión, perímetro de exclusión, condiciones de operación u otra modalidad, predios fiscales, municipales y otros, para ser destinados a terminales o los inmuebles necesarios para la prestación de servicios.

d. Refuerza los principios de la prestación del servicio de transporte

Por otro lado, el Mensaje permite extender la aplicación de tales máximas no sólo a las licitaciones sino a cualquier modalidad de prestación de los servicios.

e. Conceptualiza los servicios complementarios

En este punto, indicó que se precisa el contenido de los conceptos de: servicios tecnológicos, administración financiera, asistencia operacional, información y atención de usuarios, provisión de buses para que sean prestados por un tercero y otros necesarios para dotar de la adecuada certeza conceptual con la que el sistema debe funcionar.

3.- Refuerza la continuidad de servicio

En lo referente a este tópico, destacó la relevancia de los siguientes aspectos considerados por el proyecto de ley en debate:

1. Extensión y fortalecimiento de los bienes afectos a la prestación de los servicios

Ello permitirá su aplicación no sólo en caso de concesión, sino también en otras formas de regulación como los perímetros de exclusión.

Al término de la prestación del servicio, los bienes serán inmediatamente transferidos al nuevo prestador, en el caso que así se establezca en el contrato de concesión o en el instrumento regulatorio respectivo.

El reglamento establecerá las formas y condiciones que permitan que las transferencias de los bienes afectos y su implementación efectiva se realicen sin interrupción de los servicios en los períodos de transición, para mantener la continuidad de éstos.

4.- Ajustes a la nueva ley de quiebras

Se actualizará el actual procedimiento de término anticipado en caso de “quiebra del concesionario” a la nueva Ley de Reorganización y Liquidación de Empresas y personas, perfeccionando el rol de la Superintendencia del ramo.

Se incorporará el deber de los veedores y liquidadores intervinientes en un procedimiento concursal de velar por la continuidad de los servicios.

5. Otras modificaciones a la ley de subsidios

a. Ley N° 20.378

En este punto, explicó que se distinguirá expresamente entre el financiamiento para seguridad vial o educación vial.

A su vez, se ampliará a 5 años (hoy son 3 años), la suscripción de convenios de la ley de subsidios, con visación del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, se explicitará que los contratos de subsidio o de licitación de uso de vías y otros no constituyen bienes o servicios que se requieran para el desarrollo de las funciones, conforme a lo sostenido por la Contraloría General de la República, pues en tales casos se rigen por la normativa específica, tratándose de acuerdos de naturaleza distinta.

Por otro lado, en lo referente a las funciones del Panel de Expertos, la iniciativa propone complementar la función actual de pronunciarse sobre materias solicitadas por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, indicando que debe realizarlo, además, en los términos requeridos en materias de contratos de concesión, servicios complementarios y otros.

Por último, se ajustará la dieta de los integrantes del Panel de Expertos a las funciones incorporadas a partir de las modificaciones de la Ley N° 20.696, pues requiere pronunciarse sobre la metodología, condiciones y términos de la implementación de modificaciones en las condiciones económicas y en la operación de los servicios de

transporte público remunerado de pasajeros en regiones, artículo 3 literal b) de la ley de subsidio.

De esta forma, la dieta ascenderá a la cantidad de 20 UF por sesión, con un tope mensual de 70 UF.

b. Ley N°18.696

El proyecto de ley en estudio incorpora otros medios de transporte público susceptibles de ser regulados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, como por ejemplo, vehículos propulsados por catenarias o cables, como los tranvías o teleféricos.

Asimismo, será posible regular los lugares y espacios donde se desplacen, se detengan, depositen o estacionen, dichos transportes, tales como paradas o terminales, sin perjuicio de las demás autorizaciones.

Por último, se explicita que el procedimiento y metodología de cálculo de la indemnización por término anticipado de la concesión es el contenido en el artículo primero transitorio de la ley N° 20.504.

6. Otras modificaciones

a. Ley de Tránsito

En lo relativo a esta normativa, explicó que la iniciativa incorpora el concepto de tranvía, definiéndolo como “vehículo motorizado destinado al transporte público remunerado de pasajeros, que se desplaza en zonas urbanas exclusivamente a través de rieles sobre la vía”.

Asimismo, agregó, se dispone que no regirá el derecho preferente de paso cuando se aproxime un tranvía.

Finalmente, el Mensaje posibilita la detención al lado izquierdo de la calzada cuando exista una zona exclusiva de detención para el transporte público o cuando el Servicio Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones lo autorice.

7. Reembolso taxi colectivo

Por último, destacó que la iniciativa concede, durante los años 2015, 2016 y 2017 un reembolso equivalente a 5 unidades tributarias mensuales a los taxis colectivos.

Concluida la presentación anterior, los Honorables señores Senadores realizaron las siguientes observaciones y preguntas:

El Honorable Senador señor Letelier, señaló que la presentación del proyecto de ley en estudio es una buena oportunidad para regular de manera adecuada el funcionamiento del sistema y el rol que desempeñen los operadores en el mismo. Junto con advertir el rol que tiene la evasión en el sistema y los efectos que la misma genera.

Por otro lado, apuntó a que la iniciativa corrigiese las, a su juicio, distorsiones en la entrega de recursos entre las tres provincias de la Región Metropolitana que el Mensaje contempla y las demás del territorio. En efecto, enfatizó que los recursos “espejo” entregados a las regiones puedan ser dirigidos efectivamente a paliar el precio de la tarifa y no a otras materias, que si bien se encuentran asociadas, tal como la construcción de algunas vías, reparación de pavimentos, paraderos u otros, son tareas que perfectamente pueden ser asumidas por otros órganos.

Por último, preguntó las razones de la exclusión de la incorporación de nuevos medios de transporte, como los monorrieles, en la planificación del transporte público, bajo el entendido de que, algunos de ellos, pudiesen ser más económicos que los tradicionales en uso.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo, respondiendo las observaciones efectuadas por el Honorable Senador señor Letelier, indicó que durante la semana se presentará el informe sobre los efectos de la evasión en el déficit en el sistema.

En tal sentido, explicó que, en el corto plazo, la reducción de la evasión aumenta el déficit, en tanto el costo actual de dicho fenómeno es soportado por los operadores. En efecto, señaló que alrededor del 70% de las ganancias de estos últimos vienen dados por el pago de las tarifas. Por consiguiente, de existir más validaciones, ello acarrea un mayor subsidio por parte del Estado a los operadores, por lo que un mayor control de la evasión genera un incentivo negativo en este sentido, a saber, a menor evasión mayor subsidio estatal.

No obstante ello, señaló que se están realizando esfuerzos para controlar y reducir dicho fenómeno. Así, explicó que se aumentó en un 400% la cantidad de inspectores este año, agregando que a la fecha se han cursado más de un millón de infracciones por el no pago del pasaje. Tales medidas, añadió, han arrojado a la fecha como cifra que un 32% de los infractores finalmente paga la multa en el Juzgado de Policía Local respectivo.

A su turno, y en la misma línea, recalcó la presentación de un Mensaje que tiene por finalidad reducir la evasión, iniciativa actualmente en tramitación en la Comisión **(Boletín N° 10.125-15)**.

De esa forma, explicó que la reducción de la evasión presenta, en primer lugar, un cariz normativo, dirigido a fortalecer los mecanismos de control con los que se cuenta para combatir dicho fenómeno; en segundo orden, una faceta dependiente de la autoridad, tendiente a aumentar la fiscalización en este ámbito; en tercer lugar, el control de la evasión también se verá beneficiado por la entrada en operación del nuevo tren Rancagua-Nos-Santiago, ya que en esa plataforma (ferrocarril) tal fenómeno disminuye; en cuarto orden, la entrada en vigencia de las líneas 3 y 6 del Metro también ayudará a reducir la evasión, precisamente porque la evasión en este último medio es marginal y muy baja (cercano al 1%); y por último, la creación de más zonas pagas de igual forma contribuirá en este respecto, existiendo a la fecha 39 nuevas, administradas por los propios operadores.

En este punto, recalcó que las aproximadamente 150 zonas pagas actualmente administradas por el Directorio de Transporte Público Metropolitano, serán licitadas, a principios del próximo año, a fin de que sean los mismos operadores quienes asuman su administración y responsabilidad.

Asimismo, agregó, se están incorporando nuevos puntos de recarga para la tarjeta BIP, operando estos últimos ya en dos cadenas importantes de supermercados. De igual forma, expresó que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones está trabajando en el desarrollo de la tecnología necesaria para contar con los medios que posibiliten que a través de los celulares se puedan recargar las mencionadas tarjetas.

Sin perjuicio de todo lo anterior, añadió, incluso reconfigurando los contratos, a fin de eliminar el mencionado incentivo negativo, y reduciendo la evasión a cero, no se elimina el déficit del sistema.

Por otro lado, en lo referente al efecto del mayor subsidio a las tres Provincias referidas, tal distorsión sólo obedece a la magnitud de las mismas en relación al resto del territorio, por lo que estudiarán algunos criterios correctivos posteriormente, haciendo presente que el subsidio se focaliza en ellas a fin de evitar alzas tarifarias.

Por su parte, y en relación con lo mencionado, indicó que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones no cuenta con las capacidades para, de por sí, poder ejecutar todos los recursos “espejo” de las regiones, y es por ello que aquéllos son ejecutados conjuntamente con otros órganos de la Administración Pública. Sin perjuicio de eso, agregó que

la capacidad del Ministerio del ramo ha ido progresivamente aumentado durante los últimos cinco años, por lo que año a año existen más recursos que se ejecutan directamente por la Cartera.

Por último, en lo relativo a la incorporación de nuevos medios de transportes, tales como los monorrieles, señaló que si bien su puesta en marcha es más económica, en términos comparativos con los medios más tradicionales, su poca capacidad los hace poco viables, especialmente en la ciudad de Santiago, sin perjuicio de eso, añadió que dicho transporte pudiese resultar útil en zonas de aeropuertos en donde su capacidad pudiese resultar adecuada. Finalmente, concluyó señalando que medios tales como teleféricos y ascensores pueden resultar competitivos en variadas áreas de la ciudad.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi, expresó su acuerdo con todos los puntos planteados por el Honorable Senador señor Letelier, salvo una observación. En efecto, señaló que la situación de las tres Provincias de la Región Metropolitana no es comparable con las del resto de esta última ni menos con las del resto del país, lo anterior, tanto por criterios demográficos, de extensión de distancias de recorridos y por razones de recursos involucrados.

Sin perjuicio de lo anterior, estimó que la oportunidad legislativa que presenta el estudio de la iniciativa debe ser aprovechada para incluir una regulación integral de la ciudad y del país. En efecto, afirmó que debiesen incorporarse materias ambientales, de planificación urbana, entre otros tópicos, a fin de generar un contexto integral de análisis. Lo anterior, sea agregando tales materias a este proyecto o presentando distintas iniciativas en la misma línea, destacando en este sentido los proyectos presentados sobre regulación de autos particulares y restricción vehicular.

Así, propuso invitar a esta instancia a diversos actores del sector, a fin de proveer tanto al Gobierno como a la Comisión de los insumos necesarios para la elaboración de una política pública integrada.

Por último, destacó el hecho que el proyecto contemple financiamiento hasta el año 2022, excediendo el actual mandato presidencial, lo que da cuenta de una idea seria en este punto. Finalizó enfatizando la necesidad de un incremento constante de mayores recursos al sistema, a fin de estar acorde con los porcentajes que se manejan al respecto a nivel comparado.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo, en consideración con las observaciones efectuadas por el Presidente de la Comisión, Honorable

Senador señor Girardi, concordó con la idea de integralidad propuesta, para lo cual se realizará una coordinación interministerial al respecto, cuyos resultados se comunicarán a la Comisión.

Por su parte, destacó que el Ministerio que encabeza está desarrollando un gran plan de infraestructura precisamente para dar cuenta de los desafíos que el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi enfatizó, en la cual se comprenden ciclovías, vías exclusivas, cámaras de fiscalización, nuevas líneas de tren y metro, entre otros.

Lo anterior, sin perjuicio de recalcar que la presente idea gira en torno al aumento del subsidio del sistema.

Presentación de la Confederación Nacional de Taxis de Chile (CONFENATACH)

El Presidente de la Confederación Nacional de Taxis de Chile (CONFENATACH), señor Luis Reyes, inició su presentación señalando que la entidad que preside cuenta con 50 años de existencia y un reconocido historial sindical y gremial, lo que les permite, afirmó, tomar con propiedad las decisiones que ayuden a unificar criterios en esta importante actividad dinámica y de múltiples desafíos, integrando sin exclusión a todos aquellos que quieren trabajar y avanzar con optimismo y objetividad en ese rubro.

En seguida, destacó que la organización que preside es la única entidad en Chile que representa el 70% del sector en sus cuatro modalidades, a saber, taxis básicos, taxis colectivos, taxis ejecutivos y taxis de turismo, por lo que, agregó, CONFENATACH expresa el sentir de miles de colegas.

Posteriormente, hizo presente a la Comisión que la iniciativa ya contempla un bono compensatorio de 5 UTM anuales para la modalidad de taxis colectivos, acordado por los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Hacienda, en consecuencia, solicitó que el proyecto, extienda tal beneficio, asimismo, a las tres modalidades restantes del rubro.

Por su parte, manifestó que la Confederación es consciente del momento económico que atraviesa el país, por lo que ha reconsiderado reducir las propuestas de eliminación o rebaja del impuesto específico a los combustibles. Sin perjuicio de eso, recalcó la urgente necesidad de modificar la ley N° 20.378, para ampliar, en la letra i) del inciso

cuarto de su artículo 2°, el otorgamiento del subsidio a las cuatro modalidades del rubro, en tanto actualmente sólo beneficiar a los taxis colectivos. En consecuencia, donde dice taxis colectivos debería decir “taxis básicos, ejecutivos, turismo y colectivos.”.

Por último, subrayó que tal como lo indica el Decreto Supremo N° 212 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, los taxis son considerados como transporte público, en consecuencia, la legislación debiese regular a estos últimos en conformidad a dicha calidad, en los mismos términos que los demás medios que ostentan tal característica.

Presentación de la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile CONATACOH

El Presidente de la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACOH), señor Héctor Sandoval, comenzó su intervención señalando los puntos del Mensaje que suscitaban preocupación al interior del gremio.

En efecto, en primer lugar, mencionó la ampliación del giro de Metro S.A., la cual, originalmente en el proyecto de ley, habilitaba a esta empresa a operar transporte de superficie, a través de buses y minibuses. Así, indicó que respecto de los segundos se originaba un conflicto con el rubro que representa, en tanto estos últimos intervenían en un mercado actualmente cubierto por los taxis colectivos. De esa forma, agregó, que fue valorada la indicación del Ejecutivo, durante la tramitación en la Cámara de Diputados, mediante la cual se acotó la ampliación del giro de Metro S.A. sólo a la operación de buses y taxibuses. (Numeral 1, del artículo 2° del proyecto.)

En segundo orden, señaló que la potestad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de adquirir, instalar, administrar, arrendar u operar terminales fue otro tema de preocupación para la organización que preside, máxime si además se contemplaba la posibilidad de expropiación de tales recintos por parte del Ministerio de Obras Públicas a solicitud del Ministerio del ramo. Así, y de igual modo que con la observación anterior, tal preocupación fue recogida por el Ejecutivo a través de una indicación presentada en la Cámara de Origen, eliminando las facultades expropiatorias antedichas. (Numeral 6 del artículo 1° del proyecto).

En tercer lugar, en lo relativo al beneficio contemplado en el proyecto a los taxis colectivos, expresó que ello responde

a la corrección de un desbalance histórico respecto de los demás medios de locomoción colectiva y transporte público, lo que motivó movilizaciones del sector el año pasado, arribándose a un acuerdo conjunto entre los Ministerios de Interior, Hacienda y Transportes y Telecomunicaciones, a fin de superar tal desequilibrio. En ese sentido, señaló que el titular de la Cartera del sector, señor Andrés Gómez-Lobo, le había hecho saber que tal acuerdo se respetaría no obstante los cambios de Ministros acaecidos, de ahí su incorporación en la iniciativa en estudio.

Por tales razones, finalizó su intervención solicitando a los Honorables señores Senadores miembros de la Comisión ratificar el bono compensatorio contemplado en el texto del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados. (Letra c) del numeral 9, del artículo 1º del proyecto de ley).

Presentación de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR).

El Presidente de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR), señor Patricio Jorquera, señaló que la entidad que preside concurre a la Comisión con la finalidad de exponer la posición de los transportistas de pasajeros, mediante buses, urbanos y rurales, de las regiones del país, acerca del proyecto de ley en debate.

Así, señaló que la organización que representa fue fundada en enero del año 2014, agrupando a más de 8.000 pequeños empresarios del transporte mayor de pasajeros, mediante buses, en Iquique, Antofagasta, Valparaíso, Rancagua, Curicó y Concepción.

Por su parte, expresó que las conclusiones emanadas del Encuentro Nacional de Pequeños Empresarios del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile, celebrado en Concepción, el pasado 1 de junio de 2015, permitió que el Ejecutivo introdujera diversas indicaciones al proyecto de ley, durante su tramitación en la Cámara de Diputados, por cuanto la propuesta original contenía disposiciones que claramente, a su juicio, atentaban contra la pequeña industria del transporte regional, y establecían mecanismos de concentración inspirados en el modelo Transantiago.

De esa forma, explicó que la visión de CONFENAR, como transportistas regionales, apunta a la necesidad de:

1. Anteponer el interés de los usuarios de los servicios urbanos y rurales de las regiones del país, estableciendo imperativamente que los mayores recursos que se aprueben:

a) Sean destinados, exclusivamente, a reducir la tarifa del transporte a los usuarios de las regiones, y

b) En iguales montos o proporcionalidad que la reducción artificial de la tarifa que se otorga al usuario capitalino.

En tal sentido, expresó que considera que no es posible seguir aprobando recursos para impedir alzas tarifarias en la capital, mientras en la mayor parte de las ciudades del país no se reciben subsidios para los usuarios adultos o se otorgan subsidios de no más del 7% a los estudiantes.

Así, agregó, no se trata de un subsidio al transportista, sino de una simple compensación económica por las rebajas de tarifas a los usuarios, quienes son los únicos beneficiarios de los recursos estatales.

Sin embargo, señaló que no hay garantías, en el proyecto que se encuentra sometido a consideración de esta Comisión, de que los nuevos fondos sean total o parcialmente destinados a los sistemas de transporte regionales, pudiendo invertirse en obras o servicios que ninguna relación tienen con el transporte regional.

A su turno, destacó que el gremio ha debido sufrir los inconvenientes de un sistema de pago de la compensación por la rebaja tarifaria, cuyos procedimientos administrativos son de habituales deficiencias, inconvenientes y errores por parte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Agregando que no cuentan con las certezas adecuadas en las fechas de pago, en términos tales, que las dilaciones han provocado movilizaciones de conductores que demandan el pago de sumas que permanecen impagas por el Estado por más de 6 meses.

2. Impedir la expansión a regiones del modelo "Transantiago", y por tanto, impedir la concentración económica de la actividad que el proyecto persigue.

Respecto a este punto, indicó que si bien las indicaciones limitaron al sistema de transportes capitalino las disposiciones relativas a la expropiación de los terminales y la afectación de nuestros bienes muebles e inmuebles al servicio, se mantiene la amenaza al incorporarse, explícitamente, el control estatal de los terminales como limitación a la libertad de ejercer la actividad económica del transporte.

3. Facilitar la inmediata incorporación del subsidio a la tarifa

En lo referente a este tópico, señaló que la legislación actual admite fórmulas de regulación tales como "los perímetros de exclusión" o "condiciones de operación", y otras más simplificadas comprendidas bajo la expresión "otras modalidades equivalentes".

En esa línea, explicó que en el Encuentro Nacional de Transportistas, celebrado el 1 de junio del año en curso, se concluyó que debía recurrirse a expeditos y simples mecanismos regulatorios, por ejemplo, de la reajustabilidad de las actuales tarifas, para reducir sus montos en favor de los usuarios de las ciudades intermedias y zonas suburbanas.

Sin embargo, añadió, hace pocos días se informaron que el 24 de junio pasado, la Contraloría General de la República tomó razón de la resolución N° 130, que "Aprueba formato tipo de acto administrativo que establece perímetro de exclusión de la Ley N° 18.696, en el área geográfica que indica, determina área geográfica de aplicación del mismo y aprueba condiciones de operación, requisitos y otras exigencias que impone".

La resolución fue suscrita por el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, Sr. Andrés Gómez-Lobo Echeñique, el 29 de abril del año 2014.

De esa forma, expreso que, a su parecer, se fijó un modelo de regulación diseñado unilateralmente, sin participación de su organización, y que por el contrario, por más de 14 meses, no fue difundido adecuadamente por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

En el Reglamento aludido, indicó que se establece un mecanismo de control operacional en línea, y un sistema de evaluación que no considera las externalidades viales que afectan la normal circulación de los vehículos por la ciudad.

A su vez, agregó, el sistema sancionatorio que se contiene en el nuevo Reglamento impone ingentes y desproporcionadas sumas como garantías del cumplimiento de sus obligaciones, tipifica infracciones cuya ocurrencia y periodicidad provocará el cobro de las garantías y el reembolso o pérdida de las compensaciones tarifarias.

En tal sentido, afirmó que el proyecto contiene mecanismos y procedimientos, rápidos y expeditos, para cancelar progresiva y periódicamente a los actuales operadores y proceder a su reemplazo por nuevas empresas.

4. Reconocer la facultad del sector para generar y administrar servicios complementarios, tales como sistemas propios de pago electrónicos de pago de la tarifa

En lo referente a este punto, señaló que si bien las indicaciones formuladas por el Ejecutivo en el primer trámite constitucional permitieron reconocer el derecho de los operadores a contratar los servicios complementarios, contradictoriamente, la mencionada Resolución 130 establece la absoluta prohibición para que el gremio pueda participar en la propiedad y gestión de las empresas de control satelital, mediante el establecimiento de exigentes inhabilidades.

Agregó que no se trata de un proyecto integral, sino sólo existe una mirada parcial e incompleta destinada a la extinción de la propiedad atomizada.

Por último, subrayó que el proyecto en estudio pretende que los operadores del transporte público de buses de las regiones del país asuman nuevas e ingentes obligaciones, muchas de ellas imposibles de cumplir, que claramente incrementarán los costos de operación y no existe siquiera un estudio de los costos de operación que concluya en una nueva y adecuada tarifa. No podrán cumplirse con los actuales y exigüos ingresos, y no serán los propietarios de los vehículos quienes absorban estos mayores costos.

Luego de esta última intervención, los Honorables señores Senadores realizaron las siguientes observaciones y preguntas:

El Honorable Senador señor Letelier, valoró los aspectos en los cuales el proyecto recogió los planteamientos de los gremios en la Cámara de Diputados.

Por otra parte, destacó como un punto de atención la situación del transporte mayor en regiones y su relación con el uso de los fondos “espejo”. En este punto, señaló que existe una considerable ambigüedad acerca de la ejecución de tales recursos y el impacto concreto de los mismos en los precios de las tarifas en las regiones, por lo que solicitó en el futuro poder convocar a una sesión especial de la Comisión a fin de analizar la situación.

En esa línea, ejemplificó lo señalado destacando que los recorridos de los usuarios del sistema de transporte regional, en una distancia de aproximadamente 15 kilómetros, tienen un costo cercano a los \$1.000, lo que considera oneroso en comparación con los precios soportados por los usuarios de la Región Metropolitana.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Ossandón, hizo presente que cualquier extensión del beneficio a las demás modalidades de taxis corresponde a una indicación del Ejecutivo, en tanto forma parte de la iniciativa exclusiva de este último.

A su turno, preguntó al Ejecutivo, en primer lugar, por qué sólo la extensión del beneficio a los taxis colectivos y no al resto de las tres modalidades de taxis y, en segundo lugar, cuál es la metodología de cálculo de tal beneficio, a efectos de que pueda paliar efectivamente la rebaja tarifaria que afectará a los gremios.

El Honorable Senador señor Allamand, por su parte, solicitó a los gremios referirse al modo de funcionamiento del sistema de compensaciones anteriormente existente y su contraste con el contemplado en la iniciativa en estudio.

El Presidente de la Confederación Nacional de Taxis de Chile (CONFENATACH), señor Luis Reyes, señaló que en dos oportunidades, una en el primer Gobierno de la Presidenta Bachelet y otra en el Gobierno del Presidente Piñera, se otorgó una compensación, para todas las modalidades de taxis de 4 UTM.

El Presidente de la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (CONATACOH), señor Héctor Sandoval, indicó que en el año 2008, se otorgaron las mencionadas 4 UTM para todo tipo de taxis, 2 UTM para los furgones escolares y 3 UTM para el transporte mayor. Lo anterior, destacó, fue replicado en el Gobierno del Presidente Piñera excluyéndose al transporte mayor.

El Honorable Senador señor Allamand, recalcó que la diferencia, en consecuencia, es que la compensación involucrada en la iniciativa en debate se extiende por tres años, esto es, 2015, 2016 y 2017, ascendente a 5 UTM, sólo aplicable a los taxis colectivos.

El Vicepresidente de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR), señor Luis Quiroz, recalcó que, comparativamente hablando, el impacto del proyecto sobre el transporte público mayor es mucho más potente que respecto de los taxis.

Lo anterior, en tanto que el proyecto tiene consecuencias sobre distintos ámbitos del rubro.

La Asesora Legislativa del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señora Paola Tapia, explicó que al inicio de la tramitación del presente proyecto no se contempló ningún tipo de reembolso. Sin perjuicio de eso, agregó, en la dinámica de las conversaciones y acuerdos con el Ministerio de Hacienda, junto con las peticiones efectuadas en el debate de la iniciativa en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, se incorporó el beneficio de 5 UTM a los taxis colectivos.

Lo anterior, destacó, en tanto en dicha instancia no se recibió ninguna otra solicitud adicional de parte de algún otro gremio del rubro.

Sin perjuicio de lo anterior, enfatizó que la regulación sobre subsidios en la materia siempre se ideó destinada al transporte público mayor y luego al colectivo, no considerándose, por consiguiente, el transporte público individual. No obstante ello, recalcó la disposición del Ejecutivo para discutir los distintos planteamientos de los diferentes actores al respecto.

Por su parte, explicó que la ley de subsidios contempla dos tipos de regulaciones, la primera, referente a la entrega de dineros, relacionada con el reembolso que la iniciativa en debate considera para los taxis colectivos, y la segunda, relativa al programa de apoyo al transporte, en la cual se creó la figura del fondo de apoyo regional y en la que se encuentra la renovación para los taxis colectivos. Estas son dos formas, agregó, en virtud de las cuales estos últimos pueden obtener financiamiento.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Ossandón, solicitó al Vicepresidente de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR), señor Luis Quiroz, precisar sus críticas a la iniciativa en examen.

El Vicepresidente de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR), señor Luis Quiroz, indicó que el Reglamento antes aludido por el Presidente de la entidad que representa, acarrea un alto impacto en los pequeños emprendedores, en tanto contener exigencias y sanciones que sólo podrán sortear de buena manera las grandes empresas del sector. Lo anterior, agravado por el hecho de que su contenido no fue discutido previamente con el gremio.

El Honorable Senador señor Allamand, solicitó a los representantes de CONFENAR que, a fin de tener claridad en los puntos hechos presentes por la organización, ratificar estas afirmaciones acerca de sus planteamientos:

1. Dicha entidad solicita que los fondos “espejo” sean destinados efectivamente a las tarifas de transporte, evitando su direccionamiento a otras finalidades.

En este punto, señaló que, en su opinión, no considera inadecuado usar parte de tales recursos en obras de

infraestructura o cuestiones asociadas, indicando que la falta de aquéllas es un obstáculo significativo para el buen funcionamiento de un sistema de transporte, siendo una de las mayores problemáticas actuales del Transantiago.

2. La crítica a la réplica del modelo del Transantiago dice relación con evitar que los operadores de transporte regional sean sólo grandes empresas, en tanto ser ellas quienes ganen las licitaciones sobre zonas y recorridos, tal como sucede en el primer sistema.

3. Paliativos al alza de la tarifa efectuados en el sistema de Transantiago, sean, asimismo, realizados en las regiones.

El Vicepresidente de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR), señor Luis Quiroz, enfatizó el segundo punto, señalando que la problemática radica en que los marcos reglamentarios sobre los cuales se licitarán los perímetros de exclusión permitan que los empresarios que conforman el gremio puedan realísticamente participar, evitando que sólo las grandes empresas tengan reales chances de ser adjudicadas. Lo anterior, en tanto la configuración de las bases de los procedimientos licitatorios contienen condiciones complejas de cumplir por parte de los pequeños y medianos empresarios del rubro.

En los otros puntos, señaló, efectivamente los planteamientos responden a las afirmaciones realizadas por el Honorable Senador señor Allamand.

La Asesora Legislativa del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, señora Paola Tapia, haciéndose cargo de la observación efectuada por quien la antecedió en la palabra, expresó que el Reglamento en debate sólo establece un formato tipo, esto es, un marco general de condiciones, que no contiene el catálogo específico de requisitos que se señalarán para la licitación, en concreto, en cada región.

A su turno, indicó que ya está establecido en la ley N° 20.696 que los fondos “espejo” sean destinados, en un porcentaje no inferior a un 50%, a la rebaja de tarifas, lo que se aplica actualmente y que comenzó, precisamente, el año en curso.

Por último, la **Directora de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (CONFENAR), señora Ana María Larregui,** indicó que las nuevas condiciones de los procesos licitatorios no consideran los costos globales del sistema y las capacidades con que cuentan los pequeños empresarios del rubro, manejándose cifras anacrónicas, que no dan cuenta de la realidad

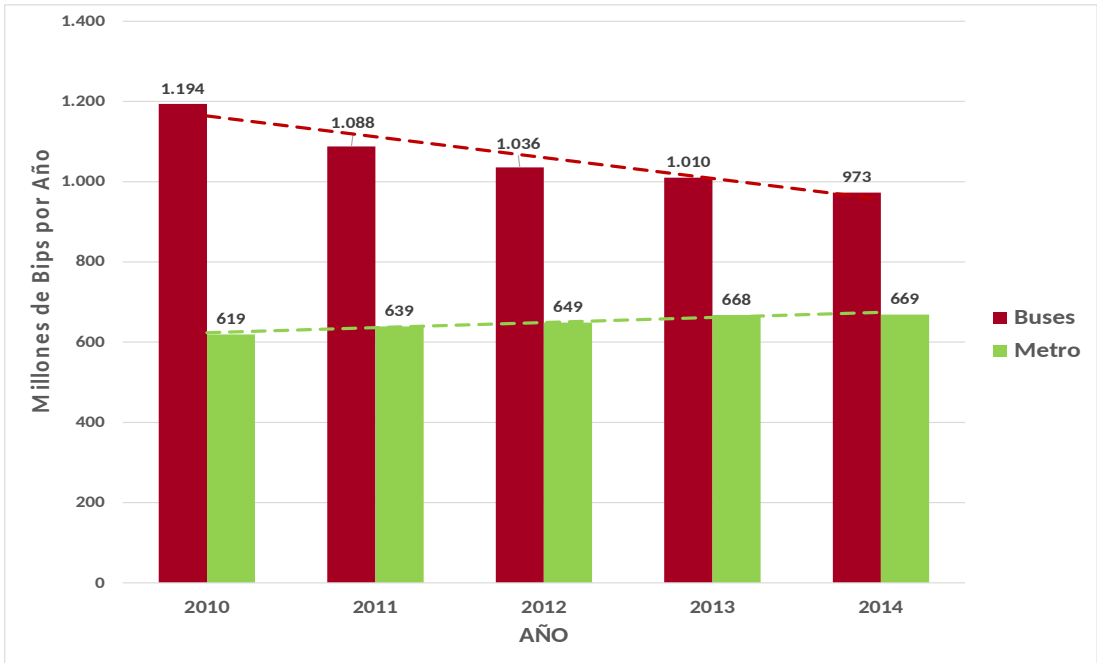
actual, agregando, asimismo, que dicha situación se remonta hace ya varios años.

Presentación del Director de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Diego Portales, señor Louis de Grange

El señor Louis de Grange, comenzó su intervención indicando que la misma constaría de cuatro partes, una primera parte referente a un diagnóstico del Transantiago, una segunda relativa a los costos operacionales y los subsidios del sistema, una tercera dedicada a las metas para las autoridades y, por último, una cuarta parte concerniente a propuestas de corto, mediano y largo plazo relacionadas con los puntos anteriores.

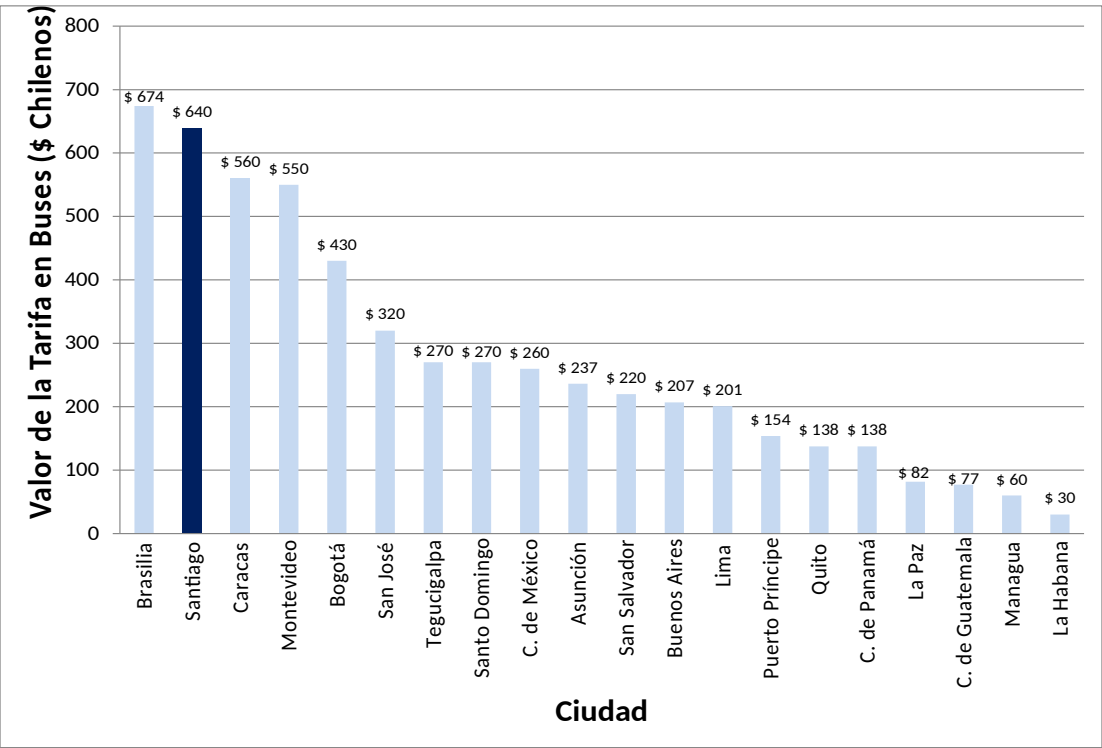
I. Diagnóstico del Transantiago

En este primer acápite, señaló que los antecedentes muestran que existe una reducción sostenida en la demanda de pasajeros, especialmente en los buses, entre los años 2010 y 2014 inclusive. En efecto, indicó que en dicho período los buses han perdido en promedio 18,5% de pasajeros, mientras que el Metro ha aumentado en un 8% en la misma categoría.

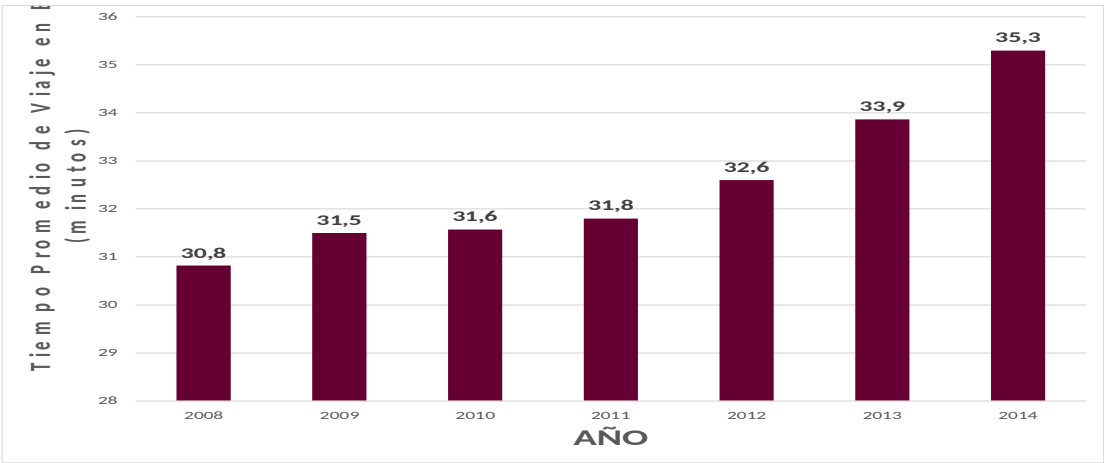


Lo anterior, explicó, probablemente se deba a una fuga de pasajeros desde los buses hacia otros modos de transporte, en particular el automóvil.

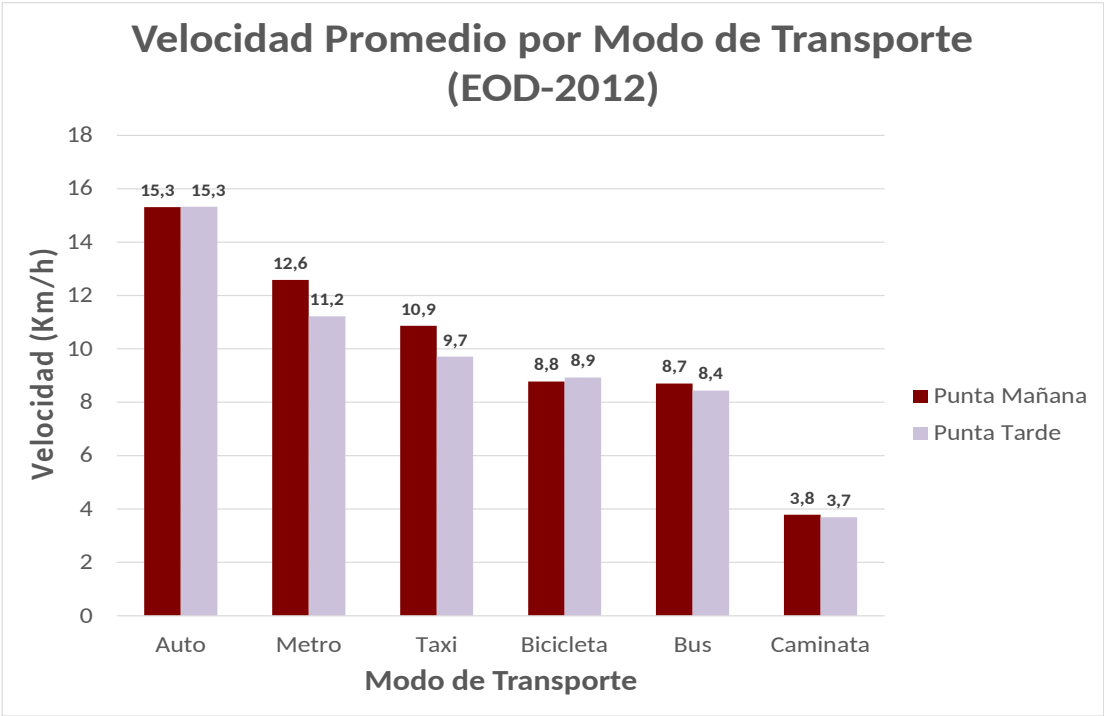
Por otra parte, expresó que Santiago tiene la segunda tarifa de buses más alta de Latinoamérica, superada sólo por ciudades de Brasil, lo que describió mediante el siguiente gráfico:

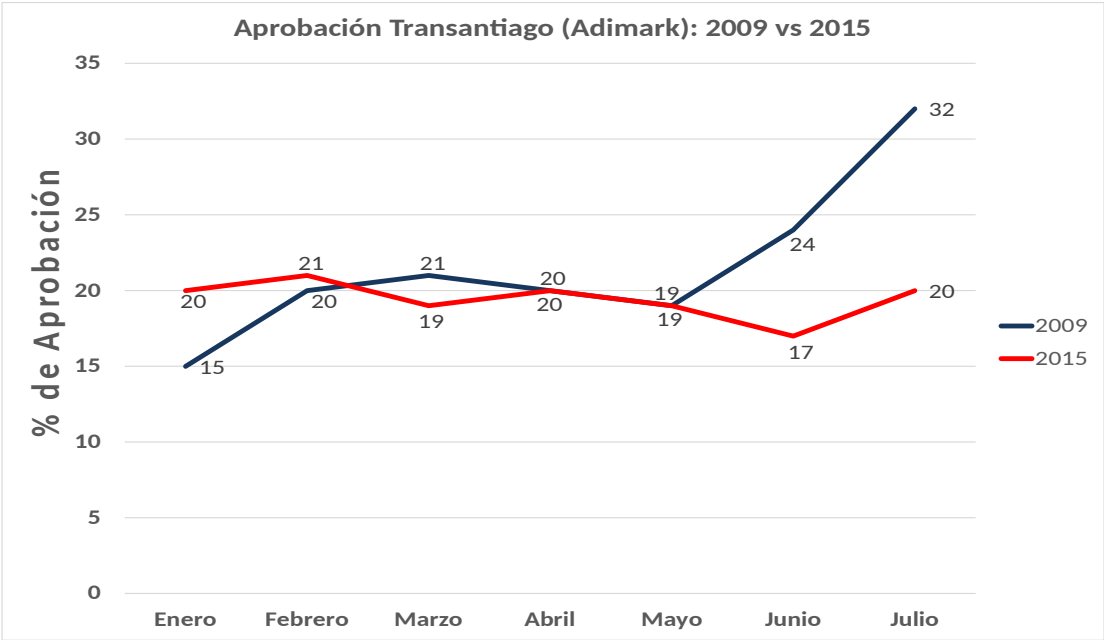


Otro antecedente, agregó, es que los tiempos de viaje en el sistema de transporte público, específicamente en los buses, han presentado, asimismo, un deterioro progresivo. Ello, subrayó, de acuerdo a las mediciones efectuadas entre los años 2008 y 2012 por DICTUC de la Pontificia Universidad Católica de Chile, como también por ACTUS durante los años 2011 a 2014, ambos reflejados en el esquema que a continuación se presenta:



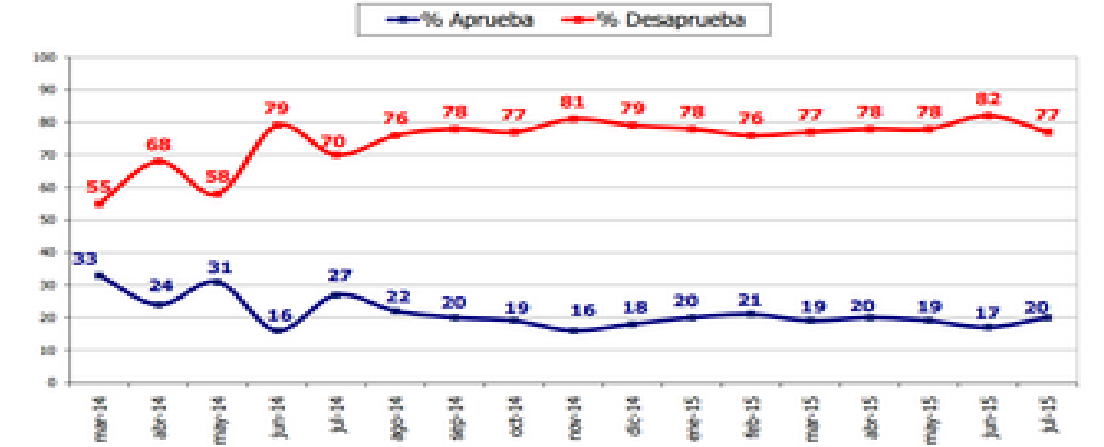
En la misma línea, añadió que la Encuesta Origen-Destino del año 2012, en la cual se preguntó a los usuarios la hora de inicio y la hora de llegada de sus viajes, se observó que los buses son el medio de transporte más lento de todos, superado incluso por la bicicleta. Lo mencionado, reflejado en las cifras que a continuación se presentan:





En el mismo sentido, indicó que los resultados de la encuesta pro calidad, si bien con una metodología distinta, arrojó similares resultados.

Transantiago
¿Usted aprueba o desaprueba como Michelle Bachelet y su equipo de gobierno están manejando el transantiago?



A su turno, señaló que las razones de la desaprobación del sistema de transporte público dicen relación a un detrimento de variables tales como calidad de servicio y tiempos de espera. En efecto, añadió que ninguna de las empresas concesionarias del sistema alcanza los mínimos exigidos por las autoridades en los contratos, habiéndose cursado a la fecha más de US\$ 700.000.000.- (setecientos millones de dólares estadounidenses) en multas. Ello, destacó, es señal clara

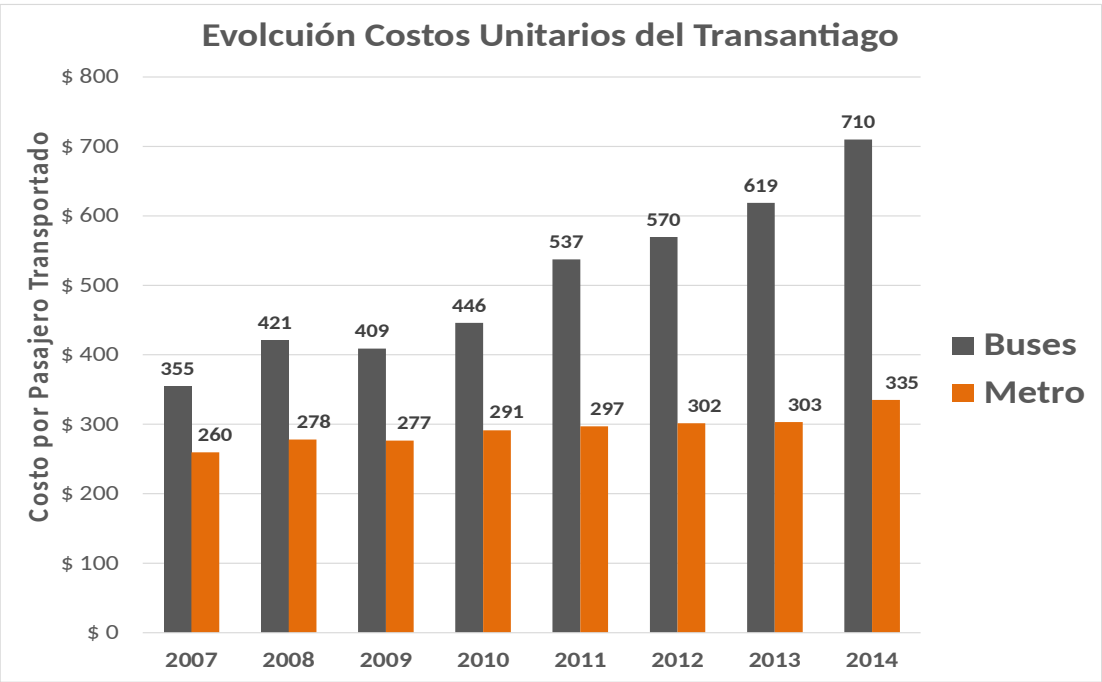
que algún actor del sistema está fallando, a saber, o las exigencias no son apropiadas para las capacidades que pueden desarrollar los buses, o simplemente las empresas concesionaras no pueden gestionar adecuadamente tales exigencias.

Todo lo anterior, agregó, considerando un incremento anual progresivo del déficit del sistema.

En resumen, puntualizó, Transantiago pierde pasajeros, se reduce la velocidad de los buses, existe una alta evasión, hay una considerable desaprobación de los usuarios y un sostenido aumento de los costos, principalmente en el sistema de los buses.

II. Costos de operación del Transantiago y los subsidios

En lo relativo a este tópico, a través del gráfico que a continuación se presenta, expuso la evolución de la tarifa técnica, esto es, el pago que reciben los operadores del sistema y el Metro por pasajero transportado:



Así, observó que los costos del sistema, en aproximadamente un 70%, recaen en el sistema de buses, mientras que cerca de un 20% en el Metro.

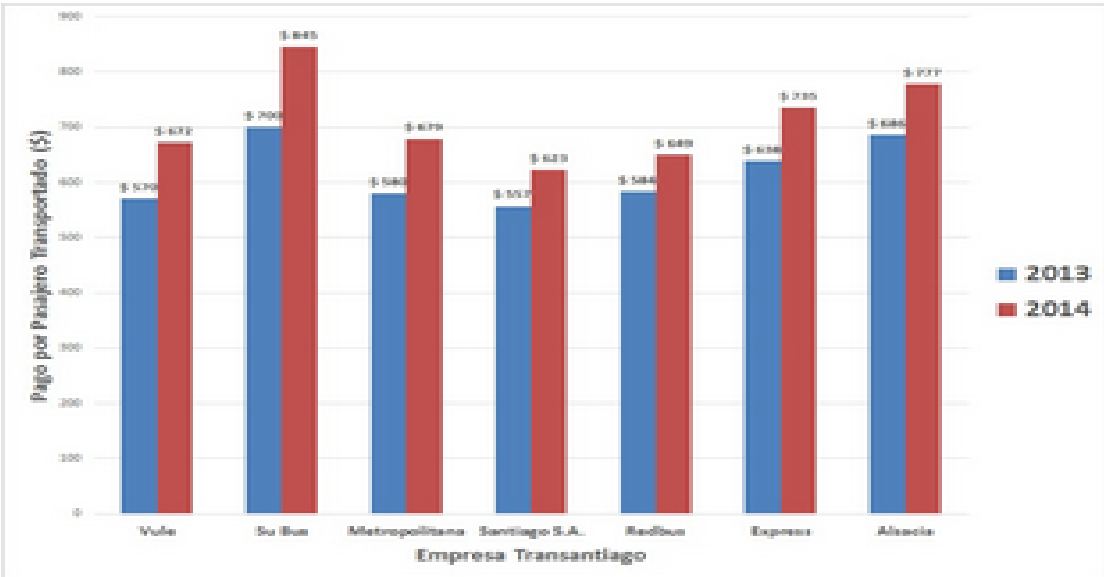
Posteriormente, a través de la siguiente lámina, se refirió al aumento del déficit del Transantiago:

Cómo el déficit de Transantiago creció 23% en 2014



Fuente: Informe de Deloitte al Ministerio de Transportes (2015) EL MERCURIO

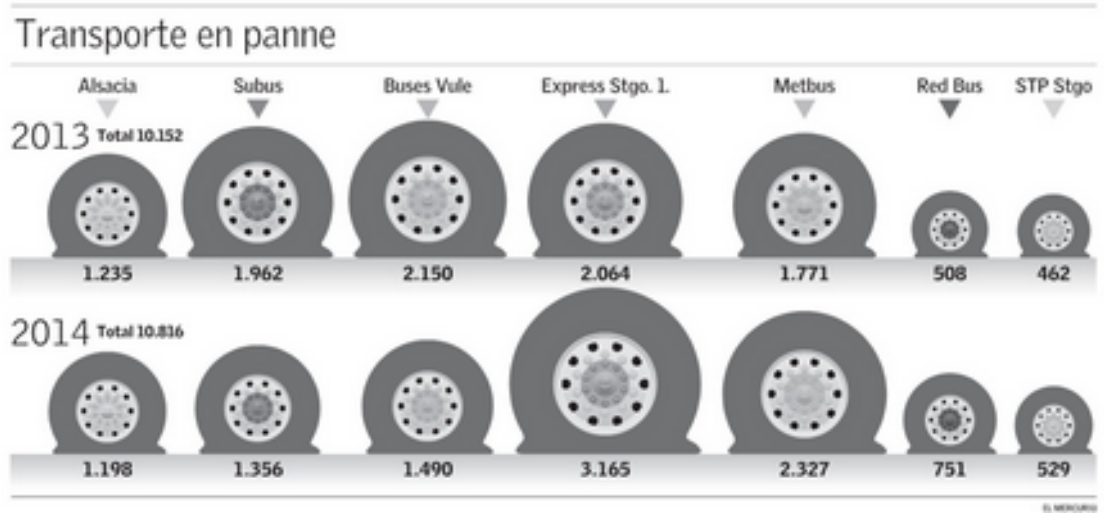
A su turno, explicó que el déficit del sistema aumentó un 23% el año 2014, destacando, especialmente, que en el pago a los operadores de buses, se observa un aumento promedio, en todas las unidades de negocio, de un 15% en la tarifa técnica en dicho año respecto de lo que se observó durante el año 2013. Tales incrementos, subrayó, no son experimentados en Metro.



En este punto, resaltó que en ciertos meses el operador Alsacia recibe \$1.338.- (mil trescientos treinta y ocho pesos) por cada validación, en tanto el Metro, en promedio, recibe cerca de \$300.- (trescientos pesos), tal como se observa en el gráfico que a continuación se presenta:

	Alstecia	Subus	Vule	Expresos	Metabus/Metaria	RedBus	Stago
2013-enero	6129	6179	5370	6001	5880	5394	4376
2013-feb	7772	7966	6445	7099	6895	6311	5463
2013-mar	5932	5778	4099	5333	4877	4493	3886
2013-abr	6115	6044	5039	5844	5412	4994	4401
2013-may	6405	6999	5099	6017	5739	5029	4559
2013-jun	6499	7195	5094	6099	5899	5499	4799
2013-jul	76079	6099	5099	6079	5899	5011	4499
2013-ago	6117	6999	5499	6003	5899	5009	4501
2013-sep	7799	7992	6449	7099	6799	6311	5499
2013-och	5799	6017	5099	5499	5011	4493	4011
2013-nov	6499	7099	5099	6011	5799	5011	4511
2013-dic	6799	7015	6017	6449	6011	5499	4901
Promedio 2013	6449	7099	5799	6099	5899	5499	4507
Promedio Total 2013	6099						
2014-enero	6799	7011	6009	6099	6099	6017	5099
2014-feb	6999	7012	7449	6599	7099	7099	7099
2014-mar	5911	7099	5079	5499	6099	4999	4799
2014-abr	7009	7011	6011	6099	6099	6011	6017
2014-may	7099	7499	6011	7009	6099	5099	5099
2014-jun	7099	6795	6099	7099	6799	6499	6799
2014-jul	6907	7017	6011	6099	6099	6011	6011
2014-ago	7007	7099	6099	7099	6011	6011	6011
2014-sep	7049	6799	7049	7099	7099	6099	6009
2014-och	6407	7007	5099	6099	5099	5079	5099
2014-nov	7049	6099	6099	7017	6099	6011	6011
2014-dic	7015	6015	7099	7017	6017	6099	6009
Promedio 2014	7017	6449	6017	7099	6099	6499	6011
Promedio Total 2014	7011						
Aumento 2013-2014	11,07%	20,07%	1,07%	11,07%	10,07%	11,07%	11,07%
Aumento Total Promedio 2013-2014	11,07%						

Por su parte, mencionó que se han incrementado las fallas mecánicas en el transporte, en concreto, un 7% de aumento en las pannes, destacando que existen operadores que todos los días presentan tales anomalías en alrededor de un 10-15% de sus buses, o tienen que volver a terminales por fallas mecánicas.



En lo referente a la procedencia del subsidio, indicó que este último no es una condición necesaria para que los sistemas de transporte público funcionen, tal como lo reflejan algunos ejemplos de la siguiente lámina:



Sin perjuicio de los antecedentes descritos, expresó que lo preocupante es que los operadores advierten que los subsidios no están cubriendo los costos del sistema. Es decir, explicó, los montos adicionales que actualmente se proponen en la iniciativa, tal como lo ha señalado el Secretario Ejecutivo de ACTUS, señor Víctor Barrueto, no podrán permitir elevar la calidad del sistema, sino que sólo vienen a desestresar financieramente al mismo. Tanto es así, afirmó, que el Panel de Expertos no ha subido las tarifas en espera de la aprobación del proyecto de ley en debate.

III. Metas u objetivos de las autoridades

En este punto, señaló que no existen metas o compromisos asociados a mejoras en índices operacionales, tiempos de viaje, tiempos de espera, frecuencia de los buses y a la confiabilidad de los usuarios, como tampoco se han planteado objetivos tales como disminuir el número de pasajeros por unidad, evitar la fuga de los mismos hacia otros modos de transporte, reducir la evasión o controlar los costos de operación del sistema. En resumen, señaló la inexistencia de metas concretas por parte de las autoridades en factores clave en el funcionamiento del sistema.

IV. Propuestas de corto, mediano y largo plazo

En este acápite, indicó que las propuestas que más adelante se puntualizan, en su opinión, debiesen transformarse en exigencias planteadas a las autoridades, de tal forma de garantizar el buen uso de los recursos que la iniciativa en estudio plantea.

a. Propuestas de corto plazo (bajo impacto)

Relacionadas, en primer término, con la red de carga. En este punto, sugirió establecer indicadores de accesibilidad que determinaran la distancia máxima que debiese recorrer una persona para poder recargar su tarjeta.

En segundo orden, incluyó a la gestión tarifaria. Así, declaró que, a su juicio, existe margen para que Metro en los horarios extremos del día (6:00 - 6:30 a.m.; 22:00 - 22:30 p.m.), establezca que el precio del pasaje sea de un costo bajo, de tal forma de premiar a aquellas personas que realizan un esfuerzo de adelantar sus viajes, lo que ayudaría, asimismo, a mejorar la calidad del servicio.

Por su parte, destacó que es prioritario desarrollar infraestructura adecuada en los paraderos y vías exclusivas de buses en la superficie.

b. Propuestas de mediano plazo

A este respecto, afirmó como necesidad fundamental el expropiar los terminales de buses. Lo anterior, explicó, ya que representan un poder monopólico para los operadores, toda vez que una empresa que pretende ingresar al sistema no cuenta con los terrenos para desarrollar a aquéllos, generándose una barrera de entrada. Además, mencionó que esta última se acrecienta por el hecho de que los operadores cobran el uso de los terminales para cada licitación.

En esa línea, agregó que cuando el Estado es dueño de los terminales, por consiguiente, puede concesionar las operaciones y aumentar el número de combinaciones, mejorándose la conexión de los servicios.

Por otro lado, señaló como necesaria una nueva licitación de las unidades operacionales y, asimismo, una actualización de las tecnologías de pago a fin de evitar fraudes a este respecto.

Para cerrar este punto, expresó que, en su criterio, se debiesen reemplazar los buses de piso bajo por buses de piso alto. Lo anterior, en tanto los primeros, si bien permiten al usuario subir fácilmente al vehículo, tienen un número bajo de asientos, lo que impide una mejora en la calidad del servicio, mientras que los segundos poseen prácticamente el doble de asientos, obligando, además, a que los paraderos cuenten con la infraestructura adecuada para que el usuario pueda subirse fácilmente al bus.

c. Propuesta de largo plazo

Afirmó, en palabras del Ex Presidente de la República, señor Ricardo Lagos Escobar, que se debe pasar a una segunda etapa en materia de infraestructura, siendo fundamental invertir en esta área, la cual contribuye considerablemente a mejorar la calidad del servicio, compartiendo, a su vez, el planteamiento de este último de extender las líneas de Metro diez kilómetros cada año, tal como lo hacen las grandes urbes del mundo.

En ese sentido, destacó que el actual Gobierno sería el primero, en los últimos cuarenta años, que no iniciaría obras de un nuevo proyecto de Metro, sino que sólo ha propuesto extensiones de menor envergadura.

Concluyó su presentación describiendo los beneficios que acarrearía una serie de proyectos alternativos de extensión de Metro a través del siguiente esquema:



Presentación del señor Leonardo Basso, Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile

El **señor Leonardo Basso**, señaló que su intervención cubriría cuatro puntos más un disclaimer inicial, a saber: la justificación de un subsidio al transporte público, la falsa dicotomía entre bus o Metro, el problema de Santiago y la idea de Metro como operador de buses.

I. Disclaimer

A este respecto, afirmó que nunca ha asesorado a Metro, ACTUS o alguna empresa o autoridad relacionada con el particular, lo que hizo presente antes de comenzar con el desarrollo de su exposición.

II. ¿Se justifican los subsidios al transporte público?

En lo concerniente a esta interrogante, indicó cuatro razones que sí lo justifican:

a. Aumentar el número de usuarios beneficia a todos los usuarios si es que el sistema se adapta a la nueva demanda. Así, expresó que ello genera, por ejemplo, que la frecuencia del transporte y la densidad de líneas aumente, lo que en la literatura especializada se denomina efecto Mohring.

En tal sentido, observó que lo que la Encuesta Origen-Destino evidencia es que, en horas punta, el uso del transporte público no ha disminuido demasiado, de hecho, más bien se ha mantenido. Por el contrario, explicó, es en los horarios distintos a aquél en donde radica el problema, presentándose en este ámbito la baja en la frecuencia del transporte. Ello obedece, reiteró, a las consecuencias del señalado efecto Mohring, razón por la cual, a su juicio, debiese, de igual forma, subsidiarse la periodicidad del transporte en el horario fuera de punta.

b. El automóvil se encuentra subtarificado. En efecto, explicó que el costo del empleo de dicho medio no es proporcional a las implicancias sociales que acarrea.

Así, añadió, cuando el precio de cualquier medio alternativo al transporte público se encuentra muy bajo, como sucede con el automóvil, ello conduce a disminuir los valores del medio principal (transporte público), de ahí se explica la presión a la baja en las tarifas de los buses.

c. Consideraciones distribucionales. A este respecto, indicó que los sectores con menos recursos de la población son los principales usuarios del sistema.

d. Potenciales de economía de escala en la operación, que típicamente justifican subsidios a nivel comparado.

Luego de describir los cuatro puntos anteriores, subrayó que los primeros tres se presentan con claridad en nuestro país, quedando el último abierto a discusión.

Por su parte, luego se refirió a los subsidios al transporte en diversas ciudades del mundo, expresados en términos de porcentaje del costo operacional.

- El promedio de las 20 ciudades más grandes de Estados Unidos, es 65%.

- El promedio de las 5 ciudades australianas más grandes, es 60%.

- Barcelona, 56%.

- Madrid, 60%.

- Bruselas, 68%.

- Amsterdam, 61%.

- Paris, 60%.

- Berlin, 51%.

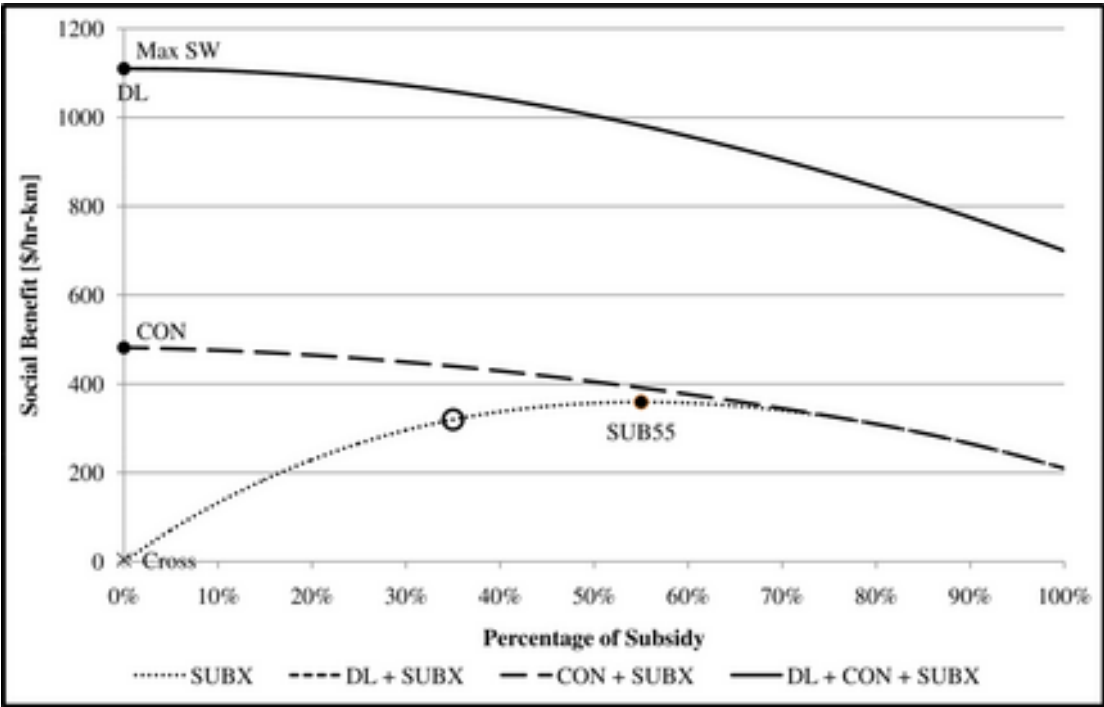
- Toronto, 40%.

- Londres, 60%.

En esa línea, señaló que en tales urbes no se utiliza, conceptualmente, la idea de déficit, lo que en su opinión es correcto, ya que hablar de este último término, implica necesariamente apuntar al autofinanciamiento como un objetivo, finalidad que no es la central, sino que contar con un buen sistema de transporte público.

Sin perjuicio de lo anterior, expresó que evidentemente los subsidios son costosos.

¿Qué pasaría si se quisiera disminuir los subsidios? Frente a esta pregunta, ilustró la situación mediante el siguiente gráfico:



Los datos contenidos en el eje horizontal representan el porcentaje de subsidio, como porcentaje del costo operacional, mientras que la información plasmada en el eje vertical se refiere a los beneficios sociales. Agregó que para dicho gráfico se utilizaron datos de Santiago.

Así, explicó que la curva punteada que aparece en la parte inferior del gráfico muestra cuáles son las ganancias en bienestar social a medida que el subsidio aumenta, sólo si se realiza financiamiento por esta vía, arribándose a la cifra de un 55%.

A su turno, indicó que las dos curvas restantes describen, respectivamente, la rendición, entre las variables ya mencionadas, respecto a la tarificación por congestión y pistas “sólo bus”.

En efecto, añadió que si se pretende reducir el subsidio es imperioso contar con vías exclusivas, ya que ello permite aumentar el número de buses circulantes, tal como lo evidencia el gráfico.

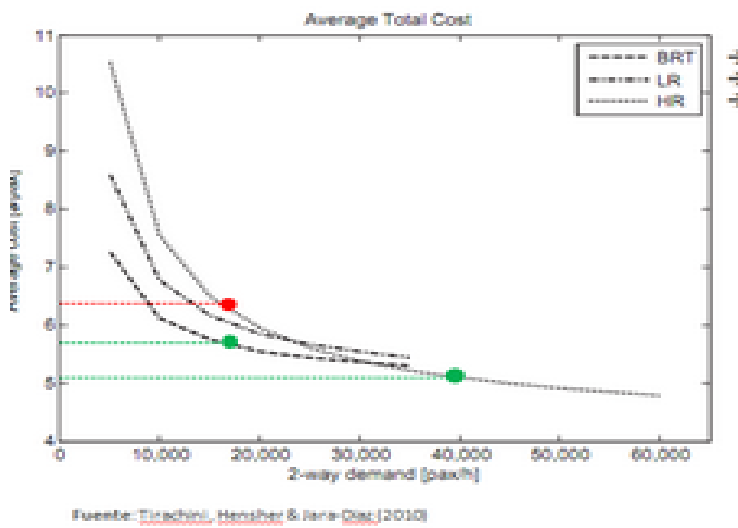
En la misma línea, a través de la lámina que a continuación se presenta, describió la forma de concientizar en Australia a la población a respetar las vías exclusivas de buses.



La lámina anterior, manifestó, pretende hacer presente la dificultad de realizar cambios en partición modal mediante tarifas, sobre todo, destacó, en un país con considerables grados de desigualdad como lo es Chile. Así, reiteró la idea de que ello es posible de lograr a través de una mejora en la calidad de servicio, a través de una mayor velocidad de circulación de los buses mediante vías exclusivas.

III. La falsa dicotomía entre Bus vs Metro

En lo concerniente a este acápite, comenzó analizando la situación mediante el siguiente gráfico:



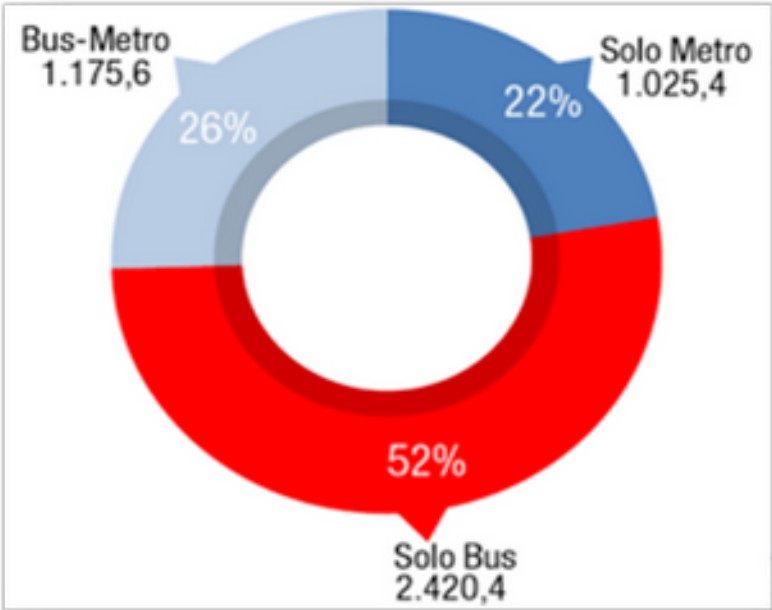
En efecto, explicó que el antedicho esquema describe el costo por persona de acuerdo a la tecnología empleada. Así, señaló que la curva intersectada por la línea punteada roja representa a los buses de tránsito rápido (BRT, Bus Rapid Transit), y la curva siguiente al Metro, destacando la intersección de la misma, lo que refleja que los usuarios en ciertas áreas utilizan buses y en otras al tren subterráneo.

Por consiguiente, subrayó que tales medios no son opuestos, sino que son fundamentalmente complementarios.

De esa forma, no son comparables los costos del Metro con los de los buses, en tanto, es esperable que estos últimos sean más onerosos que el primero en un sistema que tenga por finalidad un buen funcionamiento del transporte. Por ende, agregó, si el Metro se ha diseñado de buena forma, este último debiese ser más barato por pasajero transportado que el bus, de lo contrario, no existiría una gestión eficiente.

A modo de reforzar el punto, señaló que en las veinte ciudades más grandes de Estados Unidos los trenes urbanos reciben un 58% de subsidio, mientras que los buses reciben un 73% de financiamiento por esa vía.

En la misma línea, ilustró la complementariedad Metro-Buses con los datos provenientes de la última Encuesta Origen-Destino, mediante el siguiente recuadro:



A partir de tal información, destacó que el 78% de los viajes necesitan de buses, por lo que consideró incorrecta la propuesta de concentrar los esfuerzos en el Metro en perjuicio de aquéllos.

IV. El problema de Santiago

Referente a este punto, expresó que la situación se debe a un problema de diseño, a saber, celebración de contratos cuya configuración interna generaba incentivos desfavorables al sistema, sin perjuicio, además, de que muchos de ellos impedían traspasos monetarios necesarios, todo lo anterior, sumado al hecho de haberse concebido la idea central del autofinanciamiento, no contemplándose originalmente el subsidio.

A su turno, explicó que los subsidios no generan cambios, precisamente, porque gran parte de ellos va dirigido a modificar los referidos contratos, reconduciéndose la problemática al diseño original.

Por otro lado, señaló que, no obstante lo expresado, dichas consecuencias negativas responden a la desregulación del sector del transporte público durante los años 80', la que sin perjuicio de efectuarse con el objetivo de propiciar una reducción tarifaria, generó, por el contrario, un aumento real en los precios de un 17% anual. Sin considerar, el gran número de accidentes y los altos índices de contaminación que ello provocó.

Posteriormente, indicó que con los procesos licitatorios existieron algunas mejoras, pero de igual forma el servicio público de transporte continuó siendo el peor evaluado.

Respecto al Transantiago, y tal como lo señaló durante su presentación, explicó que si bien han existido cambios sucesivos en los contratos, el aumento de subsidios no ha logrado aumentar suficientemente la calidad de servicio.

Como corolario, dentro del marco actual, propuso agregar más y mejores mediciones de calidad de servicio contra el subsidio que se entrega. Así, y a modo de ejemplo, mencionó que en Londres se miden, además del tiempo y la regularidad, los siguientes factores:

- Calidad de la conducción.
- Calidad, seguridad y limpieza del vehículo.
- Funcionamiento real de medidas de accesibilidad para personas con movilidad limitada.

- Encuestas de satisfacción con efecto en ingresos de los operadores.

Añadió, sin perjuicio de tales medidas, como necesario ajustar los montos de las multas y preparar el sistema para las nuevas licitaciones a realizarse.

Sugirió, en la misma línea, introducir mejoras en los detalles técnicos de las máquinas, haciendo presente que ciertos buses presentan problemas entre la carrocería y el tren de conducción, generando un bajo rendimiento entre los factores distancia recorrida y combustible utilizado, llegando, en algunos casos, a un promedio de sólo 1,5 kilómetros por litro.

Destacó, para cerrar el punto, y en el mismo sentido indicado por quien le antecedió en la palabra, como prioritario el levantar las barreras de entrada al sector, debiendo el Estado hacerse cargo de los terminales, precisamente, por las ventajas que ello conlleva y que el señor Louis de Grange ya puntualizó.

V. Metro operando buses y empresa pública

Indicó, a este respecto, que no obstante la magnitud del problema, la operación de buses mediante una empresa pública puede contribuir a superar las dificultades presentes en los contratos y los incentivos desfavorables al sistema contenidos en ellos.

Explicó, en efecto, que la evidencia internacional muestra que es posible y que la intervención del Estado es un aporte, existiendo muchos ejemplos de ello en Europa y Norteamérica.

Así, propuso que Metro, en el entendido de ser una compañía de transporte pública que provee un servicio de calidad, se haga cargo de parte de la red.

Lo anterior, expresó, presenta las siguientes ventajas:

- Gradualidad.

- Efecto de demostración para los otros operadores que ciertas metas pueden ser cumplidas en buenos términos, lo que en la literatura se denomina como regulación por empresa pública.
- Creación de un potencial entrante real que discipline a los incumbentes.
- Operador de última instancia.

Presentación del señor Rodrigo Troncoso, Académico de la Universidad del Desarrollo y Director del Centro de Datos del Instituto Libertad y Desarrollo,

El señor Rodrigo Troncoso, comenzó su exposición realizando una breve historia del subsidio en el Transantiago.

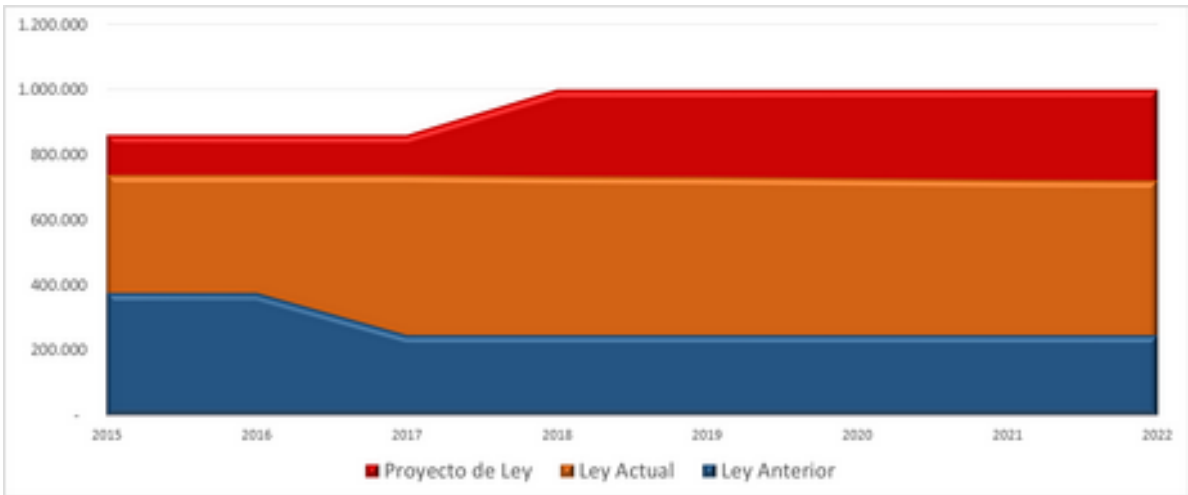
I. Recorrido histórico

La promesa original del sistema, indicó, era implementar un transporte público de clase mundial para la capital, sin la necesidad de subsidios fiscales.

Posteriormente, agregó que la realidad de la puesta en marcha de tal sistema fue considerablemente distinta, siendo incluso financiado el año 2007 con el 2% constitucional.

Todo lo anterior, expresó, condujo a que en el año 2009 se introdujese a Transantiago un subsidio permanente y uno transitorio hasta el año 2022, conforme a las disposiciones de la ley N° 20.378, ambos con fondos espejo para regiones.

Por otra parte, destacó que ha existido un cambio de actitud por parte de las autoridades en lo referente al aumento de los costos del sistema y los recursos necesarios para solventarlos. Lo anterior, descrito mediante el siguiente gráfico:

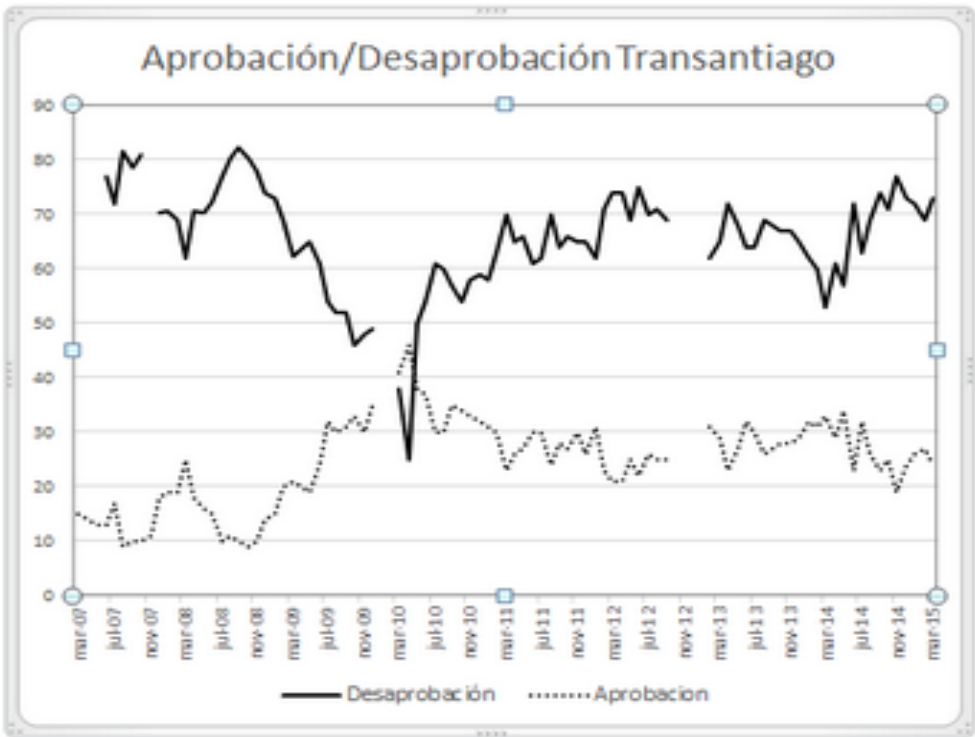


No obstante lo señalado, explicó, si bien existen mayores costos, ello no ha sido aparejado con metas claras de mejoras en la calidad del servicio.

En ese sentido, expuso las conclusiones del informe de ACTUS, divulgado el 28 de abril pasado en La Tercera:

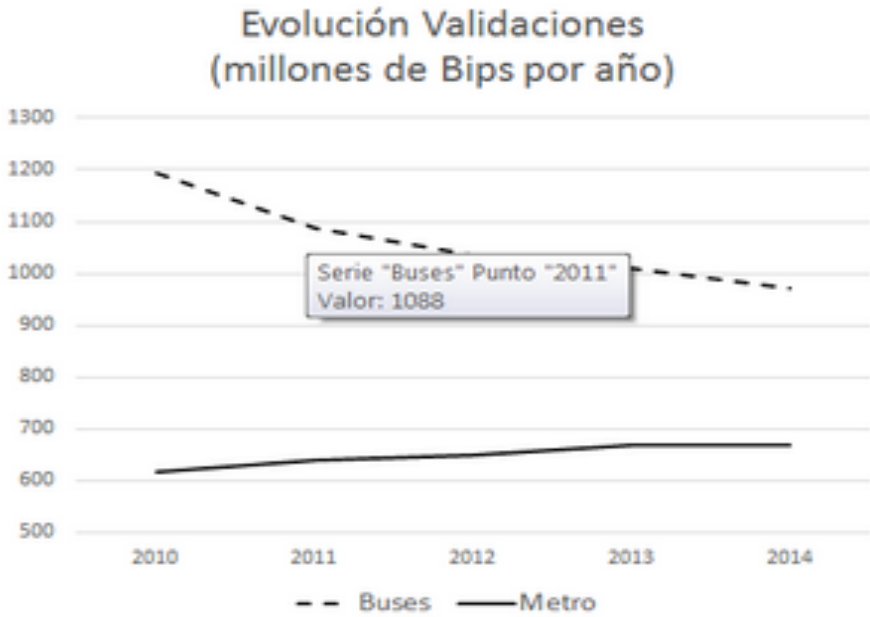
- Recursos no son suficientes para implementar mejoras al sistema.
- Sólo alcanzarían para mantener el actual nivel de servicios.

En la misma línea, describió los resultados de la Encuesta Adimark al respecto, observando que la desaprobación del sistema se mantiene tan alta como en los primeros años de operación. Ello, ilustrado a través del siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia con datos de encuesta [Adimark](#).

A su turno, afirmó que desde el año 2010 las validaciones en buses han disminuido en un 18.5%, mientras que, en el mismo período, las de Metro aumentaron en 8.1%, lo que describió a través del cuadro que a continuación se presenta:



Fuente: Elaboración propia con datos del MTT.

II. Destino de recursos

Por otro lado, manifestó que a pesar de que la ley N° 20.378 establezca que parte del subsidio se utilice en beneficio de los estudiantes, en la práctica esto no es así. En efecto añadió, que dicho mecanismo se destina a sustentar las pérdidas agregadas del sistema, independiente de su origen.

Posteriormente, enumeró los factores que contribuyen al déficit del sistema:

- Los altos costos de operación de los buses.
- Los viajes con transbordo.
- La alta evasión.
- La negativa a subir la tarifa adulto.

III. Costo para el usuario

Por otra parte, en lo concerniente a los costos para el usuario, señaló que en el esquema actual este último sólo soporta el valor del primer viaje (\$640.-, seiscientos cuarenta pesos), en tanto los transbordos no tienen precio, existiendo, además, una tarifa reducida cuando hay combinación bus-Metro.

IV. Ingresos del sistema

A su turno, enumeró cuáles son las entradas del sistema.

- Tarifa técnica o Precio por Pasajero Transportado (en adelante, PPT).
- Pago por cada validación al operador. Así, dicho acto se efectúa aunque no necesariamente signifique un costo para el usuario (por las razones antes expresadas, en los casos de transbordos o combinación con Metro), sin perjuicio de pagarse lo mismo independientemente si el pasajero es estudiante o adulto.

V. Costo económico de la evasión en el sistema

En otro orden de ideas, en lo relativo al costo que la evasión produce al Transantiago, destacó que si bien en el corto plazo,

atendida la configuración de los contratos, una mayor evasión permite reducir el déficit del sistema, en el largo plazo estas personas efectivamente son transportadas, lo que tiene un costo económico real.

VI. Tarifas técnicas

En este punto, expresó que el costo económico es el referente para fijar las tarifas técnicas. De esta forma, los operadores más costosos son los que reciben un mayor pago por pasajero, siendo inexistentes los incentivos a mantener costos bajos en el largo plazo.

No obstante lo anterior, destacó que el operador de menor costo para el sistema es Metro, con un PPT de unos \$350.- (trescientos cincuenta pesos). Tal situación, explicó, resulta paradójica para el pasajero, ya que es el medio de mayor costo para el usuario. En esa línea, subrayó que los viajes de adultos en Metro sin trasbordos bus-Metro son de los pocos que generan excedentes en el sistema.

VII. ¿Subsidio a la pobreza o a un mal diseño?

Inició este acápite de su presentación señalando que una de las justificaciones políticas al subsidio es que favorece a los más pobres, sin embargo, expresó que el monto anual del subsidio a Transantiago es de \$430.000.000.000.- (cuatrocientos treinta mil millones de pesos) hasta 2017 y \$500.000.000.000.- (quinientos mil millones de pesos) a partir de 2018, lo que en cifras corresponde al doble que los programas Ingreso Ético Familiar y Chile Solidario juntos \$ 230.000.000.000.- (doscientos treinta mil millones de pesos), número que se eleva a cuatro veces si se incluyen los recursos espejo.

Así, manifestó que los precios deben reflejar los costos para no distorsionar las decisiones, por lo que deja abierta la pregunta acerca de que el subsidio en debate es, valga la redundancia, un subsidio social a la pobreza o a los problemas de estabilidad financiera del sistema.

VIII. ¿Se justifica un subsidio al transporte público?

Declaró, a este respecto, que existen argumentos para la intervención del Estado en este ámbito, al tratarse de un bien público. Sin embargo, afirmó, la evidencia empírica muestra que subsidiar el transporte público no sirve para atraer a usuarios habituales de automóvil (De Grange et al, 2012).

Otros trabajos advierten que los subsidios al transporte público tienden a inflar los costos operacionales (Altshuler et al., 1981; Bonnell, 1981; Gwilliam et al., 2004; Gwilliam, 2008).

Concluyó el punto haciendo presente que se deben interpretar con prudencia los modelos teóricos que justifican subsidios, ya que no constituyen evidencia empírica.

IX. Nuevas licitaciones

Finalizó su intervención refiriéndose a las próximas licitaciones que se realizarán en Transantiago, resaltando que este año vencieron los primeros contratos con operadores de buses, debiendo, al año 2018, renovarse los contratos del 61% del sistema, añadiendo que será compleja tener una nueva licitación competitiva con los terminales en manos de los operadores actuales.

Presentación del señor Alejandro Tirachini, Académico de la División de Ingeniería de Transporte del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile,

El señor Alejandro Tirachini, inició su exposición refiriéndose a las justificaciones de la existencia de subsidios al transporte público.

I. Subsidios al transporte público

Así, explicó que, tanto en la teoría como en la práctica, dichos subsidios son respaldados, principalmente, por dos argumentos:

i) Inexistencia de tarificación de costos externos del automóvil: principalmente congestión y contaminación.

ii) Equidad social: subsidio es progresivo.

En esa línea, advirtió que la teoría de subsidios óptimos en transporte público, está presente en la ciencia económica desde los años 70', existiendo decenas de artículos científicos publicados.

II. ¿Por qué el subsidio en Santiago genera rechazo?

En este punto, indicó que tal situación obedece, a su juicio, a que el Transantiago se diseñó sin considerar subsidios, siendo un error la estimación inicial de que la integración bus-metro pudiese funcionar autónomamente en términos de financiamiento. En efecto, agregó, ya en febrero del año 2007 se llegó a la conclusión de que se debe subsidiar por

necesidad, no por convicción, surgiendo en ese momento el denominado “déficit del Transantiago”.

No obstante lo señalado, los altos índices de evasión que presenta (lo que incluye el mal uso tarjeta estudiante) y el beneficio de la tarifa integrada, que implica que el usuario pague sólo una vez mientras que el Estado paga dos veces, ha impedido que la calidad del servicio promedio sea proporcional al nivel subsidio.

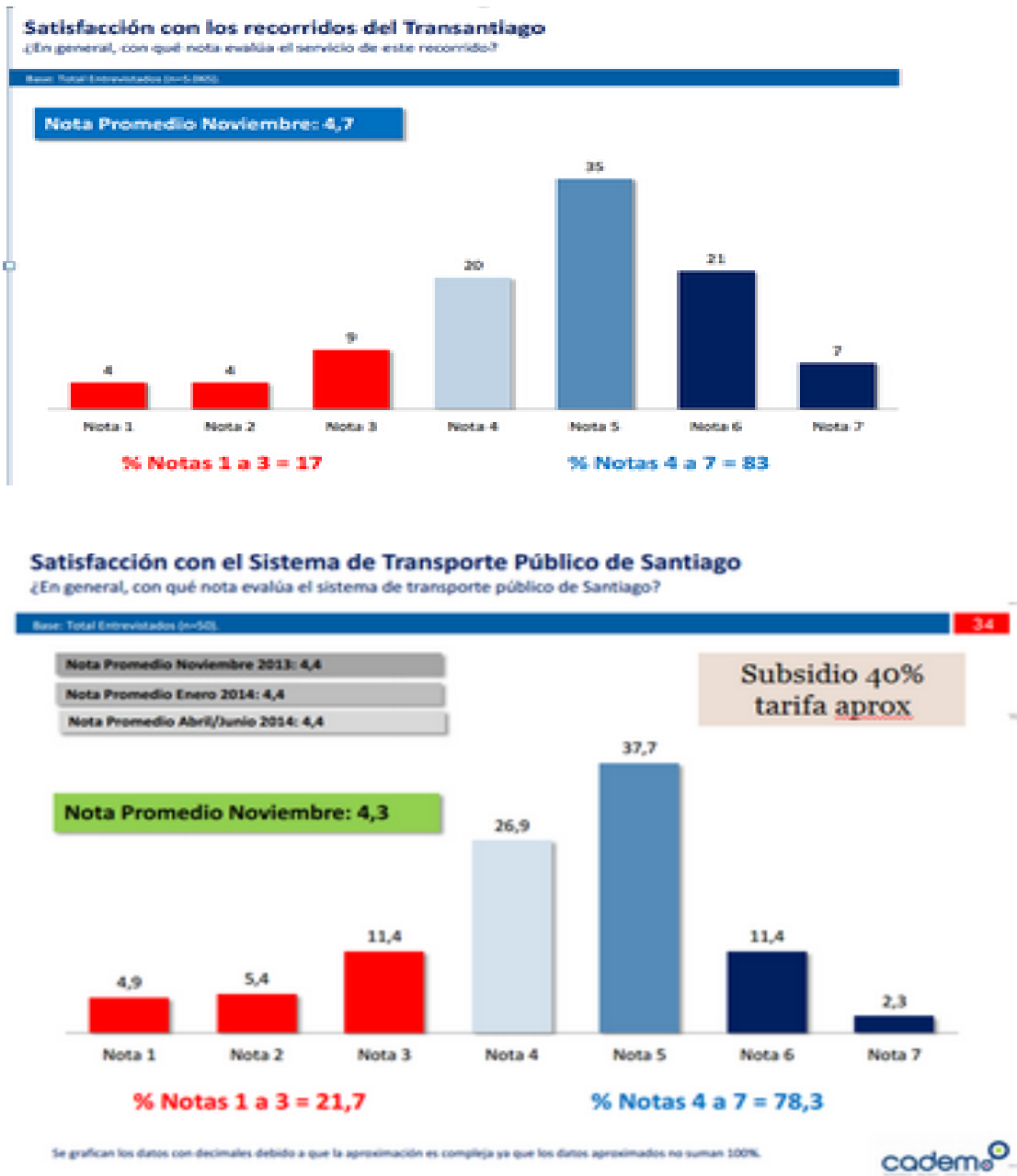
III. Porcentaje de Subsidios y aprobación del sistema

Siguiendo en este ámbito, mencionó que los subsidios al transporte público, a nivel comparado, oscilan entre el 0 y el 80%, situación que se debe tener presente al momento de analizar el caso de Santiago, ya que parte del porcentaje que se menciona corresponde a recursos destinados a obras de infraestructura.

Posteriormente, analizó la información relativa a los viajes realizados en el transporte público, a través de los datos arrojados por la Encuesta Origen-Destino, los que se presentan a continuación:

Viajes en TP en día laboral (millones)			
	2001	2012	Variación
Solo Bus	4.23	2.34	-44,5%
Solo Metro	0.48	1.03	112,0%
Bus - Metro	0.16	1.18	642,2%
Total	4.88	4.55	-6,7%

A su turno, mencionó los porcentajes de aprobación del sistema en el mes de noviembre del año pasado, según los siguientes gráficos:



IV. Problemas en Transantiago

1. Tiempos de espera

A este respecto, indicó que las observaciones en paraderos hechas por el DICTUC muestran que en los períodos punta entre el 76 y el 79% de los usuarios espera menos de 5 minutos, mientras que, en los horarios fuera de punta, un 7.4% espera más de 10 minutos. Así, los tiempos de espera promedio estimados por el Observatorio Transantiago (U.

Andes, Ciudad Viva, Pro Acceso), señalan que el año 2013 fue de 6.9 minutos y el año 2014 de 7.0 minutos.

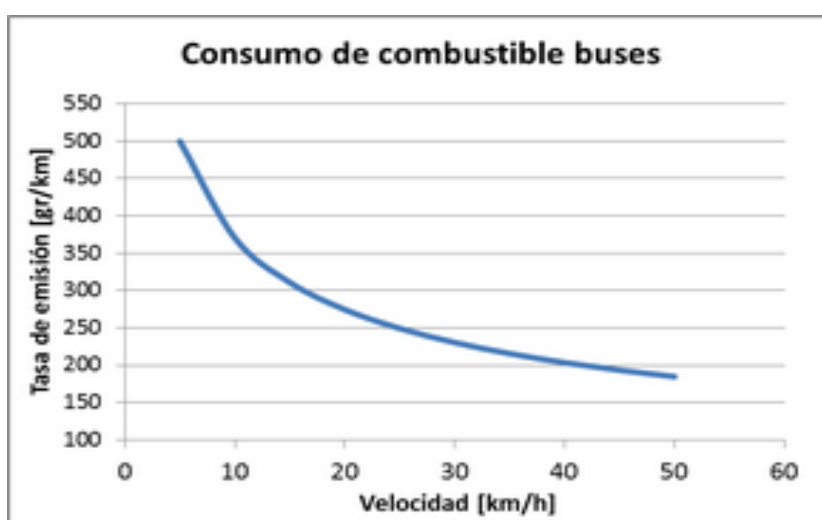
2. Aumento de la congestión vehicular

En este punto, describió los distintos problemas asociados a este fenómeno:

- Disminución de calidad del servicio buses.

- Aumenta el costo para proveer el servicio, en tanto se incrementa el valor por vehículo-kilómetro, necesitándose, a su vez, más buses para proveer la misma frecuencia (buses/h) e inversiones para minimizar el efecto del tráfico en buses.

- Impacto en el rendimiento del combustible, lo que describió a través del gráfico que a continuación se presenta:



- Efecto en la velocidad promedio (incluye detenciones) de los buses, destacando los siguientes aspectos:

- i) Pistas sólo bus: aumento de 10 a 13 km/h en horario punta mañana (en adelante, PM) en Avenida Matta.

- ii) Vías exclusivas: aumento de 5 a 14 km/h PM en Santa Rosa.

- iii) Corredores segregados: aumento promedio de 14 a 27 km/h PM corredor Santa Rosa.

Para concluir el punto, subrayó que la reducción de tiempos de viaje en los buses disminuye el subsidio, reduciéndose el valor por pasajero.

3. Problemas en contratos

En lo relativo al tópico contractual, enfatizó que es un considerable impedimento al sistema el hecho de que los contratos, a ocho años de la puesta en marcha del Transantiago, no sean todavía óptimos, persistiendo en tales instrumentos anomalías de operación, lo que conduce a que, por ejemplo, existan buses vacíos “en tránsito”, haciendo un recorrido meramente comercial, provocando una acumulación de buses, aumentando los tiempos de espera en los paraderos y recorridos. Todo lo anterior, además, teniendo presente que cada renegociación de tales convenciones implica compensación.

V. Propuestas en este escenario

En este ámbito, sugirió tres alternativas: la creación de una empresa pública que opere buses, la ampliación del giro de Metro o la conformación de una empresa pública de transporte público.

En efecto, explicó que existen varias experiencias de esta naturaleza alrededor del mundo:

- Berlín, Zürich, München: la empresa pública de transporte público planifica y opera buses y trenes urbanos integradamente.
- Sydney: los buses son operados por un sistema mixto público-privado.

En la misma línea, posteriormente destacó las ventajas de la operación pública de buses Transantiago:

- El Estado no se defraudará a sí mismo, en el entendido de que no aumentará los costos, en términos considerables, de manera artificial.
- Se contaría con una estimación más precisa de los costos, disminuyendo la asimetría de información actualmente existente entre el Estado y los operadores.
- Permitiría comparar la eficiencia de los operadores públicos y privados.

Por último, para concluir su presentación, abordó el tema de la eficiencia comparativa entre sistemas públicos y privados,

expresando que la literatura internacional no es conclusiva. Lo anterior, en tanto algunos estudios advierten que el operador privado tiene costos menores, mientras que otros no observan diferencias significativas.

Así, un sector relevante de los autores sostiene que la eficiencia de los privados depende del tipo de contrato y de los incentivos a los cuales se les somete. De ese modo, propuso generar una licitación futura competitiva, eliminando las barreras de entrada dadas por la problemática de los terminales, sugiriendo que sea el Estado el propietario de estos últimos.

Presentación del señor Juan Carlos González, Abogado experto en subsidios al transporte público

El señor Juan Carlos González inició su presentación señalando que esta última giraría fundamentalmente en torno a la configuración legal de la iniciativa. Sin perjuicio de eso, comenzó su exposición indicando las razones que justifican el subsidio del transporte público. En efecto, explicó que aquél responde a necesidades básicas, de creación de industria, de calidad de vida, sin perjuicio de su vinculación, asimismo, con temáticas como salud, medio ambiente y comunidad.

A su turno, indicó que a medida que tales finalidades van evolucionando, se requieren más recursos para incorporar mejores activos al sistema, tales como buses nuevos, mayor frecuencia y regularidad, generación de información con canales de atención a los usuarios, menor número de accidentes, formalización de trabajadores y desarrollo laboral e infraestructura de punta, siempre en la búsqueda de mayores beneficios sociales.

En ese sentido, indicó que todo lo anterior requiere de un alto financiamiento, máxime si no se pretende aumentar la tarifa general.

Indicó, no obstante lo señalado, que por las razones expresadas la forma correcta de diseño de un sistema de transporte público es determinar claramente las metas a las cuales apuntará para luego fijar la forma de financiamiento. De ese modo, explicó que el subsidio es sólo una herramienta más, existiendo casos como Francia, en los cuales se utilizan mecanismos de distribución de renta para solventar parte de los gastos del transporte público, destinando una proporción de las asignaciones de movilización de los trabajadores a este respecto.

Por otra parte, mediante las tablas que a continuación se presentan, expresó la evaluación del transporte público, por parte de la población.

Resultados PXI 2014

Evaluaciones por atributos según sectores:

La evaluación por atributo según sea el sector puede cambiar significativamente. Si bien existe sectores, como el gas, las clínicas, baños y pago de cuentas que destacan por tener tanto un PDI alto así como una evaluación por dimensiones alta, existen otros sectores como los servicios públicos que si bien son bastante efectivos en las interacciones con los ciudadanos son complejos y no muy agradables. En las tablas más abajo se visualiza el desempeño de los mejores y peores sectores por dimensión:

PDI por dimensiones sectores mejor desempeño de Chile

SECTOR	Efectivo	Fácil	Agradable	PDI
GAS	83,3%	77,8%	80,0%	80,4%
CLÍNICAS	81,8%	76,9%	76,6%	78,4%
BANCOS	78,0%	75,5%	77,8%	77,8%
PAGO DE CUENTAS	81,0%	72,7%	73,3%	75,4%
ESCRICIONES DE SERVICIO	80,5%	70,4%	73,3%	74,9%
LÍNEAS AERÉAS	76,8%	69,6%	70,7%	72,4%
MEJORAMIENTO PARA EL HOGAR	71,7%	68,3%	68,9%	69,3%
MARCAVAS	72,2%	67,6%	68,4%	69,4%
SUPERMERCADOS	69,9%	66,2%	67,3%	68,0%
TELÉFONOS PASADO	68,0%	66,3%	65,0%	66,4%
CENTROS DE SALUD	68,2%	62,4%	64,2%	65,0%
SANTORIAS	62,0%	58,9%	58,8%	59,9%
BANCA RESOL	61,7%	58,7%	58,8%	59,7%
TENDAS POR DECORAMIENTO	61,3%	57,5%	57,4%	58,7%

TOTAL NACIONAL 69,6%

PDI por dimensiones sectores peor desempeño de Chile

SECTOR	Efectivo	Fácil	Agradable	PDI
TALENTAS COMERCIALES	58,6%	56,8%	57,2%	57,6%
SERVICIOS PÚBLICOS	49,7%	46,6%	48,9%	54,9%
SANRE / FONASA	54,3%	51,7%	50,2%	54,3%
BUSES INTERURBANO	51,2%	47,8%	51,3%	50,0%
ENERGÍA ELÉCTRICA	54,6%	51,8%	50,5%	52,3%
APP	51,4%	47,4%	50,4%	49,8%
TELÉFONOS MÓVIL	50,2%	50,2%	45,8%	48,8%
PRESTADORES DE SALUD	44,9%	36,8%	35,2%	38,9%
AUTOPistas URBANAS	42,7%	32,5%	35,8%	37,1%
TRANSPORTE PÚBLICO	36,7%	36,3%	36,4%	33,0%

TOTAL NACIONAL 52,1%

ANEXO 1

EVOLUCIÓN POR MARCAS PYU SEGUNDO SEMESTRE 2012 A SEGUNDO SEMESTRE 2014															
Sector	Marca	9-2012 y b	9-2013 y b	9-2013 y b	9-2014 y b	Sector	Marca	9-2012 y b	9-2013 y b	9-2013 y b	9-2014 y b				
APP	2013	2013	2014	2014	SAPE / FONASA	2013	2013	2014	2014	MEJORAMIENTO PARA EL POCAR	2013	2013	2014	2014	
	2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014	
	2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014	
	2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014	
	2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014	
AUTOPISTAS URBANAS	Aut. Central	24.1%	24.4%	21.4%	21.4%	PAGO DE CUENTAS	2013	2013	2014	2014	PRESTADORES DE SALUD	2013	2013	2014	2014
	Aut. Norte	24.2%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
BANCA RETAL	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	SANTERIAS	2013	2013	2014	2014	SERVICIOS PUBLICOS	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
GRANDES BANCOS	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	SUPERMERCADOS	2013	2013	2014	2014	TELEFONIA MOVIL	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
BANCOS MEDIANOS	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	TELEVISION PAGADA	2013	2013	2014	2014	TENDAS POR DEPARTAMENTO	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
CAJAS DE COMPENSACION	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	TRANSPORTE PUBLICO	2013	2013	2014	2014	TRIPLE PACK	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
CENTROS DE SALUD	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	GAS	2013	2013	2014	2014	TARJETAS COMERCIALES	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
CLINICAS	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
ENERGIA ELECTRICA	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
ESTACIONES DE SERVICIO	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
FARMACIAS	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
BOLSA (ALFONSO)	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014	BOLSA (ALFONSO)	2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014
	Aut. Sur	24.3%	24.4%	21.7%	21.7%		2013	2013	2014	2014		2013	2013	2014	2014

En este punto, destacó que el transporte público regional tiene una mejor evaluación que el de Santiago, lo que obedece, a su criterio, a que en el primer caso la tarifa cobrada alcanza a financiar tal sistema.

Por consiguiente, afirmó que el subsidio no es lo determinante para evaluar la calidad del transporte público sino que el financiamiento global del mismo.

I. Oportunidades de mejora en el actual proyecto de ley

A este respecto, indicó que era esperable la propuesta del Ejecutivo para aumentar los recursos del Transantiago, en tanto la ley N° 20.378 del año 2013, se diseñó con una petición adicional de financiamiento, en la medida que se pretendan mejoras en la calidad del sistema. En efecto, agregó, para ello se encarga un estudio externo bianual que, posterior a su confección, se envía al Ministerio de Hacienda para su

incorporación al proyecto de Ley de Presupuestos, lo anterior, consagrado en el siguiente artículo:

Inciso final del artículo 3º transitorio de la ley N° 20.378:

“El Panel de Expertos creado en el artículo 14º de esta ley, cada dos años y a partir del año 2014, convocará a entidades especializadas a la realización de un estudio de evaluación externa al sistema de transporte público remunerado de pasajeros de la Provincia de Santiago y de las comunas de San Bernardo y Puente Alto, sobre la base de objetivos específicos concordados entre el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y el Ministerio de Hacienda. Lo anterior, con el objeto general de evaluar el funcionamiento del sistema, su eficiencia, sus costos y la pertinencia y montos de los subsidios y aportes establecidos en esta ley, en base a lo cual podrá proponer un ajuste a los montos de subsidio, para su consideración en la discusión del correspondiente proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público. El citado estudio deberá ser entregado a más tardar el 31 de agosto del respectivo año, y tendrá carácter público.”

A su vez, señaló que la iniciativa en estudio propone una nueva metodología de reajuste del subsidio permanente, en base a un indexador de costos. En esa línea, sugirió hacer extensivo dicho esquema a las regiones reguladas.

II. Ampliación formas de regulación

El proyecto de ley en discusión crea nuevas formas de regulación, denominadas “condiciones de operación y/u otras equivalentes”; las cuales ya se mencionan en la actual ley N° 20.378, a propósito de los subsidios, en su artículo 3º B, pero la iniciativa en debate les da un alcance nuevo, relacionándolas con: bienes afectos, servicios complementarios, sistema de compras públicas, expropiación consentida de predios, interés público, calidad, obras públicas menores y operación de buses por parte de Metro S.A.

No obstante ello, añadió, el proyecto no define conceptualmente a tales condiciones, por lo que propuso definir estas modalidades y determinar su alcance.

III. Ampliación giro de Metro S.A. a operación de Buses

Expresó que en este acápite corresponde distinguir tres discusiones. La primera, relativa a si el transporte público debe ser prestado por una entidad estatal. La segunda, concerniente a si dicho organismo pudiese ser el Metro. Y la última, referente a las condiciones en

que tal empresa compite respecto del resto del mercado, a su criterio, el punto más relevante en debate, sugiriendo un marco regulatorio claro y definido al respecto en el texto del proyecto, determinando las modalidades en las que ejercerá sus funciones la entidad en comento. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en los numerales 21 y 22 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

En esa línea, propuso considerar que Metro, por el momento, sólo actúe como administrador provisional, y que, posteriormente, introduzca reformas a su giro, como las contenidas en la iniciativa en estudio, las que se incorporen a un modelo explícito de transporte público en un proyecto de ley separado.

IV. Actualización de la ley N° 20.720

Expresó que tal actualización es correcta, pero necesita corregir la referencia a la “calidad de deudor en un proceso concursal”, lo que genera problemas, ya que, de acuerdo a la ley N° 20.720, dicha calidad puede terminarse rápidamente, por ende, la iniciativa despliega sus efectos en este ámbito en etapas muy tempranas del proceso concursal.

Por consiguiente, sugirió, en línea con lo informado por la Excma. Corte Suprema, acotar la regulación sólo al caso de la liquidación forzosa, al momento de la resolución de liquidación, de acuerdo al artículo 129 de la mencionada ley.

V. Otras propuestas

Para finalizar su presentación, sugirió, asimismo, las siguientes propuestas:

- En el inciso tercero transitorio, el incremento de 5% a 10% debe referirse también al aporte especial adicional.
- Aplazar los compromisos de la ley N° 20.696 con las regiones.
- Mitigar el esquema de discriminación respecto del transporte rural de la Región Metropolitana.
- Permitir la ejecución del Fondo de Apoyo al Transporte Regional (FAR) más allá del año 2024.
- Eliminar para el año 2015 la restricción a la rebaja de tarifa.

- Autorizar a los Ministerios sectoriales para financiar programas de apoyo mediante subsidio a la demanda.

- Hacer extensiva facultad de negociar perímetros de exclusión al sistema de Transantiago.

Finalizadas las presentaciones, los Honorables señores Senadores miembros de la Comisión realizaron las siguientes observaciones y preguntas:

El Honorable Senador señor Allamand, indicó que la exposición del señor Basso, a su juicio, despejó rápidamente un problema, esto es, la necesidad de contar con un subsidio al transporte público, lo que ya no es un tema controvertido.

Posteriormente, dejó planteadas las siguientes observaciones:

La primera, considerar si el actual servicio se condice tanto con el monto del subsidio a la fecha, como con el que la iniciativa pretende adicionar.

La segunda, en relación con lo expuesto, de igual forma, por el señor Basso, referente a la combinación Metro-Bus, a fin de determinar si la configuración existente es correcta o inapropiada.

La tercera, destacando que si bien no tiene ninguna objeción a que se cree una empresa pública de transporte de buses, no aprobará que dichas funciones sean encomendadas al Metro, solicitando saber si existe alguna ventaja comparativa para que dicha entidad realice tal rol, subrayando que, a su juicio, ello debiese ser tratado en un proyecto distinto.

Por último, en cuarto lugar, determinar el impacto de la futura inauguración del Rancagua Express y del Melitren en el actual sistema, así como la forma de absorber tal demanda.

El Honorable Senador señor Letelier, recalcó la importancia de contar con adecuada información acerca de las distintas realidades que presentan los diferentes concesionarios del Transantiago, ya que ello se relaciona directamente con el costo que soporta el Estado en este punto, existiendo considerables distorsiones en la forma en que cada uno de aquéllos opera en el sistema, problemática que debe ser asumida y regulada.

Por otra parte, concordó con el señor Basso respecto a lo inadecuado que resulta el concepto de “déficit” en el ámbito referente a los costos de un sistema de transporte público y los recursos proporcionados vía subsidios, sin perjuicio de observar que estos últimos, en una medida no menor, son destinados a obras de infraestructura, especialmente del Metro, lo que desarticula el financiamiento de tal sistema. A su vez, agregó, ello genera una alteración en el destino de los fondos espejos hacia regiones, ya que la ejecución del financiamiento a estas últimas, precisamente, abarca a materias distintas a cuestiones operacionales.

El Honorable Senador señor Ossandón, enfatizó la necesidad de contar con un análisis más cercano entre la teoría y la práctica en el examen del particular, incorporando el sentido común de los usuarios en los planteamientos que se propongan. Ejemplificó lo anterior, mencionando que en muchos lugares de Santiago, donde efectivamente existe acceso tanto a buses como a Metro, la población utiliza en mucha mayor medida a este último, en su opinión, debido a la confianza que aquel medio le otorga.

Concluyó señalando que debe estudiarse en profundidad las distintas extensiones que se realicen del Metro, atendiendo a la necesidad efectiva de transporte de pasajeros por esta vía a distintos sectores, evaluando, asimismo, si ello puede ser complementado o suplido por los demás medios de transporte, incluidos los taxis colectivos.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi, explicó que el gran desafío que el Transantiago debe asumir es la introducción de políticas de planificación en un modelo de ciudad desregulado.

Por consiguiente, añadió, es complejo el desarrollo de una política de transporte de superficie sin contar con la infraestructura y regulaciones adecuadas para ello, tales como vías exclusivas, tarificación vial, restricción por dígito, entre otras. Permitiendo que la vía pública recobre, valga la redundancia, su valor de bien público en términos eficientes y sustentables.

En tal sentido, subrayó como prioridad el desarrollo integral de una visión de ciudad, en donde se interconecten diversos elementos de desarrollo.

En esa misma línea, destacó que el modelo impulsado por Metro ha sido exitoso ya que, en su opinión, evita las distorsiones del uso individual de la vía pública. Lo anterior, no obstante que su desarrollo deba complementarse con el esquema de buses, estando de

acuerdo en este punto con lo planteado por el señor Basso, permitiendo viabilizar ambas tecnologías de forma coherente.

Sin perjuicio de lo anterior, enfatizó que es imprescindible contar con subsidios al sistema, en virtud de que es un requisito fundamental para desarrollar un transporte público adecuado y de calidad.

Presentación del Presidente del Directorio de Metro S.A., señor Ricardo Azócar

El señor Ricardo Azócar, inició su exposición destacando que Santiago tiene una superficie de 867 kilómetros cuadrados y 6,5 millones de habitantes, por lo tanto, explicó, sin perjuicio de ser una ciudad muy poblada es, además, de considerable extensión territorial, constituyendo ello un factor de complejidad en la planificación del transporte público de la urbe.

Sumado a lo anterior, indicó los siguientes datos de la capital, a fin de hacer presente las dimensiones de la misma, con la finalidad de entender la envergadura de la problemática del sistema:

- US\$ 14.000.- (catorce mil dólares estadounidenses) por habitante.

- 2,6 viajes diarios/habitante.

- 1,3 millones vehículos privados.

- 0,2 vehículos/habitantes.

En esa línea, mencionó que las proyecciones de la ciudad para el año 2020 son las que a continuación se presentan:

- 8 millones de habitantes.

- 3 viajes diarios/habitante.

- 3,6 millones de vehículos privados.

- 0,5 vehículos/habitante.

I. Transporte Público integrado de Santiago (Bus-Metro)

respecto: A continuación, se refirió a las cifras diarias a este

- 4 millones de viajes.
- 6,2 millones de validaciones.
- 1,6 etapas por viaje.

En este punto, subrayó que el análisis de la repartición modal de tales viajes, arroja que un 30% de ellos se realiza sólo en Metro, un 35% en combinación Metro-Bus y un 37% sólo en bus.

De igual forma, mencionó que en este punto existe un medio de pago que permite la integración física y tarifaria, presentándose una recaudación anual superior a los US\$900.000.000.- (novecientos millones de dólares estadounidenses) en virtud de más de doscientos ochenta millones de transacciones al año.

II. Metro: Historia de futuro

En lo concerniente a la evolución histórica de la entidad, presentó la siguiente cronología:

- El 22 de enero de 1974 se crea la Dirección General de Metro, como parte del Ministerio de Obras Públicas, mediante el Decreto Ley N° 257.

- El 28 de enero de 1989 fue publicada la ley N° 18.772, que autorizó la transformación de la Dirección General de Metro, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, en Sociedad Anónima.

- A la fecha, el Metro de Santiago pertenece al Sistema de Empresas SEP. Teniendo dos accionistas, a saber, CORFO y el Estado de Chile, este último representado a través del Ministerio de Hacienda.

III. Estado de la operación

A este respecto, expresó que durante el año 2014, Metro realizó 667 millones de viajes, lo que representa un aumento de un 0,12% en comparación al mismo periodo de 2013. De esta forma, agregó, se registraron 773.351 más traslados en la red que el año anterior.

A su vez, mencionó que el 31% de los viajes durante el año 2014 se realizó en horario punta, mientras que un 69% se efectuó en horario valle.

Destacando, asimismo, que el año pasado la afluencia promedio de pasajeros en día laboral fue de 2.387.000.

Por otra parte, en lo relativo al desarrollo de Metro, precisó que dicho proceso se realiza con, quizás, la más importante obra de infraestructura efectuada en el país, esto es, la construcción de las nuevas líneas 3 y 6, las cuales, junto con las extensiones de algunas otras de las líneas, representarán un 45% de crecimiento de la entidad estatal al año 2020.

En efecto, estos proyectos implicarán:

- 46 nuevos kilómetros de red.
- 35 estaciones.
- 61 nuevos trenes con aire acondicionado.
- Más de 150 millones de viajes al año.
- Aproximadamente US\$ 3.931.000.000.- (tres mil novecientos treinta y un millones de dólares estadounidenses) de inversión.
- 13 comunas beneficiadas.
- Cerca de 1,6 millones de habitantes potencialmente beneficiados.

Para concluir el punto, indicó que al 30 de junio del año en curso, la construcción de las líneas 3 y 6 presentaban un avance estimado de un 42,2%.

IV. Mirada de futuro

En este acápite, señaló que los objetivos planteados en materia de ejecución de proyectos, excelencia operacional, sustentabilidad financiera y salud organizacional, en su opinión, han sido de buena forma logrados, ya que Metro puede hoy exhibir bajas tasas de fallas.

V. Proyecto de ley en estudio

Expresó que la iniciativa en discusión propone habilitar al Metro para operar buses, a fin de que el sistema cuente con un operador de última instancia, permitiendo, asimismo, contar con una entidad benchmark, facilitando de igual forma la integración bus-Metro.

En esa línea, contrastó el giro actual de la empresa con la ampliación que el proyecto de ley en discusión introduce:

a. Giro actual. Ley N° 18.772

Artículo 1°

“Autorízase al Estado para desarrollar actividades empresariales de servicio público de transporte de pasajeros, mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos y suburbanos u otros medios eléctricos complementarios y servicios anexos”.

Artículo 2°

“(…) La sociedad anónima tendrá por objeto la realización de todas las actividades propias del servicio de transporte de pasajeros en ferrocarriles metropolitanos u otros medios eléctricos complementarios y las anexas a dicho giro, pudiendo con tal fin constituir o participar en sociedades y ejecutar cualquier acto u operación relacionados con el objeto social (…)”.

b. Giro propuesto

En el artículo 1° se intercala entre la palabra “complementarios” y la expresión servicios anexos la oración “mediante buses y taxibuses de cualquier tecnología, que presten servicios de transporte público de pasajeros en superficie”, resultando el siguiente texto:

“Autorízase al Estado para desarrollar actividades empresariales de servicio público de transporte de pasajeros, mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos y suburbanos u otros medios eléctricos complementarios mediante buses y taxibuses de cualquier tecnología, que presten servicios de transporte público de pasajeros en superficie y servicios anexos”.

A su turno, se agrega un nuevo inciso tercero al artículo 2° del siguiente tenor:

“En el caso del transporte de superficie mediante buses u otros vehículos de cualquier tecnología, la sociedad podrá prestar los servicios de transporte público de pasajeros bajo un régimen de concesión de uso de vías de conformidad a la ley N° 18.696 u otra modalidad”.

VI. Comentarios

Es conveniente explicitar, agregó, que la actividad de transporte mediante buses pueda ser asumida indistintamente por Metro S.A. o por una empresa filial o coligada.

Ello permite separar lo que Metro de por sí genera respecto de los costos asociados a las nuevas funciones, posibilitando, a su vez, un adecuado accountability del sistema, una compatibilización con el giro exclusivo exigido a concesionarias y una coherencia respecto de lo dispuesto en la ley N° 18.772, la cual habilita al Metro para constituir o formar parte de otras empresas.

De esa forma, concluyó su presentación proponiendo agregar, al final del nuevo inciso 3° del artículo 2°, el siguiente texto:

“(...) directamente o a través de una empresa filial o coligada, en los términos indicados en el inciso precedente”.

Luego de la exposición referida, los Honorables señores Senadores miembros de la Comisión efectuaron las siguientes preguntas y observaciones:

El Honorable Senador señor Allamand, preguntó cuál sería la ventaja comparativa de Metro S.A. para operar un sistema de buses, destacando, por el contrario, que hoy existen las condiciones suficientes para crear una empresa pública de transporte, lo que, a su juicio, evitaría las tensiones y complicaciones con los actores del sector resultantes de seguirse la primera alternativa.

Por otra parte, solicitó al señor Azócar referirse a las condiciones en las cuales se encuentra Metro hoy para abordar la futura demanda proveniente de la inauguración del Rancagua Express.

El Honorable Senador señor De Urresti, destacó los márgenes de inversión de la entidad estatal, cuestión que refleja, a su criterio, la inequidad y el centralismo en nuestro país.

Posteriormente, manifestó que, contrario a lo señalado por el Honorable Senador señor Allamand, estima conveniente la ampliación del giro del Metro, en tanto la creación de una empresa estatal en este rubro, a su juicio, no sería considerada favorablemente por la oposición.

Por último, preguntó qué consecuencias acarrearía, en lo relativo al transporte de pasajeros en el Metro, la mencionada ampliación de giro.

El Honorable Senador señor Ossandón, comenzó su intervención señalando no entender la lógica bajo la cual la iniciativa gira. Lo anterior, en tanto estimar que no resulta adecuado, en su opinión, recargar de mayores funciones al Metro si este último, actualmente, ya sufre importantes consecuencias negativas del modesto desempeño del sistema de buses.

Por su parte, se manifestó contrario a incluir el tópico en discusión en la estructura del presente proyecto, resaltando que tanto esta materia, como el tema referido al reembolso de los taxis, debiesen ser tratados en iniciativas diferentes.

Sin perjuicio de lo anterior, recalcó que cualquier proyecto que proponga una ampliación del giro del Metro debe considerar las implicancias y riesgos de una eventual competencia desleal entre este último y las empresas, en virtud de las facultades excepcionales con las que cuenta la entidad estatal.

Por último, subrayó que las distintas ideas que se planteen respecto al transporte público deben tener presente el sentido común de los usuarios y la experiencia acumulada por estos últimos durante los años de funcionamiento del sistema.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi, señaló que, a su juicio, los distintos temas regulados por el proyecto de ley en debate se encuentran estrechamente ligados, en tanto abordar un problema sistémico, siendo insoluble cualquier planteamiento que no considere integralmente la vinculación bus-metro.

En ese sentido, añadió, la gran complicación actual en esta materia viene dado por el uso desregulado del automóvil, factor al cual, a diferencia de los buses, Metro no se ve enfrentado, sin perjuicio de que el segundo dependa, en parte considerable, de los primeros para el acercamiento de pasajeros, lo que evidencia la fundamental complementariedad de ambas tecnologías.

Así, señaló como necesario continuar fortaleciendo la combinación entre esos dos medios, no obstante añadir a otros como las bicicletas, cuyo uso en los últimos años se ha incrementado progresivamente. Todo lo anterior, a fin de mejorar la accesibilidad e integralidad del sistema.

El Presidente del Directorio de Metro S.A., señor Ricardo Azócar, respondiendo, en primer lugar, la pregunta formulada por el Honorable Senador señor Allamand, indicó que las ventajas comparativas de Metro se explican, en un sentido relevante, por referencia a

experiencias históricas de la entidad, existiendo una sinergia considerable en las primeras implementaciones de la integración Bus-Metro (Metrobus).

Por consiguiente, prosiguió reafirmando su postura de que Metro puede llevar a cabo las funciones propuestas por la iniciativa, a través de una empresa filial o coligada, posibilitando un accountability separado.

Por otro lado, en lo concerniente a la pregunta acerca del Rancagua Express, indicó que la entidad estatal está analizando, junto con la Dirección de Transporte Metropolitano, ideas para abordar de buena forma el aumento de demanda que ese proyecto conllevará, destacando que, en términos de capacidad de transporte, el Metro está facultado para absorber de buena forma tal tarea, existiendo un desafío pendiente en materia de infraestructura, sobre lo cual se está trabajando.

Por su parte, respecto a las observaciones efectuadas por el Honorable Senador De Urresti, explicó que la magnitud de las cifras responde a la envergadura de las dimensiones de Santiago, sin perjuicio de estar de acuerdo con las dificultades que las regiones del país presentan al respecto, señalando que la solución a aquéllas viene dada, más que por restringir los fondos de la capital, por un esfuerzo conjunto hacia una mayor descentralización de los recursos en esta área.

A su turno, explicó que el problema de la distribución de la carga de pasajeros en el Metro requiere de una solución gradual, en la medida que puedan resolverse las distintas aflicciones del sistema. En efecto, al permitir que la sociedad anónima estatal opere buses, facilitará resolver el problema de asimetría de información entre el Estado y los concesionarios, pudiendo verificarse los costos reales de funcionamiento, sin perjuicio de que el Metro se constituya, además, en un operador de última instancia.

En lo concerniente a las preguntas del Honorable Senador señor Ossandón, afirmó que Metro fue pionero en la integración tarifaria entre este último y los buses, fomentando así la combinación entre ambos medios, lo que no quiere decir que no pueda hacerse cargo de las nuevas funciones propuestas por la iniciativa, precisamente, porque la entidad se encuentra en condiciones de profundizar tal proceso.

Tal situación, agregó, está en estrecha vinculación con el sentido común empleado por los usuarios del sistema, los que, ya sea de forma exclusiva o en combinación con buses, utilizan con alta regularidad la plataforma ofrecida por Metro.

Por último, y en lo relativo a las observaciones realizadas por el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor

Girardi, expresó que se están generando nuevas guarderías de bicicletas en algunas estaciones a fin de fomentar la conectividad entre los dos medios de transporte.

Presentación de la Asociación de Conductores no Propietarios de Coquimbo

El Delegado y Vocero de la Asociación de Conductores no Propietarios de Coquimbo, señor Mauricio Rojas, expresó el desacuerdo del gremio respecto de la configuración adoptada por el reembolso contemplado en la iniciativa, ya que este último está destinado a los propietarios de los taxis colectivos.

Así, señaló que dicho reembolso fue el fruto de un acuerdo entre el Gobierno y la Confederación Nacional de Taxis Colectivos, en el cual, frente a la negativa del Ejecutivo a la reducción, para los segundos, del impuesto específico a los combustibles, se generó, en su opinión, a modo de compensación, el referido beneficio.

A su turno, precisó, el concepto de reembolso responde a la idea de una devolución de dinero a quien haya gastado una determinada suma en un ítem específico. Por consiguiente, agregó, si la lógica del acuerdo descrito fue morigerar el impacto del pago del impuesto referido, lo razonable es que tal reembolso beneficie a quien directamente sufraga este último tributo, a saber, el conductor del taxi del colectivo y no el propietario del mismo.

En efecto, en esa línea, destacó que el 60% de los conductores de dichos medios de transporte no corresponden a los dueños de los mismos, lo que refuerza la idea antedicha.

Por otro lado, mencionó que el beneficio en comento se ha otorgado por parte de las autoridades en dos ocasiones anteriores, uno durante el primer gobierno de la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, y el segundo durante el gobierno del ex Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique, en este último caso, explicó, se acordó la forma en que el reembolso llegase a los conductores no propietarios, exigiéndose a los dueños que suscribieran una declaración jurada indicando si mantenían bajo su cargo conductores (no propietarios), de ser ello afirmativo, se debía proceder a inscribir a estos últimos, a fin de que también recibieran el beneficio.

En consecuencia, subrayó como justo y razonable que el reembolso asista de igual forma a quien soporta directamente el pago del combustible, siendo ello coherente, además, con lo propuesto por los Honorables Senadores señores Navarro y Quintana y por el ex Senador

señor Gómez en el proyecto de acuerdo de su autoría, aprobado en el contexto de la discusión del anterior beneficio entregado. Destacando, asimismo, las palabras del Honorable Senador señor Pizarro hacia el Ministro del ramo de la época, en donde señaló que cualquier acuerdo al respecto debía considerar el presente punto.

Por último, y por otra parte, se refirió a la discusión del proyecto relativo a la prórroga de la suspensión de inscripciones en el Registro del parque de taxis colectivos (Boletín N° 9.816-15), el cual sugirió aprobar contemplando las condiciones actuales que dispone la ley N° 20.474 en vigor, a saber, la facultad del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para que, en casos calificados técnicamente, se puedan autorizar nuevas inscripciones.

Presentación del Consejo Regional Sur del Transporte Mayor (CORESUR)

El Presidente del Consejo Regional Sur del Transporte Mayor (CORESUR), señor Juan Quilodrán, comenzó su exposición indicando que el objetivo de la misma es presentar, dado el nuevo escenario normativo propuesto a nivel nacional por el Ejecutivo, la posición, preocupación y aprehensiones de la entidad que preside respecto del proyecto de ley en estudio, el cual, afirmó de aplicarse en los términos a la fecha aprobado, afectará e impactará directamente el desarrollo de las actividades del transporte público remunerado de pasajeros en las ciudades del sur de nuestro país.

Por su parte, explicó que CORESUR es una organización gremial de carácter nacional, que agrupa a empresas y asociaciones del transporte urbano mayor de las ciudades de Concepción, Temuco, Valdivia, Osorno, Puerto Montt y Castro.

A su vez, expresó que la organización que representa es estrictamente regionalista, y por principio, apoyan y participan de todas las iniciativas ministeriales que apuntan a regular, ordenar, mejorar y modernizar la eficiencia y calidad del servicio prestado a los usuarios del sistema, entendiendo que el desafío es constantemente mejorar los estándares de comodidad, confiabilidad y seguridad en las prestaciones de transporte.

Por ello, agregó, CORESUR apoya todas las iniciativas a este respecto, siempre y cuando ellas se apliquen con un apoyo económico estatal, respetando y teniendo presente la importancia de la actividad autobusera en la historia y el desarrollo económico y social de las pequeñas y grandes ciudades de Chile, a las cuales han prestado servicios durante los últimos 50 años en forma especial, satisfaciendo necesidades de

los sectores poblacionales más humildes y alejados de los centros comerciales. Lo anterior, señaló, asistiendo en forma especial a los estudiantes de la enseñanza media y superior mediante la tarifa rebajada y gratis a los niños de la enseñanza básica, sin perjuicio de la competencia al respecto llevada a cabo por los taxis colectivos.

Habiendo hecho presente lo anterior, expresó que en el mes de octubre del año pasado, en virtud de lo dispuesto en la Ley de subsidio nacional vigente y haciendo uso de la facultad explicitada en el artículo 4° transitorio de la ley N° 20.696, el gremio inició procesos de conversaciones con los secretarios regionales respectivos para estudiar la implementación de los “perímetros de exclusión” propuestos por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que tienden a instalar mejoras sostenidas en la forma en que los servicios pueden dar pasos concretos para incrementar la calidad de los mismos, logrando un avance sustantivo en la experiencia de viaje de nuestros usuarios, incluyendo la rebaja de la tarifa adulta.

En efecto, añadió que este último era el contexto de diálogo en el cual se encontraba el gremio cuando se advirtieron los cambios legales expresados en el Mensaje enviado a la Cámara de Diputados, en donde se incorporan, a su criterio, normas que modelan, impactan y afectan notablemente la misma condición de operación.

De ese modo, mencionó que el Mensaje Presidencial propone entregar nuevas y amplias facultades al Ministerio de Transportes, entre otras:

a. Reducir las barreras de entrada a nuevos operadores del transporte.

b. La expropiación de terminales de regiones.

c. La facultad de que sólo el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y no los operadores de transportes, pudiesen contratar los servicios complementarios en los perímetros de exclusión.

Así, el cambio normativo propuesto, condujo a CORESUR a suspender los procesos de negociaciones de los perímetros de exclusión con las máximas autoridades del Ministerio del ramo, tanto a nivel regional como nacional, acordando buscar apoyo en la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados, en la cual, por invitación de su Presidenta, expusimos las problemáticas antes mencionadas en la sesión de fecha 2 de junio del año en curso, haciendo presente las dificultades que tales medidas acarrearían en la estabilidad de nuestras empresas de transportes de regiones.

A su turno, explicó que en virtud de los argumentos referentes a: modificar y eliminar la amenaza de expropiación de nuestro terminales, la contratación de servicios complementarios y la reducción de barreras de entrada a nuevos operadores en regiones, se logró un gran respaldo de la mayoría de los Honorables señores Diputados de la Comisión, los cuales, en tal sesión, acordaron no votar la idea general de legislar del proyecto de ley hasta que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones estudiara y analizara sus propuestas.

De esa forma, el pasado martes 9 de junio, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo, después de reunirse con el directorio de CORESUR en el Congreso Nacional para ratificar la aprobación de tales propuestas, ingresó a la sesión de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados para presentar las respectivas indicaciones, que permitieran morigerar las dificultades antes señaladas. Con esta gestión favorable del Sr. Ministro, destacó, quedó superado el impasse generado entre dicha Cartera y el gremio.

Posteriormente, solicitó el apoyo de los Honorables señores Senadores miembros de la Comisión para que, a través de una indicación, se proponga una modificación del artículo 4° transitorio de la ley N° 20.696, relativo a la duración máxima que tendrá la aplicación del perímetros de exclusión. A este respecto, destacó tener presente dos consideraciones:

a. La Contraloría General de la República tomó razón de la Resolución 130-2014, referida al formato tipo de los perímetros de exclusión, quedando totalmente tramitada el 24 de junio pasado, recibiendo CORESUR una copia de la misma en el mes de julio del presente año.

b. El perímetro de exclusión, como instrumento de regulación y ordenamiento del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, contiene exigencias técnicas y administrativas de envergadura, las cuales presentan dificultades para su observancia, tales como:

- Garantías de fiel cumplimiento de costos considerables.
- Indicadores de cumplimiento de frecuencia, regularidad y puntualidad.
- Sistema de control AVL (automatic vehicle location).

- Contratación de un operador tecnológico.

Además de dichos requisitos, agregó, se deben sumar:

- La propuesta de una rebaja tarifaria adulta poco adecuada, a saber, \$40.- (cuarenta pesos) para Temuco y \$50.- (cincuenta pesos) para Valdivia.

- La grave carencia de conductores profesionales.

- La poca regularización y ordenamiento del servicio de taxis colectivos.

- El rechazo al proceso de reajustabilidad de los montos del subsidio anual basado, hoy, en el IPC.

- La exigencia de garantías adicionales a la empresa operadora de transporte por los incumplimientos laborales y previsionales de los empresarios prestadores del servicio.

- La reducción de la antigüedad máxima de los buses.

- La preocupación del gremio, por el posible impacto en nuestra actividad económica de la reforma laboral.

- El escaso valor otorgado al subsidio mensual por bus, en algunos casos fundamentados en estudios de demandas del año 2012.

No obstante lo señalado, indicó que el proceso de negociación con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para buscar en conjunto las soluciones a las exigencias de los perímetros de exclusión, tiene un cambio fundamental luego de la realización del Congreso Nacional que CORESUR organizó en la ciudad de Puerto Montt, al cual fueron invitados, y participaron, el Subsecretario de Transportes y su equipo técnico, la Presidenta de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados, los Seremis de Transportes de las regiones de la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos, junto con los parlamentarios de las regiones del Consejo.

Así, reconoció que las máximas autoridades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones se han abierto a dialogar para aterrizar las exigencias, existiendo disposición para una implementación de las medidas de manera progresiva.

Por su parte, se refirió a la problemática del sector respecto del texto del artículo 4° transitorio de la ley N° 20.696, cuyo inciso segunda reza:

“Los perímetros de exclusión que se determinen en función de este artículo tendrán una duración máxima de cinco años, contados desde la fecha en que se encuentre totalmente tramitado el acto administrativo que lo apruebe, con posibilidad de prórroga hasta por un máximo de dos años, previo pronunciamiento favorable del Panel de Expertos, establecido en el artículo 14 de la ley N° 20.696.”

En consecuencia, afirmó, tal como está definido el precepto, las empresas operadoras de transporte tendrían una duración máxima de contrato de cinco años, siempre y cuando hayan cumplido satisfactoriamente con todas las exigencias y requerimientos de los perímetros de exclusión, teniendo presente, como se advierte, que la prórroga de dos años más es definida por el Panel de Expertos, cuya decisión estará en función del comportamiento de la empresa de transportes durante los cinco primeros años.

Por consiguiente, explicó, la gran interrogante que se presenta dice relación con la incertidumbre del período posterior a dichos plazos, sugiriendo al respecto recoger, dar reconocimiento y motivación a todos los operadores de transportes que hayan realizado su servicio de manera eficiente y eficaz.

Así, la propuesta del gremio apunta a tener un horizonte mínimo de siete años (base), más tres de prórroga, y la renovación automática por un nuevo período si el operador del transporte desempeña sus servicios de forma satisfactoria. Con ello, afirmó, se brinda tranquilidad a las inversiones, permitiendo la gradualidad en la instalación de algunas exigencias que conduzcan a mejorar el sistema de transporte público urbano de pasajeros.

Presentación de la Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (CONABUS)

El Presidente de la Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (CONABUS), señor Justo Álvarez, mencionó que la organización que preside agrupa a micro, pequeños y medianos empresarios del transporte rural y urbano en regiones.

A su vez, explicó que el transporte mayor de pasajeros, en las distintas ciudades del país, está inserto en encontrar las

soluciones acordes a los graves problemas que enfrentamos. Es así, añadió, que hoy se está trabajando con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a nivel central y regional, a fin de encontrar puntos de acuerdo para la implementación de los perímetros de exclusión.

En efecto, indicó que estos últimos implicarán la celebración y firma de contratos entre los operadores del transporte mayor y el Ministerio del ramo. Por consiguiente, conlleva un subsidio por parte del Estado y la contraprestación de un servicio de locomoción colectiva regulado por un tiempo determinado.

En esa línea, manifestó que en las distintas reuniones de trabajo con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, se ha avanzado en varias soluciones que posibilitan continuar con la discusión de esta materia, no obstante ser el período de duración del contrato uno de los mayores problemas que los operadores visualizan.

Lo anterior, en virtud de la problemática que involucra la aplicación del mencionado inciso segundo del artículo 4° transitorio de la ley N° 20.696, sobre lo cual se pronunció quien lo antecedió en la palabra.

De ese modo, indicó que dicha disposición coarta el incentivo a la renovación de los buses, puesto que sólo al finalizar el contrato, o en el mejor de los casos, al término de la prórroga, recién pudiesen recuperar la inversión inicial, generándose en tal oportunidad la inseguridad de la continuidad en la operación del servicio.

En esa línea, subrayó, tampoco es atractivo para las entidades bancarias, financiar la compra de buses con un contrato tan acotado, precisamente por el riesgo involucrado en el período ulterior a la vigencia de la convención. En consecuencia, agregó, la adquisición de buses nuevos para la renovación del parque se hace cada vez más difícil, producto, además, de los altos precios que ostentan actualmente estos vehículos.

Por consiguiente, a nombre de la organización que representa, propuso incluir una indicación que modifique el inciso segundo del artículo señalado, estableciendo que los contratos de perímetros de exclusión, que se implementen entre el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y los operadores de los servicios, tengan una duración inicial de siete años, contemplándose, a su vez, una prórroga de tres años más, todo lo anterior, sumado a un mecanismo que permita prolongar la continuidad del operador cuando la prestación del servicio de la empresa ha sido satisfactoria. Lo anterior, en virtud de un Reglamento que fije los parámetros con los cuales se mida tal dicha eficiencia.

Finalizó su presentación destacando que dicha propuesta se formula con el objetivo de dotar de seguridad a los operadores al momento de firmar los contratos de perímetros de exclusión, evitando que muchos pequeños empresarios puedan ver afectada su fuente laboral.

Presentación de la Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano de Superficie (ACTUS)

El Director Ejecutivo de la Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano de Superficie (ACTUS), señor **Víctor Barrueto**, comenzó su presentación indicando que la realidad actual de la cantidad de pasajeros diarios transportados se acerca a las siguientes cifras:

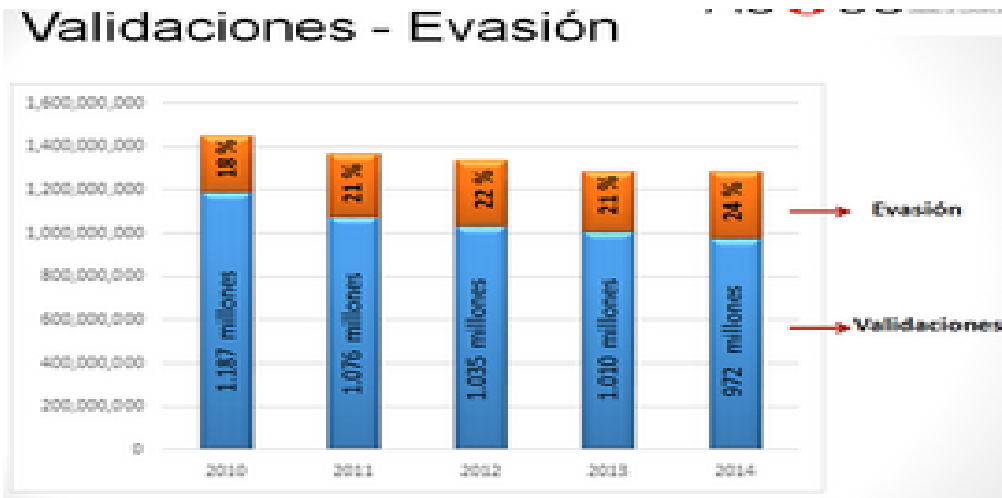
- Buses: 3.428.140; Metro: 2.321.254.

Lo anterior, tomando como referencia un día laboral del mes de noviembre del año 2014.

Posteriormente, y en referencia con el mencionado dato, destacó que la cobertura de la red de buses alcanza los 2.770 kilómetros, mientras que la del Metro sólo 103 kilómetros.

I. Validación – Evasión

Posteriormente, trató la problemática de la evasión en el sistema, en contraste con las validaciones en el mismo, mediante el siguiente gráfico:



En tal sentido, afirmó que el costo de la evasión para el sistema, en cálculo de las empresas operadoras alcanzó el año 2014 los US\$ 116.000.000.- (ciento dieciséis millones de dólares estadounidenses, equivalentes a \$66.201.000.- (sesenta y seis mil doscientos un millones de pesos)

A su turno, indicó que la caída en las validaciones se explica por el fenómeno antes referido en conjunto con la migración a otros modos de transporte, ello, explicado a través de la tabla que a continuación se presenta:

Validaciones	Ene-Jun 2014	Ene – Jun 2015	Diferencia	Caída
Metro	324.792.210	317.618.975	7.173.235	2,2%
Buses	469.966.542	451.706.079	18.260.463	3,9%
Sistema	794.758.752	769.325.054	25.433.698	3,2%

Consecuentemente, observó que el conjunto del sistema [metro + buses] está perdiendo validaciones, expresando que de seguir la misma tendencia para el final del año en curso habrá una pérdida acumulada de 50 millones de validaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, y en virtud de que en el 78% de los viajes en transporte público participan los buses, éstos merecen ser tratados acorde a su relevancia, destacando los siguientes recuadros:

Encuesta Origen-Destino 2012

Viajes	Solo Bus	Bus-Metro	Solo Metro
Porcentaje	52,4%	25,5%	22,2%

Satisfacción global con los recorridos del sistema



II. Primer análisis al subsidio del transporte público

a. Ingresos y egresos del sistema

A este respecto, explicó que los ingresos totales regulares del sistema en 2014 fueron por \$551.620.000.000 (quinientos cincuenta y un mil seiscientos veinte millones de pesos), mientras que los costos totales fueron de \$980.992.000.000 (novecientos ochenta mil novecientos noventa y dos millones de pesos), sumando los pagos a los concesionarios de vías, Metro, AFT, servicios tecnológicos y otros.

Año	Ingresos	Egresos	Resultado antes de subsidio
2014	551.520	980.992	-429.372

b. Costos del sistema

En esa línea, indicó que al descomponer el resultado del último año, el costo total de la operación de buses fue de \$683.694.000.000.- (seiscientos ochenta y tres mil seiscientos noventa y cuatro millones de pesos), el de Metro fue de \$224.349.000.000.- (doscientos veinticuatro mil trescientos cuarenta y nueve millones de pesos) y el de los

servicios complementarios ascendió a \$72.949.000.000.- (setenta y dos mil novecientos cuarenta y nueve millones de pesos).

Año	Operadores de vías	Metro	Servicios complementarios financiera y tecnológico	Egresos totales
2014	683.694	224.349	72.949	980.992

c. Metodología

A su vez, explicó la metodología de cálculo de tales cifras a través del recuadro que a continuación se presenta:

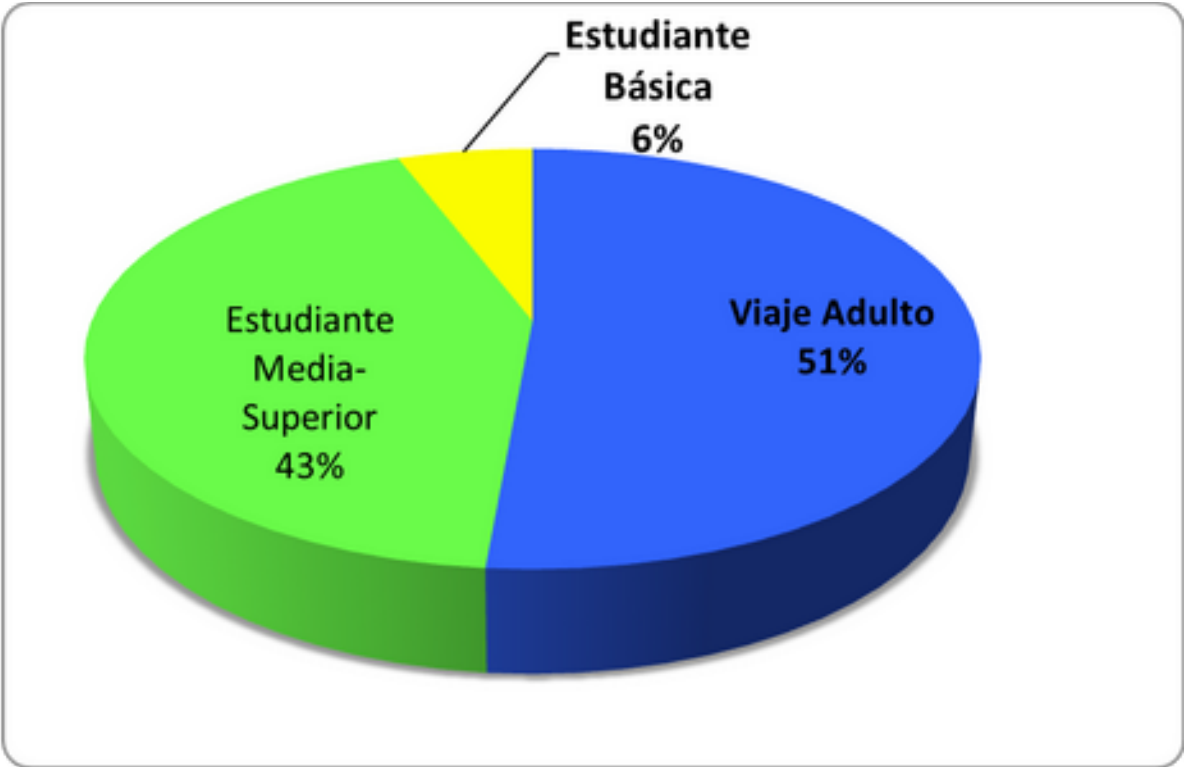
USUARIO	INGRESO ESTIMADO (sin pago de transbordos)	INGRESO MÁXIMO POTENCIAL (Pagando los transbordos)	SUBSIDIO REQUERIDO
Adulto	497.238	740.629	243.391
Estudiantes	53.947	284.124	230.177
TOTAL	551.185	1.024.753	473.568

Así, expresó que cada persona que paga la tarifa, realiza, aproximadamente, 1,52 transbordos por viaje (Bus-Metro-Bus).

III. Potencial de recursos del sistema

En este punto, manifestó que al determinar el potencial de recursos que el sistema podría recaudar en el escenario de que no existiera subsidio social a los estudiantes ni a los transbordos, el monto de recaudación llegaría a \$1.024.753.000.000.- (un billón veinticuatro mil setecientos cincuenta y tres millones de pesos).- siendo éste suficiente para cubrir la totalidad de los costos del sistema \$980.992.000.000 (novecientos ochenta mil novecientos noventa y dos millones de pesos).

En ese sentido, expuso el impacto de tales subsidios en el siguiente gráfico sobre participación en el subsidio.



a. Tarifa rebajada estudiantes

En efecto, explicó que el subsidio a los escolares constituye un beneficio social que terminó definitivamente con la discriminación contra los estudiantes en la Región Metropolitana. En la actualidad, además, este beneficio se entrega durante todos los días del año.

b. Subsidio al transbordo

A su vez, señaló que el transbordo es inherente al actual sistema de transporte público: su aplicación permitió sacar 5.000 buses de la ciudad y de éstos, 3.000 salieron de la Alameda y orientaron esa demanda al Metro.

De ese modo, cuando el usuario paga \$640.- (seiscientos cuarenta pesos), el Estado le subvenciona con \$330.- (trescientos treinta pesos), porque lo que realmente cuesta el viaje es \$970.- (novecientos setenta pesos).

c. ¿Cómo se utiliza el subsidio?

Posteriormente, explicó la utilización del subsidio mediante el siguiente recuadro:

Subsidio Transbordos	243.391
Subsidio Estudiantes	230.177
Total (Subsidio requerido)	473.568
Subsidio ejecutado 2014	400.155

d. Subsidio operacional al Transporte Público

En virtud de la información proporcionada, concluyó, en su criterio, que en la actualidad no existe un subsidio operacional al transporte público dedicado realmente a mejorar la calidad y nivel de servicio a los usuarios, sin evitar recurrir a un aumento de tarifas, precisamente porque las cifras así lo reflejan.

e. Otros costos del sistema

No obstante lo mencionado, se refirió, para cerrar el punto, a los demás costos que debe soportar el sistema:

ITEM	MONTO (en millones de pesos)
Financiamiento de infraestructura Metro	74.783
Costos de servicios complementarios	72.949

f. Principales alcances

De esa forma, sugirió que el subsidio social al transporte de los estudiantes se financie por las partidas presupuestarias del Ministerio de Educación, proponiendo, asimismo, que la infraestructura de Metro se financiarse por el Ministerio de Obras Públicas.

En el mismo sentido, indicó que en la próxima licitación es posible disminuir, además, el costo de los servicios complementarios tecnológicos.

Todo lo anterior, precisó, contribuiría a reducir el costo total del sistema de transporte público, sincerándolo, quedando como elemento basal sólo el subsidio al transbordo que es inherente al sistema, el cual se sitúa en alrededor de \$253.000.000.000.- (doscientos cincuenta y tres mil millones de pesos).

g. Necesidad de un subsidio operacional al Transporte Público

Para culminar su presentación, destacó que los subsidios operacionales al transporte público existen en todos los países que ofrecen un servicio de alta calidad y no incluyen infraestructura. El promedio en Europa, afirmó, es de aproximadamente 60% y en Estados Unidos alrededor de 70%.

A su turno, explicó que el proyecto actual que busca modificar el subsidio es completamente necesario ya que impide una nueva alza de tarifas, aunque sólo cubre el déficit del sistema tal cual está hoy.

Por último, finalizó resaltando que ACTUS estima que por primera vez se podría discutir con calma cuál es el subsidio operacional que necesitamos basado en una definición de la calidad y el nivel de servicio que queremos garantizar a los usuarios del sistema de transporte, a la luz de las siguientes preguntas:

¿Queremos buses de un estándar superior al actual, que sean Euro VI o híbridos, menos contaminantes y menos ruidosos?

¿Queremos buses con más asientos, y por lo tanto, más buses?

¿Más seguros y con cámaras?

¿Queremos buses con aire acondicionado y en promedio más nuevos?

¿Queremos una regularidad de los servicios de cinco minutos, lo que implica considerar también más buses?

¿Queremos buses súper expresos con asientos para los trayectos más largos?

Luego de las presentaciones señaladas, los Honorables señores Senadores miembros de la Comisión efectuaron las siguientes preguntas y observaciones:

El Honorable Senador señor Allamand, recalcó, en primer lugar, que la principal demanda de CORESUR y CONABUS es el aumento de plazo de vigencia de los contratos de los perímetros de exclusión, lo que debe ser tratado.

Por otra parte, destacó que, en virtud de la exposición de ACTUS, se debe tener presente que el subsidio propuesto por la iniciativa en comento no contribuirá adecuadamente a una mejora en la calidad del servicio de transporte público, sino que más bien sólo a solventar costos operacionales del sistema, situación con la cual no concuerda.

En consecuencia, añadió que lo más probable que ocurra, a su juicio, es que se mantenga de manera sostenida la baja en las validaciones, se aumenten los tiempos de viaje y se incrementen los pannes de los buses, resaltando que, en su criterio, este es el elemento más importante a considerar en el debate del proyecto.

Por último, concluyó preguntando a los operadores de qué forma enfrentarán las dificultades en materia de infraestructura del sistema, en tanto ser un eje fundamental en la superación del problema del transporte público.

El Honorable Senador señor Letelier, observó la necesidad de contar con el desempeño de cada uno de los operadores del sistema de Transantiago, en términos de gastos, a fin de manejar la información necesaria para la evaluación de los mismos, máxime si los fondos de algunos concesionarios se destinan a un servicio deficitario y que, en regiones, un operador local lo realiza, si bien con dificultad, de mejor forma, no obstante recibir una cantidad ínfima en comparación a los primeros.

Por su parte, se manifestó favorable a las peticiones efectuadas por CORESUR y CONABUS, siempre y cuando sean aparejadas junto con el cierre de los registros respectivos, a fin de evitar la entrada de empresas más grandes que destruyan el capital familiar de entidades que llevan años desarrollando tales labores.

Concluyó su intervención, señalando que los perímetros de exclusión deben responder a la realidad propia de cada región, en tanto éstas presentan distintos esquemas de movilización, para lo cual se requiere de los fondos necesarios para replicar, en un sentido relativamente considerable, la situación de financiamiento que experimenta la capital, lo que, a su juicio, debe ser el énfasis en la discusión particular.

El Honorable Senador señor Ossandón, expresó que debe tenerse presente que la problemática del Transantiago, a su juicio, obedece al diseño original del sistema, cuyos aspectos deficitarios se acarrean hasta la actualidad.

A su turno, indicó que si bien apoya la integración entre buses y Metro, como también al reembolso de los taxis colectivos, no comprende las razones que conducen a incluir, en la misma iniciativa legal, a

tales tópicos junto con la temática de los subsidios. Reiterando, asimismo, la necesidad de introducir el sentido común en las planificaciones e ideas que se manifiesten al respecto.

Por otra parte, explicó que la lógica de expropiación de los terminales se presenta, en su criterio, sólo en Santiago, por las extensiones territoriales de la ciudad y las dificultades para encontrar terrenos adecuados, situaciones que no ocurren en regiones, por lo que estimó necesario realizar tal distinción en el proyecto de ley en estudio.

Por último, concluyó su intervención señalando que debería concluirse con la lógica de “espejo” de los fondos de regiones, reemplazándose por un financiamiento de acuerdo a los requerimientos de cada una de ellas, dejando de tener como punto de contraste a Santiago.

El Presidente de la Asociación de concesionarios de Transporte Urbano de Superficie (ACTUS), señor Héctor Moya, se pronunció contrario a la idea de que Metro opere buses, señalando que sería más apropiado que una empresa estatal, en competencia con los demás operadoras, fuera quien sirviera de referencia a la actividad estatal en este ámbito.

A su turno, enfatizó que los recursos propuestos por el proyecto de ley en debate no son suficientes para aumentar, en términos razonables, la calidad del servicio, sino que más bien apuntan a costear los gastos operacionales del sistema.

Por último, destacó la necesidad de que la presente instancia sea la oportunidad para discutir seriamente la solución al transporte público en la ciudad de Santiago, habiéndose hecho esfuerzos por todos los sectores para poder entender el fondo de la problemática.

El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi, insistió que la problemática del transporte público debe ser integrada en un contexto más amplio, en donde se incorporen los distintos factores que determinan el desarrollo sustentable de la ciudad. Lo anterior, añadió, sin perjuicio de las necesarias medidas ambientales y de regulación, tales como vías exclusivas, tarificación vial y restricción vehicular. Sólo de esa forma, afirmó, se podrá revitalizar la relevancia del transporte público, desincentivando el empleo del transporte privado.

Por consiguiente, propuso que esta instancia sirva para generar un debate amplio, permitiendo ir progresivamente incorporando elementos desde diversas áreas, a fin de que el proyecto efectivamente resuelva el fondo de la cuestión, utilizando una necesaria mirada prospectiva al respecto.

Por último, señaló que, a su entender, lo recomendable es aprobar el proyecto en general para luego abordar los tópicos mencionados a lo largo de la discusión particular con los diversos actores del sector.

Finalizada su intervención, otorgó la palabra al Ministro del ramo.

El Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, señor Andrés Gómez-Lobo, expresó su acuerdo a la propuesta del Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Girardi, destacando que ello aparece del todo adecuado en el marco del rediseño de todo el sistema, a través del futuro proceso licitatorio del año 2017.

Así, mencionó que en tanto la mayoría de los contratos finaliza en el mes de octubre del año 2018, incluida la convención con el Administrador Financiero del Transantiago (AFT), se genera una oportunidad de hacer una propuesta abierta y compartida de cuál será el sistema de transporte público posterior al mencionado año.

Por consiguiente, propuso, además, que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones presente regularmente a la Comisión los planes de desarrollo de las licitaciones del año 2017 en adelante.

Por otro lado, en lo referente a la problemática con las empresas operadoras, señaló que, a su juicio, el gran inconveniente para un buen funcionamiento de las mismas en el sistema ha sido su gran magnitud, indicando que entidades que operen más de 900 buses tienden a presentar déficits en su gestión, en tanto el control de los diversos elementos que componen su giro operacional tiende a diluirse.

En efecto, agregó, en los nuevos procesos licitatorios se han establecidos pautas claras que limiten el tamaño de las empresas, incluyéndose en esta regla, asimismo, a Metro, con la finalidad de evitar tales problemas.

A su turno, destacó que los recursos propuestos por la iniciativa experimentarían su mayor crecimiento durante los años 2018 a 2022, explicando que ello obedece a la entrada de las nuevas líneas de Metro.

Por último, enfatizó que el sistema de transporte público se encuentra desarrollando diversos medios, por lo que reitera la importancia de aprovechar la oportunidad de debate generada por el presente contexto.

VOTACIÓN EN GENERAL

- Puesto en votación el proyecto de ley, en general, fue aprobado por 3 votos a favor y 2 votos en contra. Votaron por la afirmativa los Honorables Senadores señores Girardi, Letelier y Matta y votaron por la negativa los Honorables Senadores señores Allamand y Ossandón.

Se hace presente que al momento de su votación, el Honorable Senador señor Ossandón, fundamentó que el mismo no responde a una negativa a entregar mayores subsidios al sistema de transporte público, sino que a su desaprobación de que dicha materia sea tratada, por la iniciativa en debate, en conjunto con el reembolso a los taxis colectivos y la ampliación del giro de Metro, cuestiones que no debiesen regularse, a su criterio, en un mismo cuerpo legal, en tanto obedece a requerimientos de distinta naturaleza.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

A continuación se transcribe literalmente el texto del proyecto de ley despachado por la Honorable Cámara de Diputados, y que vuestra Comisión de Transportes y Telecomunicaciones os propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N°20.378, que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros:

1.- En el artículo 2°:

a) Reemplázase en el inciso primero la oración “Este límite máximo se reajustará anualmente en la Ley de Presupuestos, considerando la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor.” por la siguiente: “Este límite máximo se podrá reajustar anualmente en la Ley de Presupuestos, considerando la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor o mediante la metodología de reajuste que comprenda, en forma efectiva, las proyecciones de

variaciones de los costos del sistema, la que será establecida mediante decreto supremo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, suscrito además por el Ministro de Hacienda, considerando, entre otros, uno o más de los siguientes factores de costo: precio del petróleo diésel, dólar de los Estados Unidos de Norteamérica observado e índice de pasajeros por kilómetro.”.

b) Modifícase el inciso tercero en el siguiente sentido:

i. Intercálase entre la palabra “trolebuses” y la expresión “y taxibuses”, la frase “, tranvías, ascensores, teleféricos, para el transporte público remunerado de pasajeros”.

ii. Intercálase entre la palabra “aéreos” y la coma que le sigue, la frase “u otros modos propulsados por mecanismos externos, tales como catenarias o cables”.

2.- En el artículo 5°:

a) Sustitúyese en el inciso primero la frase “y la seguridad y educación vial” por la siguiente: “, la seguridad o la educación vial, los que podrán considerar la entrega de orientación psicológica o jurídica a las víctimas de accidentes de tránsito”.

b) Intercálase en el inciso tercero, entre la expresión “o entidades privadas” y la coma que le sigue, la frase “o públicas, con o sin fines de lucro”.

3.- En el artículo 7°:

a) Reemplázase en el inciso segundo la palabra “tres” por “cinco”.

b) Agrégase el siguiente inciso tercero:

“En todo caso, los procedimientos concursables, licitatorios o de contratación de concesión de vías, establecimiento de condiciones de operación, perímetros de exclusión u otra modalidad equivalente, y de entrega de los subsidios que deriven de la aplicación de esta ley, no constituirán actos onerosos de adquisición de bienes muebles o de servicios que se requieran para el desarrollo de las funciones de la administración.”.

4.- Intercálase, en el literal e) del artículo 14, entre las frases “Transportes y Telecomunicaciones,” y “los que no necesariamente”, la oración “y en los términos requeridos, en materias tales

como contratos de concesión de uso de vías y sus servicios complementarios, o instrumentos análogos de regulación de los servicios de transporte público de pasajeros, tales como el perímetro de exclusión regulado en la ley N°18.696.”.

5.- Intercálase en el artículo 18, entre la expresión “30 unidades tributarias mensuales” y el punto seguido, la siguiente oración: “, como base, más 20 unidades tributarias mensuales por cada sesión, no pudiendo percibir en total más de 70 unidades tributarias mensuales, considerando la dieta proporcional al período y el pago por asistencia a sesiones.”.

6.- Agréganse en el artículo 20 los siguientes incisos cuarto y quinto:

“El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá adquirir, instalar, administrar, arrendar y operar los terminales de buses e intermodales que se requieran para la prestación de servicios de transporte público remunerado de pasajeros y sus servicios complementarios.

Asimismo, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá establecer, en el marco de una concesión de uso de vías otorgada en virtud de la ley N°18.696, de un perímetro de exclusión o en el establecimiento de condiciones de operación u otra modalidad equivalente, la inclusión de predios fiscales, municipales o privados, previa autorización de sus propietarios y los organismos competentes, para destinarlos a terminales u otros inmuebles que resulten necesarios para la prestación de servicios de transporte público remunerado.”.

7.- Reemplázase en el artículo 21 la frase “a que se refiere el inciso segundo del artículo 20 o” por la siguiente: “a que se refieren los incisos segundo y cuarto del artículo 20 o”

8.- Sustitúyese en el inciso primero del artículo 21 bis la expresión “ejecutor de la obra” por “de Transportes y Telecomunicaciones”.

9.- En el artículo tercero transitorio:

a) Modifícase su inciso primero del siguiente modo:

i. Reemplázase la oración “Este límite máximo se reducirá progresivamente, a partir del año 2018, en el 1% respecto del año inmediatamente anterior. El monto resultante se reajustará anualmente en la Ley de Presupuestos, considerando la variación que experimente el Índice de

Precios al Consumidor.” por la siguiente: “Asimismo, autorízase un aporte especial adicional al monto anterior, el que podrá ser de hasta \$120.000.000 miles el año 2015, 2016, 2017 y de \$260.000.000 miles desde el año 2018 hasta el 2022. El monto resultante de la suma del aporte especial y del aporte especial adicional se podrá reajustar de la misma forma que el monto establecido en el artículo 2°.”.

ii. Sustitúyese la expresión “de este aporte especial” por la frase “del aporte especial y del aporte especial adicional”.

b) Reemplázase en el inciso segundo la expresión “5%” por “10%”.

c) Agréganse los siguientes incisos cuarto, quinto y sexto:

“Con cargo a los recursos del aporte especial adicional que se contemplan en este artículo, y previo a la distribución a que se refiere el inciso segundo, conforme se establezca en la respectiva Ley de Presupuestos del sector público, concédese durante los años 2015, 2016 y 2017 un reembolso equivalente a 5 unidades tributarias mensuales a los propietarios de taxis colectivos que, al 31 de marzo de los precitados años se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Servicios de Transportes de Pasajeros y que permanezcan inscritos en dicho registro a la fecha de solicitar el mismo.

En el evento de que, con posterioridad al 31 de marzo de cada uno de los años señalados en el inciso anterior, se haya procedido al reemplazo de un taxi colectivo en el referido registro, por aplicación de lo previsto en el artículo 73 bis del decreto supremo N°212, de 1992, del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, el reembolso se efectuará al propietario del vehículo que ingrese al registro en reemplazo del que sale, siempre que el nuevo vehículo se encuentre con inscripción vigente en dicho registro al momento de la solicitud del reembolso.

Un reglamento expedido por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, suscrito también por el Ministro de Hacienda, determinará la forma de hacer efectivo el reembolso, en el que se establecerán los términos, condiciones, modos de acreditar los requisitos, tales como la exhibición del permiso de circulación, certificados de revisión técnica y emisión de gases vigentes, plazos para acceder a éste, el cronograma, procedimiento y forma de pago, por parte del Servicio de Tesorerías y demás normas pertinentes para su correcto otorgamiento. Este reglamento deberá ser dictado dentro de los treinta días siguientes a la publicación de esta ley en el Diario Oficial.”.

Artículo 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N°18.772, que establece normas para transformar la Dirección General de Metro en Sociedad Anónima:

1.- Intercálase en el artículo 1°, entre la palabra “complementarios” y la expresión “y servicios anexos”, la oración “, mediante buses o taxibuses, de cualquier tecnología, que presten servicios de transporte público de pasajeros en superficie,”.

2.- Agrégase en el artículo 2° el siguiente inciso tercero:

“En el caso del transporte de superficie mediante buses u otros vehículos de cualquier tecnología, la sociedad podrá prestar los servicios de transporte público de pasajeros bajo un régimen de concesión de uso de vías de conformidad a la ley N°18.696 u otra modalidad.”.

Artículo 3°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la Ley N°18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N°1, de 2007, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia:

1.- Intercálase en el artículo 2° el siguiente número 46), nuevo, pasando el actual 46) a ser 47) y así sucesivamente:

“46) Vehículo tranvía: Vehículo motorizado destinado al transporte público remunerado de pasajeros, que se desplaza en zonas urbanas exclusivamente a través de rieles sobre la vía.”.

2.- Intercálase en el artículo 86, entre la expresión “la acera” y el punto final, la oración “, o al costado izquierdo cuando exista una zona destinada exclusivamente para la detención de los vehículos de transporte público remunerado de pasajeros o cuando las condiciones así lo permitan y lo autorice el Secretario Regional Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones respectivo”.

3.- En el artículo 139, inciso tercero:

a) Reemplázase en el numeral 3.- la expresión “, y” por un punto y coma.

b) Sustitúyese en el número 4.- el punto final por la expresión “, y”.

c) Agrégase el siguiente numeral 5.-:

“5.- En los cruces donde se aproxime un vehículo tranvía, sea por la derecha o la izquierda.”.

4.- Intercálase en el artículo 148, entre la frase “correspondiente señalización” y el punto final, la siguiente oración: “, sin perjuicio de la facultad que corresponde a los Secretarios Regionales Ministeriales de Transportes y Telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 86”.

Artículo 4°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N°18.696, que modifica el artículo 6° de la ley N°18.502, que autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transportes de pasajeros:

1.- En el artículo 3°:

a) Reemplázase el inciso primero por el siguiente:

“Artículo 3°.- El transporte remunerado de pasajeros, público o privado, individual o colectivo, se efectuará libremente en vehículos con propulsión propia u otros mecanismos, tales como catenarias o cables. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones establecerá las condiciones y dictará la normativa que regirá dichos servicios, en cuanto al cumplimiento obligatorio de normas técnicas y de emisión de contaminantes de los vehículos, así como en lo relativo a las condiciones generales de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros, tales como condiciones de operación, de utilización de las vías y de los demás lugares y espacios donde se desplacen o transiten los vehículos, así como los necesarios para su detención, depósito o estacionamiento, sin perjuicio de las autorizaciones o aprobaciones que se requieran en forma complementaria y que sean de competencia de otros órganos de la administración.”.

b) Intercálase en el inciso segundo entre las frases “utilización de vías,” y “y otras exigencias”, la siguiente oración: “y de los demás lugares y espacios donde se desplacen o transiten los vehículos de acuerdo a lo señalado en el inciso primero,”.

c) Reemplázase en el inciso noveno la expresión “ejecutoriada la sentencia que caducó la concesión” por la siguiente: “ejecutoriado el acto administrativo que dispuso la caducidad de la concesión”.

d) Intercálase en el inciso vigésimo cuarto, entre las frases “disposición de las vías” y “que se dicten en”, la oración “y demás

lugares y espacios donde se desplacen o transiten los vehículos de acuerdo a lo señalado en el inciso primero o demás lugares de acceso público.”.

2.- Reemplázase el artículo 3° sexies por el siguiente:

“Artículo 3° sexies.- De los principios de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros. Los principios que inspiran la celebración y ejecución de los contratos de concesión en los casos indicados en el inciso segundo del artículo 3°, o de las resoluciones que establezcan perímetros de exclusión o condiciones de operación u otra modalidad equivalente, tendrán por finalidad satisfacer el interés público y deberán propender a la prestación de un servicio de transporte eficiente, seguro y de calidad y garantizarán la continuidad, permanencia y seguridad de los servicios de transportes.

La prestación de los servicios de transporte podrá comprender, asimismo, la contratación de los servicios complementarios para su operación que resulten necesarios para cumplir con dicha finalidad, tales como los servicios tecnológicos, de administración financiera, de asistencia operacional, de información y atención de usuarios y de provisión de buses para que sean prestados por un tercero, entre otros. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones podrá licitar, en cualquier momento, la prestación de los servicios complementarios. Por su parte, los prestadores de servicios de transporte público remunerado de pasajeros podrán contratar los servicios complementarios a que se refiere este artículo, de conformidad a los requisitos y condiciones que establezca el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.”.

3.- Reemplázase en el inciso final del artículo 3° septies la frase “a que se refiere el artículo primero transitorio de esta ley” por la siguiente: “establecido en el artículo primero transitorio de la ley N°20.504, sin que sea aplicable a su respecto lo señalado en los incisos primero y segundo de esa disposición.”.

4.- En el artículo 3° nonies:

a) Reeemplázase el inciso primero por el siguiente:

“Artículo 3° nonies.- De los bienes afectos a los servicios de transporte público de pasajeros prestados bajo un régimen de concesión de uso de vías o modalidad equivalente. Los bienes afectos a los servicios de transporte público de pasajeros prestados en el marco de una concesión de uso de vías otorgadas en virtud de esta ley, o que operen bajo un perímetro de exclusión o condiciones de operación u otra modalidad equivalente, en adelante “bienes afectos”, estarán constituidos por aquellos

bienes muebles e inmuebles necesarios para la prestación básica de los servicios que operen en las zonas a que se refiere el literal i) del artículo 2° de la ley N°20.378 o en las demás en que el sistema de transporte público de la Provincia de Santiago y las comunas de San Bernardo y Puente Alto se extienda, o se integre tarifaria o tecnológicamente con servicios de transporte público mayor cuyo origen esté en dichas comunas o regiones, en caso que así se establezca en las bases de la licitación o en los respectivos actos administrativos y siempre que tengan relación directa con los mismos. Cada vez que se ponga término por cualquier causal a la prestación de servicios por parte de un operador, dichos bienes serán inmediatamente transferidos al nuevo prestador de servicio, en caso que así se establezca en las condiciones establecidas en las bases de licitación y en los respectivos contratos o resoluciones, según corresponda, y en conformidad a lo establecido en el reglamento respectivo. En dicho reglamento se establecerán las formas y condiciones que permitan que las transferencias de los bienes afectos y su implementación efectiva se realicen sin interrupción de los servicios en los períodos de transición, para mantener la continuidad de estos.”.

b) Elimínase en el inciso segundo la frase “a la concesión”.

c) Modifícase el inciso tercero en el siguiente sentido:

i. Intercálase, entre las expresiones “los concesionarios” y “de incorporar”, la frase “o prestadores de servicios”.

ii. Elimínase la frase “en los contratos de concesión”.

iii. Intercálase entre la frase “bases de licitación” y el punto aparte, la siguiente frase: “y los respectivos contratos o resoluciones, según corresponda”.

d) Modifícase el inciso cuarto en el siguiente sentido:

i. Reemplázase la frase “inicio de la concesión” por la frase: “inicio de la prestación de servicios”.

ii. Elimínanse los términos “a la concesión”.

e) Modifícase el inciso quinto en el siguiente sentido:

i. Elimínanse los términos “a la concesión”.

ii. Intercálase entre la frase “anterior concesionario” y la coma que le sigue, la siguiente frase: “o prestador del servicio”.

iii. Agrégase la siguiente oración a continuación del punto final, que pasa a ser seguido: “El monto de la indemnización se determinará de conformidad al procedimiento previsto en los respectivos contratos de concesión o en las resoluciones que establezcan perímetros de exclusión o condiciones de operación u otra modalidad equivalente.”.

5.- Reemplázase el literal d) del artículo 3° decies por el siguiente:

“d) Tener el concesionario la calidad de deudor en un procedimiento concursal de la ley N°20.720.”.

6.- Reemplázase el artículo 3° duodecies por el siguiente:

“Artículo 3° duodecies.- Concesionario deudor en un procedimiento concursal de la ley N°20.720. Presentada una solicitud para dar inicio a un procedimiento concursal de la ley N°20.720, el secretario del tribunal que conoce del respectivo procedimiento deberá notificarla al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y a la Dirección del Trabajo, dentro de las veinticuatro horas siguientes, por carta certificada u otro medio impreso o electrónico fidedigno. Inmediatamente después de pronunciada la resolución de la liquidación o de reorganización a que se refiere dicha ley, el secretario del tribunal notificará al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el mismo plazo y forma.

Pronunciada la resolución de liquidación o reorganización a que se refiere la ley N°20.720, el deudor quedará inhibido, de pleno derecho, de la administración de la concesión, de los bienes afectos a ella así como de aquellos que se determinen necesarios para la continuidad de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros conforme al inciso siguiente. A su vez, estos bienes quedarán excluidos del procedimiento concursal y de la administración del liquidador o veedor.

Notificado el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones de la presentación de una solicitud para dar inicio a un procedimiento concursal de la ley N°20.720, a que se refiere el inciso décimocuarto del artículo 3°, el citado Ministerio podrá disponer la administración provisional del servicio.

Será plenamente aplicable para este tipo de procedimiento concursal lo dispuesto en el artículo 445, N°17, del Código de

Procedimiento Civil. Dichos bienes quedarán sujetos a la administración del administrador provisional y deberán incluirse en el inventario referido en los incisos precedentes.

Los veedores y liquidadores que intervengan en aquellos procedimientos concursales en que el deudor es un concesionario de uso de vías tendrán el deber de velar por la continuidad de los servicios y de oír al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para la toma de cualquier decisión relevante para la prestación del servicio de transporte público remunerado de pasajeros.”.

Artículo 5°.- Modifícase el inciso primero del artículo cuarto transitorio de la ley N°20.696, que modifica la ley N°20.378, que crea un subsidio nacional al transporte público remunerado de pasajeros, incrementando los recursos del subsidio y creando el Fondo de Apoyo Regional (FAR), del siguiente modo:

1) Reemplázase el vocablo “tres” por “cinco”.

2) Intercálase entre la frase “respectiva zona,” y las palabras “a procesos previos”, la expresión “rural o urbana,”.”.

- - - - -

Acordado en sesiones celebradas los días **11 de agosto de 2015**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Juan Pablo Letelier Morel e Ignacio Walker Prieto (Manuel Antonio Matta Aragay); **18 de agosto de 2015**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Manuel José Ossandón Irrázabal (Presidente accidental), Andrés Allamand Zavala (Jaime Orpis Bouchon), Juan Pablo Letelier Morel, Manuel Antonio Matta Aragay; **31 de agosto de 2015**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Andrés Allamand Zavala (Jaime Orpis Bouchon); Juan Pablo Letelier Morel y Manuel José Ossandón Irrázabal y **1 de septiembre de 2015**, con asistencia de los Honorables Senadores señores Guido Girardi Lavín (Presidente), Andrés Allamand Zavala (Jaime Orpis Bouchon); Juan Pablo Letelier Morel, Manuel Antonio Matta Aragay y Manuel José Ossandón Irrázabal.

Sala de la Comisión, a 7 de septiembre de 2015.

ANA MARIA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE INTRODUCE MEJORAS AL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS, MODIFICANDO LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE INDICA.

BOLETÍN N° 10.007-15

- I. **OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** modernizar el subsidio al transporte público remunerado de pasajeros, permitiendo mantener los equilibrios financieros y operaciones del sistema; incorporar nuevos modos de transportes como los tranvías, teleféricos y ascensores, y realizar ajustes para facilitar e incentivar el desplazamiento de los mismos; ampliar el objeto social de Metro S.A., a la prestación de servicios de transporte público remunerado de pasajeros en superficie mediante buses y minibuses, sin restringirse a medios eléctricos; hacer aplicable la nueva ley N° 20.720, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas, a las empresas de transporte público remunerado de pasajeros y el perfeccionamiento del rol de la superintendencia del ramo.
- II. **ACUERDOS:** aprobado en general por 3 votos a favor y dos votos en contra.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** el proyecto en estudio consta de cinco artículos permanentes.
- IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** el artículo 3° duodecies, contenido en el N° 6 del artículo 4° tiene el carácter de orgánico constitucional, de conformidad con el inciso segundo del artículo 77 de la Constitución Política de la República.

El artículo 2°, es de quórum calificado, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo, del N° 21, del artículo 19 de la Constitución Política de la República, por incidir en materia de administración presupuestaria y financiera del Estado, al permitir ampliar su giro al Metro de Santiago.
- V. **URGENCIA:** suma, el 19 de agosto de 2015.
- VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Cámara de Diputados. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** segundo trámite.

- VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** 67 votos a favor, 32 en contra, 6 abstenciones y 1 dispensado.
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** ingresó al Senado el 22 de julio de 2015, dándose Cuenta en la sesión 39ª, de 4 de agosto del año en curso, pasando a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, y a la de Hacienda, en su caso.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** primer informe.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
- 1.- **Ley N° 20.378**, de 5 de septiembre de 2009, que crea un subsidio nacional al transporte público remunerado de pasajeros;
 - 2.- **Ley N° 20.696**, de 26 de septiembre de 2013, que modifica la ley N° 20.378, que crea un subsidio nacional al transporte público remunerado de pasajeros, incrementando los recursos del subsidio y creando el fondo de apoyo regional (FAR).
 - 3.- **Ley N° 18.696**, de 31 de marzo de 1988, que modifica el artículo 6° de la ley N° 18.502, que autoriza la importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros;
 - 4.- **Ley N° 18.772**, de 28 de enero de 1989, que establece normas para transformar la dirección general de Metro en Sociedad Anónima.
 - 5.- **Decreto con fuerza de ley N° 1**, de 29 de octubre de 2009, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.290, de Tránsito.
 - 6.- **Ley N° 20.504**, de 19 de marzo de 2011, que modifica el régimen jurídico del transporte público concesionado. Artículo 1° transitorio.
 - 7.- **Ley N° 20.720**, de 9 de enero de 2014, que sustituye el régimen concursal vigente por una ley de reorganización y liquidación de empresas y personas y perfecciona el rol de la superintendencia del ramo.
 - 8.- **Código de Procedimiento Civil**. Artículo 445, N° 17.

Valparaíso, 7 de septiembre de 2015.

ANA MARÍA JARAMILLO FUENZALIDA
Abogado Secretario

ANEXO

- ESTUDIO DE EVALUACIÓN EXTERNA AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO Y DE LAS COMUNAS DE SAN BERNARDO Y PUENTE ALTO.

- EVALUACION ECONOMICA DEL IMPACTO DE LA EVASIÓN Y DEL MAL USO DE LA TNE SOBRE LA SITUACION FINANCIERA DE TRANSANTIGO

EMBARQ¹

ESTUDIO DE EVALUACIÓN EXTERNA AL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO Y DE LAS COMUNAS DE SAN BERNARDO Y PUENTE ALTO

Autores: Ken Gwilliam, Darío Hidalgo y Juan Miguel Velásquez (EMBARQ)

INTRODUCCIÓN

El propósito de esta revisión exploratoria es dar una opinión sobre qué políticas podrían ser apropiadas para abordar el creciente déficit en que está incurriendo el transporte público de Santiago (Transantiago) en un contexto donde se aprecia que incrementar las tarifas es políticamente muy difícil, sobre todo después de las recientes y sustanciales alzas de tarifa.

Aunque los incrementos de subsidios no son la única alternativa de política disponible (por ejemplo, el déficit podría ser reducido disminuyendo la evasión, incrementando las velocidades de los vehículos por medio de segregación de los buses, o ajustes de determinadas frecuencias y tamaños de los buses), es en el tema de la aceptabilidad de incremento del subsidio donde parece estar el foco de la discusión en el corto plazo. Ahora bien, estrategias de reducción de déficit son necesarias en el mediano y largo plazo.

Por tanto, partiremos explorando cuales son los beneficios y costos relevantes de los subsidios al transporte público, haciendo referencia a la experiencia internacional y, luego, intentando determinar las implicancias de esos argumentos al caso de Santiago.

> Los incrementos de subsidios no son la única alternativa de política, pero es el foco en el corto plazo. Otras políticas para mejorar la eficiencia deberán ser adoptadas en el mediano plazo

¿CÓMO SE CUANTIFICA EL SUBSIDIO?

En términos puramente formales - y legales -, un subsidio es generalmente definido como cualquier pago a una agencia productora para cubrir un déficit de sus ingresos totales comparados con sus costos totales de producir ese producto. En la práctica esto es complicado por dos temas importantes sobre los cuales la práctica internacional varía en forma importante.

¹ Este documento es una traducción de la sección escrita en inglés del estudio señalado. La traducción fue realizada por: Julio Briones, Ricardo Montecino, Christopher Bucknell, Antonio Gschwender (ingenieros civiles en transporte) y Carolina Herrera (abogada), todos funcionarios del Directorio de Transporte Público Metropolitano.

Lo primero tiene que ver con qué costos deberían ser incluidos en la cuantificación del subsidio al transporte público. En muchos casos, particularmente con los metros, los costos de capital son totalmente financiados con recursos del presupuesto del gobierno central, y no del presupuesto del operador. Por esta razón, es común calcular la tasa de recuperación considerando solamente los costos operacionales, en lugar de los costos totales, ya que éstos incluyen la infraestructura, lo cual puede duplicar los costos de operación.

La condición que la Empresa Metro de Santiago financie un tercio del costo de capital de su expansión con la tarifa a usuario hace parecer que los aparentes costos de operación de Santiago están sustancialmente inflados comparados con aquellos de otras empresas de Metro. En sentido contrario se nos ha planteado que el costo real de Metro está subestimado por la ausencia de cualquier provisión por depreciación. Aunque esto es en sí mismo una materia de contabilidad, la ausencia de la correspondiente provisión para el reemplazo ciertamente amenazaría la necesidad de eventualmente devolver al gobierno el apoyo para la renovación del material rodante y otros activos fijos en el futuro.

Se nos ha planteado también que un tema similar surge con respecto a los terminales (garajes e infraestructura de mantenimiento) de las empresas contratista de buses lo cual nos parece un tema ligeramente distinto.

En la mayoría (pero no en todos) de los sistemas concesionados de buses, los operadores mantienen sus vehículos en lugares que les pertenecen, cuyos costos están incluidos en los precios que fueron licitados y, por tanto, tomados como parte de los costos de operación. En nuestra opinión, el problema de Santiago no es que esto abulte la aparente cantidad de subsidios comparados con otras ciudades, sino que, dado el pequeño número de concesiones y el gran tamaño de contratos, la propiedad de los garajes por parte de los operadores les da una gran ventaja a éstos en el proceso de una nueva licitación, reduciendo así la competencia efectiva y sus efectos en eficiencia.

> Los costos de capital de metro y los garajes de los operadores de buses están actualmente incluidos en los costos operacionales del sistema y de esta forma en el nivel actual de subsidios

Lo segundo tiene que ver con qué ingresos deberían ser incluidos en el cálculo de niveles del subsidio al transporte público. Como en Chile, muchos países entregan, y a menudo legislan, tarifas reducidas para distintas categorías de usuarios - la mayoría niños, estudiantes y adultos mayores. Sin embargo, en muchos casos la autoridad compensa directamente al operador de transporte público por los costos de tales descuentos en la tarifa total. Por ejemplo en el Reino Unido la normativa de tarifa con descuentos para los pensionados es financiada directamente por el gobierno central.

Entendemos que la razón para la primera ley de subsidios fue compensar a Transantiago por los costos del subsidio de los estudiantes de modo que esto no fuera financiado por los otros pasajeros. Sin embargo, la disponibilidad de tarjeta de estudiante se ha expandido considerablemente desde ese momento, sin ningún análisis posterior de los impactos de esto en un apropiado subsidio de compensación. Se cree que hay un importante mal uso de la tarjeta estudiantil, aunque hay poca evidencia de esto. Más aún, la administración de la tarjeta estudiantil por parte del Ministerio de Educación, el cual no tiene ninguna responsabilidad financiera por el costo de sus acciones, tiene como consecuencia que hay poco incentivo para controlar el costo de este beneficio.

Se nos ha señalado que en la medida que las pérdidas del ingreso (por el mal uso de la tarjeta estudiantil) recaen principalmente en los operadores, este abuso no afecta directamente el balance financiero de Transantiago. Aún cuando esto pudiera ser cierto en el corto plazo, en un plazo más largo genera dificultades financieras a los operadores los que ciertamente estarán reflejadas en la ofertas de posteriores licitaciones. Tomados en conjunto estos argumentos nos sugieren la necesidad de considerar:

- 1) La necesidad de una profunda revisión del impacto del subsidio a los estudiantes en el balance financiero del Transantiago.
- 2) Transferir el costo estimado y la responsabilidad de éste al presupuesto del Ministerio de Educación con pagos de este Ministerio al Transantiago, haciendo más transparente el ingreso por tarifa al sistema de transporte.

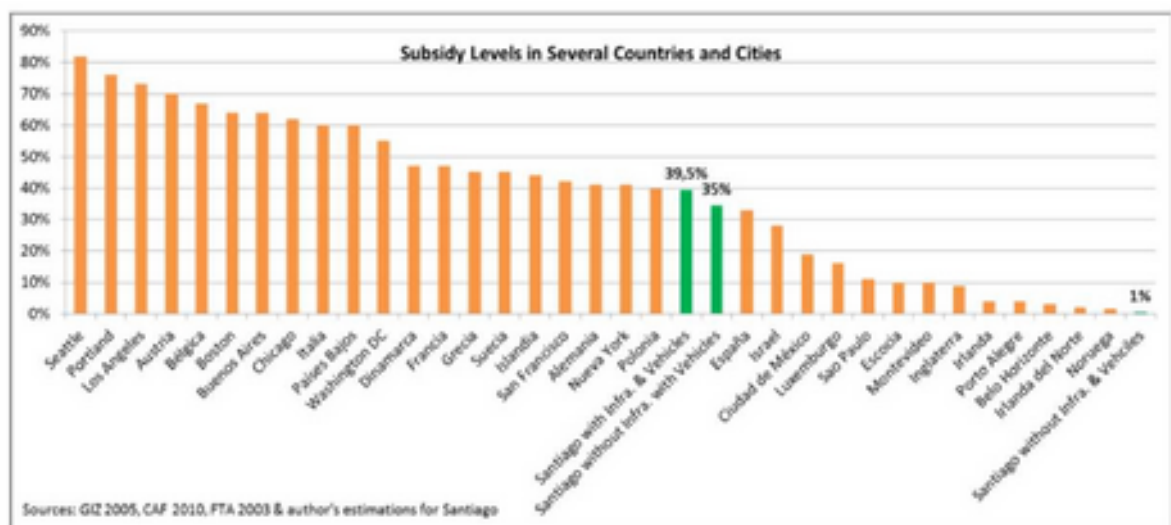
> En muchos casos internacionales se exige que el operador de transporte público sea directamente compensado por el costo de los descuentos a la tarifa total por la autoridad que los mandata

COMPARACIONES INTERNACIONALES

En el mundo desarrollado, los subsidios a los sistemas de transporte públicos son grandes; por ejemplo, ellos alcanzan en promedio alrededor del 70 % del costo operacional para las 20 ciudades más grandes de los EEUU (Parry and Small, 2009). Números similares se encuentra en otros países desarrollados (ver Kenworthy and Laube, 2001; Elgar and Kennedy, 2005). La realidad es bastante diferente en los países en desarrollo. En América Latina, los subsidios son nulos en la mayoría de las ciudades con las solas excepciones de Buenos Aires (65%), Montevideo (10%) y ciudades Brasileñas (CAF 2010).

La cobertura de los costos adicionales a partir de las tarifas se presenta en la tabla de más abajo para un número de sistema de transporte urbano en el mundo, y

comparado con el déficit reportado por el Transantiago. Presentamos el déficit total (39,5% el 2013) y dos valores corregidos: 1) Excluyendo infraestructura (35% en 2013) y 2) Excluyendo infraestructura y vehículos (muchas propiedades excluyen el costo de capital de los vehículos o de su reemplazo del costo operacional).



Lo que se observa en esta tabla es que el actual nivel de subsidio del Transantiago, aunque alto para los estándares latinoamericanos, no es alto para los estándares mundiales.

Por supuesto que el hecho que otros países subsidien el transporte urbano no es en sí mismo una justificación para buscar la aplicación de tal política para el caso de Chile. Lo que es importante, sin embargo, es que estos otros países creen que hay beneficios en los subsidios al transporte público, de una magnitud que justifica su nivel de subsidio. Es, por tanto, apropiado examinar cuáles son estos beneficios y si ellos, además, aplican a Santiago.

> El nivel de déficit experimentado por Transantiago no es alto al ser comparado con estándares mundiales

SUBSIDIOS EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE SANTIAGO

El Sistema

El sistema de transporte público de Santiago (conocido como Transantiago) es una combinación de Metro (propiedad del gobierno) y de servicios de buses (propiedad de operadores privados) que ofrecen una cobertura en 32 comunas de la Región Metropolitana de Santiago. Las principales características se presentan en una tabla más abajo.

Originalmente, los servicios de buses fueron estructurados en una red troncal y alimentadora, en la cual 9 operadores alimentadores gozaban de prestar de manera exclusiva los servicios en un área de la ciudad, en tanto que 5 operadores troncales gozaban de prestar exclusivamente servicios en un conjunto de corredores. En las modificaciones contractuales se redujeron el número de operadores en 7 el 2012.

Inicialmente, un consorcio privado compuesto por los bancos más importantes de Chile y un operador tecnológico conformaron el administrador financiero y tecnológico del Transantiago (AFT), el cual proveyó la tarjeta magnética de pago, su red de carga y los equipos validadores de tarjetas en todos los buses, así como también la gestión de los fondos recaudados por tarifa. El servicio de recaudación de tarifa es actualmente prestado por el metro de Santiago.

El sistema capturó la atención mundial después de su prematura implementación en febrero del 2007, antes que las condiciones de infraestructura y de sistemas requeridos por sus diseñadores estuvieran en operaciones. Para una revisión en profundidad del diseño e implementación del Transantiago tomamos como referencia a Muñoz et al (2008).

En los últimos 7 años el sistema ha evolucionado y ahora es el sistema de transporte público integrado más avanzado en América latina (Muñoz et al, 2013). Sin embargo, todavía tiene muchos problemas que reflejan las dificultades iniciales, como el esquema contractual (el cual ha sido modificado en negociaciones directas con los operadores privados), y la carencia de inversiones en infraestructura de prioridad al bus y de intercambio de pasajeros.

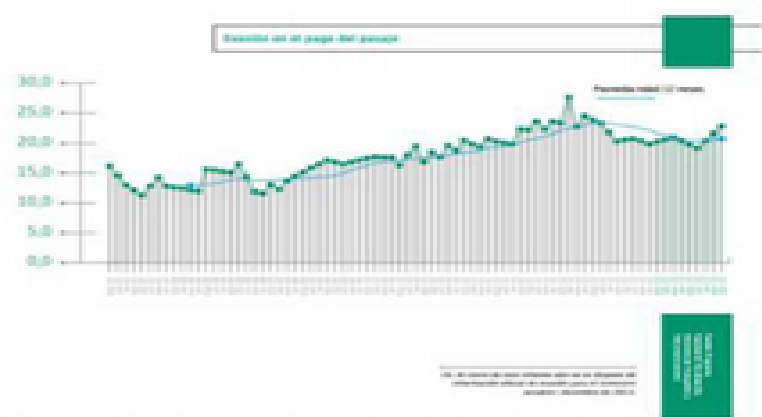
La percepción de los usuarios sigue siendo un tema importante, teniendo una calificación general de 3,1/7.0 de acuerdo a ICCOM (2014) y de 4,05/7.00 de acuerdo a Santiago cómo vamos (2013).



Source: Santiago Como Vamos (2013)

La evasión se ha mantenido como un problema a pesar de los grandes esfuerzos para reducirla, probablemente esto todavía refleja las dificultades iniciales y la carencia de incentivos que tienen los operadores privados para controlarla (Torres-Montoya, 2014).

La renegociación de los contratos de 2012 tuvo como resultado un mejor alineamiento de los incentivos.



Source: DPTM (2013) Informe de Gestión

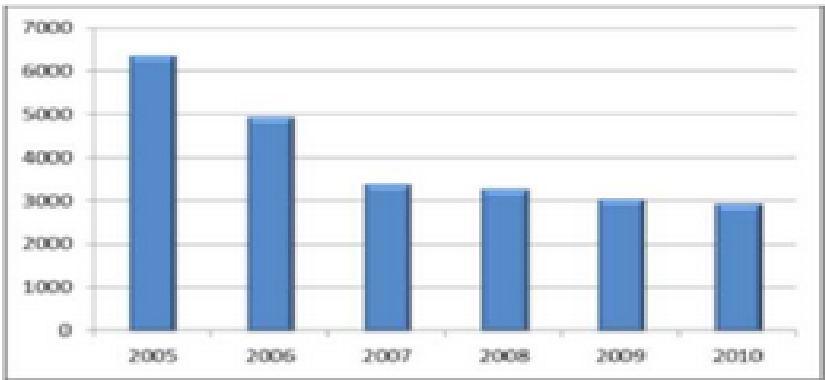
Transporte Público Santiago 2013	Fuente: http://www.dtpm.gob.cl/archivos/Memoria%202013-Web_Final%20(1).pdf
Área de Cobertura	34 comunas Región Metropolitana 1680 km2
Sistema Tarifario	100% integrado
Sistema de pago	Tarjeta sin Contacto/Tiquetes Magnéticos (M)
No. De Tarjetas	4,906,630
Transacciones	1,678 millones por año 5.6 millones/día laboral
No. Operadores	7 operadores de buses, 1 operador metro
Intercambiadores	6 estaciones de intercambio modal
Recaudo bip!	1,492 puntos de recarga, 75 centros bip!
	108 cajas Metro, 535 totems, 5 centros atención
Transacciones Buses	1,010 millones por año 3.3 millones/día laboral
Oferta Buses	6,493 buses, 368 servicios, 464 millones km por año
Red vial cubierta buses	2,770 km, 11,271 paradas
	68 km segregados, 31 km exclusivos, 119 km pistas
Transacciones Metro	668 millones por año 2.3 millones/día laboral
Equipos Metro	186 trenes, 1093 coches, 194429 plazas, 143 millones km/año
Infraestructura Metro	5 líneas, 104 km, 108 estaciones,

Impacto sobre el sistema

A pesar de las dificultades iniciales, la implementación de un sistema de transporte público integrado tuvo como resultado una reducción en los accidentes y un mejoramiento en la calidad del aire en la Región Metropolitana.

De acuerdo a las estadísticas de la CONASET, el número de choques en los que participan buses en Santiago se ha reducido desde más de 6.000 en 2005 a menos de 3.000 en 2010. Reducciones similares se han registrado en el número de muertos y heridos.

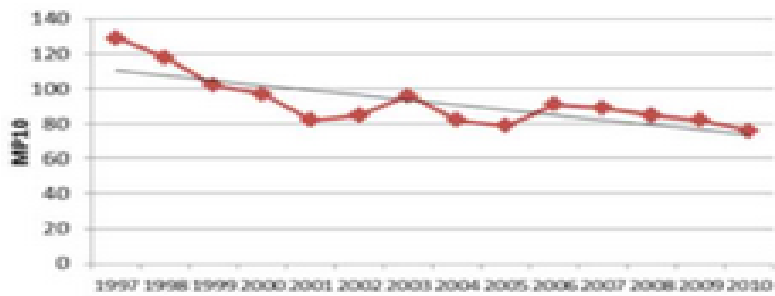
Traffic Crashes in Santiago 2005-2010



Source: CONASET, 2012

La calidad del aire también ha mejorado como resultado de la reducción de emisiones de los buses del transporte público. El total de la flota y el total de los kilómetros se ha reducido y, además, la flota ha mejorado.

Average Concentrations PM10



Fuente: Elaboración propia, en base a datos de la Seremi de Salud RM

Source: Figueroa et al. 2012

Costos

Los costos totales del sistema, reportados por el DTPM, fueron de \$909.052 millones de pesos. Esto incluye los costos de las siete empresas operadoras de buses, del AFT y del Metro.

Tabla 2-e Costos totales del Sistema
(Expresados en millones de pesos de diciembre de 2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Trim.1	173.613	180.695	192.838	202.894	200.675
Trim.2	206.495	231.009	239.802	232.705	233.564
Trim.3	209.852	223.680	227.527	223.408	231.458
Trim.4	213.756	228.693	241.895	232.110	243.356
	803.717	864.077	902.062	891.118	909.052

Ingresos y déficit

Los ingresos operacionales del sistema fueron de \$550.366 millones. El déficit total de 2013 fue de \$358.686 millones.

Tabla 1: Ingresos operacionales totales
(Expresados en millones de pesos de diciembre de 2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Trim.1	95.540	96.180	127.277	129.712	129.419
Trim.2	102.554	119.889	138.306	138.827	140.480
Trim.3	103.900	132.388	134.190	139.050	137.251
Trim.4	106.471	133.830	136.105	143.234	143.216
	408.465	482.287	535.877	550.823	550.366

Dinámica de los costos

De acuerdo a la metodología establecida, los principales costos de los buses son el combustible (diesel), mano de obra, IPC, lubricantes, neumáticos, tipo de cambio (Dólar y Euro), índice de precios de productos importados del sector industrial. Ha habido importantes cambios en dos de estos indexadores entre 2013 y 2014: combustible y tipo de cambio.

Además, la creciente congestión en Santiago ha significado una disminución de las velocidades de los buses y la necesidad de aumentar la flota de buses para mantener constante la frecuencia de los buses.

Finalmente, la incorporación de aire acondicionado en el Metro y la construcción de las líneas 3 y 6 ha generado costos adicionales por pasajero.

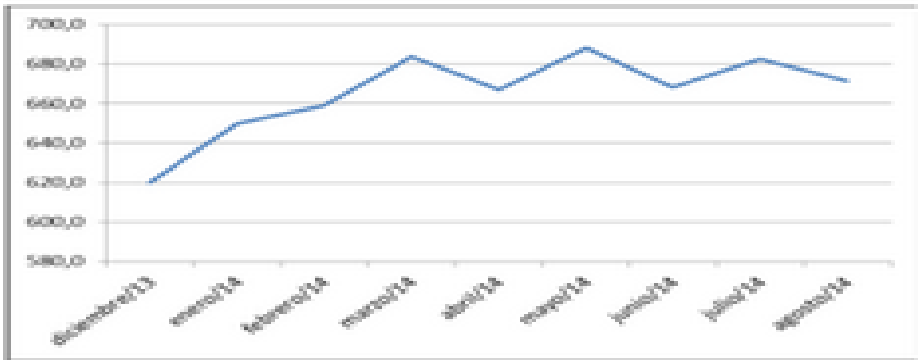
Las siguientes subsecciones entregan información más detalladas con respecto a estos temas.

Combustible

De acuerdo a las fórmulas establecidas en los contratos de concesión, el combustible diesel representa entre un 14 y 25 % (en promedio 22%) del costo total por kilómetro (DTPM).

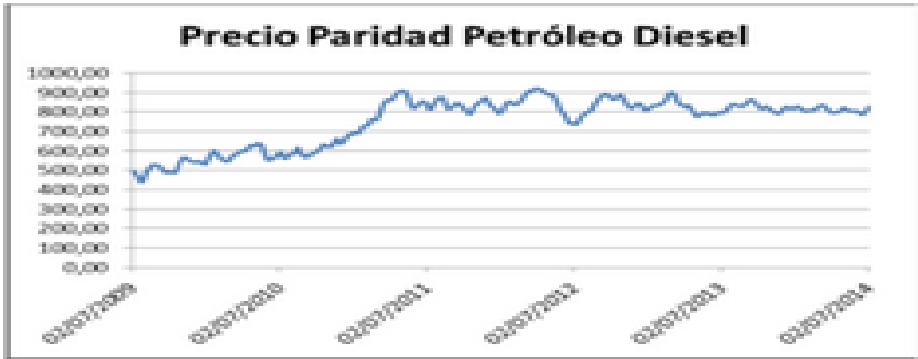
El costo del diesel ha crecido un 8,28% entre diciembre 2013 y agosto 2014 (<http://www.cne.cl/estadisticas/energia/hidrocarburos>), lo cual ha significado un incremento entre 1,16% y 2,07% en el costo total (dependiendo del tipo de vehículo).

Diesel Price per Liter Dec 2013-Aug 2014



Source: <http://www.cne.cl/estadisticas/energia/hidrocarburos>

Precio Paridad Petróleo Diesel



Source: <http://www.cne.cl/estadisticas/energia/hidrocarburos>

Tipo de cambio

El tipo de cambio del dólar representa un 12,33 % de los costos y el tipo de cambio del euro representa 2,46% de los costos (DTPM, Decreto 140).

De acuerdo a las estadísticas del Banco Central de Chile, el tipo de cambio del dólar ha registrado una variación de 10,54% entre julio 2013 y julio 2014. Esto representa un incremento de 1,3 % en el costo total de los buses.



Source: <http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Tamaño de la flota

En condiciones de creciente congestión, se necesita aumentar el tamaño de la flota para seguir manteniendo la frecuencia de los buses en los mismos niveles actuales.

De acuerdo a la estimación de la DTPM, la contribución del incremento de la flota de buses significa un incremento adicional de \$19.415 millones entre 2013 y 2014 (5,47%).

Costos de metro

El costo por pasajero (transacción) el 2013 fue de \$302,06 (DPTM). La incorporación de aire acondicionado incrementó este costo en \$9,12 (3,01%).

La construcción de las líneas 3 y 6 aumenta el costo por pasajero en \$55.50 (18,37%). Este incremento corresponde a un tercio del costo de capital, el cual es cargado a la operación (pasajeros).

Además, la construcción de las líneas 3 y 6 incrementa el costo por concepto de aire acondicionado en \$7,78 (2,58%).

Como resultado el incremento total en el costo por pasajero es de \$62,28 (20,61%).

Efectos y agregados

El efecto combinado de los cambios en los principales costos tiene un efecto directo en el nivel de subsidio.

La ley de subsidio no considera estos diferentes efectos. El nivel de subsidios sólo se incrementa con el IPC.

Como resultado hay un déficit estructural en el nivel de subsidio.

De acuerdo a estimaciones del DTPM, revisadas por el equipo consultor, el efecto agregado de los incrementos de diesel, tipo de cambio, aumento de flota y costo de metro produce un aumento de cerca de \$ 75.133 millones adicionales de déficit en 2014, comparado con 2013.

Éste es un incremento de 21,15% en el déficit del sistema, en circunstancias que el índice de precio al consumidor creció en 4,73% entre julio 2013 y julio 2014 (<http://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>).

Opciones

Para enfrentar el incremento en los costos de provisión de los servicios de transporte público, el gobierno tiene tres opciones: Incremento de las tarifas, reducción de los costos o incremento del subsidio. Una combinación de estas tres medidas también podría ser aplicable.

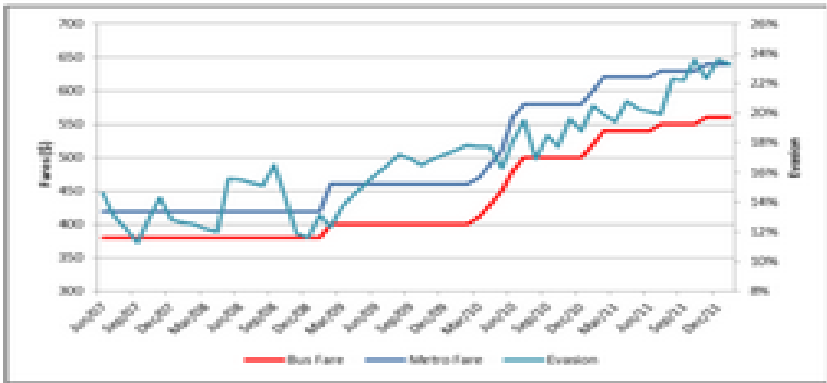
Incremento de tarifas

El incremento de tarifa pone la carga del incremento de costos en los pasajeros. En 2010, debido al fin de la anterior forma de autorizar la entrega del subsidio², las tarifas fueron incrementadas para cubrir el creciente déficit.

El resultado fue una reducción en la demanda de pasajeros (lo cual también afectó el financiamiento del sistema), un incremento en la evasión y una reducción en la satisfacción de los pasajeros.

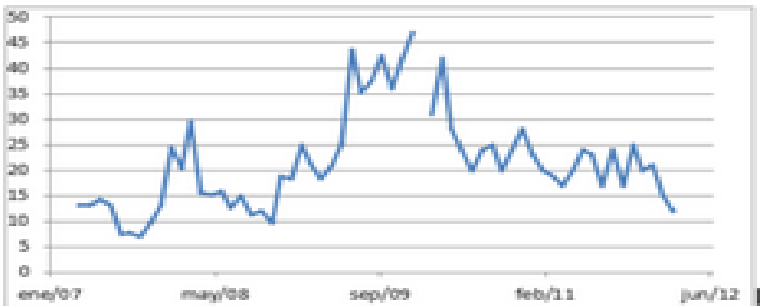
² Nota del redactor: se refiere al período anterior a la entrada en vigencia de la Ley No. 20.378, cuando la entrega del subsidio estaba autorizado en razón del 1% constitucional.

System Fares and Evasion in 2007-2011



Source: Transantiago 2012

Transantiago Approval Rates 2007-2012



Source: Adimark 2010; 2012, Cited by Munoz et al. 2013

Si las tarifas fueran incrementadas nuevamente, como lo fueron el 2010, se podría esperar una reacción negativa por parte del público, dado el bajo nivel de aprobación que actualmente tiene el sistema (53% de acuerdo a ICCOM, 2014). Un aumento en la evasión también afectaría los ingresos del sistema (el mejor control de la evasión logrado en 2012 y 2013 se podría perder).

Reducciones de costo

Los costos pueden ser reducidos disminuyendo el servicio (cobertura o frecuencia) o aumentando la productividad.

Reducir el servicio (vehículos -kilómetros) en la situación actual puede generar aumentos en los tiempos de caminata y espera. Como éstas son variables críticas para atraer pasajeros, se podría esperar una reducción en la demanda.

Reducir el servicio tiene como consecuencia un espiral negativo y, por tanto, no es recomendado, dado que los pasajeros disminuirán su nivel de bienestar o se cambiarán a modos no sustentables (taxis colectivos, motocicletas o auto privado).

La productividad puede ser incrementada desde los relativamente bajos niveles actuales (el IPK es de alrededor de 2 pasajeros por kilómetro). Sin embargo eso podría requerir una reorganización de los servicios deshaciendo el esquema tronco alimentador.

Esto además requeriría una significativa inversión en infraestructura para pista dedicadas a buses (Bus Rapid Transit) infraestructura de intercambio (para hacer que la transferencia de los pasajeros sea más fácil y rápida). Estas inversiones de capital ya han sido anunciadas pero tomará tiempo que sean terminadas.

Como resultado, los incrementos de productividad no son posibles en el corto plazo pero son importantes en el mediano y largo plazo.

Incremento de subsidio

El subsidio es actualmente ajustado por el Índice de Precio al Consumidor. Esto ha probado ser insuficiente ya que los principales costos han aumentado 5 veces más rápidos.

Más que cargar el costo de los incrementos de costos a los pasajeros (los cuales están fuera del control de ellos), el gobierno podría considerar adoptar un nivel de subsidio a las contingencias externas. La fórmula para ajustar los niveles de subsidio podría incluir el costo de combustible, el tipo de cambio, el impacto de la congestión en la velocidad de los buses (y de esta forma el impacto en los tamaños de la flota) y los costos de capital de mejoramientos de Metro.

Más aún sería importante hacer transparente que el costo de capital de metro esta actualmente incorporado al subsidio dado que éstos no son completamente cubiertos por los pasajeros (como se pretendía inicialmente) sino que provienen del subsidio del sistema.

Recomendaciones

Nuestra opinión es que el análisis de bienestar justifica los subsidios para mantener las frecuencias entregando tiempos de espera más bajos para los usuarios y menores niveles de congestión vehicular para los usuarios de autos (véase el análisis en las secciones siguientes).

Proponemos que los incrementos de subsidios debieran se acompañados por:

a) Cambio en la asignación de los subsidios de estudiantes al presupuesto del Ministerio de Educación,

b) Introducción de una tarifa de estabilización y un mecanismo de ajuste de subsidio relacionado con los principales costos reales del sistema, y

c) Ajustes de los mecanismos de incentivos dentro de los contratos. Recomendamos aumentar las multas a los operadores por no controlar la evasión, sin forzarlos a que asuman la mayoría del riesgo de ingreso sobre el cual ellos tienen relativamente poco control (porque las tarifas y frecuencias están establecidas para ellos en los contratos).

En el más largo plazo proponemos que se deberían tomar las siguientes medidas

i. - Para optimizar tanto la eficiencia operacional del sistema

ii. - Para mejorar el foco de los subsidios

iii. - Para utilizar nuevas fuentes de ingresos que no generen distorsiones

Para la optimización del sistema, creemos que el concepto original de troncales y alimentadores sigue siendo válido pero que necesita de inversiones significativas para aumentar y mejorar la segregación de los buses en las vías troncales y en la infraestructura de intercambio entre los troncales y alimentadores.

Recomendaríamos que este fuera el foco del gran programa de inversión ya anunciado. Las estructuras de rutas deberían ser revisadas (posiblemente utilizando vehículos más pequeños para mantener la frecuencia en los servicios alimentadores) sólo mientras la infraestructura llegue a estar lista.

Para mejorar la focalización de los subsidios recomendamos que el sistema de tarifa plana sea reemplazado por un sistema por zonas en el que el sistema "Chile solidario" se utilice para entregar subsidios directos a los grupos de ingresos más bajos y a aquéllos en localizaciones más remotas (véase la discusión en las secciones "Efectos distributivos" y "Cuantificación de los efectos").

Para el financiamiento recomendamos que se consideren aportes de los desarrolladores al costo de capital de las extensiones de Metro y de manera más general la introducción de un sistema de tarificación por congestión como fuente de financiamiento de los servicios de buses (véase la discusión en las secciones "Efectos distributivos" y "Cuantificación de los efectos").

LOS BENEFICIOS DE LOS SUBSIDIOS AL TRANSPORTE PÚBLICO

Cualquier instrumento de subsidio al transporte público puede acarrear beneficios en tres dimensiones: eficiencia del sistema de transporte, impacto ambiental del sistema y distribución de costos y beneficios del sistema.

Impactos en eficiencia

Tradicionalmente, al evaluar los impactos en eficiencia hay tres tipos de efectos que se examinan:

1) El efecto sobre la congestión vial logrado por la transferencia de pasajeros desde los autos (transporte particular) al transporte público: Se presume que un modelo general de sistema de transporte será capaz de estimar los efectos en el ahorro de costos y tiempo asociados a diferentes niveles de demanda de autos particulares. Pero además requiere la estimación de la elasticidad cruzada de la demanda entre el uso de los autos y las tarifas del transporte público. Esto, por lo general, se ha visto que es relativamente bajo (alrededor de un 0,1). Mientras que puede ser posible obtener una estimación de esta elasticidad a partir de la calibración del modelo de proyección de la demanda, en general, dicha elasticidad puede ser estimada de modo más eficiente (y económico) a través de un análisis de preferencias declaradas.

Los "costos en períodos punta" ³ plantean algunos problemas particulares en este sentido. El argumento de "segundo mejor" ⁴ para los subsidios al transporte público depende de forma crítica o fundamental de la diferencia (brecha) entre el precio y el costo social marginal del movimiento siendo mayor para el transporte privado que para el transporte público. Con congestión y sin tarificación de la misma, es evidente que hay un espacio para el transporte privado. Sin embargo, también se ha mostrado que, debido a la necesidad de contar con vehículos y personal adicional para ser empleado específicamente en satisfacer la demanda en período punta, ello también es cierto para el transporte público.

Parecería que lo anteriormente expuesto respalda el hecho que el subsidio máximo al transporte urbano depende del nivel de congestión y del nivel de disparidades en la demanda de período punta / fuera de punta en cada situación particular. No obstante lo anterior, también se ha sugerido que para todas las empresas municipales del Reino Unido la provisión para el período punta tenía un efecto perjudicial sobre las finanzas de la empresa proveedora, de modo que, dado el bajo precio por el uso de carreteras, el argumento en favor del subsidio máximo al transporte público era robusto.

> Dado el bajo precio por el uso de carreteras, el argumento en favor del subsidio máximo al transporte público era robusto.

³ En el original en inglés dice "peak costs". Más adelante en el mismo párrafo se señala que se refiere a aumentos de costos asociados a la operación en períodos punta. Este concepto se presenta entre comillas en el texto original.

⁴ En economía del bienestar, la solución segunda mejor (second best) al problema de maximización del bienestar social se alcanza en la intersección de las funciones de demanda de mercado y de costo medio social. En esta condición, el sistema alcanza el mayor nivel de bienestar social posible, en condiciones de auto financiamiento.

Del mismo modo, un estudio de las ciudades belgas, llegó a la conclusión que mientras los precios óptimos para el transporte privado se elevaran en un 150% en el periodo punta, el transporte público también se elevarían en un 22%. Sin embargo, si los precios del transporte privado no se elevaban, un subsidio compensatorio de transporte público sería apropiado (de Borger, Mayeres Proost y Wouters, 1996).

2) El efecto en el tiempo de espera de los pasajeros (efecto "Mohring"). El incremento en el uso del transporte público generado por los subsidios podría justificar aumentos de frecuencias, lo cual reduce los tiempos de espera de los pasajeros (Mohring, 1997). Esto genera un ahorro de tiempo beneficioso para los usuarios. En los lugares en que las frecuencias son altas y las llegadas a los paraderos aleatorias, el ahorro de tiempo por pasajero puede ser calculado simplemente como la mitad de la reducción de los intervalos⁵.

Este beneficio puede entonces ser fácilmente estimado en un modelo general de transporte. Pero en los lugares en que los intervalos son grandes, la respuesta del usuario puede ser reprogramar actividades para minimizar la pérdida de tiempo. Si esto ocurre, el "déficit óptimo por pasajero"⁶ puede ser más alto para servicios de transportes urbanos de alta frecuencia que para servicios de frecuencia más baja.

Es posible establecer aquí un paralelo interesante entre las convenciones para la evaluación de las inversiones en carreteras y la evaluación de las subvenciones al transporte público que aumentan la frecuencia del servicio. Ambas implican el gasto de fondos públicos para otorgar sin cargo beneficios en ahorro de tiempo a los usuarios, aunque con diferentes distribuciones de beneficios. La relación entre precio óptimo y frecuencia del servicio ha sido discutida por Jansson (1979). Más recientemente Jara Díaz y Gschwender (2009) han demostrado que la exigencia de auto-financiación se traduce en un sistema de transporte con frecuencias más bajas y autobuses más grandes que lo óptimo.

> La evaluación convencional de inversiones en carreteras implica gasto de fondos públicos para dar beneficios en ahorro de tiempo para los usuarios, los cuales no son cobrados a éstos. Pero la distribución de estos beneficios es diferente que el caso de subsidio al transporte público.

3) Economías de escala. Donde los costos disminuyen con la escala, el costo marginal es menor que el costo promedio, y la maximización del bienestar a corto plazo parece justificar un subsidio para permitir que los precios sean ajustados para igualar el costo marginal.

⁵ Headways

⁶ Entre comillas en texto original.

La debilidad de este argumento es que existen muchos servicios de utilidad pública para los cuales se justificaría un subsidio por estos motivos, lo que produciría una carga insostenible para el presupuesto público. En estas circunstancias se necesitaría algún otro argumento del por qué el subsidio se debe aplicar para el transporte en lugar de otros productos o servicios.

No obstante lo anterior, el argumento puede tener mayor significancia si se aplica dentro del sector. En los sistemas multimodales puede haber mayores economías de escala en el sector ferroviario que en los sistemas basados en el modo de carretera. Train (1997) argumentó que esto podría implicar un subsidio cruzado desde el modo con los mayores rendimientos a escala, y demostró, con referencias a la zona de la bahía de San Francisco, cómo el nivel óptimo de subsidio cruzado podía ser estimado. Lo anterior es directamente relevante para el caso de la ciudad de Santiago siendo la implicancia que el metro debe ser subsidiado para realizar el papel de "carro troncal" dentro del sistema multimodal.

Impactos Ambientales

Una gama de los impactos del transporte que afectan a la ciudad de Santiago puede ser clasificado como ambiental:

1) El calentamiento global es, en la actualidad, ampliamente reconocido por ser no sólo real sino que también antropomórfico. Mientras que existe un rango de gases que contribuyen a este efecto, la producción de dióxido de carbono en la quema de combustibles carboníferos es el factor contribuyente de mayor importancia asociado con el sector del transporte.

La extensión del impacto está, por tanto, justamente relacionado de forma directa con el consumo total de combustible en el sector carbonífero.

2) La contaminación del aire local es el efecto percibido de forma más directa. Al igual que con el calentamiento global existe una gama de emisiones que contribuyen a la contaminación del aire a nivel local, con diferentes efectos sobre la salud en términos de morbilidad y mortalidad. En países en desarrollo, y ciertamente en Chile, los impactos más significativos proceden de las partículas en suspensión, PM10 y particularmente de la materia particulada fina PM 2.5. Generalmente se cree que la extensión del impacto de la contaminación local del aire se encuentra en función de la cantidad de tráfico, pero que depende de forma más crítica de la combinación de la tecnología automotriz adoptada, y de la calidad de los combustibles utilizados.

3) El ruido es también una creciente preocupación en algunas situaciones, pero parece poco probable que se vea afectado de manera significativa al margen de los

cambios resultantes de cualquier esquema general de subsidio al transporte. Se encuentra en función de la cantidad de tráfico y la tecnología automotriz utilizada.

4) Los accidentes de tránsito eran una gran preocupación en Santiago en el periodo "pre-Transantiago", asociado particularmente a conductas de conducción agresivas como resultado de un excesivo número de buses participando directamente en la competencia por los pasajeros.

Sin lugar a dudas estos impactos han sido reducidos de varias formas con la implementación del Transantiago. El desplazamiento de viajes desde el transporte privado al público - a menudo considerado como el objetivo principal del apoyo al transporte público - parece haber desempeñado un papel relativamente pequeño.

Esto se debe, en parte, a que las reducciones de las tarifas reales tienen poca influencia por la baja elasticidad precio cruzada de la demanda, y en parte a la poca mejoría perceptible de la calidad del transporte público. Lo que ha ocurrido, sin embargo, es que ha existido un incremento en la utilización del metro, una fuerte reducción en el número de buses en las calles, la eliminación de las prácticas de conducción predatorias y una mejora sustancial en la tecnología de los buses.

A pesar de los defectos bien documentados en la implementación inicial, los cuales tienen un efecto adverso continuo en la percepción de los consumidores del sistema, hay que señalar que todas estas contribuciones a la mejora del medio ambiente eran parte del plan inicial.

Al evaluar si los impactos ambientales deben formar parte de los argumentos a favor del subsidio, las preguntas críticas son las siguientes:

- Hasta qué punto estos efectos beneficiosos pueden atribuirse a la subvención del sistema, y,
- Hasta qué punto se perderán estos beneficios si los costos cada vez mayores, impulsados por el aumento del déficit operacional, no están cubiertos por un aumento del subsidio.

En relación al primer problema, el subsidio parece no haber tenido una función inicial. La reforma al sistema de franquicias que redujo el número de buses, aumentó su estándar de calidad, y aumentó el uso de metro dentro de un sistema tarifario integrado, fue diseñada para operar sin un subsidio.

Como se discutirá más tarde, los déficits no aparecieron como una característica de diseño del sistema, sino que como una consecuencia de la expansión de la concesiones estudiantiles, la inclusión de una proporción de las cargas de capital de la extensión del metro dentro de la cuenta Transantiago, y en particular, el fracaso

del sistema tarifario y de subsidios para adaptarse a los movimientos adversos de los factores externos de los precios del combustible y el tipo de cambio del dólar.

En relación al segundo problema, a pesar de la ausencia del subsidio como fuerza impulsora inicial de las características de mejora del medio ambiente, no es para nada seguro que ocurriría sin un aumento del subsidio para cubrir los déficits motivados por las presiones externas. Si, en el corto plazo, ni tarifas ni el subsidio pueden incrementarse serían necesarios otros métodos o mecanismos.

En el largo plazo, creemos que hay margen para mejorar la eficiencia en el uso de vehículos (ver más abajo), mientras que, en el corto plazo, es probable que tendrían que haber reducciones de los kilómetros por vehículos operados, lo que dañaría aún más la percepción de la calidad y la validez del sistema, y contribuiría a aumentar el uso del transporte privado. Pero no parece probable que esto haría retroceder la mejora en la calidad de los vehículos.

Efectos distributivos

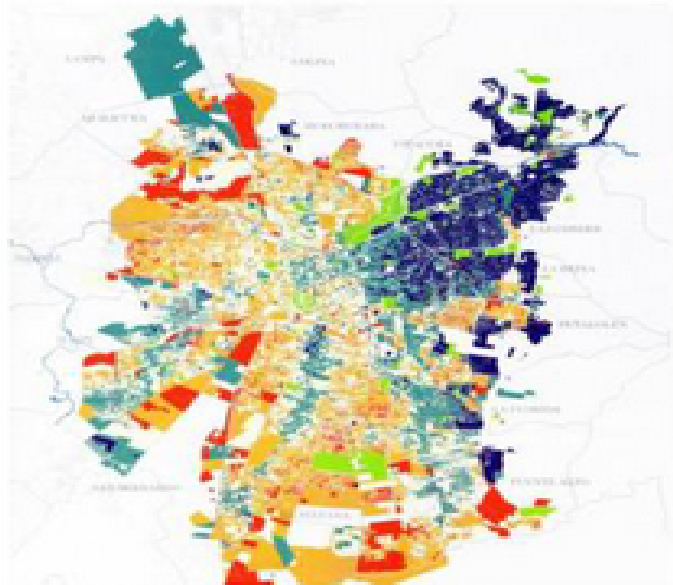
La distribución del ingreso es, claramente, un tema relevante en Chile. Considerando el índice más común, el coeficiente de Gini (ver más abajo, para mayor discusión), que corresponde, luego de la aplicación de impuestos y de medidas de redistribución, a un 0.50; Chile se encuentra en la media entre los países latinoamericanos, pero posee la distribución del ingreso más desigual entre los 38 países miembros de la OCDE, al año 2009.

Mientras la desigualdad parece estar disminuyendo lentamente en los años recientes, la diferencia entre el valor "antes de los impuestos y transferencias" y "después de los impuestos y transferencias" (0.52 y 0.50), es también la más baja de todos los países miembros de la OCDE. Considerando esta situación, la posibilidad de asegurar una ventaja significativa para los pobres a través de políticas de transporte público, resulta especialmente atractiva.

En Santiago, existe la clara creencia que la actual estructura de tarifa plana permite lo señalado anteriormente, y que, a mayor nivel de subsidio general, mayor será el efecto redistributivo de la política de transporte urbano. Pero, hemos observado, aunque no hemos podido analizar en profundidad, varios factores que indican lo contrario. En primer lugar, el extenso subsidio a los estudiantes es probablemente poco progresivo en sus efectos, particularmente cuando se aplica a todos los viajes, ya sean con fines educativos o no.

En segundo lugar, existe una creciente "gentrificación" de lugares con buen acceso al Metro, indicando que la clase media es un importante usuario, fuertemente subsidiado por el Sistema (ver el mapa de más abajo, en el cual la clase socioeconómica media-alta coincide con el trazado del metro).

Socioeconomic Distribution Greater Santiago 2009



Source: Max Zambra, Geo Adimark GFK. Revista Foco, Ideas de Ciudad n°10, Agosto 2009.
<http://www.plataformaurbana.cl/archive/2009/08/29/dime-donde-vives-y-te-dire-quien-eres-una-radiografia-a-la-sociedad-santiaguina/>

En tercer lugar, si existen "fugas" sustanciales del subsidio hacia la clase media, entonces las características redistributivas del sistema tributario que financia los subsidios entran en juego. La relativamente pequeña diferencia entre "con" y "sin" impuestos y transferencias del coeficiente Gini para el país, considerada como un todo, sugiere que no es realmente progresivo.

Si alguno de estos factores es significativo, entonces la progresividad del subsidio en Santiago probablemente sea mucho menor que lo que se supone. Si éste es el caso, entonces resultaría razonable buscar alguna alternativa a la modalidad de subsidio enfocado a la demanda.

> Si alguno de estos factores es significativo, entonces la progresividad del subsidio en Santiago probablemente sea mucho menor que lo que se supone.

LAS DESVENTAJAS DEL SUBSIDIO

Ineficiencia inducida

Tradicionalmente, ha existido preocupación acerca de los efectos del subsidio en la eficiencia en la producción de servicios de transporte público.

La potencial disponibilidad de subsidio fortalece el poder negociador de las organizaciones sindicales, debido a que atenúa el efecto de incrementos salariales o el de un uso menos eficiente de la mano de obra en el trabajo. Un estudio en el Reino Unido sugirió que más de la mitad de los pagos realizados en virtud de subsidios se "filtraban" hacia aumentos de salarios o hacia modalidades de funcionamiento menos eficientes (Bly y Oldfield, 1985).

Efectos similares se han estimado en los Estados Unidos, donde el énfasis se puso en la falta de incentivos a la eficiencia en los sistemas de financiamiento de déficits, lo que se acentuaba cuando los impuestos eran destinados a subsidios al transporte público o desplazados a modalidades federales de financiamiento (Pucher, Markstedt y Hirschman. 1985).

Sin embargo, estos estudios son aplicables esencialmente a casos de financiamiento de déficits de monopolios de organismos de suministro. Recientemente, la reconciliación entre subsidio y la mantención de presión competitiva para mantener la eficiencia se ha logrado mediante la licitación competitiva de franquicias de servicios.

Ésta parece ser la solución implícita en la modalidad adoptada por Transantiago. No obstante, con la reducción de la cantidad de contratos, y su larga duración, al parecer la presión competitiva ha disminuido, y la fuerza de quienes suministran el servicio, ha aumentado. A la luz de ello, recomendamos que al finalizar los actuales contratos, se considere volver a paquetes de contratos más pequeños y de menor duración, para así asegurar la continuidad de la presión competitiva.

Deficiente focalización

El efecto redistributivo "neto" de los subsidios de tránsito depende de:

- El tipo de subsidio, o el uso de los fondos aportados a través del subsidio.
- Las fuentes desde las cuales se financia el subsidio.
- Efectos de capitalización a largo plazo, como los cambios en el ordenamiento territorial y precios de las propiedades.
- Efectos de largo plazo en eficiencia de tránsito.

Para Canadá, Frankena (1973) descubrió que los efectos directos de subsidios a servicios de trenes suburbanos y servicios de buses periféricos, eran regresivos. A una evaluación mixta similar, pero en términos generales escéptica, llegó Baum (1973), respecto de los efectos distributivos en el ingreso del caso más extremo de transporte público gratis en Alemania Occidental.

La respuesta general que actualmente se ha adoptado respecto a subsidios dirigidos distributivamente, es que resulta mejor que sean dirigidos hacia los usuarios que hacia quienes suministran los servicios.

> La respuesta general que actualmente se ha adoptado respecto a subsidios dirigidos distributivamente, es que resulta mejor que sean dirigidos hacia los usuarios que hacia quienes suministran los servicios.

La mayoría de los países son familiares con la medida de reducir tarifas para estudiantes y adultos mayores. Sin embargo, incluso subsidios focalizados en ciertos grupos de personas, no siempre han tenido como resultado efectos positivos en términos redistributivos; por ejemplo en Canadá aquellos destinados a los adultos mayores y el uso de subsidios de reducción uniforme de tarifas de transporte público resultaron ser progresivos; mientras que aquellos para niños fueron encontrados regresivos.

Los descuentos para estudiantes son obviamente menos efectivos en términos redistributivos. Si el objetivo es apoyar a los pobres, entonces focalizarse directamente en los pobres pareciera ser la base apropiada para subsidiar.

Ahora en la práctica, focalizar los subsidios a los niveles de ingreso más bajos ha probado ser difícil de lograr, a pesar de existir algunos casos de éxito bien conocidos en lograr objetivos específicos (aunque no necesariamente nobles).

Durante el *apartheid* en Sudáfrica, la venta de cupones semanales altamente subsidiados para 10 viajes entre los municipios negros y las áreas de empleos industriales, se focalizaba efectivamente no sólo en los trabajadores negros pobres, sino también limitaba la disponibilidad de subsidios para otros trabajadores en el viaje a sus empleos. Los conductores de buses autorizados, que aceptaban las fichas, podían después canjearlas con las autoridades por toda la "tarifa económica".

De alguna forma parecida en Brasil, el sistema de *Vale Transporte* (VT) exigía a todos los empleadores formales ofrecer tickets para los viajes al trabajo a sus empleados, deduciendo un 6% del ingreso nominal del trabajador. Como sólo los trabajadores de bajos ingresos lo encontraban atractivo, respecto de recibir el efectivo, efectivamente se focalizaba en aquellos trabajadores de menores ingresos. A pesar de que este sistema tenía defectos (como por ejemplo el hecho que no estaba disponible para aquellos más pobres dentro de los pobres, porque no tenían trabajo o trabajaban informalmente), lograba ser razonablemente eficiente en términos redistributivos y permitía distribuir el costo entre los empleadores y el gobierno (a través de permitir considerar el VT como gasto en el cálculo de impuestos de la empresa).

Baja Influencia

Está bien establecido en la literatura que existe una baja elasticidad cruzada a la demanda entre el uso de automóvil y los precios de transporte público. Esto significa que los subsidios a la tarifa tienen poca influencia en asegurar cambios en la elección modal, que son el corazón de los supuestos beneficios en términos de reducción de la congestión y de los impactos medioambientales. Lo que esto sugiere es que debe darse cuidadosa atención a la pregunta de si acaso el subsidio al transporte público es el uso más efectivo de los fondos al intentar mejorar el desempeño del sistema de transporte urbano.

> Los subsidios tienen poca influencia en asegurar cambios en la elección modal

Impactos no deseados

Hay un rango de impactos no deseados que pueden ocurrir como resultado de subsidios al transporte público. En particular, la operación de un esquema de tarifa plana sobre un área muy amplia, como es el caso de Santiago, aun cuando tiene propiedades redistributivas favorables, provee un incentivo no deseado a la expansión urbana, así como al aumento del costo real (en contraposición a la tarifa) por pasajero transportado. Mientras en el corto plazo puede no ser posible realizar un cambio en la estructura tarifaria, creemos que se debiera considerar la búsqueda de un conjunto de políticas, distintas al actual régimen de tarifa plana para asegurar algún objetivo de redistribución del ingreso.

El costo sombra de fondos públicos

En un nivel más teórico se ha argumentado que dada la situación sub-óptima de los sistemas de impuestos, que imponen un exceso de carga de bienestar, el dólar del presupuesto público debiera ser valorado más alto que el dólar de beneficios privados. Ciertamente, se piensa que los recursos públicos son escasos en varios sectores -ejemplificado por el hecho de que la tasa de retorno del costo/beneficio a proyectos marginales excede la unidad en las actuales tasas de descuento - por lo cual un premio debiera aplicarse a aquellos fondos donde sea que se utilicen.

> Un esquema de tarifa plana sobre un área muy amplia provee un incentivo no deseado a la expansión urbana, incrementando el costo real por pasajero transportado

CUANTIFICACIÓN DE LOS EFECTOS

En general, hay dos tipos diferentes de indicadores que se recomiendan - aquéllos encontrados en los análisis costo-beneficio tradicionales y aquéllos basados en recientes desarrollos en la literatura de distribución de la riqueza.

Evaluación costo beneficio y efectos en eficiencia

Los efectos en eficiencia pueden ser incorporados con los costos fiscales de un subsidio en un Análisis Costo Beneficio (ACB). El ACB normalmente considera el efecto de una intervención (normalmente una inversión de capital) sobre un periodo de años, utilizando cualquier tasa de descuento que se considere apropiada en el contexto nacional.

En el caso de un subsidio al transporte público, sin embargo, como tanto el costo y beneficio corresponden fundamentalmente a recursos corrientes más que de capital, el resultado sólo será sensible a la elección de la tasa de descuento pues los costos del subsidio y los beneficios de éste, cambian a diferentes tasas en el tiempo.

Esto puede ocurrir o por cambios en la demanda, por el crecimiento de la congestión en el tiempo al aumentar el ingreso, o por cambios en los costos debido a razones exógenas o incrementos en la ineficiencia como resultado del instrumento de subsidio.

Una consideración más, ya mencionada antes, es que a medida que los costos se cargan al presupuesto público, mientras los beneficios le corresponden principalmente a los usuarios de transporte; y dada la general escasez de fondos públicos, podría ser apropiado solicitar una rentabilidad (costo/beneficio) que exceda cualquier precio sombra de fondos públicos que se considere apropiado en el contexto nacional.

Hay muchos ejemplos de esta aproximación. Por ejemplo, Glaister (2001) evaluó el impacto económico de subsidios al transporte local bajo un régimen de mercado liberalizado en el Reino Unido. Los resultados de dichos estudios varían en forma sustancial, no solo en función de los modelos utilizados, sino también más significativamente de acuerdo al lugar. Proost y Van Dender (2008) encuentran que la tarifa óptima de buses en el periodo punta en Bruselas es cercana a cero, mientras que los análisis más recientes de Parry y Small (2009) para Londres, Washington DC y Los Ángeles muestran que subsidios llevados más allá de los dos tercios de los costos de operación están usualmente mejorando el bienestar.

Winston y Shirley (1998), por otro lado, encontraron que para muchas ciudades en Estados Unidos, con gran cantidad de espacio dedicado a vías y altas tasas de posesión de automóvil, una política eficiente incrementaría en forma importante las tarifas de buses y reduciría sustancialmente las frecuencias de sus servicios en todas partes. La pregunta crítica en el contexto de Santiago es si las condiciones de la ciudad son más parecidas a aquellas en Londres, Washington y Nueva York o a aquellas de otras ciudades citadas.

Más recientemente, Basso y Silva (n.d.) han realizado una evaluación, basada en modelos, de la eficiencia y conveniencia de aplicar subsidios en Londres y Santiago, usando un modelo de elección modal de transporte, el que considera sustitución entre transporte público y privado, inter-temporalidad y elasticidades de demanda de transporte, y permite realizar cálculos de excedentes del consumidor en una forma teóricamente sólida.

Su modelo captura interacciones de congestión entre autos y transporte público, mientras los vehículos están en movimiento, y en paradas de buses, y permite adaptar el diseño del sistema de transporte público a nuevas condiciones, incorporando tamaño de vehículos, frecuencias y diseño de paradas de buses como variables.

Interesantemente, Basso y Silva llegan a similares conclusiones acerca de Londres respecto de otros estudios que van desde aquellos de Glaister, y más recientemente a aquellos de Parry y Small. Ello sugiere que el acercamiento podría entregar una estimación razonable para Santiago.

Quizás su más importante contribución, sin embargo, es que analizan el desempeño de instrumentos de política alternativos, como la tarificación por congestión y pistas priorizadas para buses, usando sus modelos de medición de bienestar para las comparaciones, aplicadas por separado, así como en varias combinaciones.

Su principal resultado muestra que el beneficio que cada medida por separado genera es diferente entre localidades. En Londres, la tarificación por congestión y pistas sólo bus incrementan significativamente el bienestar social en montos similares, mientras que subsidiar óptimamente (buses gratis) logra mucho menos. En Santiago, por otro lado, las pistas solo bus generan beneficios mucho mayores que la tarificación por congestión y subsidios óptimos.

Sin embargo, en ambas ciudades hay un alto grado de sustitución entre las tres políticas. Una vez que una es implementada, añadir otra no incrementa mucho el bienestar. En particular, la contribución marginal al bienestar de los subsidios al transporte público es grande sólo cuando ninguna de las anteriores políticas consideradas en el estudio existe.

En el modelo de Santiago segregar el tráfico de buses logra grandes mejoras en el bienestar sin subsidios o la engorrosa tarificación por congestión a automóviles, afectando los costos generalizados a través de la calidad de servicio (velocidades) en vez de precios monetarios. Más aún, la política de pistas de buses priorizadas induce los mayores aumentos en frecuencias para ambas ciudades, y lo hace sin el uso de subsidios.

> En Santiago, Basso y Silva, muestran que pistas sólo bus producen un beneficio mucho más alto que la tarificación por congestión y subsidios óptimos

Los resultados de Basso y Silva parecen tener una importante implicancia en la definición de política, indicando que podrían haber maneras de reducir déficits en el transporte público, sin generar pérdidas de bienestar o excedentes del consumidor, pero esto requiere cuidada planificación del orden en que las políticas se implementan, porque hay una clara mejor medida aplicada en solitario, y el nivel de sustitución entre las políticas es alta.

Nosotros recomendamos que en el mediano plazo se desarrolle una estrategia para Santiago, que reconozca e incorpore estas interacciones entre instrumentos de política.

Efectos medioambientales

La Organización Mundial de Salud y/o la jurisdicción local y regional define estándares para la calidad del aire ambiente para seis contaminantes, específicamente: (1) monóxido de carbono, (2) plomo, (3) dióxido de carbono, (4) material particulado, (5) ozono, y (6) óxidos de sulfuro (USEPA, 2011).

Los análisis económicos para estos impactos medioambientales se han enfocado usualmente en tratar de identificar el costo social marginal de cada contaminante en términos monetarios, basado en la receta general de que "la herramienta correctiva adecuada es un impuesto *pigouviano* al daño social marginal aplicado al generador de la externalidad" (Baumol and Oates, 1988). Acercamientos similares pueden ser aplicados a la evaluación de los impactos en la morbilidad y mortalidad de accidentes de tráfico y, con mayor dificultad a la polución por ruido (Nelthrope et al 2007). Una revisión de las aproximaciones a estos casos lo entrega Gwilliam (2011).

Cuando se consideran los impactos medioambientales de una política, o de una reforma a una política, que toma lugar sobre un periodo de tiempo, uno de las grandes dificultades es separar los efectos de una política de otros cambios que están ocurriendo en forma simultánea.

Dichos análisis han sido aplicados por Figueroa et al (2011) a la reducción del contaminante más dañino - PM10 - producido por Transantiago. Ellos concluyen que la concentración de PM10 se ha reducido en 5,8 microgramos por metro cúbico de aire, y que esto corresponde a un monto de 384.270 millones de pesos por año, de los cuales 47.953 millones de pesos eran ahorros en costos de salud.

> Figueroa et al (2011) estiman que Transantiago ha reducido la concentración de PM10 en 5,8 microgramos por metro cúbico de aire, y que esto corresponde a un equivalente monetario de 384.270 millones de pesos por año

Indicadores de Impacto Distributivo

Mucha de la resistencia a los aumentos en tarifa en Santiago está asociada a la creencia de que habría gran oposición por el efecto en los más pobres, basados en la observación de que los pobres son más dependientes del transporte público.

El impacto distributivo de los niveles y estructuras de subsidio y tarifa es entonces central en términos políticos. Cuatro tipos de indicadores de efecto distributivo se han desarrollado en años recientes, focalizados en aspectos algo diferentes al elemento distributivo.

Peso de los beneficios en análisis costo-beneficio

La evaluación de los efectos distributivos de un subsidio de transporte no es directamente proporcional a los efectos de eficiencia y medioambientales, que pueden ambos ser estimados en términos monetarios agregados. Esto no significa, sin embargo, que ellos debieran ser ignorados en un ejercicio general de modelación. Por ejemplo, un modelo general debiera ser capaz de mostrar ingresos promedio, distribución de ingresos y sus cambios en el tiempo, y costos de viaje en transporte por zona.

Esta forma de desagregación entrega una indicación general de los efectos distributivos de diferentes intervenciones de políticas, incluyendo aquellas de política tarifaria. Estos elementos fueron todos incorporados en una generalización del concepto de evaluación costo beneficio de subsidios por Dodgson y Topham (1987), que identificó los requerimientos de información para un análisis completo, y también identificó los factores que determinan la preferencia entre reducción de tarifa y mejoras en frecuencia.

En la evaluación de efectos distributivos para objetivos de política hay un número de diferentes indicadores específicos disponibles, los que se discuten más abajo.

Si los beneficios y costos estimados en el tipo de modelo de transporte discutido arriba pueden ser asignados a diferentes grupos de ingreso, entonces la aplicación de beneficios ponderados de forma inversa al ingreso es una manera de integrar consideraciones distributivas con un criterio basado fundamentalmente en la eficiencia. Incluso sin ponderar para obtener un resultado agregado, es posible examinar la distribución de costos y beneficios.

Para el caso de Santiago, donde este tipo de datos permite un análisis de distribución completo, Basso y Silva encuentran que la tarificación por congestión resulta ser una medida progresiva, siempre y cuando el transporte público mejore para cubrir la nueva demanda.

Ésta es una refutación importante a la visión convencional de que la tarificación por congestión es regresiva debido a que saca de las calles a aquéllos con menores ingresos que se benefician menos del aumento de velocidad por sus menores valoraciones del tiempo (ver Hau 2005a, Hau 2005b).

Basso y Silva encuentran que pistas sólo bus también son progresivas, mientras que un subsidio óptimo al transporte público es también una medida Pareto-eficiente. De hecho, si las consideraciones distributivas son suficientemente importantes, el subsidio óptimo puede ser la mejor medida individual y un complemento para las pistas sólo bus y la tarificación por congestión.

El índice de asequibilidad

El problema de integrar consideraciones distributivas en un modelo de eficiencia optimizado, como se discute arriba, es que no hace explícitas las implicancias de equidad. Por esta razón, se han realizado intentos para desarrollar indicadores distributivos específicos para ser usados ya sea en conjunto con un modelo de eficiencia general o como una herramienta analítica independiente.

El índice de asequibilidad, sugerido originalmente por Armstrong Wright y Thiriez (1987) y desarrollado más recientemente por Carruthers et al (2005) mide la proporción del ingreso mensual requerido para realizar 60 viajes (en un sentido) de trabajo por mes⁷.

Una meta de asequibilidad ha sido adoptada en la estrategia nacional de transporte urbano en Sudáfrica (South Africa DoT, 1996). El índice básico es fácil de construir. La Tabla 1 muestra los datos internacionales para el 2005. Una estimación aproximada actual para Santiago mostraría un valor promedio de alrededor de 6, pero un valor de 24 para el quinto quintil más pobre.

Existe una serie de dificultades para interpretar este índice. Primero, y lo más importante, dado que no incluye tiempo de caminata, y los más pobres dependen mayoritariamente de la caminata, podría dar la falsa impresión de que no hay problemas para grupos que en la práctica son los más desventajados por el nivel de las tarifas de transporte público.

Reemplazar el gasto nominal en transporte público por el gasto real, así como incluir el tiempo de caminata en un costo generalizado de transporte al trabajo, lo transformaría en un mejor indicador de privación, pero requeriría fuentes de

⁷ El número 60 es elegido para ser consistente con la aplicación de este indicador en otros países. De ser usado como un indicador específico para comparar ciudades de Chile, o para visualizar el cambio en la carga de las tarifas de transporte en Santiago a lo largo del tiempo, se podría escoger una cifra diferente de viajes como base.

información adicionales y una rigurosa evaluación monetaria del tiempo de caminata.

Table 1. Affordability index for different cities assuming 60 ten-km trips per person per month

		Affordability index	
City		Average (%)	Bottom quintile (%)
1	Sao Paulo	11	107
2	Rio de Janeiro	6	63
3	Brasilia	6	59
4	Cape Town	4	38
5	Buenos Aires	4	26
6	Mumbai	9	23
7	Kuala Lumpur	5	22
8	Mexico City	3	19
9	Chennai	8	19
10	Manila	5	17
11	Krakow	6	17
12	Amsterdam	6	16
13	Moscow	4	15
14	Guangzhou	4	14
15	Warsaw	4	11
16	New York	3	10
17	Los Angeles	3	10
18	Chicago	3	10
19	Singapore	2	10
20	Beijing	3	9
21	Seoul	4	9
22	Shanghai	2	6
23	Cairo	3	6
24	Budapest	3	6
25	London	2	5
26	Prague	2	4
27	Bangkok	1	4

Source: Carruthers et al. (2005)

Además, en situación de privación múltiple, en que los pobres tienen niveles inadecuados de salud, educación y vivienda, así como un transporte "inasequible", la adopción de un umbral arbitrario para un índice de asequibilidad de transporte podría dirigir recursos públicos en direcciones que no son los mejores usos de recursos para asistir a los pobres.

A pesar de las dificultades de interpretación del índice de asequibilidad como una justificación para el subsidio, éste puede ser utilizado como un instrumento para evaluar los impactos de esquemas concretos y en grupos o lugares específicos.

Por lo tanto, se recomienda explorar el uso de información de la Encuesta de Gasto de los Hogares para crear un índice de este tipo, que pueda ser aplicado para

comparar tanto diferentes grupos de ingreso como distintas zonas en la Región Metropolitana.

Los índices de inclusión y exclusión

Uno de los peligros de usar subsidios generales al transporte público (en contraposición a subsidios a la demanda focalizados en ciertos grupos) es que los subsidios, cuya intención primera es ayudar a las personas pobres, son en realidad pagados en una cantidad desproporcionada a grupos de mayores ingresos.

A menos de que el sistema impositivo que genera la recaudación para financiar el subsidio sea extremadamente progresivo (que no parece ser el caso en Chile), el resultado final puede ser perverso, con grupos de altos ingresos obteniendo un beneficio positivo en vez de negativo de la redistribución. Por esto, es importante prestar particular atención al efecto de focalización del instrumento de subsidio.

Parece ser una creencia general en Santiago el que los pobres viven generalmente en la periferia de la ciudad, y que por lo tanto una tarifa plana subsidiada tiene propiedades redistributivas deseables.

De hecho, al examinar el mapa del ingreso medio de las zonas de la ciudad se observa no sólo la esperada concentración de áreas pobres en la periferia, sino también un marcado, aunque menos pronunciado, eje de altos ingresos en algunas de las líneas de metro. Esto sugiere que una parte sustancial de los beneficios del subsidio están yendo a grupos de altos ingresos. A través de un proceso de gentrificación de localizaciones altamente accesibles a metro, esto puede estar aumentando con el tiempo. Y, sin una investigación más detallada de la distribución efectiva del subsidio entre modos en el sistema tarifario integrado, no podemos estar seguros de que metro no sea el modo que más subsidio recibe. Consideramos que el tema del impacto real de la redistribución de las actuales disposiciones requiere una revisión más cuidadosa para justificar la continuidad de su aceptación como la justificación primaria para apoyar un subsidio extendido.

El enfoque de la inclusión y exclusión examina específicamente la precisión del foco de cualquier subsidio en un subconjunto predeterminado de la población definido como pobre. El índice de exclusión es la proporción de aquéllos definidos como pobres que no se benefician de un subsidio en particular; el índice de inclusión es la proporción del total de población beneficiada por un subsidio en particular, que cae fuera de la categoría de pobreza definida. Esto se muestra en el diagrama de la figura 1. Si el objetivo es redistribuir bienestar desde el grupo de los definidos como no-pobres hacia el de los definidos como pobres, el ideal, una vez definido el grupo de población objetivo, es que tanto el índice de exclusión como el de inclusión sean cercanos a cero.

Figure 1. Errors of inclusion and exclusion (source; Foster, 2004)

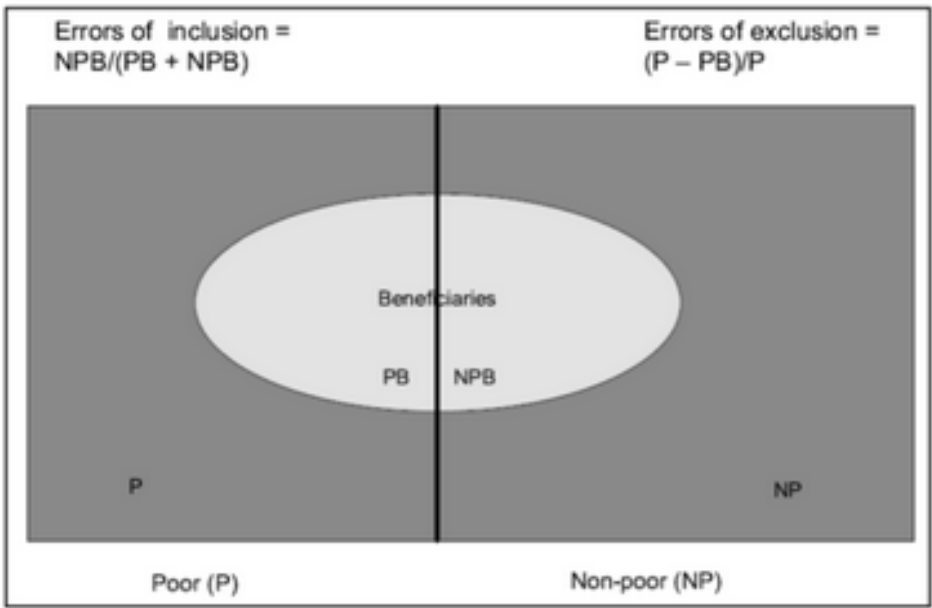
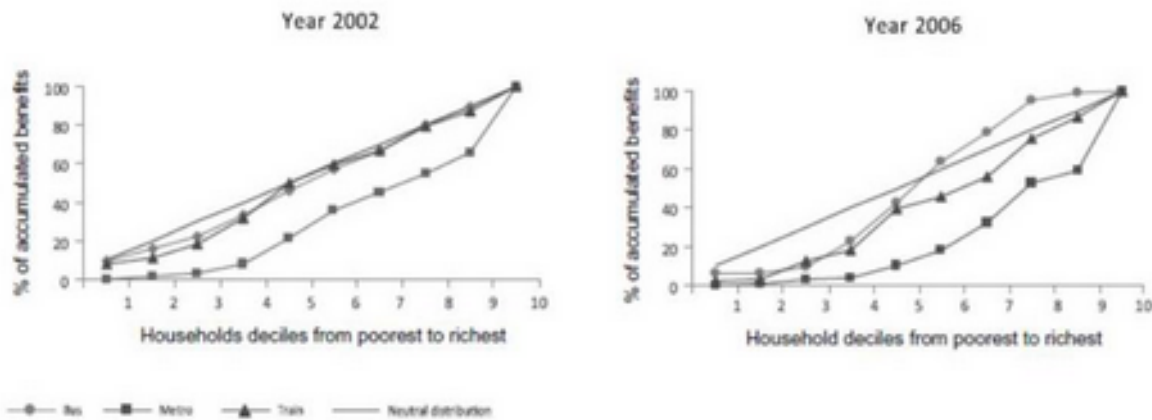


Figure 3 The distributional impact of different modal subsidies in Buenos Aires



La ventaja de esta medida es que puede ser fácilmente estimada a partir de datos de encuestas en hogares, que muestren si un producto subsidiado es consumido o no. Esto puede ser muy importante en el diseño de subsidios. Puede ser fácilmente aplicado a la evaluación del probable foco de cualquier nuevo instrumento de subsidio específico, así como el cambio de la precisión de este foco a lo largo del tiempo.

Este método se ha aplicado a los servicios de transporte público en Buenos Aires. También puede aplicarse a la evaluación comparativa de diferentes tipos de subsidios, incluyendo subsidios a la oferta enfocados geográficamente si la composición del ingreso de diferentes áreas está adecuadamente registrada y entendida.

La desventaja de este indicador es que no distingue entre casos en que un hogar obtiene una ventaja menor de un subsidio (por ejemplo, porque hicieron un viaje ocasional de emergencia en un modo para cuyo uso no tienen normalmente los recursos suficientes) y aquéllos en que un hogar es consumidor regular e intensivo del servicio subsidiado. Esto podría enfrentarse redefiniendo el uso a partir de un número mínimo de viajes mensuales en el modo subsidiado, pero al hacer esto el índice se hace menos sencillo de interpretar.

Los coeficientes de Gini y Omega

Un enfoque que resuelve las limitaciones de los índices de inclusión y exclusión es aquél basado en la construcción de una curva de Lorenz y el cálculo de los coeficientes de Gini y Omega asociados. La curva de distribución relativa de beneficios (o curva de Lorenz) grafica el porcentaje de un subsidio obtenido por el primer j -ésimo grupo de hogares, de acuerdo a alguna medida de ingreso. Más formalmente, el gráfico de la curva de distribución relativa puede definirse como:

$$r(j) = \sum_{h=1}^j \frac{S_h}{S} \times 100$$

donde h enumera a todos los hogares bajo el hogar clasificado j -ésimo, desde el menor al mayor, $r(j)$ es el valor del gráfico para el hogar clasificado j -ésimo, S_h es el beneficio obtenido por el hogar h y S es el beneficio distribuido por la política.

Una curva sobre una línea recta diagonal muestra una distribución progresiva de los beneficios, mientras que una curva debajo de la línea diagonal muestra una distribución regresiva de los beneficios. Este enfoque ha sido aplicado al transporte público de Buenos Aires para el 2002 y 2006 por Bondarevsky, 2007 (ver figura 3 más arriba).

Asociado con la curva de distribución relativa está el coeficiente de Quasi-Gini, que da una medida resumen de la naturaleza progresiva o regresiva de la política en cuestión. Este coeficiente es calculado como el área entre la diagonal y la curva de distribución real (con un valor negativo cuando la curva de distribución real está sobre la diagonal).

Mientras más cercano está el coeficiente de Quasi-Gini al valor -1, más progresiva es la distribución de los impactos. Ésta puede usarse no sólo para comparar estructuras alternativas de tarifas y subsidios en un cierto punto en el tiempo, sino también para comprender cómo el impacto distributivo de un sistema específico de tarifa y subsidio cambia en el tiempo.

Aparte del coeficiente de Quasi-Gini, otra medida que resume la incidencia distributiva de un subsidio es el estadístico Omega el cual, con una línea de pobreza definida en términos de una proporción de la población de hogares, es el porcentaje del subsidio asignado a hogares pobres sobre el porcentaje de la población representada por hogares pobres. Estará sobre 1 para un subsidio progresivo y bajo 1 para uno regresivo.

Las implicancias redistributivas de varios subsidios al transporte en Santiago son discutidas por Gómez-Lobo (2009). Él analizó el impacto de tarifas preferenciales para estudiantes de forma separada en buses y metro, subsidio a la infraestructura de metro, subsidio general a la bencina, subsidio general al bus y transferencias monetarias directas.

Encontró que transferencias monetarias directas, ahora contenidas en el mecanismo "Chile Solidario", eran por mucho las más progresivas, con un coeficiente de Gini de -0,33, mientras que subsidio a la tarifa general del bus y a la tarifa estudiante en bus resultaron medianamente progresivos (coeficientes de Gini entre -0,11 y -0,16). Sin embargo, como estas últimas eran financiadas con un subsidio interno cruzado desde la tarifa general del bus, el efecto neto fue que la mayoría de los hogares pobres se vieron afectados por el subsidio a la tarifa estudiante en el bus, mientras que el quintil de mayores ingresos recibió en promedio un beneficio neto. La tarifa estudiante en metro y los subsidios al capital de metro, así como subsidios generales al combustible, resultaron sustancialmente regresivos.

Estos resultados eran pre-Transantiago. Tras la fecha del estudio, ha existido un subsidio directo dirigido a compensar la necesidad de subsidio cruzado interno para financiar la tarifa de estudiantes, lo cual ha hecho al sistema más progresivo. Pero otros cambios, como la integración tarifaria junto con la extensión de la red de metro, hacen que cualquier estimación del impacto distributivo general de Transantiago sea en algún grado especulativo. Lo que no cambia, sin embargo, es la gran diferencia en el grado de progresividad entre las transferencias monetarias directas a los pobres a través de "Chile Solidario" y las transferencias indirectas a través de tarifas de transporte.

> Transferencias monetarias contenidas en el mecanismo "Chile Solidario" pueden ser más progresivas que subsidios a la tarifa general de buses y a la tarifa de estudiantes en buses.

Quién paga

Los subsidios al transporte público pueden ser financiados fundamentalmente de tres formas:

- De impuestos generales, directos o indirectos
- De impuestos a personas, productos o actividades específicas, destinados a priori para ese propósito, o
- Por subsidios cruzados en el sector transporte público, lo cual efectivamente significa que algunos usuarios de transporte público subsidian a otros.

La situación más común es que subsidios externos (en contraposición a subsidios cruzados internos dentro de un sector) sean financiados a partir de impuestos generales (en contraposición con impuestos destinados a priori a un propósito).

El efecto distributivo neto de un cambio en el subsidio depende por lo tanto de las características del sistema impositivo al que está asociado. Se pueden hacer algunas observaciones generales que surgen de esto. Se da generalmente el caso de que impuestos directos al ingreso son, por diseño, más progresivos que impuestos indirectos a los bienes (a pesar de que puede haber diferencias significativas en la progresividad al interior de la categoría de impuestos indirectos).

El carácter progresivo de impuestos puede variar significativamente entre regímenes locales y nacionales. Típicamente los ingresos de impuestos nacionales dependen más fuertemente del impuesto progresivo a la renta que de impuestos locales, que tienden a ser impuestos indirectos a commodities, servicios o propiedad, todos los cuales tienden a ser regresivos.

En el caso de Chile, Engel (1999) concluyó que, como un todo, el sistema de impuestos poseía una distribución neutral en 1996. Asumiendo que no ha habido cambios significativos en esta estructura desde aquel momento, la implicancia es que para cualquier subsidio financiado de impuestos generales la distribución del impacto es determinada por la distribución de los beneficios.

Impuestos pre-asignados específicos

Los efectos distributivos de un impuesto a bienes de consumo como alcohol y tabaco pueden ser estimados por medio de encuestas de gastos (y de hecho pueden resultar ser muy regresivos).

Impuestos en bienes intermedios como la bencina son más difíciles de estimar ya que el efecto distributivo de su impacto final dependerá del efecto de un incremento de impuestos a diferentes bienes de consumo finales. Pero la

controversia del hallazgo de Gómez-Lobo, que el "fuel tax subsidy" tenía un efecto distributivo regresivo, es que financiar mejoras de transporte a través de políticas tarifarias a través de impuestos pre-asignados de bencina tendrían en general un efecto progresivo en su impacto.

El argumento contrario a esto parece ser la resistencia en Chile (debido a buenas razones de gestión fiscal) de asignar impuestos a la renta.

Una alternativa podría ser cargos directos al uso de la calle - como la tarificación por congestión en Londres - como una fuente para financiamiento del transporte público. Esto tiene un doble beneficio. No solamente se fomenta un cambio modal (y otros cambios conductuales, reduciendo sus costos asociados) sino también genera ingresos sin generar una carga excesiva de impuestos.

Los efectos distributivos pueden ser difíciles de evaluar ya que impactan en el consumo final tanto directa (vistos como progresivos mientras que el uso del vehículo particular es visto como un bien de consumo) como indirectamente, a través de aumentos en el costo de transporte de carga de bienes de consumo finales.

Los impactos distributivos también dependen de las elasticidades cruzadas de demanda entre modos por grupo socioeconómico. Sin embargo, se aprecia que en el caso de Londres - después de una prolongada campaña de información - gran parte de la comunidad de negocios apoyó la introducción del cobro por uso de calles ya que argüían que traería beneficios para ellos a través de aumentos en la velocidad de viaje dentro del área con tarificación por sobre los costos monetarios directos que incurrirían en costos por congestión.

Complicaciones similares aparecen al estimar el efecto distributivo final de impuestos pre-asignados en empleados - tales como el "vale transporte" brasileño o el "versement transport" francés. Además, tales impuestos podrían conllevar el peligro de aumentar el desempleo, lo que sería casi con certeza regresivo en su impacto.

Sin embargo, recomendamos una revisión profunda de la potencialidad de un nuevo impuesto y la creación de nuevas fuentes de ingreso para contribuir a la meta de tener un sistema de transporte urbano más eficiente.

En lo que respecta a los costos de capital de la expansión de la red, puede valer la pena reexaminar la posibilidad de usar cuotas de impacto negociadas con desarrolladores como se intentó para el financiamiento de los costos externos del desarrollo de la extensión metropolitana de Santiago a la provincia de Chacabuco, a pesar de que sólo cerca del 40% de los costos totales fueron levantados de esta manera (Zegras, 2003).

Subsidios cruzados internos

Los subsidios cruzados dentro de un modo de transporte público pueden ser usados para generar ingresos desde servicios potencialmente rentables para apoyar a servicios comercialmente no rentables.

En términos prácticos, esto significa un subsidio cruzado:

- por ubicación,
- por hora del día,
- por clase de viaje, o
- por modo.

El más relevante de los anteriores en Santiago es el subsidio cruzado por ubicación, logrado a través de un sistema de tarifa plana.

Como en muchas ciudades de Sudamérica, éste puede ser un subsidio cruzado efectivo desde viajes cortos a viajes largos. Pero esto significa que las tarifas son más altas para viajes cortos de lo que podrían ser con una escala graduada de tarifas de modo que los grupos con menores que viven en áreas más céntricas sufren una desventaja. Más importante para nosotros es que una tarifa plana involucra una pérdida de eficiencia que se incrementa con el tamaño de la ciudad y puede motivar un indeseable esparcimiento urbano.

Por lo tanto sería sensato continuar revisando los costos y beneficios de la tarifa plana cuando la ciudad sigue esparciéndose y, particularmente, para considerar su reemplazo por otros mecanismos de subsidio enfocados por el lado de la demanda.

El subsidio cruzado por tiempo también ha sido ocupado en algunas ciudad, por ejemplo en Londres en los 1950's para fomentar el viaje antes de la punta mañana. La eficiencia económica de esto depende del supuesto de una alta elasticidad cruzada entre diferentes horas de viaje, y del carácter progresivo en el entendido que los con menores ingresos son más propensos a viajar antes que aquellos con mayores ingreso.

En cualquier caso, ninguna de las dos suposiciones podría estar bien fundada por lo que es crítico en la evaluación de este tipo de instrumento que las elasticidades y características relevantes sean bien investigadas.

Más aún, a menudo se argumenta que viajes en hora punta en transporte público deben ser subsidiados por viajes en fuera de punta debido a la congestión y ventajas ambientales que genera mover pasajeros del auto al transporte público.

En la práctica el argumento económico puede ir en la dirección opuesta si un alto uso en la hora punta involucra altos costos de capacidad (como es el caso para buses y para sistemas basados en rieles cuando se aproximan a la capacidad), porque el exceso del costo marginal sobre el costo medio para el transporte público en esas circunstancias puede acercarse o exceder el costo marginal sobre el costo medio para el auto privado.

En este caso la estimación de los efectos de eficiencia requiere un cuidadoso análisis no sólo de la elasticidad de la demanda y elasticidades cruzadas entre horas de viaje y modo sino también elasticidades de la oferta por hora del día.

Un subsidio cruzado por tipo de viaje es una tercera posibilidad. En tanto que aquellos con mayores ingresos estén dispuestos a pagar más por viajes más cómodos (o en el caso de servicios expresos, más rápidos) puede ser posible utilizar la diferenciación de producto como una base para generar beneficios para apoyar a pasajeros de bajos ingresos en el servicio básico.

Sin embargo, para que esto sea posible, una única agencia debe ofrecer ambos. Nuevamente, esta forma de subsidio cruzado parece ser mucho más factible en el caso de un sistema con un único oferente, pero no parece ofrecer un potencial significativo.

Un subsidio cruzado por modo ha sido analizado desde el punto de vista teórico y económico por Train (1977) en sistemas multimodales, yendo el subsidio desde modos con costos altos y fijos, con menores costos marginales, hacia aquellos con costos bajos y fijos con altos costos marginales.

Típicamente esto es interpretado como un caso económico para el subsidio de metros desde sistemas de bus, y gana una mayor credibilidad por la posibilidad de menor congestión y costos ambientales al mover tráfico de modos por calles a rieles. Una posible implicancia de esto, en el contexto de Santiago, es que a los costos de capital de desarrollo de metro en el presupuesto de Transantiago se le puedan atribuir un beneficio de eficiencia positivo.

CONCLUSIONES SOBRE EL ANÁLISIS DEL SUBSIDIO

Notamos que existe una creencia general (probablemente bien justificada) que en Santiago la combinación de tarifas planas y subsidio al transporte público con la actual distribución de población por estrato socioeconómico (con aquellos con menores recursos viviendo en ubicaciones periféricas), tiene un efecto de redistribución positivo.

Mientras que concordamos que los efectos de redistribución del subsidio son de gran importancia, podríamos argumentar que necesitan ser evaluados en un marco o metodología de trabajo comprehensivo, que considere:

- 1) Efectos de eficiencia, medioambientales y distributivos de cualquier subsidio.
- 2) Una amplia gama de maneras de ajuste de usuarios al subsidio.
- 3) Los impactos tanto de aquellos que pagan por el subsidio como aquellos que lo reciben.

Una evaluación comprehensiva (punto 1 anterior) es en principio mejor realizado a través de un marco de análisis costo-beneficio comprehensivo que destacará cualquier pérdida de eficiencia, mientras que la distribución del efecto neto puede ser notada según zonas basadas en ingresos.

El rango de ajustes a ser abordado (punto 2 anterior) debe, en principio, incluir cambios en ubicaciones residenciales y de actividad, así como también cambios en modo u hora de viaje. Esto puede ser abordado a través de un modelo multimodal de demanda de transporte que sea progresivamente refinado, suplementado, cuando sea necesario, a través de modelación de elección específica y desagregada.

Los efectos tributarios (punto 3 anterior) deben ser en principio abordados a través de un detallado análisis de la incidencia de diferentes instrumentos de impuestos por nivel socioeconómico. Mientras que para impuestos directos esto puede ser realizado directamente a partir del análisis de declaraciones de impuesto, abordar impactos para impuestos indirectos y financiamiento de un subsidio a través de impuestos pre-asignados requiere de un análisis más profundo de los efectos en el precio final percibido por el consumidor como también del perfil de ingreso de consumo de diferentes bienes.

Satisfacer los requerimientos anteriores levanta problemas prácticos de diferentes grados de estimación. El paso más fácil es examinar los efectos inmediatos por el lado del usuario de subsidios particulares o de estructuras de subsidios propuestas en términos de su efecto en la asequibilidad del transporte para grupos socioeconómicos específicamente definidos (usando el índice de asequibilidad), la efectividad de focalización (usando estadísticas de error inclusivo y exclusivo) y sobre los efectos distributivos de su ingreso (usando la curva de Lorenz, y las estadísticas Gini y Ω).

Poniendo el análisis de impactos distributivos en el contexto más amplio de un análisis costo-beneficio de políticas alternativas, comprendiendo objetivos de eficiencia y medioambientales requiere un desarrollo de un modelo de predicción de demanda mucho más comprehensivo. Dada la preeminencia de los académicos de Santiago en el mundo de la modelación de transporte esperamos que su aplicación

sea una herramienta central en la evaluación de políticas de subsidio al transporte público que puedan avanzar rápidamente.



Source: EMBARQ (2014), preliminary

**EVALUACION ECONOMICA DEL IMPACTO DE LA EVASIÓN Y DEL MAL USO DE LA
TNE SOBRE LA SITUACION FINANCIERA DE TRANSANTIGO**

17 de Agosto de 2015

DTP

DIRECTORIO DE TRANSPORTE PÚBLICO

Metropolitano



EVALUACION ECONOMICA DEL IMPACTO DE LA EVASIÓN Y DEL MAL USO DE LA TNE SOBRE LA SITUACION FINANCIERA DE TRANSANTIGO

17 de Agosto de 2015

CONTENIDO

1. Introducción
2. Evasión y mal uso de la TNE en 2012
3. Costo, ingreso y déficit de Transantiago en situaciones sin y con evasión y mal uso de la TNE en 2012
4. Diferencias en déficit entre situaciones sin y con evasión y mal uso de la TNE período 2012 - 2015
5. Comentarios finales

Introducción

Problema

- 25% de los pasajeros no paga por las etapas de viajes que realiza en bus, mientras que 7% hace mal uso de la Tarjeta Nacional Estudiantil, TNE, en el metro (i.e. adultos que pagan como estudiantes).
 - Esto tiene como consecuencia que el sistema tiene menores ingresos y costos que los que tendría en una situación en que la evasión y el mal uso de la TNE fueran controlados total o parcialmente.
- Si los que evaden y hacen mal uso de la TNE pagaran ¿Aumentaría o disminuiría el déficit de Transtgo?

Objetivo

- Evaluar el déficit que generaría una situación sin evasión ni mal uso de la TNE y compararlo con una situación como la actual en que ambos problemas sí existen, determinando si el control de estos problemas incrementa o reduce el déficit del Transantiago.

Datos

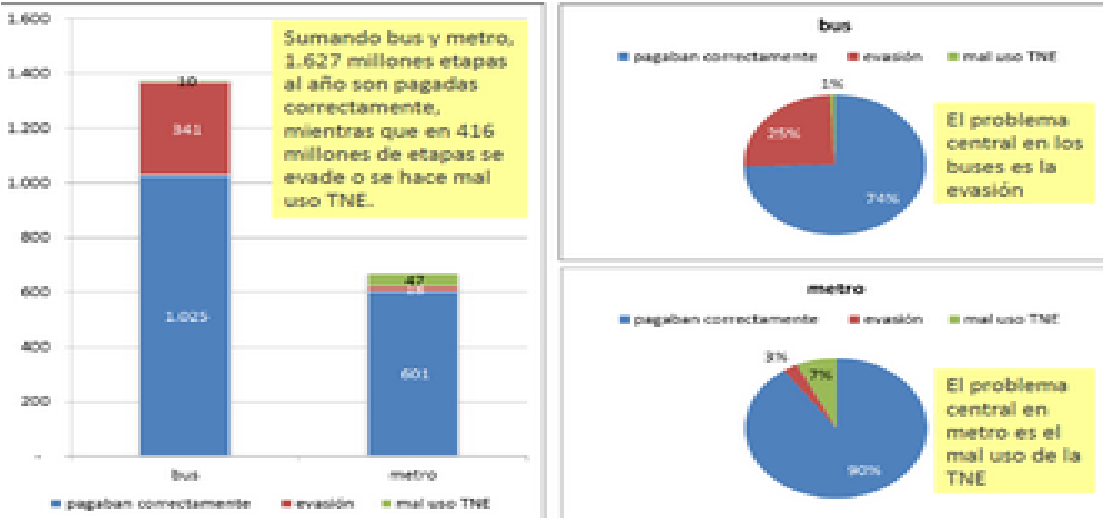
- Número de transacciones registradas entre 2012 a 2014 (etapas de viaje que validaron)
Número de etapas de viaje en 2012. Dato de la EOD-2012 (incluye todas etapas, i.e., con y sin validación)

Situaciones analizadas

- **Situación base:** con evasión y mal uso de la TNE en niveles registrados en 2012 (y su proyección para años 2013 a 2015)
- Cuatro escenarios alternativos contruidos combinando las siguientes dos dimensiones:
 - **Porcentaje de reducción de evasión y mal uso TNE.** Se consideran dos niveles:
 - Reducción total (100%)
 - Reducción parcial (50%)
 - **Porcentaje en que las eventuales ganancias que generaría dicha reducción se reparten entre el Estado y los operadores.** Se consideran dos niveles:
 - si sólo el Estado se encarga de reducir la evasión y el mal uso de la TNE, entonces todo (100%) los eventuales beneficios se destinarían para reducir el déficit de Transantiago;
 - si tanto el Estado como los operadores se encargan de reducir la magnitud de estos problemas, entonces los eventuales beneficios se reparten en partes iguales (50% para cada uno).

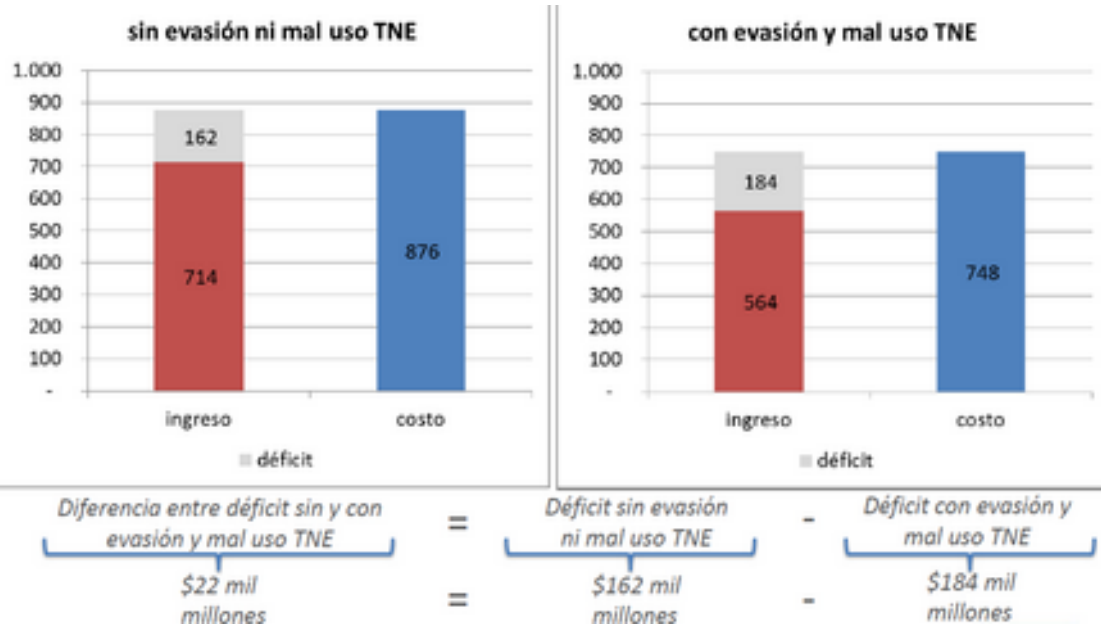
En 2012 se evadió o se hizo mal uso de la TNE en **416 millones** de etapas de viaje

Número y porcentaje de etapas de viajes, según comportamiento frente a la evasión y al mal uso TNE, en bus y metro, en 2012 (en millones de etapas)

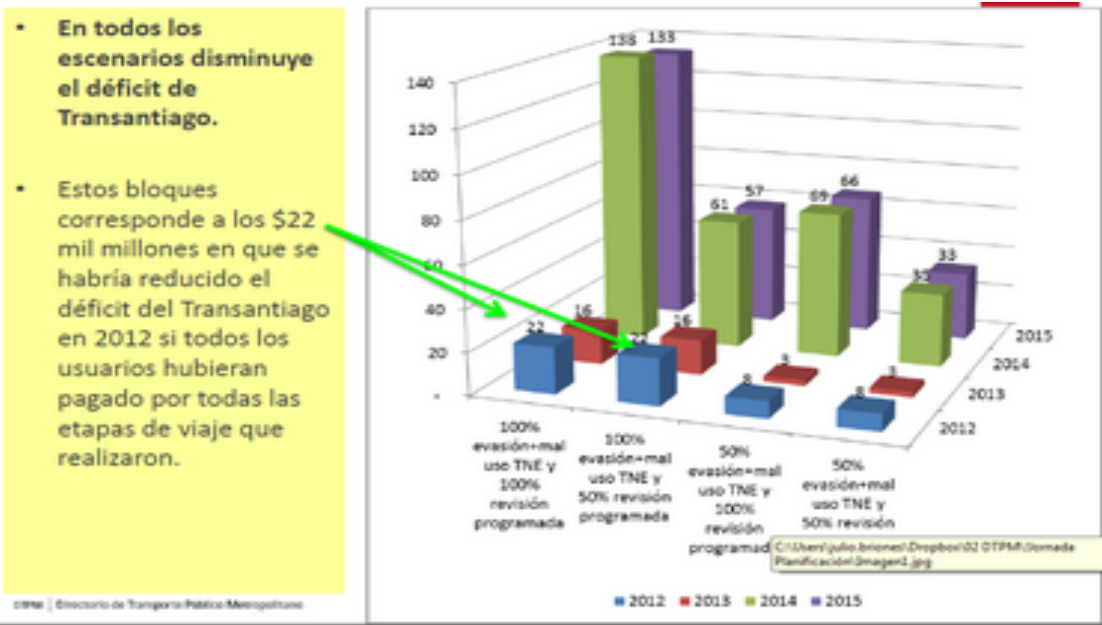


si los 416 millones de etapas de 2012 que evadieron o hicieron mal uso de la TNE hubieran pagado, el déficit se habría reducido en **\$22 mil millones**

Costo, ingreso y déficit del sistema Transantiago, en situaciones sin y con evasión y mal uso *e la TNE, año 2012 (en miles de millones de pesos de diciembre 2014)



Diferencias en déficit entre situaciones sin y con evasión y mal uso TNE para distintos escenarios, 2012 - 2015 (miles de millones \$ dic 2014)



Comentarios finales

- En el gráfico anterior, se observa que en todos los escenarios disminuye el déficit de Transantiago.
 - Como era de esperar, el escenario en que se reduce la evasión y el mal uso de la TNE en un 100% y el sistema se queda con el 100% de los beneficios, es el que genera la mayor reducción del déficit.
 - Por el contrario, el escenario donde la evasión y el mal uso TNE se reduce en 50% y el sistema recibe un 50% de los beneficios, es donde menos reducción de déficit se logra.
- En todos los escenarios analizados se observa que la disminución de déficit en 2014 y 2015 es sustancialmente mayor que en 2012 y 2013.
 - La razón radica en que en 2014 tiene lugar un proceso de revisión del equilibrio económico de los contratos con los operadores de buses.
 - En esta instancia es donde el sistema puede capturar todo o una parte de los beneficios que generaría una reducción de la evasión y el mal uso TNE.
- De entre los cuatro escenarios, el más realista parece ser el de reducción de evasión y mal uso TNE en 50% y donde los beneficios se reparten en partes iguales entre Estado y operadores.
 - Es imposible reducir completamente la evasión y el mal uso TNE.
 - Además, alcanzar la meta de reducir en 50% la evasión y el mal uso TNE requeriría de un esfuerzo conjunto del Estado con los operadores.
- Una extensión a este trabajo es estimar el costo que tiene reducir la evasión y el mal uso TNE, comparándolo con los montos de reducción de déficit de los distintos escenarios.

ÍNDICE

	Nº página
- INVITADOS Y PARTICIPANTES	1
- OBJETIVOS DEL PROYECTO	3
- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL	4
- OPINIÓN DE LA EXCMA. CORTE SUPREMA	4
- ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA	4
- ANTECEDENTES JURÍDICOS	5
- ANTECEDENTES DE HECHO	5
- ESTRUCTURA DEL PROYECTO	12
- DISCUSIÓN EN GENERAL	14
- EXPOSICIÓN DEL SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES	14
- PRESENTACIONES	
- Presentación del Presidente de la Confederación Nacional de Taxis de Chile (Confenatach), señor Luis Reyes	30
- Presentación del Presidente de la Confederación Nacional de Taxis Colectivos de Chile (Conatacoch), señor Héctor Sandoval	31
- Presentación del Presidente de la Confederación Nacional del Transporte de Pasajeros de las Regiones de Chile (Confenar), señor Patricio Jorquera	32
- Presentación del Director de la Escuela de Ingeniería de la Universidad Diego Portales, señor Louis de Grange	38
- Presentación del Profesor Asociado del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile, señor Leonardo Basso	49
- Presentación del Académico de la Universidad del Desarrollo y Director del Centro de Datos del Instituto Libertad y Desarrollo, señor Rodrigo Troncoso	57
- Presentación del Académico de la División de Ingeniería de Transporte del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile, señor Alejandro Tirachini	62
- Presentación del Abogado experto en subsidios al transporte público, señor Juan Carlos González	67
- Presentación del Presidente del Directorio de Metro S.A. señor Rodrigo Azócar	74
- Presentación del Delegado y Vocero de la Asociación de Conductores no Propietarios de Coquimbo, señor Mauricio Rojas	81
- Presentación del Presidente del Consejo Regional Sur del	

Transporte Mayor (Coresur), señor Juan Quilodrán	82
- Presentación del Presidente de la Confederación Gremial Nacional de Regiones del Transporte Mayor de Pasajeros de Chile (Conabus), señor Justo Álvarez	86
- Presentación del Director Ejecutivo de la Asociación de Concesionarios de Transporte Urbano de Superficie (Actus), señor Víctor Barrueto	88
- VOTACIÓN EN GENERAL	98
- TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	98
- RESUMEN EJECUTIVO	109
- ANEXO	111
- Estudio de evaluación externa al sistema de transporte público remunerado de pasajeros de la provincia de Santiago y de las comunas de San Bernardo y Puente Alto	112
- Evaluación económica del impacto de la evasión y del mal uso de la TNE sobre la situación financiera de Transantiago	151
- ÍNDICE	156