

LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1240 - 1

8 de enero de 2016

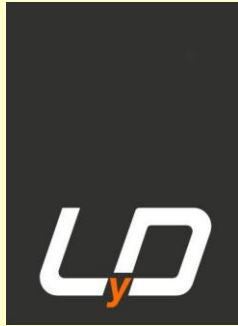
ISSN 0717-1528

DISEÑO DE NUEVAS BASES DE LICITACIÓN PARA TRANSANTIAGO

- A fines de este año 2016, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones debe publicar las nuevas bases de licitación para la re-licitación de cerca del 77% de la operación de Transantiago en 2018.
- Los nuevos contratos deben abordar uno de los principales problemas de Transantiago: sus altos y crecientes costos. El subsidio que se contempla para este año sería cercano a los US\$ 750 millones, lo que equivale a la construcción de dos autopistas urbanas anuales o de una línea de Metro cada dos años.
- Algunos aspectos que se deben tomar en cuenta en el diseño de las nuevas bases de licitación son la propiedad de los terminales, el tamaño que deben tener las empresas y los incentivos a mediano plazo, que propicien una operación eficiente y el control de la evasión.

El año 2015 vencieron los primeros contratos de Transantiago, que representan un 16% de la operación de buses. La autoridad decidió extenderles el plazo hasta 2018, año en que se juntarían con el vencimiento de los contratos de otras unidades de negocio. De esta forma, en el 2018 se tendrán que renovar las concesiones de aproximadamente un 77% de la operación de Transantiago, constituyendo una oportunidad para introducir cambios importantes en el sistema y lograr sustentabilidad. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones formó una mesa técnica cuyo objetivo es entregar las nuevas bases de licitación para fines de 2016.

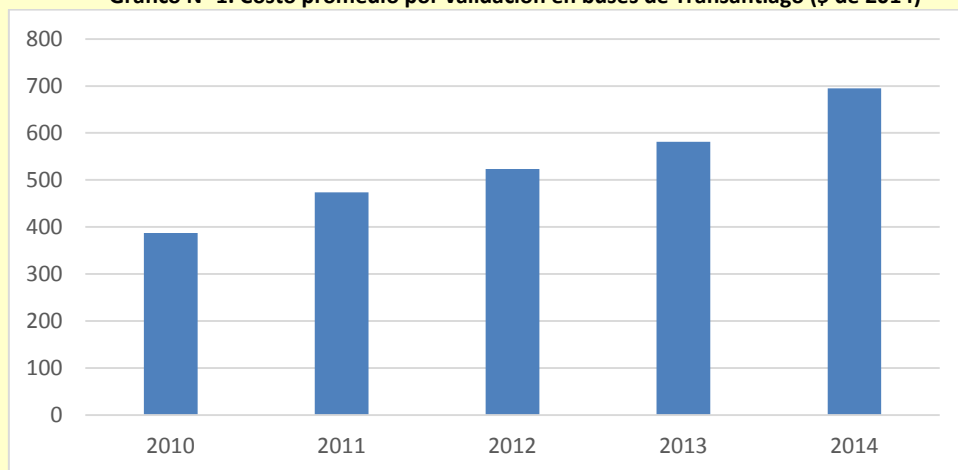
Uno de los principales problemas de Transantiago son sus altos y crecientes costos. Las autoridades los han tratado de mantener ocultos a los ojos de los usuarios con un enorme subsidio fiscal. Así se ha evitado que los costos se vean reflejados en las tarifas que se pagan por el transporte público en Santiago, en particular por los buses de Transantiago. El Gráfico N° 1 muestra la evolución del costo promedio de transportar a un pasajero en los buses de Transantiago. Los costos promedio por cada validación del sistema han aumentado en casi 80% en términos reales, entre 2010 y 2014.



LIBERTAD Y DESARROLLO

El subsidio que se contempla para Transantiago este año sería cercano a los US\$ 750 millones, considerando un tipo de cambio de \$ 700 por dólar. Para tener una idea del costo de oportunidad en infraestructura de este subsidio al gasto, la Autopista Vespucio Norte Express fue presupuestada en US\$ 320 millones, Vespucio Sur en US\$ 270 millones, Autopista Central en US\$ 455 millones, Costanera Norte en US\$ 384 millones, la línea 3 de Metro en US\$ 1.722 millones y la línea 6 en US\$ 1.036. Es decir, por cada año de subsidio a la tarifa de los buses se dejan de financiar unas dos autopistas urbanas, o cada dos años se deja de financiar una nueva línea de Metro. Lo que se ha gastado en Transantiago los últimos 9 años, habría financiado buena parte de la infraestructura del Plan Maestro de Transportes de Santiago 2025.

COSTOS HAN AUMENTADO 79,4% REAL ENTRE 2010 Y 2014
Gráfico N° 1. Costo promedio por validación en buses de Transantiago (\$ de 2014)



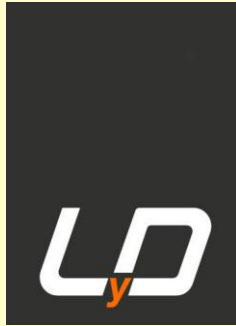
Fuente: Elaboración propia con datos del MTT y del DTPM.

El diseño de los nuevos contratos debe incentivar una mayor eficiencia en la operación de buses para que el sistema sea sustentable financieramente.

ASPECTOS RELEVANTES PARA EL DISEÑO DE LAS NUEVAS BASES DE LICITACIÓN

Propiedad de los terminales

En la licitación inicial de Transantiago, las empresas operadoras tenían que hacer propuestas que incluyeran la construcción de los terminales para sus buses. Estos ya se encuentran construidos y fueron financiados con los pagos de los pasajes y con el



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1240 - 1

8 de enero de 2016

ISSN 0717-1528

subsidio. Sin embargo, éstos quedaron siendo propiedad de los actuales operadores. En una nueva licitación, una empresa desafiante difícilmente podrá competir con los operadores actuales, tanto por el costo que significaría la construcción de nuevos terminales, como por la cada vez mayor escasez de terrenos adecuados para instalarlos.

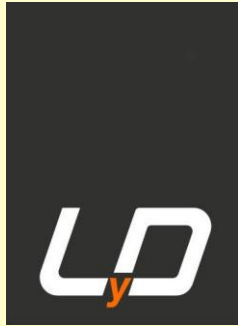
Además, si un nuevo entrante tuviese que hacer una oferta que contemple la construcción de terminales, los operadores actuales tendrían un margen para hacer una oferta económica que les signifique mayores ingresos que sus costos esperados. Es decir, podrían volver a cobrar los terminales.

En la versión inicial del proyecto de ley aprobado en 2015 (Mensaje Nº 161-363), que aumentó en cerca de 30% el subsidio a Transantiago entre 2015 y 2022, la autoridad había contemplado la facultad para que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones pudiese expropiar terminales de buses. Sin embargo, la redacción del proyecto daba mucha discrecionalidad al Ministerio para expropiar terminales y terrenos en forma expresa, en cualquier parte del país y fuera del contexto de Transantiago, por lo que terminó siendo rechazada esta parte del proyecto en la Cámara de Diputados.

Para poder tener licitaciones competitivas, las autoridades deben resolver el problema que significa esta barrera a la entrada. Una posibilidad sería concesionar su administración o licitar este servicio con obligatoriedad de prestación de servicio. Separar los terminales de las empresas operadoras de buses también permitiría flexibilizar su uso para que atienda a más de una empresa y de esta forma, optimizar combinaciones de recorridos.

Tamaño de las empresas

En la actualidad, los buses de Transantiago son operados por siete empresas de gran tamaño. Desde un punto de vista de la eficiencia operativa, las empresas grandes se justificarían en la presencia de economías de escala, es decir, cuando los costos medios se reducen con la escala. Sin embargo, la evidencia internacional en este punto es mixta. Una revisión de Becherman y Giuliano (1985) destaca que la diversidad de resultados de los estudios obedece a las distintas estrategias metodológicas. En el caso de Transantiago, no queda claro que existan economías de escala que justifiquen el gran tamaño de las empresas. El Gráfico Nº 2 muestra para 2014, el pago promedio por pasajero transportado a las empresas y sus distintos



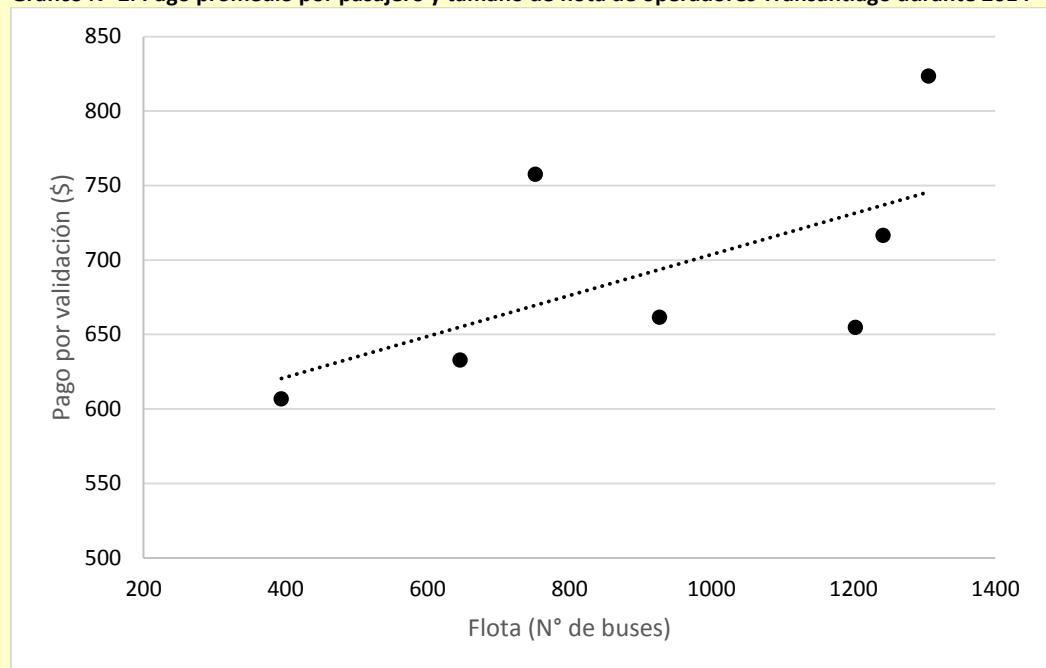
LIBERTAD Y DESARROLLO

tamaños de flota. La empresa con la menor flota tuvo los menores costos, mientras que la de mayor tamaño fue también la de mayor costo unitario.

A esto se suma la composición de la flota. Expertos han señalado que los costos promedio de operar buses articulados serían significativamente mayores por pasajero transportado que la operación de buses convencionales de 12 metros. Las nuevas bases de licitación deberían contemplar la operación de buses con menores costos de operación y de mantención, así como aquellos que entreguen mayor comodidad a los usuarios, como los buses de piso alto, que permiten acomodar una mayor cantidad de asientos. Los buses de piso bajo, o buses con puertas en ambos costados del vehículo reducen significativamente el número de asientos disponibles para los pasajeros.

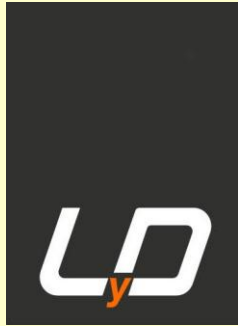
EL OPERADOR DE MAYOR TAMAÑO FUE TAMBIÉN EL DE MAYOR COSTO UNITARIO

Gráfico N° 2. Pago promedio por pasajero y tamaño de flota de operadores Transantiago durante 2014



Fuente: Elaboración propia con datos del MTT y del DTPM.

El tamaño de la empresa también influye en su eventual poder negociador. El costo social y político de que una empresa muy grande deje sin transporte a buena parte



LIBERTAD Y DESARROLLO

de la ciudad es muy alto. Los nuevos contratos deben contemplar mecanismos creíbles para que la autoridad ponga término a un contrato en caso que la empresa no cumpla con la calidad de servicio o la contención de costos.

Incentivos a mediano plazo

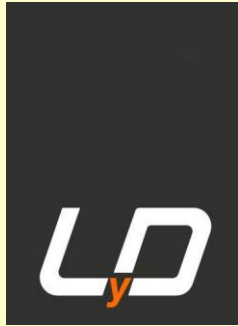
En términos generales, los operadores reciben pagos que se ajustan en función del número de pasajeros validados (Bips!) y sus costos totales. De esta forma, si una empresa aumenta sus costos o disminuye sus validaciones como consecuencia de una mayor evasión, sus pagos promedio por pasajero van a ser mayores. Este esquema evita la insolvencia de los operadores en el corto plazo. Como consecuencia, en el mediano plazo, desincentiva a las empresas a hacer esfuerzos por reducir sus costos o las altas tasas de evasión, ya que esto se vería reflejado en menores pagos a futuro. En efecto, el Gráfico N° 3 muestra la evolución de las tasas de evasión en los buses de Transantiago, que se mantienen en niveles muy altos.

LAS TASAS DE EVASIÓN EN LOS BUSES DE TRANSANTIAGO SE MANTIENEN EN NIVELES MUY ALTOS

Gráfico N° 3. Tasa de evasión en buses de Transantiago (%)



Fuente: Informe de Gestión 2014 DTPM.



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1240 - 1

8 de enero de 2016

ISSN 0717-1528

CONCLUSIÓN

Uno de los principales problemas de los buses de Transantiago son sus elevados y crecientes costos fiscales que hacen dudar de la eficiencia y sustentabilidad financiera del sistema en un país de ingresos medios como Chile.

El año 2018 se vuelve a licitar cerca de un 77% de la operación de los buses de Transantiago. Esta es una oportunidad para que la autoridad corrija los severos errores de diseño que tuvieron los contratos originales.

Entre los aspectos que se deben abordar para lograr una licitación competitiva se pueden mencionar la propiedad de los terminales, el tamaño que deben tener las empresas y los incentivos a mediano plazo, que permitan una operación eficiente y el control de la evasión.