TEMAS PÚBLICOS
www.lyd.org
Nº 1625 - 2
4 de enero de 2023
ISSN 0717-1528

LEY APLICACIONES DE TRANSPORTE: EL PROBLEMA DE REGULAR A CIEGAS

- Las economías colaborativas, en este caso las aplicaciones de transporte, han tensionado los modelos regulatorios tradicionales, exigiendo normativas que preserven los atributos de los servicios emergentes, pero con las certezas legales que faciliten su desarrollo.
- Sin embargo, en el caso de la ley y el reglamento que regula las aplicaciones de transporte afectarán el empleo (en mayor medida el femenino), generará un mayor impacto al medio ambiente y una mayor segregación de las comunas de menores ingresos, que serán las más afectadas en el tiempo y calidad de sus traslados, perjudicando su calidad de vida.
- Hoy las familias chilenas gastan, en promedio, casi 37 mil pesos al mes en transporte por plataformas, siendo las de menores ingresos las que proporcionalmente más destinan a este ítem. Tal como está hoy la regulación, este número se incrementará y afectará principalmente a los más pobres.
- Finalmente, no debe desconocerse que estas aplicaciones han crecido satisfaciendo un mercado que no tenía una oferta adecuada, compitiéndole en mayor medida a los taxis. Por ello, es necesario y urgente que el MTT actualice e innove en la anticuada regulación que los rige.

La Ley N°21.553 que Regula las Aplicaciones de Transporte, o más conocida como "*Ley Uber*", está *ad portas* de entrar en vigencia con la inminente publicación de su reglamento.

Así, se regularán este tipo de transporte dándoles un reconocimiento legal junto con fijar exigencias para su operación, además de dotar al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) con herramientas para su fiscalización.

Sin perjuicio que la ley ya contiene restricciones y exigencias cuestionables, como el cierre del mercado (lo que lesiona la competencia), la imposibilidad de realizar servicios de carácter compartido o como el no poder aceptar nuevos viajes mientras el vehículo se encuentre en movimiento, lo que ha profundizado las preocupaciones son las exigencias que MTT esbozó en su borrador de reglamento publicado a fines de septiembre de 2023.

ISSN 0717-1528

Diversas estimaciones han cuantificado el impacto que tendrían las decisiones que estaría adoptando MTT en su reglamento, proyectando que un 89,2% de los viajes realizados durante 2023 no cumple con las exigencias de la Ley EAT y su reglamento, al considerar en forma conjunta las restricciones para los vehículos (cilindrada mínima de 1,4 litros) y conductores (exigencia de licencia profesional)[1]. En algunas regiones la situación es más crítica, como en Arica y Parinacota donde prácticamente desaparecería el servicio[2].

Este escenario levanta dos interrogantes. La primera se refiere a la proporcionalidad de la regulación. La segunda se relaciona con la base de evidencia que sustenta la decisión del Gobierno. Resulta asombroso que a pocas semanas del plazo para dictar el reglamento la autoridad advierta el impacto negativo que la implementación de esta ley podría ocasionar.

106 MIL PERSONAS VERÁN AFECTADOS SUS INGRESOS

En el mensaje que acompañaba al proyecto de ley se explica que el acceso a la información es esencial para entender estas nuevas formas de transporte, observando como una problemática común en los países la carencia de datos precisos por parte de la autoridad acerca del número de vehículos que circulan empleando las plataformas, los kilómetros que recorren diariamente y las horas en que lo hacen[3]. Prosigue señalando que la escasa información sugiere prudencia, evitando establecer ex ante medidas que podrían acarrear un costo superior que el problema que se pretende solucionar, no siendo recomendable imponer restricciones a la cantidad de vehículos o regulaciones tarifarias, sin previamente comprender el funcionamiento de las aplicaciones y su real impacto en el tránsito público.

A su vez, el Informe de Productividad del proyecto de ley, a pesar de la ausencia de datos que respaldaran las afirmaciones, anticipaba como probables beneficios una mayor innovación, emprendimiento y competencia en el sector, incentivando el ingreso de más actores al mercado. Otros beneficios mencionados eran la integración con el transporte público, la corrección de externalidades como la congestión vehicular y la contaminación, entre otros. Así, se esperaba que todo ello redundara en una disminución en tiempos de espera y tarifas, y en una mayor variedad, calidad y seguridad de servicio para los pasajeros.

[1] Universidad Diego Portales, Escuela de Ingeniería Industrial: "Impactos de la Ley EAT en conductores, usuarios y nivel de emisiones", 2023. pg. 7
[2] Ídem.
[3] Historia de la Ley N°21.533, página 6.

ISSN 0717-1528

Sin embargo, recientes análisis muestran un escenario distinto. Un informe de la Universidad Diego Portales elaborado en base a datos de más de 10 millones de viajes realizados el 2023 mediante plataformas de transportes a nivel nacional, muestra que un 89,2% de los viajes realizados no cumple con la Ley EAT y su reglamento, esto al considerar los requerimientos al vehículo y la exigencia de Licencia Clase-A.

EN PROMEDIO, 87% DE LOS VIAJES A NIVEL PAÍS HUBIERA ESTADO PROHIBIDO

Tabla N°1: Porcentaje de viajes que no cumplen exigencias (vehículo/conductor), por región

Región	% de viajes
I - Tarapacá	92%
II - Antofagasta	82%
III - Atacama	86%
IV - Coquimbo	86%
V -Valparaíso	89%
VI - Libertador Bernardo O'Higgins	90%
VII - Maule	90%
VIII - Bío Bío	90%
IX - Araucanía	86%
X - Los Lagos	85%
XI - Aysén del Gral. Ibáñez del Campo	83%
XII - Magallanes y Antártica Chilena	78%
XIII - Metropolitana de Santiago	90%
XIV - Los Ríos	86%
XV - Arica y Parinacota	96%
XVI - Ñuble	89%

Fuente: "Impactos de la Ley EAT en conductores, usuarios y nivel de emisiones", Universidad Diego Portales, pg. 8.

Cuando se examina a los conductores, el estudio observa cifras prácticamente idénticas, ya que el 88,9% de estos no cumplen con los requisitos, ya sea en términos de vehículos o licencias. Este efecto es más acentuado en el caso de las mujeres conductoras, dónde el 95,3% se vería afectada.

En lo que respecta a los tiempos de desplazamiento, el estudio indica que, al reemplazar los viajes efectuados mediante aplicaciones de transporte por viajes en transporte público, habría un incremento del 59% en los tiempos de viaje promedio.

Al revisar el impacto geográfico, la merma en la oferta impacta principalmente a las comunas periféricas y rurales de la Región Metropolitana, que carecen de una cobertura adecuada de transporte público. Por ejemplo, en San José de Maipo, Buin o Melipilla, menos del 10% de los viajes podrían ser reemplazados por el transporte público. Mientras que, en regiones como Atacama, O'Higgins, Aysén o Ñuble, menos del 30% de viajes realizados podrían ser sustituidos por el transporte público.

ISSN 0717-1528

En cuanto a la exigencia de una cilindrada mínima de 1,4 litros, se excluye a autos más amigables con el medioambiente. Los vehículos que la regulación deja fuera emiten un 16% y 41% menos de CO2 y NOx, respectivamente, que aquellos vehículos que sí podrían ser utilizados. Esta menor oferta acarrea directamente otro efecto perjudicial en el mercado laboral. En esta línea, el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC, estimó que actualmente existen 106 mil personas proporcionando servicios de transporte mediante plataformas de movilidad, con una tendencia al alza en los últimos años, donde cerca del 90% se verían afectadas si se implementa el actual reglamento.

Sorprende el quiebre del mercado que esta regulación produce en el corto plazo, llegando a casi a eliminar el servicio en algunas regiones del país. Pareciera que el esfuerzo se puso únicamente en homologar a las aplicaciones con los servicios de taxi tradicionales, olvidando mirar las consecuencias de dicha determinación que terminará perjudicando el bienestar de la población.

MÁS CONSECUENCIAS: OTRO GOLPE AL BOLSILLO DE LOS HOGARES

Tal como se expuso, los potenciales efectos inevitablemente producirán una merma en la oferta del servicio y, en consecuencia, un incremento en los precios.

Sorprendentemente, durante la discusión legislativa no hubo intentos por estimar el impacto en el gasto de las personas que esta nueva regulación acarrearía, invisibilizando de alguna manera los efectos en los gastos de las familias. No se mencionó en las discusiones ni tampoco en el Informe de Productividad.

Sin embargo, la última Encuesta de Presupuestos Familiares del INE entrega algunas luces[4]. El 13% de los hogares chilenos reportó haber utilizado algún servicio de transporte por medio de aplicaciones web (tales como Uber, Didi y Cabify), destinando en promedio casi 37 mil pesos al mes.

Según la encuesta, los usuarios del transporte público en Santiago registran un gasto mensual promedio de $34.722, mientras que en aplicaciones de transporte destinan un promedio mensual de $41.570. Por ende, un incremento en las tarifas de las aplicaciones motivado por las restricciones del reglamento y la ley, implica para las familias de la Región Metropolitana un impacto económico similar a incrementar el pasaje del sistema RED.

[4] Esta encuesta fue llevada a cabo entre octubre de 2021 y septiembre de 2022. Los montos de la encuesta se encuentran expresados en pesos corrientes, por lo que, esta estimación incluye el ajuste por el IPC acumulado entre abril 2022 (mes central del trabajo de recolección de datos) y noviembre 2023 (último dato disponible).

ISSN 0717-1528

En la Tabla N°2 es posible observar que, a medida que crece el ingreso de las familias, el monto destinado a plataformas de transporte aumenta, sin embargo, al medirlo como proporción del gasto total de los hogares, este disminuye. Es así como en el quintil I -el 20% de menores ingresos- el gasto promedio mensual en esta modalidad de transporte es de $28.390, mientras que en el quintil V -el 20% de mayores ingresos- alcanza los $44.534, representando 3,8% y 1,3% del gasto total de las familias, respectivamente. De esta manera, un aumento de las tarifas del servicio de aplicaciones de transporte, producto de las restricciones impulsadas por el Gobierno, tendría un efecto regresivo.

La Tabla N°3 muestra que el norte es la macrozona con mayor intensidad de uso de plataformas de transporte, con más de 17% del total de hogares. Cabe destacar, que, al mismo tiempo, las familias del norte del país son las que menos utilizan transporte público, lo que reafirma la hipótesis de que las plataformas de movilidad suplen la ausencia del primero.

UN AUMENTO DE LAS TARIFAS DEL SERVICIO DE APLICACIONES DE TRANSPORTE TENDRÍA UN EFECTO REGRESIVO

Tabla N°2: Porcentaje de hogares usuarios de aplicaciones de transporte, gasto mensual promedio y proporción en el gasto total, por quintil

Quintil	% del total de hogares	Gasto mensual promedio	% del gasto total de hogares
I	7,1%	$ 28.390	3,8%
II	9,6%	$ 31.241	3,0%
III	12,8%	$ 31.308	2,3%
IV	14,8%	$ 40.467	2,2%
V	18,2%	$ 44.534	1,3%

Fuente: Elaboración propia con datos de la IX Encuesta de Presupuestos Familiares.

EL NORTE ES LA MACROZONA CON MAYOR INTENSIDAD DE USO DE PLATAFORMAS DE TRANSPORTE

Tabla N°3: Porcentaje de hogares usuarios de aplicaciones de transporte, gasto mensual promedio y proporción en el gasto total, por zona del país[5]

Zona del país	% del total de hogares	Gasto mensual promedio	% del gasto total de hogares
Gran Santiago	11,4%	$ 41.570	2,3%
Norte	17,2%	$ 34.776	2,3%
Centro	14,0%	$ 30.130	2,1%
Sur	8,3%	$ 33.311	2,3%
Total País	**12,5%**	**$ 36.990**	**2,2%**

Fuente: Elaboración propia con datos de la IX Encuesta de Presupuestos Familiares.

[5] Las regiones por zonas son: Norte (Arican y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo), Gran Santiago (RM), Centro (Valparaíso, O´Higgins, Maule, Ñuble, Biobío), Sur (La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén, Magallanes).

ISSN 0717-1528

Es claro que el impacto de mayores tarifas no es inocuo y es algo que quedó fuera de la ponderación de la autoridad. Los hogares se verán afectados no sólo en lo referido a los tiempos de espera y enfrentados nuevamente a las consecuencias de una insuficiente cobertura de transporte público, sino que también deberán destinar al servicio un mayor gasto.

COMENTARIOS FINALES: LOS PERJUICIOS DE REGULAR A CIEGAS

Las regulaciones de calidad están basadas en evidencias y generan más beneficios que costos a la sociedad en su totalidad[6]. De la revisión de la Historia de la Ley, y con la publicación de datos que cuantifican el impacto de la Ley EAT y su reglamento, muestra que la gran ausente en la tramitación y en el diseño del reglamento fue justamente la evidencia y un análisis de costos y beneficios de la regulación.

Lo que orientó el diseño regulatorio fue someter a las aplicaciones de transportes a la regulación antigua del Decreto N° 212 de 1992[7]. Es decir, se reguló mirando hacia el pasado. Esta inadecuada aproximación al problema, traerá como consecuencia que en algunas regiones el servicio prácticamente desaparecerá porque la mayoría de los vehículos y conductores no cumplen con las exigencias establecidas. Sumado a ello, la ley impide la entrada de nuevos actores, a pesar de que el mismo proyecto de ley planteaba no establecer ex ante medidas que limiten la cantidad de vehículos hasta entender y conocer el real impacto de las aplicaciones en el transporte público.

Finalmente, una lección que deja la tramitación de esta ley es la urgencia de aumentar la importancia y el estándar a los informes de productividad, junto con evaluar quién los emite, pues hoy la misma cartera que promueve la norma debe construirlos, generándose un incentivo inadecuado en la neutralidad y objetividad de la evaluación. Tal como son fundamentales los Informes Financieros, pudiendo incluso cambiar el curso de las tramitaciones legislativas, es indispensable que los Informes de Productividad también sean actualizados a medida que transcurre la discusión legislativa. De lo contrario, su aporte es ineficaz.

[6] Gobierno de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo: "Guía Chilena para una Buena Regulación", marzo 2019. pg.4.
[7] Decreto N° 212 de 1992 que reglamenta los servicios nacionales de transporte público de pasajeros.