

INFORME ASESORÍA EXTERNA SENADOR JUAN ANTONIO COLOMA

ABRIL 2024

I. MINUTA SALA PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA DIVERSOS CUERPOS LEGALES, EN MATERIA DE FORTALECIMIENTO DEL MINISTERIO PÚBLICO, BOLETÍN 16.374-07

I.1 ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

- i) Fecha de ingreso:** 10 de octubre de 2023
- ii) Iniciativa:** Mensaje
- iii) Cámara de origen:** Senado
- iv) Trámite constitucional:** Primer trámite constitucional, primer trámite reglamentario, primer informe de Comisión de Constitución, primer informe de Hacienda, en lo que corresponda.
- v) Normas de quórum:** El artículo 1° del proyecto de ley es de quórum calificado, en virtud de los artículos 66° inciso segundo y 84° de la Constitución Política de la República, por cuanto se modifica la Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

vi) Leyes que se relacionan con la iniciativa:

- Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público.
- Ley N° 20.240, que perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público.

vii) Informe financiero: de conformidad al informe financiero N° 226/17.10.2023, se estima que el proyecto tendrá efectos fiscales al implicar mayores gastos por \$43.672 millones en régimen a contar del quinto año de aplicación.

Entre el año 1º y el cuarto, en tanto, los mayores gastos por aplicación de la presente iniciativa partirán en \$8.619 millones, para seguir aumentando hasta alcanzar los \$48.471 millones.

Los mayores recursos fiscales a destinar para este proyecto se circunscriben al aumento de dineros destinados a fines remuneracionales por el aumento del personal del Ministerio Público, la creación de una nueva unidad y la implementación de asignaciones profesionales.

En concreto, la estimación de recursos del gasto fiscal se proyecta como sigue:

Tabla 3. Resumen gasto fiscal por iniciativa y año de implementación

Millones de pesos de \$ 2023

Concepto de gasto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Régimen
Fortalecimiento funciones Ministerio Público	5.063	12.460	26.029	43.123	38.549
Sistema de supervisión	533	953	1.373	2.325	2.100
Asignación profesional	3.023	3.023	3.023	3.023	3.023
Total	8.619	16.436	30.425	48.471	43.672

viii) Votaciones:

- *Primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (enero 2024)*
 - Aprobado en general: 4 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa:

- *Primer informe de la Hacienda del Senado (marzo 2024)*
 - Aprobado en general: 5 votos a favor, 0 en contra 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa: J.A. Coloma, J. García, J.M. Insulza, R. Lagos y D. Núñez.

I.2 CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El proyecto consta de dos artículos permanentes y seis transitorios, que buscan robustecer al Ministerio Público mediante modificaciones en las herramientas y recursos de los que dispone.

Los cambios propuestos permitirían mejorar los procesos administrativos y la tramitación de causas, perfeccionar la eficacia de la investigación y de la persecución penal y la atención correspondiente a víctimas y testigos de delitos. A su vez, se implementarían mejoras en materia de incentivos al desempeño tanto de fiscales como de otros funcionarios del Ministerio Público.

En particular, el contenido de la iniciativa propone:

- 1) **Incrementar la dotación de personal del Ministerio Público en 819 cargos** que se irán sumando en un lapso de 4 años desde la publicación de la ley, distribuidos de la siguiente forma:

Cargo/Grados	A partir de la publicación de la presente ley	A partir del año 2	A partir del año 3	A partir del año 4	TOTAL
Fiscal Adjunto grados IV-VIII	17	34	67	87	205
Jefe de Unidad III-V	4				4
Profesionales VI-XI	42	59	93	143	337
Técnicos IX-XIV	12	19	34	53	118
Administrativos XI-XVII	13	24	49	64	150
Auxiliares XVII-XIX	1	1	1	2	5

- 2) **Modificar el modelo orgánico Ministerio Público** para mejorar la persecución penal.

- 3) **Modernizar los mecanismos de gestión institucional e incentivos** relativos a las remuneraciones del personal del Ministerio Público.

I.3 COMENTARIOS SOBRE LA INICIATIVA

Este proyecto es necesario, dada la crisis de seguridad que vive nuestro país y que ha dejado en evidencia la falta de personal del Ministerio Público, especialmente fiscales, que se arrastra desde hace tiempo.

Siendo el ente persecutor de los delitos por esencia, es indispensable que el Ministerio Público cuente con la capacidad humana para poder enfrentar las exigencias y desafíos que hoy se presentan para combatir tanto los casos de gran connotación pública como los asociados a narcotráfico y crimen organizado, el aumento de delitos que eran de menor ocurrencia en Chile como los sicariatos y los secuestros, sin descuidar la investigación y persecución de aquellos delitos más comunes o de menor exposición pública, pero que afectan día a día a los chilenos.

En este sentido, desde la reforma procesal penal no deja de estar presente entre las personas la sensación de que no todos los casos son tratados con igual importancia y esmero en la investigación y que muchas veces la justicia no llega, no tanto por la recuperación de lo perdido si no por falta de castigo a los culpables.

Esto puede constatarse ante la evidencia de que inicialmente se estimaba que con el nuevo sistema de justicia instaurado con la reforma procesal penal, cada fiscal llegase a estar a cargo de un promedio de 600 a 700 causas; sin embargo, las últimas estadísticas señalan que hay fiscales que llegan a tener alrededor de 1.700 causas a su cargo, lo que duplica las proyecciones con las que se diseñó la institucionalidad y que ciertamente están afectando su desempeño, con los consecuentes efectos negativos.

Por ello este proyecto de ley representa un paso necesario para fortalecer el Ministerio Público, para que amplíe sus capacidades de respuesta para las víctimas de delitos y

entregue una mejor persecución penal en el país. El aumento de la dotación y las modificaciones remuneracionales son consistentes con lo que se aplica en el Poder Judicial en general, por lo que se trata de cambios que debiesen incentivar a los funcionarios al cumplimiento de las metas.

Sin perjuicio de lo anterior, también es necesario que el sistema de definición, seguimiento y evaluación de metas sean repensadas, de forma que representen efectivamente parámetros de medición de la eficiencia del trabajo del Ministerio Público y permitan a la vez vislumbrar los espacios de modernización y perfeccionamiento constante de esta institución.

Por otra parte, es importante que en el análisis en particular de esta iniciativa se hagan los cambios necesarios para reducir la gradualidad en que los nuevos cargos entren en funciones.

Consideremos que el primer año de entrada en vigencia de la ley, se aumentará apenas el 8,3% de la planta de los fiscales adjuntos comprometidos y que el segundo año ese porcentaje apenas llegará al 25%. Apenas el tercer año de implementación de esta ley se habrá aumentado la planta de fiscales adjuntos sobre el 50% de los cargos comprometidos. Algo parecido ocurre con los demás cargos.

Esta lentitud en la implementación de los nuevos cargos en una materia de tanta relevancia para el país no tiene mucha explicación ni sentido, y considerando que los recursos en régimen tendrán que estar si o si incluidos en el presupuesto, es necesario que tanto el Ejecutivo como el mismo Ministerio Público hagan esfuerzos por disminuir la gradualidad de la implementación de los cambios de esta ley, o bien, aumentar los cargos que se introducirán al menos los dos primeros años de vigencia de esta iniciativa.

En este sentido, se debe tener a la vista que nuestro país ya tiene un déficit de fiscales si se considera que tenemos una tasa actual de 3,9 fiscales por cada 100 mil habitantes, siendo que en el continente asiático es 6,3; Colombia la misma tasa es de 9,8, en Perú de 18,9, y en Europa llega a 12,7, de acuerdo a la información consignada en la Comisión de Hacienda.

Ahora bien, es necesario que también en el análisis en particular se tomen en consideración al menos dos temas relevantes para que este proyecto realmente consiga generar el cambio que de él se espera:

- a) **Capacitación de nuevos fiscales y funcionarios:** es importante evaluar la necesidad de establecer medidas de capacitación y/o formación de los postulantes a los nuevos cargos que se crean con esta iniciativa, de modo que quienes ingresen a la nueva planta tengan las capacidades ad hoc para asumir sus funciones de la mejor forma posible en el menor tiempo posible de adaptación. Es importante tener presente que medidas como esta fueron consideradas al momento de implementarse la reforma procesal penal, por lo que es positivo que esto se considere como una medida de apoyo al mejor ejercicio funcionario en el Ministerio Público.

- b) **Seguimiento del trabajo de tribunales:** Es importante tener a la vista que el aumento de la planta del ministerio Público de manera tan relevante como se propone en esta iniciativa tendrá incidencia en la cantidad de causas que podrían llegar a tribunales, por lo que es importante que en la discusión en particular se puedan considerar medidas de seguimiento en este sentido, de modo que tanto el Poder Judicial como el Ejecutivo y el Poder Legislativo podamos estar en alerta ante la evidencia de que podría llegar a ser necesario realizar ajustes también en la institucionalidad de los tribunales.

II. MINUTA PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE UN NUEVO MARCO DE FINANCIAMIENTO E INTRODUCE MEJORAS AL TRANSPORTE PÚBLICO REMUNERADO DE PASAJEROS, BOLETÍN 15.140-15

II.1 ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

- i) **Fecha de ingreso:** 29 de junio de 2022
- ii) **Iniciativa:** Mensaje
- iii) **Cámara de origen:** Cámara de Diputados
- iv) **Trámite constitucional:** Segundo trámite constitucional, segundo trámite reglamentario, segundo informe de Comisión de Transporte y Telecomunicaciones, primer informe de Hacienda, en lo que corresponda.
- v) **Normas de quórum:** no tiene
- vi) **Leyes que se relacionan con la iniciativa:**
 - Ley N° 20.378, que crea un subsidio para el transporte público remunerado de pasajeros.
 - Ley N° 18.696, que modifica artículo 6° de la ley N° 18.502, autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros.
- vii) **Informe financiero:** dada la complejidad de la iniciativa y los cambios que se han introducido durante su tramitación, el proyecto ha sido acompañado de diversos informes financieros, que se resumen a continuación:

- IF N° 91/24.06.2022: El informe financiero inicial que acompañó la presentación del proyecto de ley resumía el mayor gasto final en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Mayor gasto fiscal (miles \$2022)

Ítem	Año 2022	Año 2023	Año 2024
Artículo 2° ley N° 20.378 - Transantiago	21.005.101	122.092.150	38.071.746
Artículo 2° ley N° 20.378 - MTT Regiones	21.005.101	122.092.150	38.071.746
SUBTOTAL Art. 2°	42.010.202	244.184.299	76.143.491
Artículo tercero transitorio -Aporte Especial - Transantiago		236.307.386	236.307.386
Artículo tercero transitorio -Aporte Especial - GORES (FAR)		236.307.386	236.307.386
SUBTOTAL Art. tercero transitorio - Aporte Especial		472.614.772	472.614.772
Artículo tercero transitorio -Aporte Especial Adicional - Transantiago		160.869.493	160.869.493
Artículo tercero transitorio -Aporte Especial Adicional - GORES (FAR)		160.869.493	160.869.493
SUBTOTAL Art. tercero transitorio - Aporte Especial adicional		321.738.986	321.738.986
Total	42.010.202	1.038.538.057	870.497.249

Nota: Recursos denominados en \$ de 2022. Cabe señalar que en la ley los recursos se encuentran denominados en \$ del año 2013, año en que la ley N° 20.378, fue modificada por la ley N° 20.696, excepto por el Art. 3° adicional que está denominado en \$ del año 2015, año en que la ley N° 20.378, fue modificada por la ley N° 20.877.

- IF sustitutivo N° 98/05.07.2022: que actualiza el cuadro precedente debido a las modificaciones que se proponía introducir al proyecto de ley, quedando cómo sigue:

Cuadro 1: Mayor gasto fiscal (miles \$2022)

Ítem	Año 2022	Año 2023	Año 2024
Artículo 2° ley N° 20.378 - Transantiago	21.005.101	143.097.251	181.168.997
Artículo 2° ley N° 20.378 - MTT Regiones	21.005.101	143.097.251	181.168.997
SUBTOTAL Art. 2°	42.010.202	286.194.502	362.337.994
Artículo tercero transitorio - Aporte Especial - Transantiago		236.307.386	236.307.386
Artículo tercero transitorio - Aporte Especial - GORES (FAR)		236.307.386	236.307.386
SUBTOTAL Art. Tercero transitorio - Aporte Especial		472.614.772	472.614.772
Artículo tercero transitorio - Aporte Especial Adicional- Transantiago		160.869.493	160.869.493
Artículo tercero transitorio - Aporte Especial Adicional- GORES (FAR)		160.869.493	160.869.493
SUBTOTAL Art. Tercero transitorio - Aporte Especial Adicional		321.738.986	321.738.986
TOTAL	42.010.202	1.080.548.260	1.156.691.752

Nota: Recursos denominados en \$ de 2022. Cabe señalar que en la ley los recursos se encuentran denominados en \$ del año 2013, año en que la ley N° 20.378, fue modificada por la ley N° 20.696, excepto por el Art. 3° adicional que está denominado en \$ del año 2015, año en que la ley N° 20.378, fue modificada por la ley N° 20.877.

- IF complementario N° 118/01.08.2022: que acompaña indicaciones para precisar alcance del proyecto, señalando que los cambios no irrogarán mayores gastos fiscales que los ya estimados.

- IF complementario N° 133/16.08.2022: que acompaña indicaciones para establecer nuevas normas respecto a la aplicación del financiamiento del subsidio, señalando que los cambios no irrogarán mayores gastos fiscales al usar los mismos recursos ya considerados en el IF N° 98/05.07.2022
- IF complementario N° 158/07.09.2022: que acompaña indicaciones que precisan la aplicación que podrá hacerse de los recursos considerados por el subsidio, señalando que los cambios no irrogarán mayores gastos fiscales pues se utilizarán los mismos recursos ya estimados.
- IF complementario N° 71/13.04.2023: que acompaña la presentación de indicaciones que elimina los incrementos introducidos al proyecto y estimados en el IF N° 98, por lo que ya no se aplican, teniendo presente que los recursos considerados para los años 2022 y 2023 fueron aprobados mediante las correspondientes leyes de presupuesto de la Nación para dichos años.
- IF sustitutivo N° 248/17.11.2023: que actualiza los montos destinados al subsidio y crea nuevos aportes, quedando como sigue:

Tabla 1. Mayor gasto fiscal por modificaciones a la ley N°20.378
(miles de \$ 2023)

Concepto	Ley vigente (2023)	Proyecto de ley	Mayor gasto fiscal
Subsidio Permanente (art. 2°)	834.524.786	983.591.983	149.067.197
Aportes art. tercero transitorio (especial y especial adicional)	844.398.045	844.398.045	0
Total	1.678.922.831	1.827.990.028	149.067.197

Nota: los montos de la ley vigente corresponden a los indicados en la Ley de Presupuestos de 2023, que prorrogó la ley N°20.378.

- IF complementario N° 22/16.01.2024: que realiza otros cambios en el proyecto, lo que señala no irrogan mayores gastos fiscales que los ya definidos.

viii) Votaciones:

- *Primer informe de la Comisión de Obras públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados (septiembre 2022)*
 - Aprobado en general: 12 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa: E. Nuyado, S. Bobadilla, F. Bagueño, F. Camaño, J.M. Castro, J.A. Coloma, M. González, J. Irarrázaval, C. Mellado, J. Mulet, M. Ojeda, J. Sáez.

- *Primer informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (septiembre 2022)*
 - Aprobado en general y particular con modificaciones, aprobadas por acuerdos de mayoría.

- *Sala de la Cámara de Diputados (septiembre 2022)*
 - Aprobado en general: 141 votos a favor, 1 en contra, 0 abstenciones.
 - Votó por la negativa: G. Naveillán
 - En particular, se aprobó por acuerdos de mayoría en las normas que se solicitó votación separada.

- *Primer informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado (enero 2023)*
 - Aprobado en general: 5 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.
 - Votaron por la afirmativa: X. Órdenes, J. L. Castro G., I. Flores, A. Kusanovic, E. Van Rysselberghe.

- *Sala del Senado (marzo 2023)*
 - Aprobado en general: 31 votos a favor, 0 en contra, 1 abstenciones.
 - Votó por la abstención: C. Kuschel.

- *Segundo informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado (enero 2024)*
 - Aprobado en particular con modificaciones, con acuerdos tomados por la unanimidad de los senadores presentes en la comisión.

- *Primer informe de la Hacienda del Senado (marzo 2024)*
 - Aprobado en particular con modificaciones, con acuerdos de unanimidad, con excepción de la indicación 8H, que fue aprobada por mayoría (3 votos a favor, 0 en contra, 1 abstención del senador J.M. Insulza).

II.2 CONTENIDO DE LA INICIATIVA

De acuerdo a los antecedentes considerados en el Mensaje, se establece que en materia de transporte público, Chile ha debido enfrentar diversas situaciones que han llevado a un escenario de riesgo en el equilibrio financiero del sistema que haría necesario tomar medidas para hacer frente a esto y mejorar las condiciones de desempeño de la política pública de subsidios al transporte público de pasajeros.

En este sentido, se hace presente que al menos desde el año 2019 se han sucedido diversos hechos que han obligado a las autoridades a tomar decisiones excepcionales destinadas a mantener la operación del servicio y asegurar las vías de transporte de las personas, aún cuando algunas de ellas implicaron efectos negativos en la estabilidad financiera del sistema.

Uno de los aspectos a tener en consideración es que se han producido una serie de suspensiones de las alzas de tarifa que han sido determinadas por el Panel de Expertos, las que a pesar de ser definidas de conformidad con las normas legales que rigen el sistema de transporte público y estar sustentadas en factores técnicos, no fueron aplicadas por diversas autoridades en razón de los elementos de tensión social dados a contar del 2019, a lo que se sumaron los efectos de la pandemia.

A lo anterior se suma el aumento experimentado en el parque automotriz, así como la incidencia de los cambios en el sistema de trabajo que aumentaron significativamente la cantidad de personas que desarrollan teletrabajo, lo que afecta directamente la cantidad de viajes realizados mediante medios de transporte público.

También se debe tener a la vista que los últimos años se han dado importantes cambios en los costos de operación asociados al transporte público y que las proyecciones económicas

de diversas entidades no dan señales de disminuir, lo que ha colaborado en las presiones financieras que sufre el sistema en general.

Las tensiones que se derivan de todas estas situaciones en conjunto, llevan a la necesidad de enfrentar el congelamiento de las tarifas y los efectos que ello ha tenido mediante una nueva inyección de recursos al sistema de subsidios que se aplica al transporte público de pasajeros, repensando también la forma en que estos aportes se ejecutan tanto en la Región Metropolitana como en las demás regiones, a través del comúnmente llamado “fondo espejo”.

En consideración a todo lo antes expuesto, el proyecto apunta a asignar los recursos públicos necesarios para hacerse cargo de la coyuntura económica que afecta al sistema el transporte público de pasajeros, incorporando también modificaciones que den lugar a mejorar la ejecución de las políticas públicas asociadas a dicho sistema, con un sentido de modernización, sustentabilidad e igualdad.

Desde su ingreso, el proyecto de ley ha sido objeto de diversas modificaciones, en consideración a las observaciones de los parlamentarios, los gremios involucrados y el propio paso del tiempo, que ha cambiado ciertos escenarios estimados al momento de originarse la iniciativa.

Para la tramitación del Senado, el Ejecutivo destacó las siguientes modificaciones a incorporar mediante el proyecto de ley que fueron tratadas en la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones:

i) Definición de los subsidios

Se modifica la definición de los subsidios, que fija el objeto de estos, para actualizarlo al escenario vigente e incluir conceptos de calidad y seguridad.

ii) Determinación montos de los subsidios

Se redefinen los montos fiscales destinados a los subsidios, actualizando las cifras fijadas para el componente permanente de éste como para el componente transitorio. Además, en ambos casos se definen en consistencia con los recursos destinados a la partida en la Ley de Presupuesto 2024.

iii) Reconocimiento de nuevos modos de transporte sustentable

Para considerar la promoción de medios de transporte sustentable, se agrega en la definición de transporte público que establece la ley a los ciclos.

iv) Fortalecimiento de la regulación contractual de los sistemas regionales

Se incorporan nuevas medidas que se hagan cargo de modo más adecuado respecto a los sistemas de transporte en regiones. Específicamente:

- Se agrega a la normativa una excepción que permita subsidiar medios de transporte de pasajeros de tipo marítimo, lacustre o fluvial en zonas rurales, considerando lugares donde ya exista oferta privada y debiendo estar justificada la entrega de subsidios.
- Se entrega a los GORE la facultad para definir una priorización de proyectos nuevos respecto de los subsidios del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, los que deben estar destinados al transporte remunerado de pasajeros en zonas aisladas, al transporte escolar y al transporte rural.
- Se amplía la atribución del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para el uso de la figura de los bienes afectos a la concesión para quienes presten servicios de transporte público en zonas fuera de Red y respecto de quienes presten servicios de transporte en zonas aisladas, transporte escolar y transporte rural.

v) Nuevas obligaciones de información

Se agregan obligaciones de entregar información, la que deberá ser remitida por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones a las comisiones de Transporte de la Cámara de Diputados y del Senado. Específicamente, la información a enviar corresponde a las siguientes materias:

- Implementación y resultados de los planes anti evasión
- Información de los planes de expansión de Red
- Información del gasto fiscal que implica la entrega de los subsidios.

vi) Reestructuración de los límites de las modificaciones tarifarias en el Sistema Red

Tomando en cuenta la experiencia derivada del sistema de modificaciones de las tarifas y el congelamiento de ellas ante circunstancias más políticas que técnicas, se realizan dos modificaciones relativas a la regulación de las variaciones tarifarias en los siguientes sentidos:

- Se elimina el límite establecido en la ley vigente de que la tarifa en el Sistema Red deba ser en múltiplos de \$10.
- Se aumentan las situaciones en que aplicaría el límite para los aumentos tarifarios correspondientes al 5% respecto de la tarifa adulto vigente en el sistema Red, ampliándolo a casos asociados a la regulación del equilibrio económico del sistema.

vii) Establecimiento de nuevas obligaciones para los miembros del Panel de Expertos

A fin de resguardar el proceso de toma de decisiones y la información atinente para la deliberación y definición de las tarifas, se establece el deber

de confidencialidad a los miembros del Panel de Expertos, debiendo guardar estricta reserva de toda la información de la que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones.

viii) Nuevas facultades para el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Para fortalecer las capacidades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones se establecen nuevas facultades vinculadas a sus funciones asociadas al sistema de subsidios y transporte público en general. En específico, se realizan los siguientes cambios:

- Se amplían las facultades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para poder ejecutar obras públicas mayores que complementarias a la infraestructura de transportes, financiadas a través de los recursos de su presupuesto.
- Se amplían las facultades del Ministerio para adquirir, instalar, administrar, arrendar, operar y recibir en comodato bienes muebles e inmuebles a fin de asegurar la conectividad en zonas aisladas del país.
- Se crea la facultad para que el Ministerio pueda realizar proyectos piloto que tengan por objeto probar nuevas tecnologías o evaluar la extensión geográfica de los sistemas o servicios de transporte público, los que serán de aplicación limitada (un año de extensión).
- Se amplía la facultad del Ministerio para requerir información a los concesionarios y beneficiarios de los subsidios de transporte escolar, rurales y zonas aisladas.

ix) Reestructuración de la administración del “Fondo de Apoyo Regional” (FAR)

Dentro de las iniciativas de transporte público, las materias relativas al financiamiento de dichos sistemas a nivel de regiones es uno de los aspectos centrales de la iniciativa, ya que es una materia de cuestionamiento desde el origen del denominado “fondo espejo” la forma no solo en que se distribuyen estos recursos, si no que las reglas establecidas para su ejecución. Específicamente, se proponen las siguientes modificaciones:

- Se reemplaza el nombre del actual “Fondo de Apoyo Regional” (FAR) por el de “Fondo de Apoyo al Transporte Público y la Conectividad Regional”, con la finalidad de destacar el objetivo que el fondo debe tener en cuanto a su destinación al financiamiento de proyectos e iniciativas asociadas al transporte y no a cualquier inversión regional.
- Se amplía la facultad vigente que tienen el GORE de la Región Metropolitana para financiar los proyectos de renovación de vehículos (taxis colectivos), que actualmente está limitada a aplicarse en las zonas distintas a la Provincia de Santiago y de las comunas de Puente Alto y San Bernardo. Con el cambio, el GORE podrá ejecutar esta clase de proyectos en toda la Región Metropolitana, sin excepciones.
- Se modifica parte del artículo cuarto transitorio, en cuanto a la regulación de los proyectos a los que se puede destinar el FAR, de modo que el financiamiento pudiera destinarse tanto a proyectos de inversión en transporte como a la operación de ellos. También se propone modificar este artículo para limitar el uso de FAR, de modo que con cargo al FAR sólo se pueda financiar proyectos de inversión que constituyan infraestructura habilitante para la implementación

de transporte público o inversiones para la conectividad. Junto con ello se proponen las siguientes reglas para la administración del FAR:

- Al menos 50% del FAR deberá destinarse a programas de renovación de vehículos y de infraestructura y operación). Los GORE deberán contar con el apoyo técnico del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones para su ejecución.
- Los subsidios operacionales serán definidos por los GORE y ejecutados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones una vez que éste les otorgue validación técnica.
- Se introduce una obligación de informar a la Cámara de Diputados y al Senado respecto a la ejecución de los fondos, estableciendo una sistematización de la forma de entregar la información, con el objetivo de facilitar el análisis de ella por parte de los parlamentarios y el ejercicio de sus funciones de seguimiento, control y fiscalización, según corresponda.

x) Creación de Directorios de Transporte Público Regionales

Se establece la creación de Directorios de Transporte Público Regionales, definiendo sus objetivos y funciones, y remitiendo a materia de reglamento la definición de la estructura orgánica de dichos directorios.

II.3 COMENTARIOS SOBRE LA INICIATIVA

Este es un proyecto necesario desde el punto de vista de hacerse cargo de la delicada situación de desequilibrio financiero en que se encuentra el sistema de transporte público, especialmente el que corresponde a la Región Metropolitana, que se ha visto tensionado por largo tiempo, pero cuya situación se vio agravada desde las protestas de octubre de 2019 y los efectos de la pandemia.

Sin embargo, debe tenerse a la vista que esta iniciativa es una forma de resolver los problemas que tiene un sistema que hace mucho tiempo se ha tratado de solucionar a raíz de la mala política pública que fue desde su origen el Transantiago. En este sentido, si bien los cambios propuestos y las modificaciones que ha sufrido el mismo proyecto desde su presentación lo han mejorado, son un recordatorio de que nuestro sistema de transporte público estará permanentemente sometido a dificultades en tanto no se logre una verdadera reorganización del sistema que le de al menos estabilidad financiera y mejore la gestión de recursos que a veces parece convertirse en una bolsa de gatos sin fondo.

En paralelo, además, se sigue dejando en evidencia que el fondo espejo creado para destinar recursos al transporte público de regiones no ha tenido en la práctica efectos en el mejoramiento de los servicios que se prestan, y muchas regiones siguen sometidas a medios de transporte de baja calidad, baja frecuencia y altos costos para los usuarios, entre otros problemas.

Esto es importante de tener en consideración, pues el proyecto efectivamente es un mejoramiento a lo que existe y ayudará a hacerse cargo del grave déficit que tiene el sistema por el congelamiento de tarifas sucesivos que se viene aplicando desde octubre de 2019, pero no se debe olvidar que la base de todo el sistema fue mala, por lo que las mejoras que se proponen en realidad lo hacen menos malo que lo que existe hoy.

Respecto a la iniciativa misma, es un proyecto que involucra una gran cantidad de recursos fiscales, que supera los mil millones de dólares entre lo que se destina en aportes al subsidio del transporte público del Gran Santiago y el transporte público de las regiones. Además, se trata de una propuesta que determina el financiamiento del subsidio hasta el año 2032, por lo que en la práctica se está estableciendo el sistema de financiamiento de subsidios que no volverían a ser discutidos hasta dentro de 8 años por el Congreso, más allá del debate por la asignación puntual de los recursos que se de cada año en el marco de la discusión presupuestaria.

Frente a estos antecedentes, es importante que en la iniciativa se estén fortaleciendo todos los mecanismos de información, seguimiento, control y fiscalización en el uso de los recursos fiscales involucrados para el financiamiento de los subsidios, incluyendo estudios de los efectos e impactos que tengan tanto en el sistema de transporte metropolitano como en el de regiones. Así también se viene estableciendo una determinación más precisa de lo que se pueda hacer con dichos recursos, de modo que efectivamente sean destinados al mejoramiento del transporte público y no se desvíen a otro tipo de inversiones como ocurre con la ley vigente, especialmente en los recursos destinados por el fondo espejo a las regiones.

Otra materia que es muy relevante de fortalecer en el proyecto y en el trabajo que debe realizar el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones tiene que ver con las medidas de seguimiento, control y disminución de la evasión que se registra en los medios de transporte público asociados al sistema Red en el Gran Santiago.

En este aspecto, el no pago de tarifas al que cientos de personas se han acostumbrado en los últimos años ha significado pérdidas cuantiosas para el sistema de transporte público de la capital, influyendo en el déficit que se registra a nivel financiero y que obliga a establecer mayores montos de subsidio para mantener la operatividad del servicio.

En el proyecto se establecen medidas que apuntan a tener más presente este tema y a que se tomen medidas para ello, siendo muy importante las normas relativas al seguimiento de los planes que desarrolle el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y a la información más periódica que deberá entregar a la Cámara de Diputados y el Senado, lo que debiera permitir que los parlamentarios puedan tener mayor claridad y capacidad de respuesta y presión a las autoridades en caso que no se estén registrando los avances esperados para disminuir los niveles de evasión.

También es importante que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones sea muy claro en el plan que se seguirá para estabilizar las tarifas a la realidad que exige el sistema para mantenerse operativo y con mayor estabilidad financiera, dando lugar a una suerte de descongelamiento de las tarifas que se han mantenido durante tanto tiempo en una suerte de status quo para evitar una mayor presión social y en el presupuesto de las personas ante escenarios económicos difíciles que ha sufrido el país.

A este respecto, es importante que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones vaya coordinando de manera eficiente y realista los reajustes de tarifas que necesariamente deberán aplicarse, de modo que en los 8 años que vienen existan los antecedentes necesarios para estimar los costos reales que el subsidio debiera tener, sin las distorsiones que se han generado a partir de los altos niveles de evasión y el congelamiento artificial de las tarifas.

Otras materias que fueron objeto de la deliberación de este proyecto durante su tramitación, es la forma en que se definen los medios de transporte que pueden ser beneficiarios del sistema de subsidios y que para muchos parlamentarios dan cuenta de una mirada poco realista de lo que es el transporte en regiones, especialmente aquellas con zonas aisladas, con recorridos más extensos entre distintas comunas y sus centros urbanos

y con condiciones variables de terreno y transporte (por ejemplo islas, grandes lagos, necesidad de traslados en transbordadores, etc.)

El proyecto mantiene el acceso a recursos sólo a los taxis colectivos, mientras que agrega como transporte público individual a los ciclos, dejando fuera a los taxis básicos y taxis ejecutivos.

Esta exclusión estaría explicada por parte del Ejecutivo en el interés de beneficiar a transportes que trasladen a más personas (dentro de los cuales estarían los taxis colectivos) así como la promoción de transportes sustentables (como serían los ciclos).

Sin embargo, se ha hecho presente tanto en audiencias en la Cámara de Diputados como en el Senado, por parte de representantes de taxis básicos y ejecutivos que no ser incluidos en la Ley Nº 20.378 que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros y que se modifica con este proyecto de ley, representa una suerte de discriminación arbitraria, la que se incrementaría al incluir ahora a los ciclos.

El decreto Nº 212 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones que fija el Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Publico de Pasajeros, establece en su artículo 20º:

“Artículo 20º: Los servicios de transporte público remunerado de pasajeros podrán prestarse con buses, trolebuses, minibuses y automóviles de alquiler. Con los últimos podrán prestarse las modalidades de servicio de taxi básico, de taxi colectivo y de taxi de turismo. Los taxis básicos y de turismo sólo podrán inscribirse como servicios urbanos de transporte público de pasajeros, sin perjuicio que puedan transportar ocasionalmente pasajeros fuera de la zona urbana.”

La exclusión de taxis básicos y ejecutivos del la Ley Espejo era justificada en que, aún tratándose de servicios de transporte público, prestarían servicios de forma individual y no

colectiva, y el subsidio debía apuntar a servicios que involucraran a la mayor cantidad de personas posibles.

Sin embargo, cuando en este proyecto de ley el Ejecutivo busca incluir subsidio para los ciclos, se perdería el argumento de que el subsidio debe orientarse a transportes colectivos, ya que mediante los ciclos sólo puede transportarse una persona a la vez.

Se ha levantado la preocupación por la poca consideración a la forma de transporte en regiones, donde los ciclos no serán una alternativa viable para zonas con condiciones climatológicas complejas, zonas rurales o con traslados entre zonas de mayor distancia (por ejemplo, regiones del norte) o donde los taxis colectivos no cubren traslados a todas las zonas.

En este sentido, existen zonas del país donde los taxis básicos o ejecutivos, prestan servicios relevantes. Por ejemplo, en Puerto Montt son 360 taxis ejecutivos que prestan servicios de traslados a trabajadores de empresas y/o que hacen traslados entre islas versus 60 taxis colectivos.

En definitiva, la mantención de la exclusión de taxis básicos y ejecutivos no se condice con las diferentes realidades de transporte que se dan en las distintas regiones del país, y la inclusión de los ciclos eliminaría el argumento de no beneficiar el transporte individual, por lo que es necesario que el Ejecutivo se pronuncie al respecto.

En otro elemento del debate, se levantó la preocupación de que el proyecto de ley apunte solo a la renovación de vehículos 0 emisiones (vehículos eléctricos), pues ello dejaría fuera la posibilidad de acceder al subsidio a vehículos que trabajan en zonas más apartadas o que realizan recorridos de mayor distancia o con dificultades para asegurar la carga del vehículo.

Se expuso la situación de zonas del norte del país y de zonas del sur, especialmente la X región, donde se realiza transporte entre islas. En ambos casos, existe la preocupación de que si un vehículo queda sin carga ante cualquier eventualidad (accidente o mal tiempo, por ejemplo), quedará varado, sin posibilidad de traslado y suspendiendo el servicio. En cambio, de tener un vehículo híbrido, podría hacer frente a estas situaciones.

Frente a ello, el Ejecutivo mantuvo su posición frente a subsidiar vehículos 0 emisiones, dejando fuera la posibilidad de incluir vehículos híbridos, posición que sustentó en los compromisos internacionales en materia medioambiental que ha asumido el país. Sin embargo, es importante señalar que para esta determinación no se hicieron presentes informes o estudios de factibilidad técnica que fueran considerados para asegurar que habrá capacidad para que los autos eléctricos a los que se obliga a renovar para acceder al subsidio podrán efectivamente funcionar en todas las regiones del país dentro del mediano plazo.

Si ello no se hizo, no se analizaron las condiciones, no existe un plan para establecer zonas de carga o infraestructura para que operen dichos vehículos, lo cierto es que el subsidio debiera considerar la renovación de vehículos híbridos para asegurar el funcionamiento y posibilidad real de financiamiento para este tipo de transporte.

Se hizo presente que actualmente el Ministerio de Energía, a través de la Agencia de Sostenibilidad Energética, contempla el programa Mi Taxi Eléctrico, para la renovación de taxis básicos, y que contempla un subsidio para la compra del vehículo, para el cargador y asistencia y monitoreo del vehículo.

En este sentido la preocupación estaría dada por la continuidad de este programa, la forma en que se complementaría con este proyecto de ley y la situación de los taxis ejecutivos, que no estarían contemplados en ninguno de los dos casos (ni el programa ni la ley espejo).

En definitiva, este es un proyecto necesario, que debe implementarse ante la fragilidad financiera que está afectando el sistema de transporte público del Gran Santiago y que requiere cambios para también mejorar las condiciones del transporte público en regiones, a través de una mejor ejecución de los recursos contemplados en el fondo espejo.

Si bien se presentan avances significativos en este sentido, no se debe perder de vista que este subsidio cuesta millones de dólares al país, mostrando cambios muy moderados en la calidad del servicio en la región metropolitana y muy postergados en las regiones, en gran medida porque el sistema se ha basado en resolver una mala política pública en sus orígenes, y que además se ha tenido que hacer cargo de deficiencias no estructurales del sistema, como han sido el aumento de la evasión y el congelamiento de tarifas, que han terminado por desfinanciar gran parte de las operaciones de transporte público.