



Informe de productividad del proyecto de ley que regula a las aplicaciones de transporte remunerado de pasajeros y los servicios que a través de ellas se presten.

El Ejecutivo ingresará en los próximos días un proyecto de ley que regula las plataformas digitales de transportes, calificándolas como “empresas de transporte remunerado de pasajeros”; estableciéndoles requisitos para su operación en el país, así como para los vehículos y conductores adscritos.

El proyecto busca otorgar mayor seguridad a los usuarios, velar por la calidad del servicio y generar certidumbre en una industria intensamente regulada como lo es la del transporte de pasajeros.

Con el objeto de analizar el impacto que el presente proyecto puede tener en la productividad del país, a continuación se responden a las preguntas contenidas en las directrices para la elaboración de un informe de la productividad del Ministerio de Economía.

I. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

El transporte de pasajeros en Chile y en el mundo se ha caracterizado por ser un mercado con regulaciones bastante estrictas por sus especiales condiciones - se desarrolla sobre una infraestructura limitada- como por las externalidades que produce, entre las que se encuentran entre otras la congestión, contaminación y riesgo de accidentes.

Estas características han justificado el establecimiento de distintos mecanismos normativos, como la licitación de vías o los perímetros de exclusión; y de medidas para contrarrestar las externalidades que produce esta industria, tales como restricciones vehiculares, congelamiento de parques en el caso de los taxis, regulación de estacionamientos, o el establecimiento de vías exclusivas para el transporte público. A su vez, han hecho necesario el establecimiento de especiales características exigibles tanto para los vehículos como para los conductores del transporte público en lo que se refiere al transporte de pasajeros.

En este contexto, han surgido plataformas digitales de intermediación que agregan pasajeros y conductores - como Uber, Cabify y otras- que gracias a nuevas tecnologías y modelos de negocios disruptivos han irrumpido en este mercado intensamente regulado, generando conflictos con los incumbentes (taxis) y con el regulador, toda vez que operan al margen de la ley. Ello además genera incertidumbre en los propios usuarios de estas plataformas, que muchas veces deben utilizarlas en forma oculta o simulando no ser pasajeros en los vehículos. Por su parte, la falta de experiencia y calificación de los conductores puede también generar riesgos de accidentes.



De esta manera, el problema que se busca resolver con el proyecto de ley en comento es la incertidumbre, conflictos e inseguridad en la que operan actualmente estas plataformas, otorgando un marco jurídico claro para los actores involucrados. Asimismo, se reservan espacios de acción para poder tomar medidas en pos de una eventual mayor congestión o contaminación debido a la actividad de las EAT.

La magnitud del problema son los 101.404 taxis a nivel nacional que exigen regulaciones claras e igualdad de condiciones; los aproximadamente 100.000 conductores de plataformas y los más de 2 millones de usuarios que utilizan estos servicios cada mes.

No ingresar y tramitar con urgencia este proyecto de ley aumentará el conflicto en las calles entre taxistas y conductores de vehículos de aplicaciones, generando riesgos de paralizaciones y de seguridad. Además, genera costos importantes en términos de fiscalización e incertidumbre para los propios usuarios de estos servicios y pérdida de ingresos tributarios para el fisco. Por otro lado, inhibe la adopción de tecnología de los prestadores tradicionales, y reduce la posibilidad de incorporar las plataformas al sistema intermodal de transporte.

II. ¿Cuál son los objetivos que se busca alcanzar?

El proyecto tiene por objetivo establecer las condiciones que deben reunir las plataformas digitales de transporte; velar por la seguridad de los pasajeros; promover el uso de tecnologías en los taxis; obtener información adecuada para la regulación del sector; establecer condiciones para la operación de estas empresas e incentivos adecuados.

Para lo primero, el proyecto establece la obligación de inscribirse en un Registro de Empresas de Transporte de Aplicaciones (EAT), a cargo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, en el que debe consignarse información de la empresa y también de los vehículos y conductores asociados. Lo anterior en miras de garantizar la transparencia a los usuarios sobre conductores y vehículos y poder fiscalizar eficiente y eficazmente el cumplimiento de condiciones de seguridad, entre otras.

En este mismo sentido, el proyecto establece que las EAT deban constituirse en Chile; mantener un canal oficial para que los usuarios puedan efectuar consultas o presentar reclamos y contratar seguros de responsabilidad civil para los conductores y pasajeros. En cuanto a su operación, deben entregar al usuario información suficiente que le permita optar por el mejor servicio disponible.

Para lo segundo, el proyecto propone que los conductores deben contar con una licencia profesional clase A-1 y no tener en su certificado de antecedentes especiales anotaciones por determinados delitos de connotación social.

Para lo tercero, el proyecto posibilita que los taxis utilicen aplicaciones de transporte tanto para contactar pasajeros como para utilizarlas como mecanismo de cobro, distinto del taxímetro.



Respecto de la información adecuada, se establece el deber de las EAT de remitir al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones información de viajes, kilómetros recorridos, horarios y zonas de operación.

También se faculta al Ministerio a establecer medidas para el acceso, la calidad y cobertura de los servicios de transporte, así como para contrarrestar eventuales impactos en la congestión y contaminación.

Finalmente, se establece un catálogo de infracciones y las sanciones correspondientes tanto para las EAT como para los conductores, que buscan incentivar la correcta prestación del servicio y el cumplimiento de las normas sobre seguridad establecidas.

En cuanto a las variables que reflejarán el cumplimiento de los indicados objetivos, se espera ver una disminución de los conflictos en las calles y caminos del país; tener un registro de estas aplicaciones e información fidedigna, oportuna y útil para generar las políticas adecuadas al sector.

El marco normativo vigente no es suficiente para lograr los objetivos antes enunciados, toda vez que el parque de taxis se encuentra congelado por ley; los registros deben crearse también por ley y el marco sancionatorio debe, asimismo, encontrarse establecido en una ley.

No existen experiencias comparadas consolidadas y con una muestra de tiempo suficiente que permita analizar las mejores experiencias regulatorias. Con todo, entidades como la Comisión Nacional de Productividad o la Comisión Europea, recomiendan establecer exigencias claras y objetivas. En efecto, la Comisión Europea señala que en los casos en que sea necesario otorgar autorizaciones para su funcionamiento, éstas deben ser proporcionadas, claras, transparentes y objetivas. Por su parte, la Comisión Nacional de Productividad señala que el potencial de la tecnología debe ser reconocido y aprovechado por la autoridad, tanto en la facilidad de obtener datos, como en la efectividad y eficiencia de la fiscalización basada en tecnología, y sus ahorros y beneficios ser traspasados a los consumidores.

III. ¿Qué opciones o alternativas de política se han considerado?

Se han analizado otras opciones de regulación, principalmente establecer exigencias por la vía reglamentaria. Si bien esta es una opción de tramitación más rápida, existen razonables dudas sobre su viabilidad tanto legal como práctica.

Cabe señalar que el gobierno anterior presentó un proyecto sobre la materia en octubre de 2016, pero que luego de más de 2 años de tramitación solo logró aprobar 3 artículos en particular. A juicio de esta Administración ese proyecto de ley tenía serios defectos en su diseño, generaba cargas administrativas importantes y potenciales problemas de implementación. De ahí que esta propuesta sea mucho más sencilla y clara.



La opción propuesta por este Gobierno se estima es más adecuada pues se hace cargo de los problemas descritos en el presente informe en forma clara, imparcial y objetiva. Es fácil de entender y su implementación práctica se vislumbra como posible.

Si bien este es un proyecto de transportes, parece necesario que exista una debida coordinación con los proyectos de perfeccionamiento tributario, especialmente en la parte que se establezca exigencias de tributación a las plataformas tecnológicas.

IV. ¿Cuáles son los probables beneficios de la propuesta?

Los beneficiarios de la propuesta son los más de 2 millones de usuarios actuales de estos servicios, y los potenciales usuarios que evitan usarlos por no estar regulados; los conductores de los vehículos, los fiscalizadores y también los taxistas.

El hecho de que los servicios prestados a través de estas aplicaciones sean legales, ciertamente generará incentivos para una mayor innovación, emprendimiento y competencia en el sector. Genera esos incentivos pues establece un marco legal bajo el cual estas aplicaciones pueden operar, nivelando a incumbentes y nuevos actores. Ese marco legal, a su vez, es sencillo y objetivo, lo que generará certidumbre en la industria y reducirá los conflictos. Se espera que con este marco legal aprobado haya más incentivos a la innovación y entren más actores al mercado.

La propuesta también exige a las plataformas entregar información valiosa a la autoridad para el diseño de políticas de movilidad. Esta exigencia, en la frontera mundial para proyectos similares, permitirá al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y a otras agencias con responsabilidades en materia de movilidad, vialidad o desarrollo urbano, contar con información valiosa que es inexistente a la fecha.

En base a la información recopilada, se añaden una serie de beneficios potenciales de acción de política pública pudiendo avanzar en la posibilidad de corregir externalidades como congestión y contaminación, relajar restricciones a vehículos de emisión cero, promover la integración con el transporte público, entre otros.

Además, se espera que los beneficios asociados a esta industria- disminución de cantidad de kilómetros recorridos, aumento de la tasa de utilización e información a disposición de los pasajeros- sea traspasada a los servicios tradicionales de taxis.

Los referidos beneficios se traducen en una disminución de costos de tiempo y tarifas para los agentes involucrados, y en aumento en la variedad, calidad y seguridad del servicio, principalmente para los pasajeros, que podrán acceder a un servicio que, gracias a la tecnología, hace un uso más eficiente del espacio vial.



Finalmente, tal como lo señala la Comisión Nacional para la Productividad, el surgimiento de estos servicios ha traído mayor competencia y variedad de servicios y vehículos, lo que efectivamente eleva el bienestar de los consumidores, y aumenta la disponibilidad de opciones de movilidad en la ciudad incluyendo zonas de menor cobertura de servicios del transporte tradicional.

V. ¿Cuáles son los probables costos de la propuesta?

El reconocimiento de las EAT inyectará competencia al mercado de los taxis, lo que puede generar reducción de ingresos o márgenes a los taxis tradicionales. Y aunque estos serán compensados por los beneficios a los consumidores, conllevarán un ajuste en la oferta de taxis. Este coste se ve minimizado por la propuesta de permitir libertad tarifaria a los taxis mientras operen dentro de plataformas, y la homologación de los criterios de seguridad entre taxis y vehículos de EAT.

Por otro lado, la exigencia de seguros de responsabilidad y licencia profesional clase A-1 para los conductores que ofrezcan servicios dentro de las EAT implicarán un costo para ellos. Una licencia profesional clase A-1 demanda cursos de 150 horas de duración, y puede costar entre 100.000 y 200.000 pesos. Adicionalmente, las escuelas de conductores que imparten dichos cursos se concentran en las grandes ciudades del país, lo que puede demandar un costo adicional para conductores de ciudades sin cobertura de dichos cursos.

Existe un costo potencial de congestión y contaminación asociado a un uso de vehículos motorizados de baja ocupación en desmedro de formas más eficientes de transporte (vehículos con alta tasa de utilización, caminata, bicicleta, bus y metro). Aunque esto no es considerado directamente en el proyecto de ley, la propuesta sí establece su monitoreo a través de la información a recopilar. Mayor congestión implica un mayor tiempo de viajes en zonas de alta saturación vial, especialmente en horarios punta.



GLORIA HUTT HESSE
MINISTRA DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES