

SUSPENSIÓN DE LICITACIÓN DE TRANSANTIAGO: PRIORIZANDO A LOS USUARIOS

- Las actuales autoridades decidieron declarar desierto la licitación que representa cerca del 50% de la operación de buses de Transantiago.
- El proceso de licitación heredado presentaba evidentes problemas de prolijidad y enfrentaba importantes riesgos judiciales.
- La legislación y los contratos permiten extender la operación de buses sin que esto arriesgue la continuidad del servicio.
- La renovación de la flota de buses que alcanzan su vida útil no se iba a lograr en el corto plazo con una licitación voluntariosa e imprudente.

El martes 20 de marzo el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) decidió declarar desierto el proceso de licitación de Transantiago y se anunció que comenzaría uno nuevo. Si bien se trató de una decisión compleja, los antecedentes disponibles confirman que las autoridades optaron por la alternativa más prudente. Haber seguido adelante sin atender los distintos cuestionamientos relacionados a los contenidos de las bases de licitación así como el alto nivel de incertidumbre en el que se ha estado desarrollando el proceso habría sido en exceso voluntarioso. La puesta en marcha de Transantiago en 2007 es una advertencia dolorosa para las políticas públicas chilenas de lo costoso que puede llegar ser no atender deficiencias evidentes.

Las empresas oferentes se presentaron enfrentando una gran incertidumbre. El subsidio que financia parte importante de Transantiago se reduce a cerca de la mitad a partir del año 2022. Los eventuales nuevos contratos tendrían vigencia hasta 2028, por lo que no se conoce actualmente cómo sería el financiamiento durante buena parte del período. Tampoco se conoce quién y en qué condiciones va a proveer los servicios complementarios (Tarjeta Bip!, la red de carga y la administración financiera), asunto que se debió haber resuelto en agosto de 2017 según el cronograma inicial, pero que simplemente no se hizo.

PROBLEMAS Y DUDAS SOBRE EL PROCESO DE LICITACIÓN

Problemas Legales y de Competencia

Existen dos demandas pendientes contra el Fisco presentadas ante el Tribunal de la Libre Competencia y un recurso de protección en la Corte Suprema. Desconociéndose el resultado de estos procesos judiciales, las autoridades no estarían en condiciones de asegurar a los usuarios la continuidad del servicio en caso de un fallo desfavorable al Fisco, ni a los operadores las condiciones de los contratos.

En cuanto a lo competitivo del proceso, se presentaron seis empresas oferentes para seis unidades de negocios. Cuatro de ellas son actuales operadores, y no compiten en ninguna de las unidades de negocios licitadas. Las bases de licitación incluían requisitos de participación difíciles de cumplir por parte de potenciales interesados y no se resolvió en forma adecuada el problema de que los terminales de buses están en manos de los operadores actuales. Estos elementos constituyen una importante barrera a la entrada y la oportunidad para los incumbentes de hacer propuestas menos competitivas.

Plazos Estrechos e Improvisación

La expectativa oficial inicial era ingresar las bases de licitación a la Contraloría en febrero de 2017 pero esto ocurrió en junio, posteriormente se retiraron y fueron reingresadas finalmente en septiembre de ese año. Un atraso de casi siete meses.

El atraso en el inicio del proceso de licitación y construcción de las bases son responsabilidad del entonces Ministro de Transporte. Impulsar un proceso complejo con plazos tan estrechos, induce a desprolijidades e improvisación. Por ejemplo, la “Asesoría para el cálculo y análisis de la estructuración de nuevas unidades de negocio” contratada por el MTT no consideró el inicio de operaciones de las líneas 3 y 6 de Metro. Al hacerse notar la omisión, se reestructuraron las nuevas unidades de negocios en un plazo muy breve manteniendo una flota de buses mayor a la actual a pesar de las nuevas líneas de Metro.

Financiamiento Incierto

Cerca del 50% de la operación de Transantiago se financia con un subsidio del Estado establecido en la Ley 20.378, que ha sido cercano a los US\$ 700 millones

anuales. Las nuevas licitaciones se extenderían por 10 años; sin embargo, cerca de la mitad del subsidio fue aprobado sólo hasta el año 2022.

Los eventuales interesados enfrentan incertidumbre sobre la existencia de financiamiento para la operación del sistema a partir del año 2022, lo que representa un importante riesgo financiero y político para las eventuales empresas interesadas.

Incertidumbre sobre Servicios Complementarios

En 2019 se terminan los contratos de los “servicios complementarios” que incluyen la Tarjeta Bip!, la red de carga y la administración financiera. La licitación de estos servicios se debió haber iniciado en paralelo con la licitación de las vías, y resuelto en agosto de 2017, lo que no ocurrió. Los servicios complementarios afectan el funcionamiento del sistema de pagos, así como los plazos en que estos se ejecutan.

Rigidez en los Planes Operacionales

Las bases de licitación introducían rigideces en los planes operacionales de los operadores de buses. Los kilómetros recorridos por los buses de cada operador no podrán variar en más de 5% cada año y en un 20% durante el tiempo total de la concesión, que sería por 10 años. Esta rigidez contrasta con la pérdida de cerca de 5% de pasajeros que tienen los buses de Transantiago cada año. Producto de esta rigidez, se podría producir un escenario en que el Estado tuviese que financiar un exceso de oferta innecesario de servicios de buses, en lugar de adecuarlos a una escala más eficiente socialmente.

Esta rigidez resultaba especialmente restrictiva en el contexto del plan Transporte Tercer Milenio impulsado por las recientemente asumidas autoridades, que contempla un cambio profundo en la visión del transporte público para Santiago en un plazo de 10 años, con ejes estructurantes basados en rieles.

SUSPENSIÓN DEL PROCESO Y NUEVA LICITACIÓN

Al declararla desierta, las autoridades hicieron uso de atribuciones contempladas en las bases de licitación, evitando así dejar amarrado por 10 años al Estado con contratos que habrían sido el resultado de un proceso de licitación desprolijo.

Sobre la continuidad de los servicios, la ley 18.696, en su artículo tercero y la ley 20.504, en su artículo primero transitorio, facultan y regulan la forma en que el MTT

puede extender los contratos de los operadores actuales, lo que permitiría el desarrollo de un nuevo proceso de licitación bien diseñado que resuelva las importantes dudas que existen actualmente.

La Ministra de Transportes y Telecomunicaciones ha anunciado que esto debería ocurrir dentro del presente año, tomando los elementos positivos de las bases de licitación anteriores y abordando los problemas denunciados. La alternativa de postergar la actual licitación y extender los contratos no es algo nuevo. El año pasado se extendió el contrato de Metbus, y anteriormente se habían extendido los contratos de Redbus y STP, sin haber comprometido la continuidad de los servicios.

Por otro lado, está el problema de la renovación de la flota de buses, que en buena parte ha cumplido, o está por cumplir, sus años de vida útil. De haberse adjudicado los nuevos contratos no habría cambiado esta realidad en el corto plazo. Las empresas que hicieron ofertas no tienen buses nuevos con disponibilidad inmediata y habrían tenido que coordinar su fabricación y envío, lo que pudo haber tomado casi un año antes de estar operativos.

COMENTARIO FINAL

Los buses de Transantiago han perdido cerca de un 11% de sus pasajeros durante los últimos cuatro años, el sistema alcanzó el 2017 su déficit histórico de más de US\$ 800 millones, la evasión alcanzó la cifra récord de 35%, y si bien ésta se redujo durante 2017 a un 24%, estamos en los mismos niveles de hace cuatro años, cuando asumieron las autoridades salientes. Mientras, el servicio muestra un continuo deterioro con tiempos de viaje que aumentaron en un 19% sólo en 2016, según la Dirección de Transporte Público Metropolitano.

Frente a este escenario, las bases contemplaban un aumento de 5% en la flota de buses, a pesar de la constante pérdida de pasajeros y la futura ampliación de Metro; rigideces en los planes operacionales que no permitían cambios de más de un 20% de la operación durante los 10 años de vigencia de los contratos; y pagos que en cerca de un 70% no dependerían de los pasajeros transportados. Es decir, se pagaría por mover buses, aunque estos no transporten pasajeros.

La decisión de postergar las licitaciones y revisar las bases ha sido difícil para las actuales autoridades. Sin embargo, por primera vez en mucho tiempo se ha priorizado a los usuarios y no a los operadores o a grupos de interés, que se han beneficiado económicamente promoviendo y asesorando un sistema que no responde a las expectativas de los usuarios.