

Análisis sobre el Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018 . Por la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN)

Opinión General sobre el Documento

Este documento entrega la opinión de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte sobre el Contenido Esencial de las nuevas Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías. El Contenido Esencial explica el nuevo esquema de funcionamiento de los servicios de buses y servicios complementarios que propone el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT).

En cuanto al documento en sí, el Contenido Esencial es de naturaleza teórica, con ausencia de definiciones y detalles relevantes. Desde el punto de vista de los agentes involucrados (usuarios, potenciales oferentes de servicios de buses, de servicios complementarios, otras agencias de gobierno, actores varios interesados en el tema), este documento es muy limitado en sus alcances y precisiones. El MTT deberá realizar varios esfuerzos adicionales de comunicación y difusión para una mejor comprensión y entendimiento de los cambios propuestos y para dotar de máxima transparencia al nuevo proceso licitatorio.

La generalidad y pocas definiciones del Contenido Esencial hacen pensar que el plan propuesto está en una etapa inicial de confección, donde la misma autoridad aún no posee claridad sobre la resolución efectiva de numerosos aspectos. Es de suma relevancia avanzar en una definición de los distintos aspectos que se mencionan más adelante, ya que el grado de éxito de este nuevo proceso dependerá de ello.

Sobre el Nuevo Esquema Conceptual

El nuevo ‘Contenido Esencial’ refleja principalmente un cambio conceptual audaz, en la gestión y servicios de transporte público de buses metropolitanos. El clásico operador de servicios de buses se encarga, entre otros, de la compra/arriendo de buses y terminales. En el nuevo esquema, el operador de servicios de buses pasará a encargarse solamente de la operación de los servicios; la provisión de los buses y de terminales, sin embargo, deja de ser parte de sus labores empresariales. A tal efecto, los buses y los terminales serán provistos por proveedores de flota y por el MTT respectivamente¹, lo que se materializará en dos nuevas relaciones contractuales no presentes en el modelo actualmente vigente. Este nuevo esquema de funcionamiento se asemeja al actual esquema de licitaciones implementado por la Land Transport Authority (LTA) de Singapur, vigente desde 2016, en donde LTA provee tanto los buses como los terminales².

¹ Secciones 3.1.3 y 3.1.4, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

² A partir del septiembre de 2016, en Singapur opera el “Bus Contracting Model” (BMC o modelo de contratación de buses). Básicamente, el BMC consiste en lo siguiente: i) el Gobierno es dueño de los buses e infraestructura relacionada; ii) los operadores compiten para ofrecer los servicios de buses estructurados en paquetes (o unidades de servicio en el lenguaje del Contenido Esencial); iii) toda la recaudación queda a cargo

Con estos cambios, se aspira a reducir barreras de entrada a la actividad y con ello se espera atraer un mayor número de operadores nacionales e internacionales³, lográndose ofertas más competitivas al eliminarse cualquier tipo de riesgo asociado al aprovisionamiento de buses y, especialmente, terminales / garajes. Así, los buses pasan a ser servicios complementarios y los terminales, un servicio provisto por el MTT.

Por otro lado, los actuales servicios complementarios son levemente modificados. Actualmente, se tienen los siguientes servicios complementarios:

- Administrador financiero
- Validación y gestión de flota
- Red de carga
- Soporte de validación

Se pasará a un esquema donde se tendrán los siguientes servicios complementarios⁴ (además del correspondiente al proveedor de flota):

- Gestión de flota y soporte tecnológico para información a usuarios
- Servicio de validación del medio de acceso
- Servicios de recaudación y emisión del medio de acceso
- Servicio de atención a usuarios
- Servicio de administración financiera

En cuanto al cronograma de licitaciones, solo se dice que será tal que tanto la adjudicación de los servicios complementarios como la de las nuevas unidades de servicios sean consistentes entre sí, en el tiempo.

Volviendo a los nuevos contratos de operación de buses, destacan otros elementos. Se proponen licitaciones de paquetes o conjuntos de recorridos que requerirían una flota promedio de 300 buses⁵. En nuestra opinión, con esta medida se volverá menos compleja la posibilidad de discontinuar contratos por mal servicio, sin quedar atrapada la autoridad en el dilema del “*too big to fail*”. Estando a cargo un operador de servicio de una flota de 300 buses arrendados al proveedor de flota y haciendo uso de terminales provistos por el MTT, pareciera ser que la remoción de un mal operador se volverá un acto mucho más simple, sin colocar en riesgo al sistema de transporte metropolitano completo. Dada la evidencia empírica sobre tamaños de escala óptimos, no deberían producirse pérdidas de eficiencias operativas por operar con flotas de menor tamaño que las actuales.

del Gobierno y iv) a los operadores se les paga una suma fija por operar los servicios de buses, cumpliendo con in estándar de calidad. Este modelo permitió la aparición de dos nuevos operadores, Go-Ahead y Tower Transit. Ver: <https://www.lta.gov.sg/content/ltaweb/en/public-transport/buses/lta-role-in-public-bus-services.html>. La memoria anual 2016 de la empresa SBST, operador histórico del servicio de buses, da cuenta de este proceso desde la perspectiva empresarial. Esta empresa debió traspasar al Gobierno la propiedad de sus buses y de uno de sus terminales. Ver: <https://www.sbstransit.com.sg/generalinfo/financial.aspx?year=2016>

³ Como se dice en la nota a pie anterior, esto efectivamente ocurrió en el caso de Singapur.

⁴ Sección 3.2, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

⁵ Sección 3.1.1, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

En cuanto a la duración de los contratos, se reducirá su duración pasando a plazos de cinco años⁶. Con esta menor duración de los contratos y la posibilidad de calendarizar las licitaciones de manera adecuada, se podrá ir hacia un esquema donde año tras año se estén licitando al menos alguna unidad de servicios. Creemos que esto sería muy bienvenido y daría lugar a la creación de un área de naturaleza permanente de la Dirección de Transporte Público Metropolitano (DTPM) que contribuiría a mejoras continuas y a la generación de conocimiento muy valioso.

El documento da la posibilidad de extender el contrato, a opción del operador, por cinco años adicionales en caso de buen desempeño. Con esta medida se deshace el beneficio de contar con licitaciones anuales permanentes. Creemos que sería más prudente dar extensiones de máximo dos años, tal como se prevé en Singapur.

En cuanto a la fórmula de pago, esta incluye cuatro componentes⁷: componente de validación, componente de operación, componente energía y componente terminal.

La primera componente de la fórmula de pago, componente de validación, nos merece reparos dado que no resulta ser consistente con el modelo propuesto: se trata de un pago por pasajero transportado sobre la base las validaciones realizadas por usuarios de bus que deberá cubrir todos aquellos costos no reembolsados mediante los otros tres componentes. Dos razones explican estos reparos. Por un lado, existe un alto nivel de evasión de usuarios que no validan sus viajes en bus en sus distintas etapas. EL MTT espera involucrar a los operadores en la lucha contra la evasión vinculando parte del pago recibido con la reducción de la evasión. Sin embargo, las herramientas de las que dispone el operador de buses para combatir la evasión son muy limitadas, dado que no cuenta con poder de policía, ni con suficiente poder administrativo para perseguir y sancionar evasores. Por otro lado, los operadores de buses tienen muy bajo control sobre los tiempos de viaje producto de la congestión vehicular. Así, ellos no pueden controlar un elemento clave en la elección modal (tiempos de viaje), que juega a favor del auto privado y en contra de los buses, en un sistema de transporte metropolitano donde no se aplican tarifas viales y solo unos pocos ejes viales poseen corredores exclusivos. Estas dos razones representan debilidades del sistema y no nos parece razonable, en consecuencia, ligar el ingreso del operador a las validaciones. Así, este elemento de pago nos suscita dudas y nos hace pensar en la necesidad de futuras rondas de negociación para cubrir potenciales déficits, práctica que a la luz de la experiencia actual resultaría conveniente eliminar de una vez por todas. A todas luces, parece más razonable un pago a suma alzada por kilómetros ofrecidos, tal como el sistema de Singapur. En cuanto a la bonificación por aumento de las validaciones / recaudación de la unidad de servicio, este incentivo lo consideramos adecuado ya que no compromete los ingresos básicos de la unidad de servicio.

En cuanto al pago por componente de operación, este excluye el pago correspondiente a la depreciación de los buses. Este pago será realizado por el Administrador Financiero directamente al Proveedor de Flota de los recursos del sistema (suma de recaudación tarifaria y subsidios). A estos pagos, se suma una bonificación en caso que las validaciones y la

⁶ Sección 3.1.2, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

⁷ Sección 4.7, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

recaudación de la unidad de servicio supere un porcentaje pactado con la autoridad. Por último, se aplicarán descuentos en caso de incumplimientos de los indicadores de calidad.

En resumen, el Contenido Esencial propone un nuevo marco conceptual para la operación de los servicios de buses metropolitanos. Sin embargo, observamos algunas inconsistencias en el armado del esquema, donde se avizoran problemas futuros que tememos den lugar a renegociaciones *ad hoc* de los contratos, en condiciones de baja transparencia que deben ser evitadas.

Por otro lado, al Contenido Esencial le falta aportar mayor evidencia sobre el por qué este nuevo marco conceptual llevará a una mejor calidad de servicio. Solo se esgrimen razones teóricas sobre la ventaja de la separación de la operación del servicio en relación a la provisión de los activos claves (buses y terminales). Más allá de estas razones no visualizamos cuáles serán los elementos que llevarán a un aumento significativo del estándar de calidad en la operación de las futuras empresas proveedoras de los servicios de buses en relación a lo observado hoy día.

Proveedores de Flota

Serán adjudicados, al menos, dos Proveedores de Flota para el lote de buses eléctricos y otros dos Proveedores de Flota para los buses que utilicen otros mecanismos de propulsión. No se indica si un mismo proveedor puede proveer ambos tipos de buses.

Es muy vaga la descripción de la figura administrativa / jurídica que vinculará a los proveedores de flota con los operadores de servicios de buses. ¿Qué ocurriría en el caso que el Proveedor de Flota no cumpla? Las bases deben ser claras al respecto, y buscar la forma de minimizar el impacto de un riesgo como este.

Dado que habrá cuatro proveedores de flota, ¿cada operador de buses deberá celebrar cuatro contratos de provisión o se buscará que sea solo dos contratos (uno para buses diesel y otro para buses eléctricos)?

Nuevos Servicios de Buses a Licitar

En cuanto a los servicios de buses a licitar, la descripción es muy conceptual⁸. El documento entrega “imágenes referenciales respecto a la posible distribución de los recorridos en las nuevas Unidades de Servicios, los que podrán sufrir modificaciones en forma previa a la publicación de las bases de licitación.” Más que esto no se dice, lo cual nos parece insuficiente. De hecho, no se hace referencia a algún documento que explique la razón de la agrupación de servicios propuesta.

⁸ Secciones 4.3.2 y 4.3.3, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

El documento también incluye propuestas que buscan expandir la cobertura hacia siete sectores específicos de la ciudad. Por último, se indica el total referencial de kilómetros comerciales mensuales a licitar (aproximadamente 18 millones km/mes).

Nos preguntamos ¿cómo cambiarán los recorridos en relación a lo que existe hoy día? De haber cambios importantes, ¿cómo serán informados a la población? y ¿quién estará a cargo de ello: el operador del servicio de bus, la DTPM o el futuro Servicio de Atención a Usuarios?

Condiciones de uso de vías

En cuanto a las condiciones de uso de vía⁹, se modificará el concepto de preferencias de vías, para que sea posible asignar un nuevo servicio de buses a un operador cuyos niveles de servicios sean de alto estándar más allá de que no posea el mayor porcentaje de plazas-kilómetros de vías preferentes respecto de las vías que utilizare el nuevo servicio. Esto nos parece una medida acertada.

Programas de Operación

En cuanto al diseño de los Programas de Operación¹⁰, el documento es muy vago como para obtener alguna conclusión. Solo se dice que la autoridad estará a cargo de estos programas. No se hace mención a cuál será la unidad encargada de diseñar los programas de operación, los recursos con que contará, las herramientas de modelación, etc. Como se mencionó anteriormente, en estas definiciones se juega gran parte del éxito/fracaso de la nueva licitación.

En cuanto al diseño de los programas de operación, esta es una de las áreas donde la DTPM ha sido muy débil históricamente. Sin la creación de una unidad potente que pueda realizar estas labores, no es creíble pensar que los nuevos programas de operación llevarán a un mejor uso de los recursos y a una mejor calidad de los servicios.

Adjudicación de Unidades de Servicio

Desde el punto de vista de cuantas unidades de servicios pueden adjudicarse a un mismo proponente en la futura licitación¹¹, se dice que esté máximo será solo dos (2) sobre un total de 10 unidades de servicio a licitar. Por otro lado, se habla de un proceso de selección de propuestas que permita alcanzar un escenario de ‘más alto puntaje’. Si bien esto puede parecer fácil de acometer, no nos parece en absoluto que lo sea dada la naturaleza combinatorial del problema.

En relación al costo mensual total asociado a cada propuesta, será clave el cálculo por parte de los oferentes de las validaciones esperadas. Nos preguntamos ¿cómo deberán realizar este

⁹ Sección 4.4, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

¹⁰ Secciones 4.5 y 4.6, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

¹¹ Sección 4.9, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

cálculo los oferentes: dispondrán de valores de referencia provistos por el MTT? ¿Deberán hacer sus propios cálculos? Si tuviesen que hacer sus propios cálculos, ¿tendrán libre acceso a toda la información y herramientas de modelación necesaria? En el caso que cada oferente deba realizar sus modelaciones, es clave contar con información de todos aquellos futuros proyectos que afectarán su demanda.

El permitir asignar un máximo de dos unidades por oferente revela un optimismo de parte del MTT en que la licitación será un proceso altamente competitivo al que se presentarán varias empresas. Nos preguntamos qué ocurriría si ello no fuera así: se flexibilizaría este requisito sobre la marcha o se anularía el proceso licitatorio.

Nada se dice en relación a accionistas que puedan ser parte de diferentes sociedades concesionarias. ¿Habrá algún límite al respecto?

En definitiva, persisten dudas válidas y relevantes que el Contenido Esencial no permite responder.

Criterios de Evaluación de Propuestas de Oferentes

En cuanto a los criterios de evaluación¹², habrá una evaluación técnica y una evaluación económica, donde cada componente tendrá un ponderador, que en el caso de la evaluación técnica será mayor al cinco por ciento, sin dar mayores detalles.

Dado que un oferente puede postular a más de una unidad de servicio y que cada oferente puede adjudicarse un máximo de dos unidades de servicios, el criterio para adjudicar las unidades de servicio será aquél que logre el máximo puntaje a nivel de sistema.

En cuanto a la evaluación técnica, los elementos relevantes serán estos:

- Capacidad de administrar una flota de buses del tamaño requerido
- Experiencia en operación de servicios de transporte público urbano mediante buses.
- Contar con Sistemas de Gestión Integrada (ISOs y OHSAS)
- Mayor exigencia de regularidad en la prestación de servicios
- Medidas contra la evasión
- Cuota de Género

En cuanto a la evaluación económica, los elementos relevantes serán estos:

- Precio por Pasajero Transportado (PPT)
- Precio por Kilómetro de Operación (PKO)
- Precio por Energía
- Precio por Cuota de Terminales
- Buses Adicionales

¹² Sección 4.10, Contenido Esencial de las Bases de Licitación de Concesión de Uso de Vías 2018.

En ambos casos el peso relativo de cada elemento será estipulado en las futuras bases de licitación, y nada se aclara en el Contenido Esencial. Esa ponderación es clave para entender la visión que se tienen del sistema. Tal como dijimos antes, este tema es complejo y debe ser transparentado para evitar futuras quejas de los participantes en el proceso licitatorio.

Aspectos Tratados Vagamente en el Contenido Esencial

- Terminales depósito

El Contenido Esencial no dice nada en cuanto a los avances realizados por el gobierno en la adquisición de los terminales, su ubicación, costo, etc. Esto tiene que estar determinado antes del llamado a licitación de unidades de servicio.

Si fuera el caso de dos operadores haciendo uso de un mismo terminal, ¿quién y cómo fijará las condiciones de operación conjunta?

- Capacitación de los conductores

La calidad de los choferes es otro tema que el Contenido Esencial no aborda. Hay fuertes reclamos de los usuarios en relación al comportamiento de los conductores. Los conductores son un componente clave de la calidad de servicio pobremente abordado en el Contenido Esencial.

No se especifica si los conductores deberán recibir algún tipo de capacitación en este nuevo esquema. Solo se dice que los proveedores de flota deberán “(p)roveer un plan de capacitación a los Operadores de Buses sobre las acciones de mantenimiento, conducción y reparaciones de los buses, así como realizar la capacitación inicial”.

- Indicadores de calidad de servicio.

Solo se dice que serán redefinidos. No se propone ningún índice específico, un tema que estaba tratado en detalle en el Contenido Esencial de la licitación fallida de principio de año. El Contenido Esencial es muy vago también en relación al tema clave de detención en paraderos y no menciona si la calidad de servicio se verá afectada por el estricto cumplimiento del horario del primer y último servicio diario de cada recorrido no sujeto a itinerario. La definición de estos indicadores es clave, y debiera estar definida a estas alturas.

- Incentivo por aumento en las validaciones de viaje y descuento castigo por incumplimiento de los indicadores de calidad.

No se especifica cómo funcionará.

- Reclamos de usuarios.

Se menciona el tema sin dar ninguna precisión al respecto.

Aspectos No Tratados en el Contenido Esencial

- Plazos de los procesos de licitación

No se acompaña un calendario de licitaciones de servicios complementarios y de unidades de servicios de buses. Este calendario es clave para que el sistema pueda prosperar. Dado que cada licitación conlleva sus riesgos, los tiempos legales y administrativos pueden verse afectados. El Contenido Esencial no dice nada al respecto.

Por otro lado, en la medida que el encadenamiento de licitaciones se demore, ello tendrá costos para todo el sistema. ¿Están estudiados estos costos? ¿Cuáles serán? Es relevante que esta información esté transparentada.

- Terminales de regulación

El Contenido Esencial del esquema de licitación anterior puso énfasis en los terminales de regulación. El actual Contenido Esencial pareciera estar hablando solo de los terminales tipo Garage / Depósito nocturno de buses.

El tema de los puntos de regulación no se menciona en absoluto en el actual Contenido Esencial. Este es un tema clave no solo para la operación de los buses, sino que también para los vecinos y los conductores en el que lamentablemente existen muchas discrepancias entre los distintos niveles de Gobierno que no logran coordinar su accionar.

- Indicadores de Calidad y Hacinamiento

En ninguna parte del documento se trata o menciona el impacto del hacinamiento sobre el nivel de calidad de servicios, dando a entender que este no es un componente asociado a la calidad de servicio. De ser así, no nos parece acertado en absoluto.

- Buses articulados

No se especifica si los buses articulados quedarán restringidos a aquellos ejes en donde la infraestructura vial permita su circulación con un nivel de confort adecuado para los pasajeros y conductores o si se los seguirá utilizando como hoy día por vías que no están preparadas en absoluto para recibirlos.