

Transantiago : ¿Qué Dicen los Expertos?

Recientemente se dieron a conocer las recomendaciones del grupo de expertos convocados por el Ministro de Transportes para analizar y proponer medidas para mejorar el transporte urbano de Santiago.

Las principales recomendaciones tienen relación con otorgar mayores opciones de transporte a los usuarios y corregir las distorsiones y desincentivos existentes para ofrecer un transporte público de calidad.

Consideran necesario un mayor nivel de competencia entre los distintos servicios, cuidando de no incentivar las antiguas carreras para captar pasajeros, estudiar la aplicación de subsidios, y proponen un sistema institucional para el transporte urbano en zonas metropolitanas.

Mayores Opciones para los Usuarios

La baja calidad del servicio ofrecido ha deteriorado la calidad de vida de los usuarios del transporte público. El esquema troncal – alimentador actual, que opera con un sistema de monopolios regulados, no otorga a los usuarios ninguna posibilidad de elección del recorrido a usar,

quedando cautivo de un operador. Ello no genera incentivos en los operadores para mejorar el servicio, y las soluciones para reducir los tiempos de espera, los trasbordos y aumentar la cobertura del servicio depende sólo de la acción del Estado, a través de su acción directa o de su capacidad de fiscalización.

El informe se hace cargo de esta situación y propone modificar el sistema alimentador por zonas de operación a uno definido sobre la base de recorridos o redes, con el fin de obtener una mejor cobertura y asegurar a los usuarios el servicio a todo evento.

Ello implica flexibilizar los límites de las áreas de concesión y establecer subredes con exclusividad, pero que puedan superponerse en el área de operación creando alternativas de elección para los usuarios. Se propone también aceptar la concurrencia de servicios de diferentes operadores en segmentos limitados de un trazado, posibilitando un cierto nivel

de competencia entre operadores, cuyos trazados se cruzan.

De igual forma, se propone también permitir a los operadores ofrecer distintos tipos de servicios, lo que permitirá a los usuarios

A nuestro juicio, considerando los resultados del Transantiago y el alto grado de planificación en su diseño y puesta en marcha, parece conveniente reducir la intervención del Estado y dejar a los operadores definir su gestión y operación, dejando como función del Estado establecer un marco de referencia claro, velar porque el mercado funcione sin distorsiones y fiscalizar el cumplimiento de los niveles de calidad del servicio y el correcto funcionamiento del sistema.

En esta Edición:

- Transantiago: ¿Qué Dicen los Expertos?
- Migración Internacional: El Caso de Chile

optar, por ejemplo, entre un servicio normal y uno expreso y flexibilizar el mercado de los taxis colectivos, hoy congelado y licitado.

Por último, se considera necesaria la redefinición del sistema de información a usuarios, el que debe ser actualizado permanentemente, con el fin de informar a los usuarios de sus alternativas de locomoción, frecuencias, etc.

Sistema de Mercado

Si bien las recomendaciones anteriores buscan aumentar la posibilidad de elección de los usuarios, es el Estado el que define el nivel de competencia permitida, es decir, cuáles son las opciones para los usuarios.

Una propuesta de un grupo minoritario propone un sistema de mercado, velando por controlar las condiciones negativas que genera un mercado completamente desregulado, tal como un aumento desmedido del tamaño de la flota, tarifas muy altas y las carreras por captar pasajeros en la calle.

Este grupo recomienda establecer una red básica de transporte regulado que asegure una cobertura y conectividad mínima y que defina el estándar respecto del cual debe competir el resto de los servicios. Propone establecer una categoría de servicios no regulados, con servicios de mejor estándar y con libertad tarifaria y liberar el mercado de taxis colectivos, hoy congelado y licitado.

Propone asimismo, estudiar el sistema que establece derechos de uso de vías por corredor, donde la entrada de un nuevo servicio requiere el pago de derechos de uso de vía al operador que tiene la concesión de dicho corredor.

Ello permite cubrir los déficit de oferta en zonas periféricas, durante horarios de baja demanda (en la noche y los fines de semana) y adecuarse más rápidamente a las necesidades de los usuarios.

En este esquema, la intervención de la autoridad se justifica para garantizar un nivel de servicio a los usuarios y la operación del mercado sin distorsiones. Su función se limita a determinar los flujos vehiculares máximos en zonas saturadas y limitar la superposición de servicios a tramos de una extensión máxima determinada, para evitar la competencia por los pasajeros en los paraderos, que generan las carreras del sistema antiguo.

Mejor Calidad del Servicio

La falta de incentivos a los operadores, unido a las múltiples deficiencias en los sistemas tecnológicos de apoyo, ha generado un servicio de deficiente calidad. El pago independiente del número de pasajeros transportados, la carencia de un sistema de control de flota y la falta de infraestructura en

cuanto a corredores exclusivos, estaciones de intercambio modal y zonas pagas ha ocasionado un aumento en los tiempos de caminata, espera y viajes, así como del número de trasbordos, respecto del sistema de micros amarillas.

Al respecto, los expertos manifiestan la necesidad de cambiar el sistema de pago actual por uno asociado a la demanda real y a la calidad con que se presta el servicio y poner en marcha un sistema de control de la regularidad del servicio, condición necesaria para reducir tiempos de espera y mejorar la coordinación entre distintos servicios. Si bien las modificaciones de contratos de los operadores de uso de vías que el ministerio ha llevado a

Si bien el Estado cuenta con las facultades necesarias para gestionar el sistema de transporte en su conjunto, la dispersión de facultades en diversos organismos, con distintas prioridades se traduce en acciones descoordinadas y en algunos casos contradictorias. Ello quedó claramente reflejado con el Transantiago.

cabo van en esa dirección, se considera necesario ir más allá, de modo que al menos en los sistemas alimentadores, el riesgo de demanda lo asuma en su totalidad el operador.

Se propone modificar el sistema alimentador, estableciendo un conjunto referencial de trazados y estándares mínimos de servicio, donde el operador sea quien propone los trazados definitivos, sus frecuencias y tipo de vehículos, sujeto al cumplimiento de intervalos máximos y superposición máxima con los servicios troncales y el metro. En este esquema, la autoridad debe velar por mantener un nivel de servicio superior al mínimo.

Respecto de los ejes troncales, se propone la puesta en marcha de un programa de prioridad al transporte público, incluyendo calles sólo bus, prioridad en intersecciones, programación de semáforos sobre la base de los flujos de buses, o actuados por buses, optimización de espaciamiento y localización de paraderos.

En el mediano y largo plazo, se propone definir y construir corredores segregados, estaciones de intercambio modal, ciclovías en áreas alimentadoras hacia rutas troncales y estaciones de metro, mejorar las condiciones para la circulación peatonal y utilizar el desarrollo del sistema de transporte para lograr mejoras en el equipamiento urbano, especialmente en zonas periféricas, como por ejemplo sistemas de iluminación en el entorno de paraderos, zonas pagas y estaciones de intercambio modal.

Financiamiento del Sistema

Entre julio y diciembre de 2007, el Transantiago presentó un déficit operacional de US\$ 40 millones mensuales. Ello se debió

a menores ingresos y mayores costos respecto de los considerados originalmente. La demanda fue inferior a la esperada, existen altos niveles de evasión y la tarifa no ha sido reajustada. Por otra parte, se ha mantenido la tarifa plana, sin costos de trasbordo durante dos horas, luego de iniciado el viaje. El aumento de costos se explica por un aumento de la flota operacional, reajuste de pago a los operadores según el aumento del costo de la vida y los insumos del transporte, entre otros.

Con el fin de reducir el déficit y establecer un esquema real de financiamiento del sistema, se proponen medidas para reducir la evasión, como la incorporación de incentivos en las remuneraciones de los choferes y la definición de un plan conjunto entre operadores, así como un sistema de control y multas para los evasores.

Asimismo, los cambios en los sistemas de pago a los operadores, sobre la base de demanda real, incentivará a mejorar los niveles de servicio e inducirá un aumento de demanda.

En cuanto al sistema tarifario, propone establecer cargos diferenciados por distancia y período del día, pases semanales o mensuales, considerando el impacto en la partición modal y definir las tarifas del metro, de modo que reflejen la situación de escasez, pero que permitan su adecuada ocupación.

Asimismo, considera la entrega de subsidios, señalando que el diseño de este sistema debe ser cuidadoso, con el fin de evitar que se induzcan ineficiencias productivas en los operadores a través de incentivos perversos y su magnitud debe ser revisada en forma periódica, con el fin de realizar ajustes que consideren cambios en los precios relativos, modificaciones en la definición de calidad del servicio y mejora en la eficiencia productiva de los operadores.

En cuanto al sistema tarifario, propone establecer cargos diferenciados por distancia y período del día, pases semanales o mensuales, considerando el impacto en la partición modal y definir las tarifas del metro, de modo que reflejen la situación de escasez, pero que permitan su adecuada ocupación.

Por último, propone que el Estado pague el subsidio a los estudiantes, hoy financiado por los usuarios adultos del sistema.

En cuanto al financiamiento de la inversión, el informe propone responsabilizar al Estado del financiamiento de la construcción y mantención de la infraestructura necesaria para la correcta operación del sistema. El Metro debe incluirse en el sistema y competir por financiamiento sobre la base de la rentabilidad social de sus proyectos, teniendo como situación base la existencia de un corredor segregado de buses de alta capacidad para transporte de superficie.

Por último, el correcto financiamiento del sistema, requiere corregir las distorsiones existentes en la tributación del sector transporte e internalizar el de las externalidades que producen los usuarios de los distintos modos de transporte. En este sentido, el informe propone impulsar la ley de tarificación vial por congestión y la ley de bonos de descontaminación, que permiten internalizar los costos de la congestión y contaminación respectivamente y corregir las distorsiones del impuesto específico a los combustibles y los permisos de circulación.

A nuestro juicio, si bien actualmente el sistema requiere subsidios para financiar el déficit existente, éstos debieran disminuir con el tiempo. El mejoramiento de la calidad de servicio, la reducción de la evasión y la posterior aplicación de sistemas de tarificación por congestión, debieran inducir un aumento de demanda, que permita financiar el sistema. Si ello no es posible, se debiera establecer un subsidio a la demanda, mediante la carga de la tarjeta bip!

Institucionalidad Necesaria

Si bien el Estado cuenta con las facultades necesarias para gestionar el sistema de transporte en su conjunto, la dispersión de facultades en diversos organismos, con distintas prioridades se traduce en acciones descoordinadas y en algunos casos contradictorias. Ello quedó claramente reflejado con el Transantiago

A este respecto, los expertos consideran necesario concentrar atribuciones relacionadas con el transporte para promover la consistencia y la eficiencia en el uso de recursos, pero descentralizar territorialmente el accionar con el fin de adecuarse a las condiciones locales y hacerse responsable con la comunidad afectada y contar con los recursos financieros y técnicos necesarios para sus funciones.

Para ello se propone mantener las atribuciones políticas en el Ministerio de Transportes, quien debe definir la política nacional de transporte y crear autoridades de transporte a nivel local, cuya función sea gestionar la ejecución de proyectos de inversión en transporte público, la operación y mantención de dicha inversión, contratar servicios con privados y organismos públicos, y fiscalizar su cumplimiento y mantener información actualizada sobre la operación del sistema. Estas autoridades de transporte deberán hacerse cargo de la regulación operacional del metro.

Adicionalmente se sugiere que las autoridades de transporte dependan de una institución lo más cercana posible a los usuarios, quienes deben evaluar su gestión. Asimismo, el Director Ejecutivo debe seleccionarse me-

Con el fin de reducir el déficit y establecer un esquema real de financiamiento del sistema, se proponen medidas para reducir la evasión, como la incorporación de incentivos en las remuneraciones de los choferes y la definición de un plan conjunto entre operadores, así como un sistema de control y multas para los evasores.

diante el sistema de Alta Dirección Pública con el fin de asegurar su capacidad técnica.

Una parte del grupo considera que dicha autoridad debiera tener también funciones de planificación, con el fin de determinar el diseño de sistema de transporte urbano e implementar mecanismos para corregir externalidades asociadas al transporte público y privado, aplicando los instrumentos que para tal efecto disponga el Ministerio de Transportes. En este esquema, la evaluación social de los proyectos y la aprobación de la base de los estudios que sustentan el sistema debe ser externa.

Ello otorga un mayor grado de flexibilidad a cada autoridad de transporte para ajustar los programas y proyectos a las necesidades locales y concentrar las responsabilidades de planificación, ejecución y control del sistema en un área geográfica determinada en una sola entidad, a quien se pueda pedir cuenta del éxito o fracaso del sistema.

Conclusiones

El alto nivel de consenso de las propuestas de un grupo de expertos de distintas áreas y tendencias políticas entrega al Ministerio una potente herramienta para mejorar el Transantiago sobre la base de lo discutido anteriormente.

Los mayores disensos se refieren al grado de regulación e intervención del Estado para lograr los objetivos propuestos. A nuestro juicio, considerando los resultados del Transantiago y el alto grado de planificación en su diseño y puesta en marcha, parece conveniente reducir la intervención del Estado y dejar a los operadores definir su gestión y operación, dejando como función del Estado establecer un marco de referencia claro, velar porque el mercado funcione sin distorsiones y fiscalizar el cumplimiento de los niveles de calidad del servicio y el correcto funcionamiento del sistema•