



ACTA SESIÓN N°6

ACTA DE LA SEXTA SESIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO ASESOR DE ESTRATEGIA Y PLANIFICACIÓN DEL INSTRUCTIVO PRESIDENCIAL N°004 DE 16 DE SEPTIEMBRE DE 2015

En Santiago a 04 de Julio de 2016, a las 15:30 horas, en las oficinas del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, se lleva a efecto la sexta Sesión del Consejo Consultivo Asesor de Estrategia y Planificación del Instructivo Presidencial N° 004 de 16 de Septiembre de 2015, también en adelante, el Consejo Consultivo.

FORMALIDADES:

- 1.- Se informa que se recibió una observación al Acta de parte del consejero Luis Rizzi, la que fue incluida en la versión final que se dispone para la firma
- 2.- Firman el Registro de Asistencia las siguientes personas y en la representación que se señala: Don Ricardo Montecinos, en representación del Directorio de Transporte Público Metropolitano; Don Luis Rizzi, en representación de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transportes; don Gonzalo Amenábar, en representación de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública A.G. (Copsa); don Eduardo Bresciani, en representación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; don Juan Carlos Muñoz, en representación de las Facultad de Ingeniería y/o Economía de Chile; don Patricio Pérez, ex Director de Transporte Público Metropolitano; don Jaime Valenzuela, en representación del Consejo de la Sociedad Civil de la Subsecretaría de Transporte; don Raúl Donckaster, en representación de la Asociación Chilena de Municipalidades de Chile (ACHM) y don Carlos Melo Riquelme, Secretario Técnico de Estrategia y Planificación del Directorio de Transporte Público Metropolitano.

Se da inicio a la Sesión con la indicación de parte del Secretario Técnico (ST) de que en dicha instancia se expondrá acerca de los avances del Plan de Participación Ciudadana y el Mecanismo de Pago a Operadores de Vías.

El Secretario Técnico (ST) expone acerca de los avances en la ejecución del Plan de Participación Ciudadana. Los consejeros pregunta si existe coordinación con el proceso de consulta ciudadana del proyecto Nueva Alameda Providencia. Se indica que efectivamente es así y que hay acuerdo con dicho equipo para el traspaso de información.

Los consejeros preguntan acerca del tipo de preguntas que se realizan en los encuentros zonales. El ST indica que en cada encuentro se forman 10 mesas, las que están agrupadas por temas, no obstante las personas pueden opinar de todos los temas en su mesa. Se agrega que existe una metodología que ordena la conversación en base a 4 preguntas generales. Los consejeros preguntan cómo se realiza el feedback a los participantes, el ST indica que a través de cada Municipalidad se envía un informe resumen de lo recogido en el encuentro y que hacia el final del proceso se organizará un Encuentro Metropolitano, donde se dará a conocer todo lo que se está planteando.



Los consejeros preguntan acerca de los principales temas que han surgido. El ST indica que el acento más claro está en los temas de frecuencia y regularidad. Indica además que en los encuentros aparecen temas territoriales fuertes, tales como falta de conectividad de determinadas zonas. El ST agrega que al interior de los encuentros han surgido propuestas interesantes sobre cómo darle continuidad al trabajo de participación, de manera análoga a lo que se contempla para el proyecto Nueva Alameda Providencia. Los consejeros preguntan si existe una mesa específica para el tema de evasión, el ST indica que dicho tema ha sido tratado transversalmente en las distintas mesas y que de manera genérica existe una mesa denominada medio de pago y red de carga, donde también se toca el tema.

El Alcalde Raúl Donckaster indica que el tema de la evasión es uno de los temas que surgió en el Seminario organizado por la ACHM y que se levantó previamente también en los encuentros que antecedieron a dicho Seminario. Los consejeros señalan que parece ser muy natural que la evasión aparezca en estos encuentros puesto que quienes participan en dichas instancias son personas preocupadas de mejorar el sistema, por lo que por defecto son usuarios que pagan su pasaje y les preocupa que otros no lo hagan. En este sentido señalan que el principal argumento entregado por los usuarios es que quienes pagan su pasaje deben pagar más caro porque deben cubrir el costo de aquellos que no pagan, lo que genera inequidad en el sistema. Los consejeros agregan que a nivel de bases de licitación, se debería incluir el tratamiento de la evasión como un punto en particular.

Respecto a los encuentros ya realizados, los consejeros preguntan acerca de cuál es la percepción que los usuarios tienen del sistema y que valoración hacen del mismo. En este sentido el ST agrega que el usuario en general no tiene mucha información sobre el funcionamiento del sistema, por lo tanto, al explicarle algunos elementos del funcionamiento del sistema, muchas veces los usuarios comienzan a entender ciertas situaciones y eso genera mayor o menor grado de aceptación. En este sentido, considera que el proceso de participación ciudadana ha sido una oportunidad para introducir ciertos conceptos de uso del sistema, lo que ha sido beneficioso.

El Alcalde Donckaster indica que en el documento de participación ciudadana confeccionado por la ACHM aparecen temas relevantes asociados a la percepción de los usuarios, siendo una de ellas la idea de que el sistema que actualmente existe es mejor que lo que había antes y en segundo lugar, que la situación actual del Sistema de Transporte es mejor a la de sus orígenes. Agrega que existen dos temas relevantes reflejados en el informe, uno de ellos es la evasión y cuál es la mejor forma de reducirla; el segundo tema es la expectativa que existía sobre el sistema y que este aún no es capaz de satisfacer. Señala que dentro de los análisis contemplados en el documento, se tomó la opinión de la gente, vecinos y funcionarios de las municipalidades.

Los consejeros señalan que si se reconoce que la gente comprende mejor el sistema cuando se le explican algunos conceptos sobre el funcionamiento de esto, porque no se ha considerado una estrategia amplia a nivel nacional de cómo dar a conocer el Sistema. Agregan que sin comprensión del sistema, es difícil que la gente pueda modificar su comportamiento, como por ejemplo en lo relativo a la evasión. El ST agrega que es un tema que se ha discutido internamente en la Secretaría, es decir, de qué forma se puede diseñar algún mecanismo que baje la información. Los consejeros señalan que los encuentros zonales son instancias donde la gente va con mayor disposición a escuchar, lo que es bien distinto a tener que comunicar a usuarios que se encuentran en la calle o en un bus.

El Secretario Técnico realiza la exposición del tema Mecanismo de Pago a Operadores. Se indica que el objeto de conversar este tema es poder analizar los pro y los contra respecto a los mecanismos de pago. Los consejeros preguntan acerca de cómo es la distribución de los ingresos en caso de que el bus pase por zonas



pagas. Se indica que existe una metodología de distribución de ingresos entre operadores, que se relaciona con una proporción respecto a la frecuencia que se oferta.

Los consejeros plantean que si el pago del 33% adicional en el caso de los kilómetros especiales, hace que las empresas siempre cumplan con la prestación de dicho servicio. El ST indica que no necesariamente es así, porque el pago por kilómetro representaría solo una parte de sus ingresos (aprox 30%), por lo que existe el argumento que el pago por kilómetro no cubre el costo de sacar un bus a la calle en determinados casos.

Los consejeros debaten acerca de la forma de pago original del Sistema de Transporte Público, donde el 10% del ingreso del operador era por Pasajero Transportado, mientras que el 90% restante era por demanda garantizada y no explícitamente pago por Kilómetro. El ST aclara que posteriormente el 10% de pago por pasajero mutó a 70% y el 90% de demanda garantizada mutó al 30% por kilómetro recorrido. Uno de los consejeros (Jaime Valenzuela) consulta si a través de los mecanismos de corrección del precio por pasajero transportado se está reconociendo la baja en la velocidad comercial. El ST indica que efectivamente es así

El ST plantea que uno de los temas relevantes que aparece en las conversaciones con empresas interesadas en ingresar como operadores es el tema del pago por kilómetro. En ese sentido, los consejeros plantean que dicho elemento también fue un tema relevante en la licitación original y fue la razón por la que la demanda quedó asegurada, lo que permitió que llegaran las empresas que llegaron.

Uno de los consejeros (Raul Donckaster) plantea que entiende que es muy importante generar condiciones para que la empresa se sienta convocada a venir a prestar servicios, y tenga una mayor certeza de sus ingresos, pero señala que dentro de los beneficios descritos como parte de la propuesta de mecanismo de pago al operador, no se observan cuales serían los beneficios del usuario. Señala que en el mecanismo propuesto no se ve reflejado el beneficio del usuario, puesto que no sería relevante si se transportan más pasajeros, si se tiene una mayor frecuencia o si se cuenta con mejores condiciones en el servicio; sino que se estaría pagando solo por la cantidad de kilómetros y dejando fuera todo lo que tiene que ver con una buena atención al usuario. Agrega que no necesariamente está diciendo que no se debe considerar el pago por kilómetro, sino que plantea que estos elementos no pueden ser los únicos a considerar. Señala que el mecanismo propuesto además, desincentivaría los esfuerzos del operador para controlar la evasión, como tampoco para transportar un mayor o menor número de pasajeros, puesto que el pago estaría condicionado a la cantidad de kilómetros recorridos. Finalmente agrega que cree que un mecanismo como el propuesto, generará situaciones como que los buses no se detentan en los paraderos, no se preste un buen servicio y finalmente se tengan usuarios enojados.

Otro consejero (Patricio Pérez) plantea que en la propuesta de mecanismo de pago a operadores se habló de acentuar el pago por kilómetro, pero que es distinto que dicho porcentaje se mueva del 30% actual a un 40% a que se mueva a un 80%. En este sentido plantea que el sistema original de pago era de 10% de PPT con un 90% de pago por demanda asegurada, dicho mecanismo contemplaba un descuento muy fuerte por los kilómetros que no se prestaban. Señala que no se debería buscar el efecto péndulo, sino se debería rescatar lo valioso que ha traído el actual sistema de pago y a partir de dicho sistema, buscar una mejora. Agrega que no se sabe cuál sería el nivel de evasión ni el nivel de no detención en paradas, si no se hubiese implementado el actual sistema de pago. Señala que cuando las empresas operadoras tuvieron los incentivos asociados a variables distintas al pasajero, estas no se movieron por el interés del pasajero.



Uno de los consejeros (Raúl Donckaster) agrega que hay que considerar que un elemento fundamental a la hora de discutir esta materia, es el momento en el que se encuentra el sistema, es decir, que cuando se creó el sistema existía total incertidumbre de cómo funcionaría, por lo que era necesario contar con condiciones para otorgar mayor seguridad y tranquilidad a los inversionistas y operadores. En este sentido, se debe considerar la experiencia acumulada en el sistema, de manera de sacar provecho de la misma a fin de generar un sistema más amigable y eficiente con los usuarios.

Uno de los consejeros (Juan Carlos Muñoz) señala que se debe incorporar a la conversación el tema de que la propuesta apunta a avanzar en un esquema de pago basado en pago por kilómetro comercial recorrido pero considerando indicadores asociados al cumplimiento de calidad de servicio. Agrega que lo clave en esta materia sería generar indicadores adecuados.

El Secretario Técnico agrega que la propuesta presentada corresponde al escenario extremo, pero que un elemento clave para que el esquema funcione, es el desarrollo de un mecanismo de premios o de descuentos que estén relacionados a la calidad de servicio al usuario, la regularidad, la frecuencia, la detención en paradas entre otros, de manera que su incumplimiento impacte fuertemente en los ingresos de los operadores.

Uno de los consejeros (Luis Rizzi) señala que el esquema de pago por kilómetro es su preferido bajo las dos siguientes condiciones. En primer lugar el Estado debe hacerse cargo de planificar el sistema de transporte público, por lo que debe contar con mucha información, muy precisa y de muy buena calidad. Señala creer que las empresas privadas no tienen información tan precisa ni las capacidades para planificar de manera competente. En segundo lugar, el Estado debe tener capacidad de controlar de manera efectiva los kilómetros recorridos y los índices de calidad de servicio exigidos. Estando disponibles ambas capacidades (de planificación y de control), el consejero apoya la propuesta de pago por kilómetro recorrido. Sin embargo, si ambas capacidades no están presentes, el pago por kilómetros recorrido se vuelve mucho más dudoso y en tales condiciones no sería partidario de migrar hacia este tipo de pago. En este mismo sentido, otro consejero (Eduardo Bresciani) agrega que le gusta cualquier esquema que implique una mayor capacidad de planificación de la ciudad. Agrega que no le gustan mucho los sistemas basados solamente en demanda porque el rol de planificar la ciudad no debe caer en los operadores sino en el Estado. Señala que si el Estado tiene el rol de planificar, se debe considerar una serie de contrapesos tales como capacidad de levantar información de la demanda, capacidad de ajustarse a demanda cambiante, entre otros. Agrega que tiende a pensar en un esquema más bien mixto, donde pesen más los kilómetros, pero que cuente con un factor de corrección de la demanda, más que un sistema basado solo en kilómetros. Señala que ve difícil que en el mediano plazo se pueda implementar un sistema en el cual el estado tiene toda la capacidad de predecir el comportamiento de la demanda en cada territorio y con cada área concesionada.

Respecto a la capacidad de planificar del estado, uno de los consejeros (Patricio Pérez) señala que en general se tiende a sobrevalorar dicha capacidad y que se debe diferenciar la capacidad de planificar la ciudad, de la capacidad de planificar elementos operativos que son los que controlan las empresas. Agrega que al considerar que el estado planifique, lo que se está haciendo es administrar elementos del radio de acción de la empresa, lo que genera una serie de problemas. Por otra parte, agrega que se debe analizar lo complejo de medir la evasión, considerando que existe una fuerza de alrededor de 60 fiscalizadores del MTT en todo Santiago,



quienes además fiscalizan elementos de seguridad en terminales de buses interurbanos entre otras funciones., por lo que agrega que la capacidad del estado para articular esta fiscalización, actualmente es baja. Agrega que este tema se relaciona con la definición de la Autoridad Metropolitana de Transporte y otros elementos del marco institucional, que hoy en día no existe y que no es un tema de corto plazo. Adicionalmente agrega que el mecanismo de pago por kilometro contenido en los contratos vigentes se elaboró en base al principio económico de que el operador, marginalmente, tuviese los incentivos para sacar el bus, de esta forma, el pago por kilometro no era un pago diferenciado por empresa, sino un pago dependiendo de la tipología del bus, por lo tanto, para cada tipo de bus se paga un determinado precio por kilometro, que cubre el combustible, la mantención y otra serie de cosas. En este sentido agrega, que efectivamente la componente de pago por kilometro podría moverse a pagar por otros elementos de la ecuación de costos, de manera los incentivos estén mejor alineados. En este sentido señala que el pago por kilómetro podría pasar de pesar 30% a pesar 40%, 45% o 50%. Agrega que si finalmente el ingreso de la empresa dependerá de mover buses, no está claro cuál sería el incentivo a que dicha empresa gestione correctamente a los conductores, lo que –a su juicio- es la principal razón por la cual hoy los buses no se detienen en los paraderos. Agrega que si bien es posible desarrollar indicadores de descuento al operador, en esencia se estaría llegando a un mecanismo de pago similar al contrato original. Finalmente agrega que –a su juicio- sería un error caer en el efecto péndulo y volver a una estructura similar a la del contrato original. Agrega creer que de seguro existe un punto intermedio en dicha ecuación

Uno de los consejeros (Patricio Pérez) agrega que no existen modelos buenos o malos conceptualmente, pero que es importante considerar elementos de la idiosincrasia de los usuarios, conductores, empresas etc, que afectan en la implementación de un determinado modelo. Agrega que en ese mismo sentido, es vital no caer en el efecto péndulo, y que se deben rescatar todas las mejoras. Agrega que la propuesta se acerca a un modelo donde la demanda estaría bastante más asegurada y el desafío pasaría a ser que el regulador, en el momento inicial del contrato, sea capaz de establecer todas las variables de nivel de servicio que aseguren el contrato en toda su duración. Agrega que dicha situación es muy difícil de lograr, más aún atendiendo a la dinámica de la ciudad, por lo que sería complejo establecer todas estas condiciones en el contrato original y con un horizonte de 5 o 10 años.

Los consejeros debaten acerca de la situación actual de los contratos. Por un lado (Juan Carlos Muñoz) uno de los consejeros señala que a pesar de que los operadores tienen incentivos en términos de pasajero transportado, estos no necesariamente construyen propuestas para capturar esa demanda. En este mismo sentido señala que si bien existen los mecanismos, hoy no funciona el incentivo para que el operador busque demanda. Otro consejero (Patricio Pérez) señala que hoy en día existe la capacidad para que el regulador pueda articular propuestas de servicios nuevas o aceptar las del operador. Agrega también que no es posible decir tan expresamente que el mecanismo para atraer demanda por parte del operador no ha funcionado, puesto que la situación se debe a una suma de distintos efectos.

Respecto a los descuentos, uno de los consejeros (Juan Carlos Muñoz) señala que es un tema importante y que no necesariamente implica litigación de la materia, puesto que se trata de un escenario donde todos los meses o cada vez que se genera un pago, se debe realizar un descuento, por lo que es parte de las reglas del juego. Por su parte, otro consejero (Patricio Pérez) señala que tener un contrato donde los castigos lleguen a descontar el 10% es una situación anómala a nivel internacional

Los consejeros preguntan cuál sería la relación entre los porcentajes de pago por pasajero transportado y pago por kilómetro que se están pensando en incluir en el nuevo mecanismo de pago. El Secretario Técnico plantea



que si bien no se ha realizado esa discusión aún, la propuesta es inclinar el mecanismo hacia el pago por kilómetro. El Secretario Técnico señala que la modificación de los porcentajes de pago por pasajero transportado versus pago por kilómetro, sale de sumar a los costos de mover el bus -considerados ahora en el pago por kilómetro- los costos del conductor. Considerando esa modificación, la relación entre porcentajes podría llegar a invertirse.

Respecto a los indicadores, uno de los consejeros (Jaime Valenzuela) señala que en esta nueva propuesta de mecanismo de pago, siguen existiendo indicadores y descuentos, por lo que no ve que en esa materia ambas propuestas sean muy diferentes. El Secretario Técnico señala que existen otros distintos a los de frecuencia y regularidad, por lo que la propuesta apunta a simplificar algunos de los indicadores y a eliminar algunos indicadores que tienen poco peso en la ecuación. Agrega que la existencia de una estructura de indicadores es independiente a si el mecanismo de pago se inclina hacia pasajero transportado o kilómetro recorrido, sino más bien se requieren en cualquier tipo de contrato. Finalmente señala que se requiere simplificar la estructura actual de indicadores, lo que es independiente al sistema de pago que se implemente.

Uno de los consejeros (Eduardo Bresciani) plantea si es posible independizar del sistema de pago la variable de la satisfacción de la demanda. En este sentido plantea que es relevante concentrarse en definir la forma en que se pueda garantizar que efectivamente se satisfaga la demanda. Plantea que eventualmente existen mecanismos que no han sido discutidos en el Consejo que podrían complementar el sistema de pago y que aseguran el objetivo final del sistema, que es satisfacer a la demanda.

Uno de los consejeros (Juan Carlos Muñoz) señala que lo que le gusta de la propuesta de mecanismo de pago, es que la autoridad está reconociendo ciertos costos del operador (costos de mover el bus) y se haga cargo de ellos al pedirle que haga una operación determinada. Señala que al mismo tiempo, el regulador está solicitando un buen nivel de servicio y que dicho nivel de servicio debe tener un indicador asociado. En este sentido agrega, que el pago por pasajero transportado no necesariamente representa un indicador de nivel de servicio, puesto que se estaría asumiendo implícitamente que la gente prefiere un servicio, lo que no siempre es así.

Los consejeros plantean que se puedan modelar determinados escenarios, a fin de ver como impacta en el ingreso del operador una determinada forma de pago. En este sentido, se sugiere un primer ejercicio donde se defina que una empresa X recorre una cantidad Y de kilómetros y presta un nivel de servicio mediocre; mientras que por otro lado se tiene la misma empresa X que recorre la misma cantidad Y de kilómetros pero que presta un nivel de servicio al que se aspira. Se sugiere analizar cómo cambia el ingreso total del operador producto de esta diferencia en calidad de servicio.

Por otra parte, se sugiere un segundo ejercicio, donde se pueda modelar como se modifica el ingreso de un operador tomando como base cualquiera de las empresas que hoy existen y ver como se impacta el ingreso utilizando la fórmula actual de pago y la fórmula propuesta.

Los consejeros plantean que un tema relevante en los contratos es la existencia de los descuentos. Señalan que parte de los problemas actuales de las empresas radican en que se les está descontando hasta el 10% de sus ingresos. Señalan que los ingresos a los que podrían aspirar los operadores, dado un nivel de servicio esperado, deberían permitirle subsistir de buena forma. En este mismo sentido señalan que en lugar de considerar un pago por kilómetro, se podría considerar un pago por nivel de servicio ofrecido. Los consejeros comentan



acerca de la dificultad de medir elementos tales como el nivel de servicio y que dicha medición sea representativa. Los consejeros comentan además que dichas mediciones tienen un alto costo, el que depende del presupuesto anual disponible; a este respecto señalan que una forma de asegurar el presupuesto para mediciones sería considerarlas como parte del sistema. Agregan que se requiere tener certeza de contar con un sistema eficiente de fiscalización de lo que se está haciendo

Se da por finalizada la sesión