

PROPUESTA CONCLUSIONES

Elaborado por:

Isabel Allende
Jorge Burgos
Ramón Farías
Patricio Hales
Carlos Montes
Carlos Olivares
Alejandro Sule

INDICE

Introducción	3
1. El 10 de febrero	4
2. El sistema antiguo de transportes	6
3. Las necesidades de una gran ciudad	8
4. Un nuevo sistema urgente	9
5. Un mal diseño financiero	11
6. La Autoridad Metropolitana de Transportes	15
7. Una gran idea un gran error	20
8. Un nuevo sistema integrado	21
8.1 El sistema troncal-alimentador	21
8.2 La información disponible	26
8.3 Cantidad y calidad de los buses	27
8.4 El Metro	30
8.5 Licitaciones, contratos y operadores	31
9. La infraestructura	35
10. El Administrador Financiero	39
11. El Plan Cortázar	41
12. La situación actual	45
13. Algunas propuestas de acción	47

Introducción

La Comisión Investigadora del “Plan Transantiago”, ha dado cumplimiento al mandato unánime que recibiera de la Cámara de Diputados, y su objetivo esencial ha estado radicado en determinar las causas, mediatas e inmediatas, que motivaron la fallida implementación de una política pública destinada en su idea original a mejorar sustancialmente el servicio del transporte, pero que en los hechos terminó produciendo efectos exactamente contrarios.

La Constitución de esta instancia parlamentaria de fiscalización también tuvo como objetivo básico determinar las responsabilidades de quienes al tomar decisiones u omitirlas se constituyó en el muy reprochable resultado final de la política pública ejecutada.

Como cuestión previa, resulta honesto expresar que con anterioridad al 10 de febrero no hubo acciones concretas y preventivas de los parlamentarios destinadas a poner en discusión la implementación de la última Fase de Transantiago, omisión corporativa, más allá de los esfuerzos individuales realizados en otros momentos de las etapas del Plan.

La Comisión estableció la **responsabilidad directa** de las autoridades del área de transporte, el Ministro don **Sergio Espejo, el Subsecretario Danilo Núñez, el Seremi Pablo Rodríguez, el Coordinador de Transantiago, Fernando Promis, su segundo Silvio Albarrán y los Directores de SECTRA, Henry Malbrán y Aldo Signorelli.**

Es de destacar que, **Silvio Albarrán**, actual Coordinador del Transantiago, reafirmó frente a la Comisión su **responsabilidad evidente** el 10 de febrero, al señalar: “*Siempre supimos que la gestión de flota no funcionaría*”, y, más adelante: “*pero, la gestión de flota no es importante*”.¹

Pablo Rodríguez, SEREMI de Transportes a esa fecha, y aún en el mismo cargo, reconoce su **responsabilidad por no haber previsto el impacto social que tendría la escasez de infraestructura y de soporte tecnológico** y cree que si hubiese reflexionado más profundamente sobre la situación podría haber opinado en términos de posponer el inicio del Plan el 10 de febrero.

El Coordinador del Transantiago, **Fernando Promis**, reconoció frente a la Comisión su **responsabilidad** el día 10 de febrero, 2007:

*“En cuanto a la pregunta de si era partidario de comenzar el Transantiago, las últimas láminas de esta presentación señalan que con toda la información que logramos administrar durante el año de implementación, con todos los antecedentes revisados y controlados en cada una de las etapas del proyecto, su inicio era factible a partir del 10 de febrero.”*²

Y el señor Subsecretario de Transportes, **Danilo Núñez**, reconociendo su propia **responsabilidad** en la **grave imprudencia** de la puesta en marcha del 10 de Febrero, dijo a la Comisión:

¹ Acta 6 de noviembre

² Acta 10 septiembre, 2007

“Señor Presidente, por la información y también la responsabilidad de cada una de las empresas, efectivamente yo estaba de acuerdo con que partiera el 10 de febrero.”

Agregando que su responsabilidad se encontraba sólo en torno a suministrar las medidas de contingencia:

“El 9 de febrero señalé que estaba el 90 por ciento listo para tener los cuerpos operativos y el personal en la calle, que es lo que a mí me encargaron. La decisión de Transantiago para el 10 de febrero estaba consagrada y previamente definida”.

Muchas de esas autoridades como era natural fueron cesadas en sus cargos. Sin embargo, por la misma razón, no resulta explicable que el Subsecretario de Transportes, Danilo Núñez, y el Director de SECTRA, Henry Malbrán, se mantengan en éstos, como si nada hubiera pasado.

1. El 10 de febrero

Los graves problemas de Transantiago se fueron gestando durante todo el proceso de su creación hasta su puesta en marcha y desarrollo. El Estado contrató a empresas privadas que no cumplieron correctamente y fallaron en muchos aspectos que consigna este informe.

En cuanto a la responsabilidad de los organismos de gobierno, no es acertado afirmar que el diseño estaba bien hecho y que sólo se cometieron errores en su implementación. Hubo fallas anteriores a la puesta en marcha del Plan, de modo que aún cuando se hubiese postergado su funcionamiento completo, muchos problemas hubiesen persistido. Este contenía errores conceptuales que todavía son causa del mal funcionamiento del transporte prometido y de los daños sociales causados

Su Excelencia, la **Presidenta de la República, Michele Bachelet** **asumió** que las cosas se habían hecho mal en el Gobierno:

“Ha sido esta reforma una experiencia mala y frustrante para una enorme mayoría de los santiaguinos y especialmente, para los sectores más pobres. Las personas tienen todo el derecho de estar molestas y angustiadas. Comprendo su indignación y su impotencia.

*“Hubo falencias en el diseño, como también en la implementación. Hubo un masivo incumplimiento de parte de actores que debían garantizar la operación del sistema. **No se contó** con adecuadas herramientas de **supervisión** y **fiscalización**. No se consideró al inicio un pilar público de apoyo ni la **gradualidad** que ameritaba un cambio de esta magnitud.*

“Esto dejó en evidencia algo que creo debe llamarnos infinitamente la atención, que el Estado siempre debe cumplir un rol más relevante en el transporte público.”³

Los Ministros más vinculados al problema, así como los integrantes del Comité Político, con anterioridad al 10 de febrero, no solicitaron antecedentes como para confirmar la

³ Discurso 21 de Mayo, 2007, Presidenta Michelle Bachelet

exactitud y certeza de la información que entregaban las autoridades de transporte y que comprometían al AFT y los operadores.

En particular, los Ministros de Obras Públicas, **Eduardo Bitrán** y el Ministro de Hacienda **Andrés Velasco** confiaron en lo que se les planteó y no cuestionaron su seriedad y consistencia.

La Comisión Investigadora estableció que el inicio de Transantiago el **10 de febrero** fue un **error** que ha significado enormes daños sociales y económicos al país y un **impacto grave** en las condiciones de vida de los ciudadanos de Santiago y, expresado en:

- ausencia de cobertura de transporte, incluso para acceder a lugares imprescindibles como hospitales y escuelas,
- falta de recorridos en noches, madrugadas y festivos,
- mallas de recorridos ilógicas,
- aumento de los tiempos de viaje,
- largas esperas entre trasbordos,
- inseguridad por aislamiento en caminatas y paraderos,
- incomodidad en buses lentos y poco amigables para ancianos, niños y discapacitados,
- hacinamiento en el METRO,
- mala o escasa información de recorridos,
- ausencia de lugares suficientes para recargo de tarjeta BIP,
- accidentes por aglomeraciones,
- maltrato de choferes por malas condiciones laborales,
- congestión vehicular por aumento de uso de vehículo particular,
- los operadores hacen uso de calles residenciales para estacionamiento de buses y ante reclamos amenazan con suspender el servicio en el área,
- disminución de contaminación acústica, pero no suficiente disminución de la contaminación ambiental dado el mayor uso del transporte individual y el uso de buses antiguos arreglados.

El Plan Transantiago se puso en marcha el 10 de febrero, tal como se había acordado a mediados del 2006, porque las autoridades de transporte estimaban que había condiciones para partir y existían presiones en esa dirección.

El AFT y SONDA afirmaban que estaban en condiciones de hacer funcionar el sistema de cobro y el soporte tecnológico. Los operadores anunciaban cumplir los contratos.

Posteriormente quedó en evidencia que el 10 de febrero, Santiago y el nuevo sistema no contaban con los elementos más imprescindibles para su funcionamiento, como una autoridad de transportes metropolitana, coordinación institucional, infraestructura mínima, soporte tecnológico, la totalidad de los buses y una disposición positiva de los operadores.

Se pudo constatar que hubo diversos informes técnicos negativos, provenientes de asesores externos, (la Fundación Chile y Aditiva), los que no fueron considerados en toda su dimensión crítica. Tampoco fueron comunicados por el Coordinador del Transantiago a otras autoridades incumbentes. Es dable indicar que los referidos informes negativos y duros a la hora de describir los inconvenientes del Plan no fueron del todo terminantes en una conclusión de postergación.

De esta manera, la Comisión, teniendo presente los testimonios recibidos, los documentos tenidos a la vista, todos colacionados en el cuerpo de este informe, concluye que las **autoridades de Transantiago**, en particular las del Ministerio de Transportes, son **responsables de haber permitido la puesta en marcha** de la última etapa del plan de transporte urbano de Santiago, no obstante que una normal prudencia hacía a todas luces previsible las consecuencias, por lo que la decisión de éstas, y su falta de previsión, no resultan explicables.⁴

Cabe consignar en esta materia, que los antecedentes sobre los días previos al 10 de febrero nos indican que la discusión sobre las condiciones para la entrada en régimen de la última fase también se produjo en la coordinación de Ministros, que había sustituido al Comité Coordinador del Transantiago, y allí, como es público y notorio, salvo el Ministro del Interior, Belisario Velasco, se habría avalado el inicio de la Fase de Régimen el 10 de febrero, especialmente ocurrió así en el caso los titulares de Hacienda y Obras Públicas, **Andrés Velasco y Eduardo Bitrán**.

2. El sistema antiguo de transporte

La situación del transporte en Santiago era insostenible, pese a todos los cambios que se habían venido introduciendo desde 1990. Este es el elemento base del análisis de la autoridad política de la época y el primer consenso de todos los invitados que asistieron a la Comisión Investigadora.

Por ello, en el año 2000, lo que formó parte de la campaña presidencial de **Ricardo Lagos**, se decide la implementación de este Plan:

“Para mejorar la calidad de vida en las ciudades chilenas, junto a su competitividad, el Gobierno de Chile se ha embarcado en un ambicioso programa nacional urbano en vistas a la celebración del Aniversario 200 de la Independencia de Chile (El Bicentenario, 2010). En el caso de Santiago, probablemente la herramienta más poderosa y significativa para lograr dichos objetivos es el Plan de Transporte Urbano 2000-2010 que persigue transformar Santiago en una ciudad de calidad mundial.”⁵

“El Presidente Lagos ha dado prioridad a este Plan de Transporte Urbano Integral que espera cambiar profundamente la forma en que los habitantes de Santiago se desplazan, a través de medidas que en parte se inspiran en el éxito internacional que ha tenido el Transmilenio, el sistema de transporte público de Bogotá.”⁶

El sistema de transportes de Santiago se caracterizaba por su mala calidad. No existía ninguna encuesta, ni estudio de opinión que no ubicara a las micros amarillas dentro de los servicios de utilidad pública peor evaluados, principalmente por estudiantes y adultos mayores. Esto era compartido en informes de expertos y documentos del BID y el Banco Mundial.

⁴ En las diferentes expresiones de sorpresa se destacaron las tres autoridades más importantes en ejercicio el 10 de febrero: el Ministro de Transportes, Sergio Espejo, el Coordinador del Transantiago, Fernando Promis y el Subsecretario de Transportes, Danilo Núñez.

⁵ International Bank for Reconstruction and Development. Report N°31743-CL, 12 mayo, 2005, traducción nuestra

⁶ International Bank for Reconstruction and Development. Report N°31743-CL, 12 mayo, 2005, traducción nuestra.

La situación del transporte urbano de Santiago había alcanzado su peor nivel en los años 80 debido a la liberalización del transporte, con 14.000 buses en las calles con una demanda menor a la que había cuando se desplazaban 7.000 buses, con altas tarifas, porque no funcionó la competencia en la calle, y se vio que el mercado no era capaz de regular un sistema con liberalización absoluta.

A 1990, el sistema antiguo constaba con un exceso 8.000 buses. Su estructura empresarial era precaria: existía 297 servicios agrupados en 127 empresas, pero la mayoría de éstos pertenecía a alrededor de 6.000 empresarios informales que funcionaban como cartel.

No existían normas formales de la relación de trabajo, había evasión previsional y la mayoría de las empresas declaraban por renta presunta ocultando parte de sus utilidades.

Se agrupaban en líneas que operaban los 297 servicios concesionados de la capital y casi el 80% pasaba por una de las 6 arterias más importantes de la ciudad: Gran Avenida, Independencia, Recoleta, Santa Rosa, Vicuña Mackenna, San Pablo, Pajaritos, Alameda, Apoquindo e Irarrázaval.

El sistema estaba mal organizado, los recorridos eran largos, de 60 Km en promedio, y fuente de inseguridad con continuos robos a los choferes que manejaban el dinero de los pasajes, carreras caza-pasajeros, un régimen laboral inhumano, con salarios por boleto cortado y mal trato de conductores a usuarios. Durante 2003 había dejado 103 personas muertas y 5.827 lesionados en accidentes de tránsito.

Los buses eran viejos y la fuente móvil más contaminante de Santiago con un 21% del total que se emite según el inventario de emisiones elaborado por la CONAMA. También eran los mayores contribuyentes a la contaminación acústica.

Los buses tenían un mal mantenimiento, porque estaban todo el tiempo en la calle, usaban repuestos usados dados de baja en otros países. El ex Ministro de Vivienda, Jaime Ravinet compartió esta opinión con la Comisión Investigadora:

“Como alcalde de Santiago, me tocó conocer dos actividades que no he encontrado ni en Bangladesh. En primer lugar, se usaban motores Mercedes Benz usados, que conformaban gran parte de la flota, reacondicionados en Turquía y, cuando terminaban de utilizarse en Turquía, eran importados a Santiago. También conocí importadores de neumáticos recauchados para el transporte público y de embragues reembalados.”⁷

El sistema venía sufriendo la llamada “espiral del deterioro”, es decir disminuía el número de viajeros en términos absolutos lo que producía alza de tarifas. Éstas aumentaron un 60% entre 1997 y 2001, promovándose así aún más el uso del automóvil, ya que el crecimiento económico estimula, en forma natural, el uso de éste.

Es por esto, que todas las ciudades en crecimiento se han visto forzadas a mejorar sus sistemas de transporte y a tratar de hacerlos proporcionalmente más baratos y más cómodos para disminuir en términos relativos el uso del transporte privado.

⁷Acta 2 de octubre

Todo ello era evidente y también lo era el que la autoridad pública no había podido implementar políticas de localización urbana, vivienda y educación coherentes con un sistema de transportes más racional.

Mientras se desarrollaba en el mundo la tesis de que la estructura de recorridos punta a punta se hacía más ineficiente en toda ciudad en expansión, en Santiago aumentaba este tipo de viajes debido a:

1. crecimiento extensivo ilimitado de la ciudad,
2. ubicación de barrios populares en las periferias más alejadas donde se encuentra la mano de obra de los sectores de altos ingresos,
3. centros urbanos de los sectores de altos ingresos cada vez más aislados hacia las partes más altas de la Cordillera, y
4. libre elección de establecimientos educacionales independientemente de la ubicación del educando⁸.

Esto debido a que en Santiago es el mercado el que ubica los centros urbanos y residenciales y se carece totalmente de coordinación urbanística. Sobre esto habrá que reflexionar, puesto que en la medida que siga creciendo la población de la ciudad de Santiago y ésta siga extendiéndose a su arbitrio aumentarán exponencialmente los costos del transporte: directos e indirectos. Los directos son las tarifas y los indirectos: las contaminaciones acústica y ambiental y la congestión vehicular.

Pero el sistema antiguo tenía algunas cosas valoradas por los usuarios, entre las cuales estaba una malla capilar de recorridos que llegaba a todos lados –quizás la gente se demoraba mucho en llegar desde un punto a otro, pero la malla existía- y había un sistema de mercado que, cuando se inauguraba una población de 250 ó 300 casas, a la semana llegaban los recorridos y el sistema funcionaba.

3. Las necesidades de una gran ciudad como Santiago

Una ciudad en crecimiento acelerado como Santiago requería un nuevo sistema de transporte urbano que se caracterizara por la flexibilidad para ir adaptándose a la dinámica de la ciudad cuyas potencialidades indican que hacia el futuro su crecimiento será aún mayor.

Es por esto que el Plan Transantiago partió de la propuesta global “Política y Plan de Transporte Urbano para Santiago 2000–2010”, PTUS, que plantea una indisoluble relación entre el desarrollo de la ciudad y adaptación a éste del transporte urbano.

Sería integrado y multimodal, aprovecharía mejor las capacidades del Metro, produciría economías de escala con buses más grandes y constituiría unidades de negocios empresariales para romper con el funcionamiento de cartel de los operadores del sistema antiguo.

⁸En la mayoría de las ciudades de los países desarrollados, todos los centros habitacionales urbanos cuentan con establecimientos educacionales gratuitos, preescolares, primarios y secundarios, y las familias tienen la obligación de inscribir en éstos a sus hijos si quieren educación gratis.

La experiencia del transporte urbano en otras grandes ciudades, como Estocolmo, Hong Kong, Londres, Madrid, Nueva York, París, Singapur y Zurich, se ha basado en la tesis de que ya no es posible el traslado puerta a puerta de todos los usuarios; en una ciudad con urbanizaciones importantes y de alta movilidad ya es imprescindible el trasbordo multimodal. Ese era el estado del arte en materia de transporte urbano y, por lo tanto, lo que el Plan Transantiago asumió entre sus supuestos básicos.

Estas ciudades realizaron el cambio en sus sistemas de transporte, pero para ello contaron con una Autoridad de Transporte Público, ATP, vinculada a los Gobiernos Locales y de alto nivel técnico y profesional.⁹ Mientras más fuerte es la ATP y mientras más incorpora integralmente el sistema a la ciudad, mayor es la eficiencia y viceversa, puesto que la fragmentación dificulta la planificación organizada.

Todas las experiencias de ciudades como Estocolmo, Hong Kong, Londres, Madrid, Nueva York, París, Singapur y Zurich presentan sistemas integrados por trenes subterráneos, líneas de buses, tranvías y autobuses dependientes de dicha autoridad que planifica servicios e inversiones, dirige, controla y establece modalidades de operación bajo tres formas: empresas públicas (Nueva York), concesiones a privados (Hong Kong, Estocolmo) o un sistema mixto dependiente de la ATP (Madrid). En muchos casos se incorpora también a taxis, arriendo de automóviles y bicicletas.

En cuanto a las tarifas, en algunos casos éstas sustentan el sistema como ocurre en Singapur y Zurich y en otras éstas son subsidiadas por el Estado como ocurre en París, Londres, Madrid, Nueva York y Estocolmo. En el caso de las ciudades con subsidio predomina el transporte subterráneo y en aquéllas donde la tarifa es la que financia el sistema predomina el transporte de superficie que es más barato.

En estas experiencias, para asegurar una buena relación con las empresas privadas concesionarias, los contratos deben ser irreprochables, puesto que deben permitir a la autoridad encarar el mal cumplimiento. En París y Londres los castigos van desde la sanción económica, proporcional a los daños causados, hasta la cancelación unilateral del contrato de concesión. La Autoridad también se puede reservar el derecho de prohibir la participación de los sancionados en futuras licitaciones del transporte.

Esto se combina en una infraestructura armónica que supone para su éxito una fina sincronización entre los distintos elementos del sistema y el Estado se hace cargo de proporcionar la infraestructura adecuada para el funcionamiento y en algunas ciudades las empresas privadas se agrupan en consorcios y operan en la bolsa de valores por lo cual están sometidas a una legislación y supervisión rigurosa.

4. Un nuevo sistema urgente

El Gobierno del **Presidente Lagos** decidió que el cambio del transporte urbano de Santiago era urgente y que debía realizarse en los menores plazos posibles para terminar de una vez con la situación caótica del sistema anterior que se arrastraba por más de cuarenta años.

⁹La entidad rectora del transporte en Estocolmo tiene un equipo técnico de 540 personas.

La mayoría de las ciudades que implementaron nuevos sistemas de transporte, demoraron décadas para ir resolviendo la multiplicidad de problemas que un cambio de esta magnitud implica y realizaron fuertes inversiones para lograr su funcionamiento eficiente. Sin embargo, los entrevistados **involucrados en Transantiago** y sus gestores originales establecieron frente a la Comisión su **responsabilidad** de haber estado convencidos de que en Chile era posible **hacer el cambio más rápidamente que en las otras ciudades** que lo enfrentaron y nunca ninguno de los participantes puso en duda los plazos perentorios que definieron en sus cronogramas.

Germán Correa es uno de los **responsables de la sobreestimación** de las capacidades del país y así lo reconoció frente a la Comisión:

“Recuerdo una visita que realicé al Banco Mundial, en enero de 2003, donde fui invitado para realizar una presentación en una reunión mundial de expertos en transporte. Uno de los temas que se discutió fue precisamente éste y el Banco Mundial señaló que si cualquier otro país de América Latina le hubiese propuesto un plan como el Transantiago -sin ser peyorativos-, habrían tenido dudas en la capacidad de llevarlo a cabo, pero en el caso de Chile no tenían dudas, ya que nuestro país ha dado pruebas de que tiene las capacidades profesionales y técnicas más que suficientes para enfrentarlo”¹⁰.

La **responsabilidad** de la autoridad pública en la **sobreestimación** de las capacidades del país se expresó, no sólo en la **Comisión Correa**, sino en todos los equipos que la sucedieron, tanto de la Coordinación del Transantiago con los Coordinadores **Aldo Signorelli¹¹**, **Rodrigo Urzúa**, **Isabel Guzmán** y **Danilo Núñez**, de los técnicos del diseño como **Fernández y De Cea**, **Henry Malbrán** y de las autoridades que participaban en el Comité de Ministros Transantiago.

Expresión de dicha sobreestimación lo constituyen los estrechos plazos de los cronogramas previstos y los compromisos establecidos en las bases de licitación y consiguientes contratos, que fijaban plazos que el Estado debía cumplir, aún cuando éstos dependían de complejas eventualidades, de cumplimientos del sector privado y de un gran número de elementos independientes de la voluntad del Estado.

Así, ni siquiera se consideró los plazos naturales que requería cada insumo, como es claro el caso de la infraestructura, y el Plan se entregó a la ciudadanía el 10 de febrero, sin todos sus componentes, suponiendo que éstos se irían cumpliendo con el Plan funcionando y que los problemas que se causara a la población, sólo requerirían de algunas medidas “de mitigación”.

Por lo tanto, contra todo lo que mostraba la experiencia internacional, la urgencia fue el primer parámetro que los **gestores y diseñadores responsables** de Transantiago se impusieron, con un **voluntarismo** que **desatendió experiencias y consejos de expertos**, inclusive del Banco Mundial, actuando de manera **descuidada e insensible** frente a los efectos sociales de su **improvisación** que afectarían más intensamente a los sectores más vulnerables.

¹⁰ Acta 17 julio, 2007

¹¹También técnico como Director de SECTRA y artífice del diseño y de la confianza en los cálculos de demanda. Este técnico en reunión con la Misión del Banco Mundial insistió en que sus cálculos y sus modelos carecían de error.

Así lo concluyó la Comisión Investigadora basándose en los diversos testimonios que rindieron la totalidad de los invitados.

5. Un mal diseño financiero

Los entrevistados ligados al **Ministerio de Hacienda**, o las referencias en torno al financiamiento hechas por otras autoridades de Transantiago, negaron enfáticamente haber discutido, o siquiera considerado, la posibilidad de subsidiar el sistema desde el Estado.

También se diseñó una baja inversión pública, como lo expresa el Informe del Banco Mundial:

“Desde la perspectiva fiscal, es necesario destacar que pese a que el programa de inversiones es bastante alto, alcanza los US\$900 millones (lo que incluye la infraestructura para los buses por alrededor de US\$330 millones, el soporte tecnológico por alrededor de US\$100 millones y material rodante por aproximadamente US\$460 millones), la inversión pública es baja. Este componente se proyecta llegará a los US\$103 millones incluyendo las expropiaciones, lo que representa sólo el 0,10% del PIB anual y el 0,60% del Gasto Público anual que se prorrateará entre 2004 y 2006. El resto será proporcionado por el sector privado, el cual se espera financiará el 69% de la inversión en infraestructura y el 100% del material rodante y los equipos para la recolección de pasajes.”¹²

A ello habría que agregar otra premisa básica introducida a la investigación por el ex Ministro de Hacienda, **Nicolás Eyzaguirre**, quien informó a la Comisión que además el sistema tenía que ser **barato**:

*“Este sistema se concibió, desde un principio, como un sistema barato. Ésa es la verdad de las cosas. Con gran facilidad rasgamos vestiduras, señalando la necesidad de contar con subsidios, con un mejor sistema y disponer de más recursos fiscales, pero nos olvidamos de cuestiones que son nucleares. Lo repetiré, porque me gusta ser impopular por franco: Chile es el país con 14 mil dólares per cápita más injusto del planeta, con la peor distribución del ingreso y la menor carga tributaria del mundo. Entonces, comenzamos a **soñar con vivir con los estándares de vida que tiene la ciudadanía media en los países con nuestro nivel de ingreso o superior, pero tenemos un Estado “perejil”**, con equipos técnicos que no tienen salarios adecuados. La gente de Transportes me ha dicho que cuando este sistema se concibió estábamos enfrentando la crisis asiática que terminó el 1999 y luego vino la crisis “estallido burbuja.com”.”¹³*

Por lo tanto, el Plan Transantiago nacía desde sus primeros pasos con recursos financieros, materiales y humanos limitados, lo que constituyó otro dato de la causa, especialmente en lo referido al gasto y la inversión públicos.

¹²International Bank for Reconstruction and Development Report N°31743-CL 12 mayo 2005, pag. 5, nuestra traducción

¹³Síntesis de los dichos del Ex Ministro Eyzaguirre frente a la Comisión Investigadora, Acta 29 octubre, 2007

Esta decisión fue coherente con el compromiso estratégico que ha guiado a la autoridad económica desde 1990, de disciplina y responsabilidad fiscales y de mantención, bajo cualquier circunstancia, de un superávit estructural en el balance fiscal anual.

El sistema debía ser barato para el Estado y también para el usuario para romper con el “círculo de deterioro” del sistema anterior y atraerlo al sistema de transporte público, especialmente al Metro, hasta el momento subutilizado.

Para ello la tarifa debía ser menor o igual que la antigua.

La tarifa fue determinante en todo lo ocurrido posteriormente en el diseño. Todo se adaptó a ésta: el número de buses, la infraestructura, la calidad del soporte tecnológico y la tasa de usuarios por metro cuadrado, tanto en buses como en el Metro.

En otras palabras, se disminuyó los costos en todos aquellos elementos del diseño en que ello era posible adaptando tamaños, calidades y capacidades por lo tanto, a juicio de la Comisión, el parámetro tarifa tuvo un impacto grave en el diseño global del sistema.

Aunque siempre existió el convencimiento que la misma tarifa anterior podía financiar el sistema.

El análisis realizado por los artífices del nuevo sistema partía de un ejercicio aritmético cuya ecuación básica indicaba que si el sistema antiguo era rentable, que incluso financiaba el transporte escolar sin subsidio estatal, y sus buses se desplazaban vacíos de un extremo a otro de la ciudad durante las horas valle, mucho más rentable sería un sistema moderno y racional que, por sus altos estándares técnicos tendría menores costos operacionales y que, además, contaría con buses con mayor capacidad y con un Metro que se utilizaría más intensivamente, a razón de 6 pasajeros por metro cuadrado.

Esta opinión formó parte de las conclusiones desarrolladas por el Ministerio de Hacienda, desde el año 2000, presidido por **Nicolás Eyzaguirre y Andrés Velasco**, hasta poco después del 10 de febrero y **responsabiliza** de éstas a los **diseñadores de SECTRA** y al **Consortio Fernández y De Cea**,¹⁴ es decir los **técnicos responsables** de estos análisis fueron los **Directores de SECTRA, Aldo Signorelli y Henry Malbrán y los dueños del Consortio Enrique Fernández y Joaquín De Cea**.

En palabras del asesor del Ministro de Hacienda, **Claudio Juárez** (Q.E.P.D.): *“Señor Presidente, en primer lugar, quiero señalar que no se trata de que se buscara intencionalmente implementar un sistema sin subsidio, sino que el sistema anterior operaba sin subsidio. Más bien, se buscaba que esa condición se mantuviera en el nuevo sistema. Los estudios en que se basaba el Comité y el Gobierno para llegar a esas conclusiones eran, básicamente, los mismos estudios que desarrollaban la **SECTRA, Fernández & De Cea y Transantiago**. El Ministerio de Hacienda no encargó ni desarrolló estudios adicionales al respecto. Nos basamos en los estudios que existían en el Comité.”*¹⁵

¹⁴ Expresado en la Comisión por Claudio Juárez, asesor de ambos Ministros de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre y Andrés Velasco, y representante de éstos en el Comité de Ministros del Transantiago. Acta 9 octubre, 2007.

¹⁵ Acta 9 octubre, 2007

El financiamiento y el cálculo de la tarifa no fueron cuestionados en el Comité de Ministros Transantiago ni, posteriormente, por ninguno de los asistentes a la Comisión.

Por lo tanto, **todos los integrantes del Comité de Ministros, asesores y técnicos** de las diferentes instancias del área de transportes involucrados, son **responsables de no haber reflexionado** sobre estos cálculos.

Un elemento vital en el diseño no fue cuestionado por **asesores financieros**, como **Gibrán Harcha**¹⁶, principal artífice del modelo de negocios del Transantiago, 2002-2005.

No se encargaron estudios alternativos a los proporcionados por SECTRA y hay una grave **responsabilidad** al haberse **descuidado** de los efectos que un **error** en estos cálculos podría significar.¹⁷

Los cálculos no consideraron:

- que los operadores antiguos tenían bajos costos, porque mantenían y reparaban las máquinas con sus propias manos, sin tener que gastar en repuestos caros,
- que sus conductores eran familiares o se hacían su sueldo a través de la competencia en la calle,
- que guardaban sus buses en su casa o pequeños estacionamientos domésticos,
- que habría un drástico cambio de estándares, ya que un bus nuevo Transantiago, teóricamente no se podría mantener con neumáticos reencauchados ni con repuestos dados de baja en Turquía,
- que en el sistema antiguo no debía pagarse al Administrador Financiero ni el soporte tecnológico,
- que al no haber competencia por pasajero, o pago por pasajero transportado, no habría incentivos para que el conductor fiscalizara el pago correcto de los usuarios,
- que habría evasión por la ausencia de Zonas Pagas,
- que se evade el pago en los buses porque la tarjeta BIP es poco accesible a la mayoría. Que no hay lugares de recarga suficientes. En algunos negocios de barrio que tienen el sistema se reclama que no funcionan o están malos. La mayoría recarga en el Metro lo que los hace preferirlo.
- que habría falsificaciones de las tarjetas BIP y el uso de adultos de tarjetas escolares,
- el alza de los precios de la gasolina y
- la experta Gloria Hutt agrega otro elemento que requeriría una cierta consideración: *“el cálculo de la tarifa de equilibrio se hizo a base de información antigua y ya ampliamente superada por la realidad, lo que probablemente también indujo a pensar que la tarifa era autosustentable”*.¹⁸

¹⁶ Coordinador General de Concesiones MOP 2002-2005 y asesor para el Transantiago. Hasta 2002 Gerente SEP de CORFO y Director de Aguas Andinas, Metro, Emos, Esva y Enacar. Después de 2005 Gerente General de Inversiones Alsacia.

¹⁷Salvo el operador Manuel Navarrete en su comparecencia el 16 octubre, 2007 que se refirió a algunos aspectos de los operadores anteriores.

¹⁸ Acta 31 de julio

A juicio del ex **Ministro Eyzaguirre lo peor de sus cálculos** fue no contar con que el precio de la gasolina subiría seis veces en el período comprendido entre la elaboración del diseño y la fase de régimen del Plan.

Esta tarifa integrada debía financiar ahora no sólo a los operadores de buses, con un precio de la gasolina en alza, sino al Administrador Financiero del Transantiago, AFT, compuesto por el operador tecnológico y cinco bancos, a los quioscos que recargan la tarjeta, al concesionario del sistema de información al público, todos los sistemas electrónicos exigidos en el sistema, el uso de terminales y estaciones modales y, más adelante, la infraestructura.¹⁹

Según los contratos, el Estado debía encargarse de compensar las presiones sobre la tarifa aumentando el número de usuarios, haciéndoles atractivo el sistema, desincentivar el uso del automóvil particular a través de la tarificación vial y aumentar la velocidad de los buses mejorando la infraestructura.

La nueva tarifa sería de \$380, con un pago de \$40 al Metro en horarios punta hasta agosto 2007, fecha en que la tarifa aumentaría, lo que mostraba la plena seguridad de la autoridad pública en el éxito del sistema.

Las características de la tarifa en el diseño de Transantiago también eran inéditas en el mundo y no hubo **ninguna reflexión** o análisis entre los **expertos y autoridades del Plan** acerca de la experiencia internacional en la que²⁰:

- ningún sistema de transporte público digno de mención reposa en una arquitectura financiera respaldada únicamente en las tarifas que pagan los usuarios,
- no existe un lugar en el mundo donde los usuarios paguen tarifas que financien los sistemas,
- en ningún país las tarifas financian la infraestructura²¹

Al mismo tiempo, en Chile los sectores populares pagan costos más altos de transporte como porcentaje de sus ingresos, que en otras ciudades.

En Francia, Italia y España las tarifas son inferiores a la del Transantiago. En París, los empleadores reembolsan a los trabajadores la mitad del costo de su pasaje en un abono mensual. La proporción del salario que paga un trabajador parisino es inferior al 7% de su salario en cambio en Chile llega a 22% del salario mínimo considerando dos viajes al día.

En Brasil, las empresas pagan el transporte de sus asalariados a través del sistema conocido como "Vale transporte". Es el caso de los sistemas integrados de Sao Paulo, Río de Janeiro y de las principales ciudades brasileñas. Los propios empresarios brasileños defienden el "Vale transporte" como una herramienta de redistribución del ingreso a favor de la población más modesta.

¹⁹ El Transantiago contaría con los elementos más modernos de gestión de flota, seguridad y los validadores y clearing que requería la tarifa integrada y compartida por diferentes proveedores.

²⁰ El Plan no contó con asesoría internacional, porque los expertos internacionales no trabajan con el modelo ESTRAUS, modelo desconocido, confeccionado por SECTRA y asumido como propio por el Consorcio Fernández y De Cea.

²¹ En las bases de licitación con los operadores, el Estado de Chile se compromete a no subir la tarifa y a terminar la infraestructura.

Finalmente, en agosto, 2007, la tarifa de Transantiago no pudo subirse por el bajo estándar del servicio. Por este bajo estándar también se tuvo que aceptar la evasión como una mitigación a los problemas de los usuarios.²²Y, a nueve meses de la fase de régimen, se estima que el Plan cuenta con un déficit mensual de US\$35 millones, diferencia entre lo que debería percibir de ingresos y sus costos.

El nuevo Presidente del AFT, **Hernán Somerville**, informó a la Comisión Investigadora que el AFT ha dejado de percibir 35 millones de dólares por este concepto y que por el **incumplimiento de SONDA** ha debido pagar multas y boletas de garantía por 14,5 millones de dólares. Cree que un consorcio no constituido por bancos no habría podido sobrevivir a esta situación financiera.

La ausencia de un modelo de subsidio, al menos en los primeros años, es un defecto estructural del diseño del Plan Transantiago y los desequilibrios entre ingresos y costos llevaron al Congreso a aprobar en mayo US\$290 millones para cubrir el déficit 2007.

En la actualidad, el Congreso no aprobó el financiamiento del déficit 2008, solicitud incluida en la Ley de Presupuestos, lo que deberá analizarse en profundidad y no sólo en relación al déficit específico, sino a la problemática global referida a la aceptación o rechazo a una política de subsidios al transporte público en todo el país.

Finalmente, es necesario concluir que la tarifa integrada y menor que la antigua, no significó la disminución de los costos totales del transporte para la totalidad de los usuarios. Sólo se han beneficiado los que evaden el pago, los que cuentan con recorridos adecuados o los que comenzaron a usar el Metro.

Algunos usuarios incluso han aumentado sus costos de transporte al operar en torno a las siguientes alternativas:

- Los sectores de más altos ingresos que usaban el Metro volvieron al automóvil particular debido a la congestión de éste,
- Parte de los usuarios pertenecientes a los sectores medios compraron automóvil,
- Los sectores de bajos ingresos que quedaron sin cobertura de recorridos deben recurrir a taxis o buses piratas, especialmente en las noches, madrugadas y días festivos.

Sobre esto habrá que reflexionar, puesto que se hace evidente de que el sistema requerirá subsidio estatal y habrá que analizar si el subsidio se concentra en los sectores más pobres, en horas del día, o a través de una mejor infraestructura que favorece a toda la población al disminuirse los costos indirectos de contaminación y congestión.

6. La Autoridad Metropolitana de Transportes

En la Comisión Investigadora quedó claramente establecido el **error** de no haber creado en Santiago una Autoridad Metropolitana de Transportes para emprender un cambio de tanta complejidad. Asimismo, quedó en evidencia la **responsabilidad de las autoridades**

²² El Ministro de Transportes, René Cortázar, informó a la Comisión que la evasión ha disminuido entre junio y noviembre de un 19% a un 11% aproximadamente, aunque estos datos no son precisos, porque no funciona el contador de pasajeros, y los cálculos se deben hacer con encuestas en los mismos buses. Acta 21 de noviembre

de transportes y del Comité de Ministros quienes **negaron** esta realidad y **subestimaron** la experiencia internacional que existía sobre la materia. Actuaron con **desprolijidad** y no destinaron a esta tarea, tan importante y difícil, el estudio y el tiempo que demandaba. Esta falencia constituye uno de los **impedimentos más graves** para el éxito del Plan.

Ningún sistema de transportes en una ciudad del tamaño de Santiago puede transformarse radicalmente y funcionar sin una institucionalidad sólida y consistente. Es indispensable contar con una autoridad sobre un conjunto de factores que afectan a la organización del transporte con capacidades técnicas, fiscalizadoras, jurídicas e incluso normativas; con instancias efectivas de interacción con las autoridades municipales y con la ciudadanía.

Lo expuesto fue planteado por la Comisión que encabezaba **Germán Correa** quien salió **de su cargo** de Coordinador del Transantiago, en parte debido a las **inconsistencias** de la organización.

“La prensa me llamó el zar del transporte, pero de zar sólo tenía el título, porque no tenía ni las facultades, ni las competencias, ni la autonomía administrativa y política para tomar decisiones.”²³

No hubo una autoridad única con facultades, pero **tampoco hubo una coordinación** efectiva en ninguno de los niveles participantes.

Después de **Correa, la Coordinación de Transantiago** tuvo permanentes cambios de coordinadores y autoridades lo que también, en alguna medida, fue desvirtuando el diseño inicial del Plan, puesto que una autoridad **no daba seguimiento** exacto o sus énfasis e intereses eran distintos a su predecesor.

Todas ellas fueron responsables de no haber cumplido en su cargo la tarea de **integración**, unidad y **control** global que se les encomendó, de no haber provocado o buscado el peso de la imagen pública potente que el cargo requería, aunque carecían de facultades, poder de decisión e incluso no tenían derecho a voto en el **Comité Coordinador de Ministros**, sus propios testimonios ante la Comisión demostraron que ellos mismos son **responsables de haberse confinado a un rol menor, autoreduciendo su autoridad y el rol que podrían haber ejercido para evitar los daños causados.**

En efecto, para impulsar la coordinación, se creó el Directorio de Transporte de Santiago, DTS, mediante el D.S. N°24/2002 MTT que posteriormente fue reemplazado por el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago, el 7 de abril del 2003, a través del Instructivo Presidencial N°1 y cuyas funciones eran: proponer los lineamientos estratégicos del Transantiago, velar por el cumplimiento del Plan, dar seguimiento y evaluar el incumplimiento de las metas que se iban fijando. En este no tenían derecho a voto ni el Ministro de Transportes ni el Coordinador de Transantiago.²⁴

²³ Acta 10 julio, 2007

²⁴ En éste participaban los Ministros de Obras Públicas, Transportes y Vivienda, el Intendente de la RM, el Presidente del Metro, el Subsecretario de Transportes y el Coordinador del Transantiago.

La Comisión estableció que, en este **Comité**, cada uno de los participantes fue **responsable** de velar reductivamente por el **cumplimiento sectorial** de su cartera, el cumplimiento de las metas propias y particulares de su área, ya amplias en cada sector y, por tanto, por la defensa de su agenda corporativa, siendo por tanto **responsables de descuidar la tarea de coordinación** con las demás partes que se les había encomendado en el Instructivo Presidencial N° 1 de 2003 para su trabajo en Transantiago. Este instructivo sin embargo no era vinculante para el Gobierno siguiente.

En ese sentido **como ejemplo** es digna de mención la **responsabilidad** del Director de la CONAMA, **Gianni López, homologable a los demás miembros del Comité**, cuando sostuvo insistentemente frente a la Comisión que su rol en el Comité de Ministros estaba concentrado exclusivamente en su área y no en la coordinación encomendada, en su caso reducido en defender la ciudad de la contaminación y de que sus planteamientos en ese sentido fueran respetados en las respectivas licitaciones:

“Respecto a nuestro rol en el Consejo de Ministros, considero que la participación de los directores de Conama en el citado consejo era, desde el punto de vista ambiental, un gran triunfo, porque se estaba redistribuyendo el sistema de transporte público, el aspecto ambiental pasaba a tener relevancia importante en la concepción de las bases de licitación, y porque en los años anteriores no había sido así”. Y más adelante:

“En el Consejo de Ministros, nuestra participación estaba principalmente ligada a los aspectos ambientales del Transantiago, independientemente de la posibilidad de dar opinión respecto al resto de las cosas que estuvieran ahí. Como gran parte de las discusiones tenían que ver con otros ámbitos de operación del sistema de transporte, lo que habitualmente trataba de hacer yo era llevar la opinión de la mayoría, salvo en los temas ambientales”.

Insistiendo:

“Señor Presidente, voy a usar las mismas palabras que mencionó: usted participaba allí en función de sus capacidades. Mis capacidades son ambientales. Difícilmente iba a tener un rol relevante en la discusión del administrador financiero. Eso no estaba dentro de mis capacidades ni de mis competencias, independiente de que asista y sea parte de un consejo o que, incluso, apoye una decisión del consejo. Mi responsabilidad estaba en el tema ambiental.”²⁵

Esa fue la actitud común: reducirse a lo propio y despreocuparse de la tarea colectiva encomendada por el Presidente.

La Ministra de Vivienda, **Sonia Tschorne**, también mostró su **responsabilidad** al afirmar haber cumplido las labores encomendadas, porque ejecutó el 95% de los recursos para inversión, es decir **no se sentía responsable** del Plan como un todo, pero es, en efecto, **responsable de no haber planteado opiniones en el Comité de Ministros**. Sin embargo, ahora reconoció a la Comisión que los cronogramas de los Planes, especialmente los de gran envergadura deben considerar mayores holguras por el sin número de imponderables. Ella **nunca planteó esto** en el Comité de Ministros o a sus autoridades políticas.

²⁵ Acta 31 de octubre

La Comisión estableció que los **miembros del Comité**, además de su defensa sectorial corporativa, son **responsables** de una **nula actitud proactiva** para promover una mejor tarea colectiva, especialmente los propios Coordinadores de Transantiago.

El último Coordinador, **Fernando Promis, es responsable** de no haber sido capaz de impedir que el Comité haya dejado de funcionar en agosto del 2006 y que, después de esa fecha, prácticamente no haya habido información ni coordinación.

En esto fue enfático el **Ministro Eduardo Bitrán** quien reconoce su **responsabilidad** al haber **ignorado** todo lo referente a Transantiago después de esa fecha y de **no haber promovido ni propuesto** nunca la necesidad de reunirse para controlar la tarea colectiva encomendada en el instructivo presidencial, especialmente al haber sido responsable de la infraestructura.

El **Coordinador del Transantiago** respondió a la Comisión que su responsabilidad consistía sólo en “tener a disposición de los miembros del Comité, todos los informes y documentación que se estaban cursando”, declarándose un recopilador de materiales.

Pero **no hubo interés** en los Ministros en conseguir dichos materiales y Promis no manifestó preocupación por habérselos hecho llegar.

Además, no hubo interés, ni **proactividad**, en el resto de los **responsables sectoriales** de Transantiago ni en coordinación, reflexión o transmisión de información.

Tampoco lo manifestaron los privados, los técnicos de empresas externas e incluso los usuarios o miembros de la comunidad a través de sus representaciones o de las Municipalidades.

Los **Intendentes son responsables** de no haber jugado ningún papel en el Plan, no haber exigido participación de la ciudadanía y de no haber coordinado ninguna iniciativa que vinculara a la comunidad de Santiago a las decisiones de las autoridades de transporte.

El Administrador Financiero informa no haberse reunido nunca con la Coordinación. Su representante sostuvo frente a la Comisión haberse enterado por la prensa de muchas decisiones, por ejemplo en mayo de 2006, cuando se decide la postergación de una de las fases. Agregó que nunca se pidió su opinión ni se les consultó sobre alguna alternativa para actuar de otra manera.

Pero el **Consortio tampoco demostró interés** en estas reuniones con Transantiago ni tuvo la iniciativa de reunirse con los operadores de buses para haber conversado con ellos sobre el soporte tecnológico y la instalación del resto de los dispositivos comprometidos, lo que ahora parece elemental. Por su parte, los operadores afirman no haber tenido jamás contacto con los diseñadores. Estos a su vez informan no haber tenido contacto con Municipios ni con autoridades de alto nivel.

Por otra parte, ningún plan de esta envergadura y con un desarrollo de largo plazo puede sostenerse con los cambios de autoridades políticas, aunque sean cada cuatro años,

especialmente cuando corresponden a cargos de confianza política, lo que implica lealtades de ese tipo por sobre las de Estado y no siempre las calificaciones adecuadas.²⁶

Una expresión dramática de todo esto, es que ninguno de los invitados a la Comisión se reconoció auténticamente responsable de los malos resultados del Plan Transantiago.

Llama la atención que profesionales de alto nivel y personas de bien, como todos los entrevistados, se mostraran casi indiferentes respecto a los impactos del 10 de febrero insistiendo en haber sido sorprendidos, haber carecido de la totalidad de la información, declarando haber cumplido bien la parte de responsabilidad que les correspondía.

Algunos, en forma vehemente, como el Ministro de Obras Públicas **Eduardo Bitrán**, afirmaron haber cumplido a cabalidad todas las tareas que le fueron entregadas:

“Señor Presidente, voy a repetir lo que he señalado varias veces. El Ministerio de Obras Públicas participaba en el Comité de Ministros por su responsabilidad en el desarrollo de obras públicas en concesión. Las cinco obras públicas en concesión que se programaron en abril se han cumplido adecuadamente. De manera que el Ministerio que dirijo ha sido responsable y ha cumplido cabalmente con el mandato que se le entregó, el cual nos comprometimos a realizar con el Consejo en abril de 2006. Por lo tanto, si el señor diputado me pregunta sobre si tengo alguna responsabilidad en esta materia, le respondo que ni un granito de arena, cero responsabilidad. El Ministerio de Obras Públicas cumplió cabalmente con lo que se le solicitó.”²⁷

Esta actitud no es más que expresión de la **ausencia de una autoridad única** de Transantiago y, por tanto, de la fragmentación de responsabilidades. Más aún de la ausencia de instancias donde se tomaran decisiones y donde se desarrollara una coordinación efectiva entre todos los participantes.²⁸

En conclusión, podemos afirmar que la crisis del Plan Transantiago se explica en parte importante por la **ausencia de una institucionalidad** adecuada. Este fue un **defecto político grave del diseño** del nuevo sistema.

La superación de los problemas actuales exige crear esta institucionalidad. El Ministro Cortázar presentó al Parlamento, el 13 de junio de 2007 un Proyecto de Ley para crear la Autoridad Metropolitana de Transportes. La oposición se manifestó en contra del Proyecto y éste no ha avanzado en su tramitación legislativa.

²⁶ El Ministro Espejo, Abogado, trae de la Secretaría de Energía y Combustibles a Fernando Promis para que desempeñe el cargo de Coordinador, Ingeniero en Combustibles. El Coordinador de Transantiago cambió seis veces en cinco años.

²⁷ La mayoría de las declaraciones de responsabilidad, como las de los ex Ministros Estévez y Espejo, o el Subsecretario Díaz, parecen más declaraciones de buen vecino que provenientes de una convicción profunda. La gran mayoría manifestó genuinamente ser inocente e inclusive estar sorprendido por el poco éxito del Plan considerando el fiel cumplimiento que había dado a las tareas a su cargo. El Ex Ministro Jaime Estévez ahorró trámites partiendo de la declaración: **“Pero la responsabilidad política de lo hecho y de lo no hecho en esos catorce meses es mía. Fue un trabajo de equipo, pero el equipo tenía un responsable: el ministro.”** El Ex Ministro Espejo manifiesta: **“No vine a defenderme ni a culpar a otros. A la hora de responder, yo soy el primero. Chile necesita líderes y gente que se atreva a enfrentar lo difícil, a reconocer sus errores y a seguir caminando. El futuro de nuestro país se juega en la capacidad de mirar de frente lo difícil y cruzar sus momentos más amargos”.** Y el Subsecretario Díaz: **“Señor Presidente, quiero dejar en claro que mi intención en aceptar la invitación fue para asumir las responsabilidades que tengo a nivel administrativo”.**

²⁸ Un principio elemental de las ciencias administrativas es la delegación de autoridad y responsabilidad, no puede haber uno sin el otro y viceversa.

La experiencia internacional y la crisis de Transantiago dejan en claro que no cualquier institucionalidad resuelve los vacíos. No basta con crear una instancia para organizar y coordinar esfuerzos, se necesita capacidad de decisión, de establecer normas, de ejecutar.

Una Institucionalidad Metropolitana de Transportes debe ser permanente y debe ir incorporando desafíos inéditos como la protección del medio ambiente, la promoción de nuevos combustibles, la restricción del uso vehicular en zonas críticas por congestión, el estímulo al uso del transporte público y a las políticas para paliar los altos precios del petróleo.

7. Una gran idea y un gran error

En este punto de las conclusiones, una vez más, surge de manera nítida la impronta de urgencia que permanentemente imprimió al Plan el ex **Presidente Lagos**.

Y el que haya ignorado que *“Este proyecto habría necesitado lo que en la jerga se llama “una oficina de proyectos”, de una envergadura “world class”, con gerentes de un nivel que, probablemente, haya pocos en el mundo. Y no estoy exagerando, para armar toda esta cuestión. Y ése no es el rol de un ministro. Los ministros no son gerentes; no deben serlo; no tienen por qué serlo”*²⁹, como opinaba un experto.

Pero, se trataba de cumplir, de concretar rápidamente, el tantas veces dilatado sueño, de tener un servicio de transporte público, moderno, eficiente, digno, en definitiva un nuevo hito en el Chile moderno del Bicentenario.

Nadie puede reprochar con fundamento, el sentido de urgencia, el entusiasmo creativo, en concretar una política pública de esas características.

Sin embargo, se puede **reprochar** el haber pretendido adelantar ese profundo proceso, **sin una institucionalidad** exclusiva, con competencias precisas y claras. Tan lejos se estuvo de aquello, que es prudente recordar que el **Ministerio de Transportes** fue **subsumido** – en marzo del 2000- por el Ministerio de Obras Públicas: en los hechos la cartera de transporte quedó en manos de subsecretarios.

El tiempo se encargaría de demostrarnos dramáticamente, que ese **error inicial de diseño**, se pagaría muy caro, y estaría presente en todas las etapas posteriores.

A un Presidente no se le puede pedir que tome decisiones sobre el tipo de recorridos de los buses, sobre el número de éstos, ni sobre las condiciones del operador tecnológico, tampoco sobre cláusulas de los contratos.

Pero tal como se reconoce y agradece su sentido de futuro y su interés por el diseño de las matrices de políticas públicas, se le puede **reprochar** que esa impronta creadora no estuviese acompañada de un **diseño institucional sólido y capaz** de concretar la aspiración. En la especie el reproche se justifica, pues fue un **gran error** la ausencia de institucionalidad.

²⁹ Mario Waissbluth frente a la Comisión Investigadora, Acta 10 octubre

La reforma de salud que se diseñó y creó durante el gobierno del Presidente Lagos, necesitó de financiamiento especial, de estudios técnicos nacionales e internacionales, pero también requirió de modificaciones institucionales estructurales, que han sido esenciales para su éxito. En el Transantiago esto último no ocurrió, hay allí una **gran equivocación**, que no es posible pasar por alto.

No podemos dejar de mencionar el error político que significó el hecho de que este plan de Transporte Público haya sido llevado adelante sin el concurso de Congreso Nacional y por lo tanto desconsiderando a los representantes de la ciudadanía. Esto lo hizo el Gobierno amparándose en las facultades que le otorgaba la ley. Sin embargo, creemos que se vio afectada la legitimidad del Plan, desechándose una instancia democrática, en donde la discusión y el análisis exhaustivo de la modernización del Transporte Público de Santiago habría evitado la enorme cantidad de errores que se cometieron en su diseño.

8. Un nuevo sistema integrado

El centro principal de la molestia de los usuarios de Transantiago reside en los recorridos y las mallas de cobertura. Hay recorridos ilógicos que no pasan por los destinos principales, gran cantidad de trasbordos con caminatas o esperas intermedias, bajas frecuencias de buses en horas punta o ausencia de buses en ciertos puntos de la periferia.

El diseño del nuevo sistema no asumió adecuadamente los movimientos de los habitantes de Santiago (hospitales, **subzonas**, mercado de trabajo). Tampoco la cultura de movilización punta a punta que por años se había consolidado, la calidad de los trasbordos considerando a los adultos mayores y a las personas que vienen cansadas del trabajo y la mentalidad antigua y poco rigurosa de los operadores.

Esto se agravó por la inexistencia de estaciones intermodales que habrían aliviado los trasbordos dando más seguridad y protección al usuario.

La consecuencia ha sido que el nuevo sistema de transporte es más lento, más incómodo y más incierto que el antiguo.

Pero lo que fue inédito en Chile en relación a experiencias en otras ciudades, y lo que ha intensificado la molestia, fue el desconocimiento total de la ciudadanía del nuevo sistema. No recibieron información fidedigna ni menos educación para conocer y aceptar un sistema con trasbordos³⁰.

8.1 Troncal-alimentador

El nuevo sistema debía ser integrado, financieramente centralizado³¹, con un sistema de gestión de flota y con un diseño físico y operacional basado en trazados y frecuencia de servicios alimentadores y troncales.

³⁰ Invitados comentaron casos de otras ciudades. Por ejemplo un cambio menor en ciudades como Grenoble requirió dos años de educación y conversación con la comunidad. En Miami, por ejemplo, para decidir sobre algunas alternativas de cambios de tránsito el Alcalde consultó por carta a cada ciudadano del barrio o distrito planteándole diferentes alternativas de selección para que la opinión de los usuarios fuera considerada.

³¹ Con un Administrador Financiero

Esta idea es aceptada y valorada por los diversos expertos y expositores frente a la Comisión planteando que, según el estado del arte, el sistema troncal-alimentador multimodal³² es la única forma posible para ir absorbiendo el crecimiento de las ciudades. Pero para ello su flexibilidad era clave.

No coincide con esta valoración, el experto Juan Esteban Doña, que ha sostenido frente a los medios de comunicación después de su asistencia a la Comisión, que el sistema debería contar también con algunos recorridos largos de origen a destino como ocurría en el sistema antiguo.

La idea de un cambio drástico a un sistema integrado troncal-alimentador adquirió fuerza, debido a la experiencia fallida de cambios parciales que comenzó en 1990 el Ministro de Transportes Germán Correa.³³ Así, en el año 2000, el Triministro Carlos Cruz convoca a Germán Correa a dirigir un equipo de cuatro personas para comenzar a plasmar este cambio en un Plan.³⁴

La experta Gloria Hutt tampoco aprueba a ciegas el concepto troncal-alimentador y expuso frente a la Comisión que no todas las soluciones de diseño de transporte público son posibles de implementar en cualquier ciudad. Agregó que una limitación fundamental de Transantiago, es la inconsistencia entre el esquema troncal-alimentador elegido y las características de la malla vial de la ciudad, lo que no permite destinar los espacios suficientes a la operación de corredores exclusivos.³⁵

No terminó de aclararse frente a la Comisión si fue el concepto troncal-alimentador el errado o la forma de aplicarlo, por lo tanto resulta evidente que se requerirá mayor reflexión y análisis sobre esto. El sistema ha sido un éxito en otras ciudades aunque en éstas, el eje troncal ha estado constituido en su totalidad por el Metro y los buses son sólo alimentadores.

El Diseño Estratégico de Ingeniería de cuatro troncales y diez alimentadores y la existencia de unidades y áreas de negocio como base conceptual para definir el sistema que nace en la Comisión Correa es entregado al Consorcio Fernández y De Cea y apoyado por SECTRA dirigida por Aldo Signorelli y posteriormente por Henry Malbrán.

También la división geográfica de la ciudad en nueve áreas de negocios alimentadoras, cada una con un solo dueño, para evitar la competencia en la calle. En este aspecto del diseño la **responsabilidad mayor** cae en el **Ministro Etcheberry**, el Subsecretario **Guillermo Díaz** y en asesores técnicos como **Gibrán Harcha**, **acerca del cual es necesario destacar que fue el único involucrado que fue invitado y se negó a asistir a la Comisión Investigadora.**

³² Algunos incluyen hasta bicicletas

³³ Algunos expertos como Juan Esteban Doña consideraron frente a la Comisión que el cambio tan drástico ha sido una de las causas de los problemas actuales. Exposiciones frente a la Comisión de Juan Esteban Doña, Henry Malbrán, Acta 9 de julio y Germán Correa, Acta 10 de julio.

³⁴ Este primer equipo lo dirigía Germán Correa como Coordinador del Transantiago y trabajaban con él los profesionales **Sergio Solís**, **Sergio González Tagle**, **Eduardo Abedrapo**, **Gibrán Harcha**, **Marcelo Farah**, **Jorge Quiroz**, **Francisco Unda** entre otros y desde SECTRA su Director Aldo Signorelli, quien en 2003 lo reemplazó como Coordinador del Transantiago.

³⁵ Gloria Hutt, Exposición frente a Comisión Investigadora 31 de julio

Las Unidades Monopólicas dejaron un mayor peso en la fiscalización del Estado y, por tanto las características de los contratos adquirieron especial relevancia.

Las fronteras y bordes entre cada Unidad quedaron **sin recorridos**, porque cada monopolio estableció restricciones para la penetración a su territorio de las unidades de aledañas.

Germán Correa se declara **responsable** de este aspecto del diseño, pero defendió en la Comisión la existencia de **monopolios**:

“Nosotros teníamos en un caso extrema competencia en el sistema antiguo, porque no solamente se competía en línea, sino que dentro de la misma línea competían unos buses con otros. De tal manera que este nuevo sistema es perfectamente legítimo, posible, pero, obviamente, tiene requerimientos a la autoridad, hacia el regulador, distintos del que establece la competencia. El problema siempre fue -uno se da cuenta hoy- el tema de fronteras, de los bordes; establecer restricciones de penetración de bordes. Cuando se establecen estas restricciones, de alguna manera, se está dificultando el desplazamiento natural de la gente y obliga a un servicio a cortarse cuando la gente está llegando a su barrio, a su casa, a veces, en algunos casos antes de tiempo. De lo contrario, debe establecer, como de alguna manera está establecido en el Transantiago, algún porcentaje de penetración posible en el área del concesionario colindante, porque si no usted altera el patrón natural de movimiento de la gente, sobre todo en los problemas de bordes, como llaman los especialistas.”³⁶

El diseño de Correa para la licitación de los alimentadores se haría usando la antigua ley con libertad de recorridos y tarifas, por lo tanto, los alimentadores propondrían la red de recorridos alimentadores. Esto era muy positivo, porque los operadores conocerían mejor que los técnicos los alimentadores y controlarían sus costos, porque competirían por tarifas.

Pero, a la salida de Correa se decide que las mallas de recorridos se decidirían centralmente y el Ex **Ministro Etcheberry** explica su **responsabilidad** en esta decisión a la Comisión:

*“Nunca se planteó la posibilidad de la competencia al interior de una zona, por cuanto nuestra idea era evitar los males que tenía el sistema de los buses amarillos, que se peleaban los pasajeros entre buses de distintas líneas e, incluso, entre los buses de una misma línea. Por eso, nos pareció que debía haber una sola empresa, con responsabilidad en una cierta área, pero con una serie de obligaciones, como frecuencia, pasajeros, baja evasión, recorridos convenientes, etc, y que la autoridad debía hacer cumplir esas bases. Además, había formas para variar los recorridos, las condiciones y las frecuencias en la medida en que fuera necesario”.*³⁷

En la práctica ello no ocurrió como esperaba Etcheberry y los nueve monopolios han constituido, según lo ha concluido el conjunto de la Comisión, uno de los principales errores del diseño del Plan y una de las **rigideces** que no permite que los servicios alimentadores se extiendan a medida que crece la ciudad, objetivo fundamental del concepto.

³⁶ Acta 17 julio, 2007

³⁷ Acta 6 agosto, 2007

En la práctica, los monopolios son responsables de la **ausencia de recorridos o las mallas ilógicas, de la cobertura incompleta**, de las dificultades para acceder a destinos dentro de cada Unidad de Negocios³⁸, de que haya lugares **sin acceso a hospitales y escuelas**.

Los operadores que han concesionado cada monopolio **no tienen incentivos**, porque no tienen competencia y, por lo tanto, ganan lo mismo camine más o menos el usuario y esto quedó establecido en los contratos.

Lo anterior constituye uno de los aspectos fundamentales que el Ministro Cortázar se ha empeñado en solucionar, paso a paso, operador por operador, enfrentándose con la dificultad de la forma y modo en que se negociaron y suscribieron los contratos. Ya se han realizado más de 200 modificaciones, pero los contratos impiden la modificación total de las mallas.

La Ingeniería de Detalle fue encargada por la Coordinación de Transantiago a SECTRA, es decir el modelo que permitió establecer la definición, trazados y frecuencia de los nuevos servicios. De acuerdo al Director de SECTRA, Henry Malbrán³⁹, a partir de una encuesta específica a alrededor de 115 mil usuarios de buses, en horas punta y fuera de punta, y a una encuesta a usuarios del Metro, se pudo establecer la distribución espacial y temporal de la demanda, lo que unido a la configuración de la infraestructura vial, permitió la creación de un modelo de diseño del nuevo sistema de transporte público y la definición de los servicios iniciales.

Estos diseñadores, el **Consortio Fernández DeCea y SECTRA**, dirigida durante el período por **Aldo Signorelli y Henry Malbrán**, son **responsables de los efectos sociales** que han provocado las **fallas de los recorridos, la falta de cobertura, el abandono de territorios** antes cubiertos por buses, los **excesivos trasbordos** que hasta la fecha no han podido corregirse, así como también de la **disminución del número de buses**, que ahora ha debido aumentarse, y el **aumento de los tiempos de espera** en los paraderos. Y, si era el Concepto, generado desde la Comisión Correa, el que contenía errores, los **técnicos diseñadores son responsables** de no haber indicado a la autoridad política sus errores.⁴⁰

La Comisión estableció que la **actitud de los técnicos de ampararse en su condición de tales**, o en el secreto de sus informes, **para liberarse de su responsabilidad profesional y funcionaria** y de **no poner en acción su capacidad técnica para advertir a la autoridad política** de los efectos dañinos de aspectos específicos del diseño, fue **grave**.

En esto fue enfático, el actual **Director de SECTRA, Henry Malbrán**. Rechazó toda responsabilidad por ser técnico y todos ellos aceptaron el sistema troncal-alimentador y los nueve monopolios alimentadores en las coberturas y en las mallas de recorridos sin ninguna crítica a la autoridad política.

El trasbordo es inherente al sistema troncal-alimentador y en todas las experiencias de cambio del sistema de transporte se trata de compensar al usuario esta molestia, ya sea

³⁸ Los 800 metros que permite cada Unidad que ingrese el operador vecino no es suficiente.

³⁹ Exposición frente a Comisión Investigadora, 9 de julio, 2007

⁴⁰ Este último ejerciendo el mismo cargo a la fecha de este informe.

con la disminución del tiempo de viaje, de los tiempos de espera o con la comodidad en trasbordos y espera. Sin embargo, debido a las rigideces de las Unidades de Negocios y a las características de las mallas de recorridos ello no fue logrado y el sistema cuenta con trasbordos poco amigables, trazados ilógicos, una compleja comunicación entre orígenes y destinos, largos tiempos de espera o largas caminatas entre troncales y alimentadores. Esto se agravó por el número de buses y los problemas de la infraestructura.

Los excesivos trasbordos, las caminatas en lugares poco concurridos y las largas esperas por un bus en las madrugadas y las noches han amentado los asaltos a los usuarios.

Sin embargo, lo más grave de los trasbordos es la cultura de la población usuaria que por años pudo desplazarse en una sola micro entre orígenes y destinos por más alejados que éstos estuvieran entre sí.

Sobre ello no hubo información ni educación. Es sabido que el sistema troncal-alimentador requiere mucha información al usuario y la experiencia de Colombia y de otras ciudades ha mostrado la necesidad de campañas educativas de dos a tres años que comenzaron desde los colegios.

En Chile el usuario se levantó el 10 de febrero sin saber cómo movilizarse por haber sido informado sólo del cambio global del sistema y de sus ventajas a través de una campaña publicitaria. Pero sin una campaña participativa de educación casa a casa con la descripción de los problemas que el nuevo sistema le acarrearía. Los conductores reclaman no haber conocido tampoco sus respectivos recorridos y algunos comentan haber sido guiados por sus propios pasajeros.

El 23 de septiembre de 2006, algo más de cuatro meses antes de la puesta en marcha del Plan, el Consorcio COMICROM comenzó su campaña pública con la figura de Iván Zamorano. En sus bases de licitación, consideró 90 días para que la empresa entregara su estrategia de educación al usuario.

Esas fueron las definiciones de la Coordinación del Transantiago para el SIAUT o Transantiago Informa. Vale decir la **responsabilidad** de esta concepción corresponde a todos los **Coordinadores del Transantiago** que sucedieron en el cargo a Germán Correa⁴¹ y a la errónea estrategia de participación ciudadana de Transantiago. **En mayor medida al Ministro de Transportes Sergio Espejo**, que **subestimó la necesidad de educación**, considerando que la información del concepto era suficiente. Aplicó el mismo procedimiento en su relación con los Municipios.

Hasta el día de hoy, las Municipalidades consideran no haber sido consultadas y las autoridades mencionadas, especialmente las que tuvieron altas responsabilidades en 2006, afirman haber informado de todo a todos los organismos vivos de las comunidades.

Sin embargo, es un hecho que los Municipios tuvieron desde el comienzo información sobre Transantiago. Esta fue principalmente conceptual, pero conocieron las mallas de recorridos con varios meses de anticipación. Algunos Municipios incluso hicieron propuestas para perfeccionarlos y parte de éstas fueron acogidas.

⁴¹ Ellos fueron: Aldo Signorelli (2003-2005), Rodrigo Urzúa (2005), Isabel Guzmán (2005), Danilo Núñez (2006) y Fernando Promis (2006-2007)

La Comisión Investigadora se ha formado la opinión, que en el marco de las insuficiencias institucionales del Plan de transformaciones, los Municipios, en su gran mayoría, tampoco estuvieron a la altura y no percibieron el impacto que éste tendría para la vida de los habitantes de sus comunas.

Con todo, resulta claro que hubo un error de concepto en lo referente a la información y educación de la ciudadanía. Esto se expresa en la selección del consorcio COMICROM para desarrollar una campaña de difusión, en circunstancias que este grupo se destaca por su experiencia tecnológica en el campo de la información digital, pero carece de experiencia educativa y de relación con sectores de menores ingresos y niveles educacionales.

8.2 La información disponible

La información para el diseño era antigua y obsoleta, porque sus actualizaciones no podían considerar los cambios de la ciudad que con la creación de nuevos sectores urbanos ha cambiado radicalmente su movilidad.

Los diseñadores, tanto del concepto, la ingeniería estratégica como la ingeniería fina, no manifestaron frente a la Comisión Investigadora, ninguna duda acerca de la información que usaron en sus estudios.

En los primeros análisis, se utilizó la Encuesta Origen y Destino de 1991 y 2001 (EOD) que, de acuerdo al experto Jaime Gibson, presentaba información razonablemente confiable.⁴²

Sin embargo, el experto Juan Esteban Doña manifiesta que la información no era suficiente para el cambio propuesto⁴³, agregando que la EOD 2001 sobreestimó en un 25,6% la afluencia punta mañana del Metro, que contenía errores de un 11% en los viajes totales.

En esto coincide el ex Ministro y ex Presidente de ALSACIA, Ricardo Solari:

*“A mi juicio, el establecimiento de parámetros basados en la demanda referencial era conceptualmente adecuado, pero tenían el gran defecto de que la investigación respecto de su base empírica, que era la encuesta origen-destino, era inadecuada. O sea, para estimar adecuadamente la demanda referencial, se debería haber tenido una actualización de información muy sofisticada y de muy buen nivel. Y tengo la sensación de que los datos de dicha demanda referencial eran, en general, antiguos o estaban fundados en evidencia que no era la más adecuada”.*⁴⁴

Esto es atendible, si se considera además que se otorgaron concesiones de largo plazo a los operadores privados. Es posible que una encuesta actualizada al 2001 haya producido errores en recorridos, flotas y frecuencias, más aún si se considera que entre 1990 y 2007 la ciudad ha sufrido un crecimiento brutal, extensivo e intensivo con cambios culturales y

⁴² Exposición Jaime Gibson frente a Comisión Investigadora, Acta 3 julio

⁴³ Exposición Juan Esteban Doña, Comisión Investigadora, 9 de julio

⁴⁴ Acta 8 de noviembre

urbanos decisivos, como las nuevas carreteras el aumento exponencial del uso del automóvil.

Por otra parte, la información origen-destino se fue actualizando, informan otros expertos, pero nunca se encuestó, o se hizo focus group, a la población usuaria poniéndola en el lugar del nuevo sistema integrado, situación que se podría haber incorporado a las campañas educativas a nivel local y municipal.

Una de las **críticas** a los diseñadores, de **SECTRA y de Fernández y De Cea**, hecha frente a la Comisión por algunos participantes expertos en transportes, fue la **excesiva confianza** que éstos demuestran en los **modelos** con la correspondiente subestimación de la información de base.

Es muy posible que esto sea así, puesto que es destacable que ninguno de ellos cuestionó frente a la Comisión la información disponible y con la que habían trabajado.

Por lo tanto, se puede concluir que diseñar un sistema con **información escasa y antigua** constituyó otro de los **errores básicos de los diseñadores**.

Demostrando su **responsabilidad** en el **insuficiente y mal trabajo** de consulta con las realidades locales, comunales y de barrios, el actual **SEREMI de Transportes, Pablo Rodríguez**, de larga trayectoria en el proceso, porque antes fue Jefe de Gabinete del **Subsecretario de Transportes, Guillermo Díaz**, pronunció frente a la Comisión la frase:

*“Los Municipios no iban a estar determinando las mallas de recorridos”,*⁴⁵ queriendo enfatizar que eso habría sido casi una arrogancia o abuso de confianza de éstos. Con ello dejó en evidencia que no reconoce que justamente correspondía a los Municipios haberlo hecho, ya que son quienes más conocen su área y las necesidades de recorridos, mucho más que los diseñadores desde sus modelos teóricos de simulación.

8.3 Cantidad y calidad de los nuevos buses

Respecto al número de buses hubo gran confusión en la Comisión, ya que la mayoría de los entrevistados señalaban distintos números dependiendo de lo que cada uno quisiera demostrar.

Sin embargo, después de la entrevista con la ingeniero matemática de Transantiago,⁴⁶ **Mónica Zucker**, esto quedó claro para la Comisión.

En efecto, dado que existía la decisión de que el sistema funcionara con una tarifa integrada de equilibrio autosustentable, hubo que ir adaptando los costos a la mencionada tarifa.

Por otra parte, tanto la tarifa, como las formas de pago, debían hacer el negocio rentable a los operadores, ojalá operadores extranjeros para atraer inversión externa al país.

⁴⁵ Acta 14 noviembre, 2007

⁴⁶Jefe Unidad Servicios de Transporte del Transantiago entre 2002 y 2006. (Después del 2006 y hasta la fecha es Jefe División de la Proyectos Redes de Vialidad del MOP)

La Unidad de Servicios de Transporte del Transantiago, dirigida por Zucker, fue la **responsable** del desarrollo de los modelos de diseño, llamados Escenario Siete y Escenario Nueve.

Ambos incluían 6500 buses, pero ese número encarecía la tarifa. Debido a esto SECTRA se encargó de confeccionar el Escenario 11 en el cual se bajó el número de buses a 4500, con menos recorridos, menos cobertura y menos frecuencia.

Esta profesional se reconoce **responsable** en haber confiado en los supuestos que guiaron a SECTRA en la confección del Escenario 11 y **SECTRA es la responsable** de considerar un número de buses menor al propuesto en el diseño estratégico de Fernández y De Cea.⁴⁷

Mónica Zucker afirma no haber imaginado que menos buses y menos recorridos habrían afectado, de la manera en que lo están haciendo, a los usuarios de la ciudad de Santiago:

“Todos nos basábamos en que el otro no decía nada”, expuso frente a la Comisión y luego concluye que prefirieron actuar en forma conservadora y quedar con menos buses que con buses de sobra, pero sin pensar en las consecuencias que ello traería para los usuarios.

La responsabilidad de la Sra. Zucker adquiere mayor importancia dados sus altos niveles de conocimiento, estudio y experiencia como profesional del transporte y el hecho de ser Jefe de los equipos profesionales de la Unidad de Transantiago quienes participaban en la definición de número de buses, frecuencias y recorridos.

Consultada acerca de si advirtió a alguien que SECTRA había reducido el número de buses que su Unidad había propuesto dijo: “No”.

La misma respuesta dio al consultársele si objetó la disminución de la cobertura, la eliminación de recorridos y por tanto el aumento de los tiempos de espera propuestos por la Unidad que dirigía. Sus palabras fueron un **buen reflejo de la fragmentación** del cumplimiento de la tarea global con que muchos funcionarios abordaron el trabajo, depositando la responsabilidad en otro.

Al mismo tiempo, la primera licitación con 5.200 buses fue declarada desierta, es decir el negocio no era rentable a esa tarifa y con ese número de buses.

La segunda licitación fue exitosa con 4.500 buses, es decir ése era el número de buses con el que se podía cobrar la tarifa de \$380 sin subsidio.

El 10 de febrero se comprobó que dicho número era bajo y también el número de 5600 que originalmente había propuesto Fernández y De Cea, por lo que el Ministro Cortázar tuvo que aumentar este número a 6400.

Sin embargo, es también necesario analizar los Planes Operacionales del Ministerio de Transporte que definen el número de buses que el operador debe sacar. Según Héctor

⁴⁷ Hasta hoy, Aldo Signorelli, piensa que el número de buses a los que se llegará en diciembre, 6400, son demasiados para Santiago y que esto se notará cuando todo el sistema se regularice. Es difícil discutir esto, puesto que sin GPS es imposible hasta el momento saber exactamente cuántos buses andan en la cale permanentemente.

Moya, hay escasez de buses en las noches y festivos, porque el Ministerio les impone un número demasiado bajo. El Ministerio cree que los operadores sacan menos buses que los estipulados en el Plan Operacional.

Esto sólo se podrá analizar con precisión cuando esté instalada la gestión de flota.

Otro de los elementos del diseño ya comentado, y que se relaciona con la premisa básica de construir un sistema barato y sin subsidios, fue el tipo de bus seleccionado.

Se perseguía desplazar a más gente en menos buses. De esta manera se cambió el bus amarillo de 72 pasajeros con 40 asientos y 32 de pie, por los articulados de 160 pasajeros con 35 asientos y 125 de pie o buses de 92 pasajeros con 25 asientos y 67 de pie.⁴⁸

El ex Ministro **Javier Etcheberry** se declaró **responsable** de seleccionar el modelo de bus guiado por buscar lo más barato:

“En cuanto a buses nuevos, el lugar más barato en que se hacían era en Brasil, pero había una capacidad limitada de producción, porque sólo tres empresas los construían: Mercedes Benz, Volvo y Scania. Nos preocupamos de que en las bases la cantidad de buses nuevos que se exigiera fuera compatible con la capacidad de producción de estas tres empresas, cuidando de no coparlas. Nos cuidamos de que una de las tres se pudiera llevar todo, con el objeto de que compitieran entre ellas. Si hubiéramos sido más ambiciosos respecto de la velocidad en que llegaban los buses nuevos, habríamos copado la capacidad de esas tres empresas y, creo, se habrían puesto de acuerdo para cobrar valores muchísimos más altos.”⁴⁹

El criterio de selección que primó fue el de ahorro de recursos y, por ello mismo, que los buses pudieran transportar un mayor número de usuarios pero nadie reflexionó sobre el objetivo de hacer más atractivo el transporte público.

En efecto los buses son incómodos, lentos por las dificultades de la infraestructura vial y con menos asientos que los amarillos. Muy altos para la talla chilena media, es difícil acceder a las manillas, los asientos tienen una pendiente hacia adelante lo que ha provocado problemas vertebrales y llevan un alto número de pasajeros de pie lo que es proclive a accidentes de ancianos, discapacitados y niños.

La selección de un modelo con menos gente sentada corresponde a la necesidad de mantener una tarifa baja. El operador Héctor Moya sostuvo, en la Comisión, que para que todos los usuarios viajaran sentados, la tarifa habría costado \$1.600.⁵⁰

Además del **Ministro Etcheberry**, la selección del tipo de bus estuvo hasta el 2003 en manos de la Comisión Correa, luego, a la salida de éste, ello pasó a manos de la Subsecretaría de Transportes. Es decir, la **responsabilidad de la selección** también corresponde al ex Subsecretario, **Guillermo Díaz**, que se mantuvo en dicha posición, desde 2002 a 2006.

⁴⁸ Juan Esteban Doña, Acta 9 de julio

⁴⁹ Acta 6 agosto, 2007

⁵⁰ También, el operador Manuel Navarrete informó a la Comisión que la gran cantidad de pasajeros por bus correspondía al diseño del sistema

Los diseñadores del sistema, **Fernández y De Cea y SECTRA**, son **responsables** de no haber indicado al Subsecretario **Guillermo Díaz** que el objetivo de hacer al usuario más atractivo el transporte público que el automóvil privado era contradictorio con el tipo de bus, lo que, además, era incompatible con la publicidad que insistía en que el nuevo sistema sería más amigable para ancianos, niños y discapacitados.

Así, la División Buses Volvo América Latina proveyó 1157 buses articulados Volvo B9-SALF, especialmente diseñados y fabricados para Transantiago, de 18,5 m con una capacidad de 160 pasajeros y 510 vehículos de 12 m. con capacidad para 90 personas para Alsacia, Express de Santiago y SuBus Chile.

Volvo logró con los buses para el Transantiago el negocio internacional más grande de su historia y no es posible concluir aún las ventajas que éstos han traído a Santiago, puesto que los problemas de infraestructura vial los han deteriorado rápidamente, tienen mal mantenimiento y esta Comisión careció de información de costos comparativos entre estos buses y otros existentes en el mercado.

Dirigentes sindicales de los choferes del Transantiago informaron a la Comisión que el mantenimiento de los buses por parte de los operadores es malo o nulo al punto de constituir causa de accidentes⁵¹, incluso en mayor número que en el sistema antiguo. Agregaron que ya los buses nuevos están dañados, como por ejemplo el resorte de los articulados. Esta es una **grave responsabilidad de los operadores**.

8.4 El Metro

El Metro, que ha jugado un papel central como eje troncal, está sobrecargado y una tasa de 6 personas por metro cuadrado para llegar a la tarifa de equilibrio fue muy alta considerando que el Metro en Santiago carece de ventilación y aires acondicionados.

Dada la escasez de buses y de lugares para recargar la tarjeta el Metro, en horas peak, tienen una tasa más alta de pasajeros por metro cuadrado que la estimada. Ello producirá mayores costos de mantención, reparación y reposición en el mediano plazo que los esperados. Según Juan Enrique Coeymans con más de tres personas por metro cuadrado, el Metro ya estaría en serios aprietos.

El diseño conceptual consideraba un uso más intensivo del Metro que normalmente estaba subutilizado en horas valle. El bajar su tarifa e integrarlo al sistema también permitía que tuvieran acceso a éste sectores populares que no se atrevían o, no podían por el costo, usarlo antes.

Ambas premisas fueron correctas, pero no se consideró que 6 pasajeros por metro cuadrado llevaría a los sectores de más altos ingresos a preferir el uso de su automóvil, efecto que se contraponía a uno de los objetivos del Plan.

⁵¹ Hay un mayor número de choques, por los malos frenos, ya que usan pastillas inservibles, y al no poder frenar con cambios, los conductores frenan contra veredas, casas o murallas.

El aumento de pasajeros planificado se basaba en un funcionamiento exitoso de Transantiago, pero sus problemas han producido una sobrecarga extra que ha causado algunos problemas a las muy exigidas capacidades operacionales del Metro.

Aún antes del 10 de febrero, ya el Presidente de la empresa, Blas Tomic, expresaba que la mayoría de las estaciones del Metro no fueron diseñadas para absorber esta cantidad y concentración de pasajeros. Por lo tanto habrá alrededor de 30 estaciones del Metro (cerca de un tercio del total de estaciones de Metro) que presentarían condiciones de saturación crítica en las horas peak. Es muy probable, incluso, que para las horas peak y al menos durante el período de transición resulte necesario introducir cierres temporales de ciertas estaciones, impidiendo que más gente ingrese a ellas hasta que se alivie su condición y desplazando el problema hacia el exterior de la estación.⁵²

Sin embargo, el exceso de pasajeros en el Metro no ha sido temporal, aún en horas peak llega al hacinamiento. Hay demandas por enfermedades provenientes de ello y en los días de calor que se avecinan es fácil pronosticar problemas de deshidratación que ya existían en veranos anteriores aún sin sobrecarga. La administración pondrá ventiladores en las estaciones, porque los carros no tienen condiciones para instalarlos ni tampoco aires acondicionados.

Transantiago espera una demanda para METRO de 717 millones de pasajeros anuales, muy superior a los 200 millones que tenía y si ésta aumenta habrá que considerar sus efectos y, desde el punto de vista financiero especialmente, que en 2018 el Estado tendrá que reponer la mayor parte del stock de trenes.

8.5 Licitaciones, Contratos y Operadores

Lo que más afectó la fase de régimen del Plan Transantiago ha sido el **grave incumplimiento** de los **operadores de buses**, que son **responsables** de no sacar a la calle el número de buses comprometidos en los contratos. Aún cuando es imposible determinar el número exacto de éstos en la calle dada la inexistencia de un sistema de control de flota.

El Ministro **Jaime Estévez** comentó a la Comisión:

*“Lo que hoy apreciamos es que ha habido una falla masiva en el cumplimiento de los contratos, que no fue prevista. Y creo que el Ejecutivo no tiene armas demasiado contundentes; sólo quitar la concesión o, quizás, licitar de nuevo. Falta un mecanismo intermedio y, como he señalado, me parece que la **deficiencia principal** –respecto de lo cual me hago **una autocrítica**- es no haber propuesto y sacado adelante una ley para intervenir a las empresas que no cumplieran los contratos, de manera de dar continuidad de giro efectiva a la operación cuando se produjeran esos incumplimientos. Esto ocurrió porque **nunca imaginamos** que esa situación se manifestaría de manera tan profunda, como efectivamente ocurrió”⁵³.*

En efecto, el transporte de superficie no poseía la institucionalidad o la experiencia para llamar a licitación, ni contaba con recursos. Incluso el Transantiago no tenía cuenta

⁵² Memorándum de Blas Tomic al Ministro del Interior, refiriéndose a problemas temporales y transitorios.

⁵³ Jaime Estévez, Acta 27 de agosto.

corriente, de modo que debía operar a través del subsecretario del ramo, Guillermo Díaz, en esa época.

En palabras del ex Ministro Espejo:

*“Señor Presidente, mi impresión, tal como lo planteé en mi intervención, es que **no ponderamos adecuadamente** que frente a **incumplimientos graves** y persistentes de los contratos la estructura nacional del sistema sería insuficiente, debido a la ausencia de una autoridad configurada al efecto, con instrumentos similares a los de un administrador, y que el sistema de incentivos establecidos en los contratos serían insuficientes para resolver ese problema. Por lo demás, creo que la evidencia de los últimos meses indica que en ese ámbito están las principales deficiencias, de manera que estimo que en ese **aspecto fallamos**”.*⁵⁴

A esto se agrega la existencia de Unidades de Negocios monopólicas que obligan al Estado a ejercer mayor control y fiscalización para que se cumplan las bases, siendo ello imposible al carecer de la institucionalidad adecuada.⁵⁵

Sin embargo, la autoridad pública se esmeró en que los contratos otorgaran seguridad a los empresarios tradicionales, acostumbrados a recibir dinero día a día, y a los potenciales inversionistas, financistas y operadores internacionales que tendrían fuertes exigencias de inversión, respecto de la solidez de la forma en que se diseñaría la recepción, administración y distribución de los recursos financieros del sistema.

Esto fue cuestionado por la Comisión, puesto que las formas de los contratos han hecho difíciles las modificaciones y, en cierta forma, han dejado a los usuarios en la indefensión.

Esto fue en cierta medida necesario, pero se exageró, debido a que durante la Administración del **Ministro Etcheberry** se desarrolló la firme convicción de que el negocio no era bueno, y que se requería atraer inversiones a país. En ello **el Ministro Javier Etcheberry se declara responsable**, pero está convencido de que el objetivo fue correcto.⁵⁶

*“Quizás la **mayor responsabilidad que asumo**, después de lo ocurrido el 10 de febrero, es no haber percibido con anterioridad -así como le hicimos seguimiento a todo lo que mostré- que los incentivos existentes en los contratos eran prácticamente nulos frente al no cumplimiento que se produjo a partir del 10 de febrero.”*⁵⁷

Y el **Ministro Estévez** agrega:

⁵⁴ Acta 28 de agosto

⁵⁵ Las bases disponen que si el sistema alcanza un nivel de ocupación superior al 90 por ciento durante las horas punta, los operadores estarán obligados a comprar más buses. También establecen la frecuencia con que deben circular los buses

⁵⁶ “Con respecto a las garantías que se establecieron en los contratos, es obvio que hay que hacerlo. Se deben establecer ciertos derechos y obligaciones cuando se firma un contrato, sobre todo en este caso, donde se cambiaba totalmente el sistema de transporte público de Santiago. Además, era un contrato a largo plazo, por lo que había mucha incertidumbre. Entonces, había que ser capaz de redactar un contrato equilibrado que dejara establecidas claramente las obligaciones de quienes ganaran la licitación, pero también los derechos para hacerlo rentable. Lo importante -insisto en eso- es que logramos una fuerte competencia entre todos los actores.” Etcheberry, Acta 6 de agosto

⁵⁷ Fernando Promis, Coordinador de Transantiago 10 de febrero, Acta 10 octubre

*“A los europeos había que darles ciertas garantías, un ingreso estimado y si nos equivocábamos asumiríamos el **error. Mi error** fue no darme cuenta que los contratos no daban herramientas para que la Coordinación los hiciera cumplir. Es por eso que mandamos un proyecto de ley y comenzamos a corregir los incentivos de los contratos.”⁵⁸*

Pero fue un **grave error** que los **contratos** fueran a veinte años, que el Estado no pudiera terminarlos unilateralmente y que éstos se basaran en rígidos cronogramas que el Estado se comprometía a cumplir aún cuando éstos dependieran de elementos ajenos a la voluntad estatal.

El avance por pasos, en que cada retraso se respondía reafirmando los compromisos siguientes, fue generando aumento de costos que comprometían el abandono del plan.

Eso llevó a estimar que postergar el 10 de febrero le habría costado al país como mínimo un millón de dólares por cada día de postergación por concepto de lucro cesante.

La responsabilidad de dichas bases corresponde al Ministro **Etcheberry**:

*“En mi calidad de Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, firmé las bases de licitación, pero entiendo que también las suscribe el Presidente de la República. En todo caso, fueron revisadas en el Comité de Ministros, de manera que también las revisó Hacienda, así como varios que no tenían poder de firma, porque, como he reiterado varias veces en esta sesión, las cosas se hacían de manera consensuada. La demanda referencial fue una forma de mitigar el alto riesgo que tenían los distintos operadores al presentarse a una licitación, porque existía un alto nivel de incertidumbre respecto del número de pasajeros que tendría el nuevo sistema de transporte. Para tal efecto diseñamos dos seguros. El primero tenía por objeto alargar la concesión, hasta que se lograra el valor esperado de los ingresos futuros, y el segundo era un seguro cruzado. Como el sistema debía funcionar con baja evasión, se implementaron distintas medidas para asegurarnos que eso sucediera, porque había mucho más certidumbre respecto del total de viajes que iba a haber en la ciudad de Santiago que sobre los viajes que efectuarían los operadores en los distintos troncales y alimentadores. Por esa razón diseñamos un sistema de seguro cruzado, en el cual si bien se pagaba a los operadores por pasajero transportado, al mes siguiente el sistema les reponía el noventa por ciento del menor ingreso a través del alza de la tarifa por pasajero transportado-no hacia atrás-, en el entendido de que si había más pasajeros en un área eso significaba que hubo menos en otra, de manera que se producían efectos contrarios en uno y otro lado, los que de esa forma se anulaban”.*⁵⁹

Y la responsabilidad por la firma de los contratos al Ministro Jaime Estévez:

“Por lo tanto, aquí se dio inicialmente una garantía de ingresos garantizados. Contra esas garantías, ellos tienen un conjunto de obligaciones, entre otras, tener los buses en la calle. Estos contratos eran para traer buses, colocarlos a circular y, si todos los buses salen a la calle y no hay demanda porque la gente se va a pie o no se sube a los buses – que, obviamente, no es el caso de lo que ha ocurrido, porque ha habido una demanda mayor a lo que la oferta ha sido capaz de responder-, en ese caso, opera la situación de los ingresos mínimos garantizados. Ahora si las empresas no colocan los buses que

⁵⁸ Jaime Estévez, Acta 27 de agosto

⁵⁹ Javier Etcheberry, Acta 6 de agosto

*tienen que poner en circulación, entramos en otro terreno, el de las multas, que pueden llevar a la caducidad de la concesión, porque no se cumple con la esencia del contrato. El problema –de eso me hice cargo en la declaración inicial- es que, si se caduca la concesión, el sistema que tenemos no es fluido a continuación. Por tanto, me parece que, efectivamente, hay una falla en el sistema -que he reconocido-, que es no tener la autoridad política, la capacidad de intervenir a las empresas que no cumplen, para mantener la continuidad de giro con un interventor, mientras se licita o se arregla el problema. Pero el balance de tener ingresos garantizados es caducarle la concesión.*⁶⁰

También algunos entrevistados consideran que fue un **error** que el pago fuera por pasajero transportado con demanda referencial, lo que disminuía el incentivo del operador a sacar buses y otros expusieron que el problema no está ahí sino en la información acerca de dicha demanda y en la ausencia de fiscalización.

*“Se puede elegir el camino que parezca más conveniente para construir un contrato de concesión. Por ello, el pago por pasajero transportado se puede hacer equivalente con una buena señal o, como ha ocurrido en varias concesiones de carretera, con una estimación de demanda referencial, con pisos mínimos garantizados, para que esto opere. Sin embargo, a mi juicio, hubo dos graves problemas: primero, se hizo una investigación insuficiente, por lo cual los datos de demanda referencial sobre los cuales se sustentaba el tamaño de la flota, la frecuencia, etcétera, eran inadecuados. Entiendo que hasta hoy aún no tenemos información sólida sobre algunos de esos aspectos, por lo que este asunto seguirá funcionando de un modo relativamente incierto. Y segundo, tengo la sensación de que la fiscalización fue significativamente insuficiente. Insisto, el esfuerzo de aquellos que hicieron inmensas inversiones para hacerse parte de un proyecto apuntaba a que el sistema fuera fiscalizado eficazmente. Las empresas pusieron a disposición todos sus equipos para que las tecnologías ofrecidas fueran incorporadas y por las cuales, además, los operadores iban a pagar al AFT. Se trataba de tres componentes: primero, el funcionamiento adecuado de los validadores; segundo, un sistema GPS de localización, y tercero, un administrador de flota. Hasta hoy, el administrador de flota opera de un modo muy inadecuado, si es que no funciona en lo absoluto. Asimismo, los GPS, como factores de localización -hoy asociados, de manera muy correcta por el Ministro Cortázar, a un indicador de calidad de desempeño de las compañías-, todavía presentan falencias marginales, considerando que se trata de un sistema que no debería tenerlas. Entonces, no hay duda de que la fiscalización tuvo enormes deficiencias.”*⁶¹

Pero, de cualquier manera, inmediatamente después del 10 de febrero se comenzaron a modificar los contratos, labor en que persiste hasta hoy el Ministro Cortázar, con la dificultad que conllevan renegociaciones sin herramientas adecuadas.

Los nuevos contratos consideran que en el horario punta de la mañana debe estar toda la flota en la calle. Los operadores accedieron a sacar el total de sus vehículos entre las 17.30 y las 20.30 horas y correr el horario nocturno desde las 23 horas a la 1 am. Todo ello a cambio del pago por los kilómetros extra que recorrerá cada bus, desde que se firme la modificación de los contratos.

El Ministerio pretende incorporar como variable de pago los índices de cumplimiento de cada empresa (en cuanto a buses y frecuencia) y de regularidad (que las micros circulen

⁶⁰ Jaime Estévez, Acta 27 agosto

⁶¹ Ricardo Solari, Acta 10 octubre

acorde a la demanda). Los operadores sostienen que previo a ello es necesario sincerar el programa de operación, es decir ajustar frecuencias. Agregan “que la tasa de falla propuesta de un 4% es incumplible” y que ésta debería ser del orden de un 10%.

El Ministerio se plantea premiar a los buses que lleven más pasajeros y castigar a los que lleven menos según la demanda referencial que contienen los cálculos incluidos en las bases para cada zona de negocios.

Los operadores reclaman que las bases de licitación anteriores establecen una forma regular de ingresos lo que les permitió conseguir créditos y no quieren aceptar disminuir sus ingresos. Otros dicen que la demanda está sobredimensionada y que no están dispuestos a encargarse de disminuir la evasión peleando con los pasajeros

El Ministerio de Transportes ha logrado que las diez empresas de buses suscribieran un compromiso formal para modificar sus contratos. Las empresas obtendrán los ingresos de acuerdo a la cantidad de pasajeros que transporten si cumplen con sus frecuencias y recorridos.

Los nuevos contratos modifican el pago por pasajero transportado: hoy los operadores tienen garantizado el 90% de sus ingresos por pasajeros transportado. Con el cambio se reducirá al 65%, lo que los obliga a tratar de transportar más gente. Si no cumplen con el mínimo de pasajeros, el sistema los compensará con aportes y a través de un crédito que comienzan a pagar a partir de 2008.

El problema para renegociar los contratos es que están entrecruzados. Ciertas obligaciones del AFT dicen relación con los operadores y con los compromisos de éstos con lo que tendría que ser la central de gestión de buses. Existen obligaciones contractuales entrecruzadas entre privados y entre éstos y el sector público.

Pese a estos procesos de renegociación, la ausencia de buses en la calle y la falta de recorridos permanecen. A juicio de Cortázar las mejorías aún no son perceptibles para la población.

Es claro sin embargo el incumplimiento de los operadores con sus conductores. Éstos denunciaron ante la Comisión prácticas antisindicales, jornadas extenuantes sin pago de horas extraordinarias, inexistencia de terminales para sus tiempos de descanso y maltrato de los usuarios.

Esta Comisión luego de tener a la vista los contratos suscritos por el Estado con diversos agentes privados que adquirieron derechos y obligaciones en diversas etapas del Transantiago, concluyó que resulta indispensable que en la redacción, estudio y suscripción de estos actos jurídicos, atendido los efectos económicos y jurídicos de los mismos, siempre actúe el Consejo de Defensa del Estado en virtud de lo dispuesto en su ley orgánica, específicamente su artículo 3° # 11.

No ha sido una buena práctica en este caso la presencia de asesorías jurídicas a nivel de comisiones, subsecretarías y en otros casos externalizadas a estudios jurídicos de la plaza, pues los hechos han demostrado debilidades e inconvenientes a la hora de proteger de mejor manera el bien común y el interés social.

Si en la práctica los Ministros de Estado, no usan la disposición jurídica antes citada, se deberá consultar al Consejo de Defensa del Estado y se hace necesario darle el carácter de obligatoria a dicha norma.

Tenemos la convicción que más de algún mal rato se habría evitado, si prudentemente se hubiere pedido la opinión de un ente jurídico de alto nivel y por cierto mejor preparado que quienes representaron al Estado en el estudio y redacción de los contratos del Transantiago.

Sobre las modificaciones de contratos y la actitud frente a los operadores será necesario reflexionar.

9. La infraestructura del sistema

El sistema se echó a andar el 10 de febrero sin una infraestructura mínima con componentes básicos tales como:

- pavimentos adecuados sin eventos para que los buses nuevos pudieran desplazarse sin romperse,
- terminales para que los conductores tengan donde descansar o satisfacer sus necesidades básicas
- paraderos donde la gente pudiera enfrentar las largas esperas.

Tampoco existía la infraestructura más gruesa y de mayor envergadura considerada en el diseño, como las estaciones intermodales, las vías exclusivas y los corredores segregados.

Debido a las informaciones contradictorias de los entrevistados por la Comisión, no se puede concluir fehacientemente a cuánto ascienden los porcentajes de la infraestructura faltante,⁶² ya que no es claro el número de kilómetros comprometidos inicialmente de corredores segregados y los cambios posteriores para disminuir costos.

Sobre las estaciones intermodales también hay informaciones contradictorias. Al comienzo se consideraron ocho estaciones intermodales. Se terminó una y ahora no sabemos cuántas contempla el Plan terminado.

También hubo otras definiciones de infraestructura a comienzos de los lineamientos del diseño original, que se fueron eliminando en el transcurso de las primeras fases del Plan, tanto por ahorro de recursos, como por la urgencia por la que presionaban los contratos.

Las zonas pagas constituyen un ejemplo: estaban consideradas originalmente y luego se eliminaron, pero tuvieron que reeditarse después del 10 de febrero debido a la evasión⁶³.

⁶² Algunas informaciones afirman que originalmente iba a haber 284 Km de corredores segregados que bajaron a 23 y de los cuales hay operativos 16 Km. Había 2500 paraderos y se están construyendo 2700. Hay 26 Zonas Pagas que llegarán a 100 a fin de año

⁶³ "A los pocos días de iniciarse el Transantiago se ve que falta flota y se decide hacer decenas de zonas pagas y se pide al MOPTT 10 mil millones de pesos para financiar más paraderos y zonas pagas. Le hicimos transferencias al MINVUH para que hiciera las zonas pagas, lo que es una mejoría en el Plan." Ministro Eduardo Bitrán, Acta 5 septiembre.

A juicio de la Comisión, estas variaciones y ausencia de información precisa, son expresión de la escasa importancia que se dio a la infraestructura. Son responsables de ello, las autoridades que por su propia cuenta así lo señalaron como los ex Ministros **Etcheberry, Estévez y Espejo** y el ex Subsecretario **Guillermo Díaz**, quienes **pensaron que la infraestructura era sólo un elemento más.**⁶⁴

Ignoraron que ésta es un elemento básico para disminuir los tiempos de viaje, única forma de compensar al usuario la molestia de los trasbordos.

Otros Ministros que no se preocuparon lo suficiente al respecto fueron **Jaime Ravinet, Sonia Tschorne y Eduardo Bitrán**, explicando que habían cumplido su parte en las tareas encomendadas.

Los expertos en transporte sostienen que un sistema troncal-alimentador sólo ofrece un mejor servicio si se compensa la demora y la molestia del necesario trasbordo. Eso significa que para su éxito es fundamental contar previamente con las estaciones intermodales y con todas las formas de comodidad para los usuarios para compensar sus sacrificios.⁶⁵

También para compensar la molestia del trasbordo se necesita conseguir un ahorro de tiempos de viaje de entre 7 y 10 minutos en el segmento troncal, lo que fue posible en los sistemas de Bogotá y Curitiba gracias a una importante inversión en infraestructura y corredores segregados, porque para ello no sólo es suficiente la tecnología inteligente por sí sola.

Para la experta Gloria Hutt el sistema no es posible sin infraestructura necesaria. Sin embargo, señaló que le preocupa la posibilidad en Santiago de la construcción de corredores y vías exclusivas, puesto que éstos requieren procesos masivos de expropiaciones y montos de inversión importantes lo que no está considerado en Chile. Al mismo tiempo, la forma de intervenir una ciudad con tanta complejidad requiere una gran planificación, lo que no ha estado a la orden del día en Transantiago.

Por lo tanto es aún más **grave la responsabilidad** de los técnicos del Transantiago, el Ministerio de Obras Públicas, y la Subsecretaría de Transportes, al **no haber influido, reflexionado o discutido lo suficiente** como para que sus jefes hubiesen adquirido mayor conciencia de la importancia de la infraestructura en el Plan.

Por otra parte, hay elementos de la infraestructura que no están claramente definidos. Se ha hablado de construir 280 Km de vías segregadas para lo que se requeriría hacer 1050 expropiaciones, pero también distintas fuentes informan distintas metas de kilómetros y distintas alternativas no cumplidas, lo que deja en evidencia que cuando se decidió el sistema troncal-alimentador no se evaluó ex ante y en profundidad lo que significaba el diseño para la ciudad y lo que significaría para los buses articulados no contar con las vías segregadas.

⁶⁴ El ex Subsecretario de Transportes Guillermo Díaz se reconoció responsable frente a la Comisión de haber subvalorado la importancia de la infraestructura. La misma responsabilidad fue reconocida por el ex Ministro Jaime Estévez: “Hay también -sin duda- deficiencias que son responsabilidad de quienes hemos ejercido como autoridades en el sector, como el atraso en la infraestructura, dificultades en la entrega de la información, deficiencias en la malla de recorridos y, principalmente, en mi opinión, el no haber regulado oportunamente por ley la posibilidad de intervenir las empresas cuando no cumplan lo sustancial de sus contratos”. Actas 27 y 29 de agosto.

⁶⁵ Gloria Hutt, Acta Comisión Investigadora 31 de julio

Sobre esto se requiere una mayor reflexión y una planificación cuidadosa. El ex Ministro Jaime Estévez manifestó sus dudas en relación a una masiva intervención en la ciudad cuando se hablan de los corredores segregados que faltan:

“Si efectivamente han hecho esa afirmación sobre la extensión de los corredores segregados, creo que es de una irresponsabilidad ciudadana infinita. Hacer 200 kilómetros de corredores segregados implica destruir esta ciudad. Aquí hay una ecuación entre la ciudad vivible y los corredores segregados, que genera una discusión. Cuando uno tiene 45 metros, no cruza de un lado a otro una calzada. Si se expropia Gran Avenida y se amplía en quince metros, se acabó la Gran Avenida. Ésa es la consecuencia. Y era una discusión que sí tenía con los ingenieros de transportes, quienes tienden a pensar en base a sus cálculos matemáticos: se trata de que el señor que vive en El Bosque llegue antes a Santiago. Mi opinión siempre fue que ojalá se pare en la Gran Avenida. La diferencia de construir metro -lo hice con la opinión en contra del ciento por ciento de los ingenieros en transportes- es que el metro por San Pablo va haciéndose por abajo, va teniendo bocatomas articulables con los colegios y los negocios del sector. ¡Lo otro significaba destruir y arrasarse con lo que es el desarrollo de la vida de San Pablo! Por mucho que lo afirme un ingeniero en transportes, me parece altamente discutible. ¿La ciudad requiere corredores segregados? Sí requiere algunos. ¿Cuáles son los que se pueden hacer? Ésa es la decisión política que hay que tomar.”⁶⁶

Las vías exclusivas, señalizadas con marcas o pinturas, no son respetadas y los buses articulados se están estropeando por no contar con vías apropiadas, por lo tanto es fundamental desarrollar un análisis serio al respecto, más allá de las soluciones de emergencia.

Pero **estos análisis o reflexiones no estuvieron presentes entre otros Ministros** miembros del Comité Transantiago. La actitud predominante fue la de haber cumplido la tarea encomendada negando toda responsabilidad.

La ex Ministra de Vivienda, **Sonia Tschorne** expuso que el Plan de Infraestructura para su período contemplaba US\$260 millones a través de concesiones, US\$193 de aporte privado y US\$66,6 millones de aporte estatal y que eso había sido cumplido.

El actual Subsecretario de Transportes, **Danilo Núñez**, como Coordinador del Transantiago, en diciembre 2005, expone haber cumplido la prioridad que se le encomendó de hacer más alto el paso bajo nivel de Bandera que tenía que terminarse en marzo antes de la llegada de los veraneantes.

El Ministro Eduardo Bitrán informó que las obras encargadas al MOP fueron cinco y se hicieron:

“Estas cinco obras fueron la siguientes: la estación de intercambio modal La Cisterna, el corredor Santa Rosa, Alameda-Vespucio, las estaciones de trasbordo para el Transantiago -24 de un total de 35-, la conexión vial Avenida Suiza-Las Rejas y la estación de intercambio modal Quinta Normal.”⁶⁷

⁶⁶ Acta 27 agosto

⁶⁷ Acta 5 septiembre

Agregando: *“Aun más, en la obra de la conexión vial Avenida Suiza-Las Rejas nos adelantamos tres o cuatro meses y en la construcción de la estación de intercambio modal La Cisterna tuvimos una demora de dos meses, básicamente debido a un problema en la internación de los equipos, porque todos eran importados, pero dentro de la magnitud de esa estación una demora de dos meses en los estándares normales del Ministerio de Obras Públicas es prácticamente haber cumplido”.*

Tanto **diseñadores** como **implementadores** son **responsables** de **subestimar** las necesidades de las **estaciones inter modales** para facilitar los trasbordos. El diseño original constaba con ocho estaciones intermodales y sólo hay una recién terminada en La Cisterna y que no estaba el 10 de febrero. El corredor segregado de Santa Rosa debió estar listo en agosto del 2006 y lo estará en mayo de 2008.

Dada la ausencia de institucionalidad, los **únicos responsables** de lo expuesto son los Ministros de Obras Públicas y Transportes y los Subsecretarios de estas carteras, es decir **Javier Etcheberry, Jaime Estévez, Sergio Espejo y Guillermo Díaz.**

Los buses carecen de terminales y se instalan en calles vecinales con la consiguiente molestia de sus habitantes que deben soportar ruido, contaminación y orines de los conductores que carecen de lugares de descanso. Cuando los vecinos reclaman son amenazados por los operadores de quedar sin servicio de transporte, mientras los conductores se sienten vejados por su situación.

10. El Administración Financiero

El 20 de septiembre de 2005, Transantiago contrató a un grupo de bancos que se establecieron como Consorcio. Éste, con fecha 29 de agosto de 2005 fue autorizado por el Ministerio de Transportes, a través de Oficio Ordinario N°3029, de subcontratar a **SONDA** como operador tecnológico del AFT, lo que constituyó un **error grave.**

El AFT estaría a cargo desde la recaudación de los recursos pagados por los usuarios, su distribución entre los proveedores de Transantiago hasta la emisión, distribución, administración, servicios de postventa y red comercial y carga de los medios de acceso que permitan a los pasajeros acceder a los Servicios Tecnológicos del Sistema que deberá proveer redes de comercialización, carga y recarga de medios de acceso, la provisión, instalación y mantenimiento del equipo y sistema de validación y cobro, la solución integral, el apoyo a la gestión de flota, redes de comunicación, la provisión del sistema de pago efectivo y el registro y contabilización de cuotas de transporte, plataforma de switch transaccional y clearing, plataforma de back office y la administración de los sistemas.

Pero se dio comienzo al 10 de febrero **sin que el AFT hubiese cumplido** con los componentes que le correspondía aportar al sistema, salvo la tarjeta BIP integrada, pero con escasos puntos de recarga. No había control de gestión de flota, botones de pánico, cámaras de seguridad y no funcionaban bien los validadores y el clearing.⁶⁸

Esto se debió a que SONDA no tenía experiencia y pese a que la decisión de contratarla fue del Consorcio de bancos que forman parte del AFT, el Ministerio de Transportes

⁶⁸ El 10F las especificaciones de ARENA, el software de gestión de flota aún estaban en portugués.

autorizó esta contratación. A juicio de ADITIVA⁶⁹ fue un **error adjudicar porque había un solo postor** que no reunía las capacidades. Más valía declarar la licitación desierta y convocar nuevamente siendo más exigente en la adjudicación.

Son pocos los proveedores en el mundo que logran manejar sistemas de esta magnitud y densidad de transacciones. Por ejemplo, el sistema financiero nacional no tiene más de 750 mil transacciones al día, en circunstancias que en este caso existen 10 o 12 millones de transacciones en el día, y parte importante de ellas, al menos el 50%, se concentra en las dos horas punta de la mañana, por lo tanto, el *back office* y el *backup* tecnológico informático que se requiere debe ser un sistema que no se puede caer.

El Estado de Chile no exigió en las bases de la licitación del AFT, cuya **responsabilidad** recayó en una primera instancia en el ex **Ministro Etcheberry** y posteriormente en las modificaciones del ex **Ministro Estévez**, que el **operador tecnológico** tuviese experiencia conocida, demostrada, de estar administrando, en alguna ciudad del mundo, un sistema de recaudación, validación y clearing, similar al de Santiago.

El Ministro **Jaime Estévez**, quien modificó las bases de licitación para que los bancos pudieran organizarse como consorcio, lo que a su juicio generaría un menor costo para Transantiago⁷⁰, lo explica así:

“A ella se presentaron los cuatro mayores bancos del país, Falabella y Sonda. Honestamente, con la información de que disponíamos en esa época, me pareció que era una gran noticia y que era lo más sólido que teníamos en el Transantiago. Sin embargo, la vida demostró después que eso no era así. Pero en ese momento parecía ser lo más sólido, porque teníamos todo el respaldo de la banca, de una empresa exitosa como Falabella y de Sonda, una de las mayores empresas de tecnología del país. Entonces, ¿qué razón podía esgrimir para decidir no adjudicar la licitación a ese consorcio? ¡Ninguna!”⁷¹

La **responsabilidad** del **sector privado** y el **grave incumplimiento** de contratos corresponde a los **bancos** que componen el **AFT**, a **Enrique Méndez**, Gerente General del AFT, pero especialmente a la empresa **SONDA** severamente cuestionada por su responsabilidad y su actitud frente a la Comisión a través de su dueño **Andrés Navarro**.

También quedó claramente establecido en la Comisión la **responsabilidad por el incumplimiento del AFT** de las **autoridades públicas** máximas del **Bancoestado** como: **José Luis Mandones**, Presidente de Bancoestado, **José Manuel Mena**, Presidente del AFT y Gerente del Bancoestado y de **Oscar González**, Gerente Planificación del Bancoestado.

⁶⁹ Exposición de Carachi frente a la Comisión, Acta 8 octubre

⁷⁰ “Creo que ése fue un gran error que se cometió en el diseño de las bases de licitación, me refiero a haber eliminado la restricción de colocaciones de los bancos, porque limitó la competencia y eliminó la posibilidad de que hubiera una suerte de amenaza permanente sobre el actual consorcio.” “Insisto en que ésa es una de las cosas que defino como error. En todo caso, fue una decisión adoptada por las más altas autoridades del Ministerio de la época.” Andrés Silva, Acta 7 de noviembre

⁷¹ Acta 27 de agosto. Hasta enero de 2005 existían 2 consorcios conformados por los bancos Chile y Bancoestado y por otra parte Santander y BCI, que acompañados por socios tecnológicos de experiencia mundial, habían demostrado interés en la licitación a la que se sumaba el banco BBVA. A esa fecha el límite de participación de mercado de los bancos que integraban los consorcios interesados, era de un 35% de las colocaciones totales del sistema. En febrero 2005, a solicitud de los propios bancos, se eliminó dicho límite, lo que permitió la estructuración de un único consorcio con los principales bancos del país, Bancoestado, Chile, Santander y BCI más CMR Falabella. Hubo un solo oferente.

Las instituciones financieras decidieron participar en este negocio por la oportunidad de establecer una relación comercial con un alto porcentaje de la población de Santiago, al cual hasta hoy los bancos no tenían acceso, alrededor de 4 o 5 millones de clientes de los segmentos de menores ingresos, pero tienen la **responsabilidad** en el **error** de haber contratado a **SONDA** como encargada del soporte tecnológico.⁷²

Las debilidades del AFT fueron evidentes casi un año antes de la Fase de Régimen, no se hizo nada al respecto y esta empresa aún no ha podido cumplir las obligaciones que emanan de su contrato y un año antes del 10 de febrero, el Ministro de Transportes, Sergio Espejo, ya estaba informado por la Fundación Chile y ADITIVA que el AFT no estaba en condiciones y no lo estaría el 10 de febrero, de cumplir sus contratos.

Luego de la publicación de la adjudicación el 20 de abril de 2005, el primer informe de la Fundación Chile, en minuta de 18 de mayo de 2005, dice: “Se advierte que éste (el operador tecnológico) es aún un equipo en formación, donde... el integrador no se hace presente.”

Los siguientes informes fueron expresando siempre que el AFT no estaba listo para cumplir con las bases de licitación. Ello se vio cuando se hizo una demostración el 25 de enero del software ARENA.

De esta manera, quedó también claramente establecido en la Comisión que un número de **técnicos de Transantiago**, encargados del seguimiento del AFT, son **responsables de no haber cumplido bien su labor de monitoreo y evaluación** y no fueron lo suficientemente proactivos para alertar a las autoridades en torno a lo que significaba este incumplimiento el 10 de febrero. Entre ellos se puede destacar la **responsabilidad** de: **Gibrán Harcha**.

El nuevo Presidente del Directorio del AFT tiene la ineludible responsabilidad de mejorar una gestión del todo reprobable, particularmente facilitando las modificaciones contractuales esenciales.

Por lo anterior no le parece a esta Comisión que sea consistente que el Gerente General del AFT, **Don Enrique Méndez**, se mantenga en su cargo, pues su presencia está íntimamente relacionada con el fracaso de la gestión del Consorcio bancario.

Al mismo tiempo, esta Comisión quiere establecer claramente su molestia por la negativa de los bancos privados del AFT a asistir a dar cuenta frente a la instancia fiscalizadora de su incumplimiento.

De su cumplimiento y buena disposición dependerá que el Estado no se vea obligado a resciliar parte del contrato con dicho Consorcio.

⁷²El Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras informó al Presidente de la Comisión Investigadora en Oficio N°230-07 de 16.11.2007, que las bases de licitación del Ministerio de Transportes y telecomunicaciones contemplaban como condición esencial para la adjudicación del proyecto, que la sociedad que se creara para efectos de actuar como administrador financiero, debía estar conformada pro bancos y constituirse como una sociedad de apoyo al giro, fiscalizada por esta Superintendencia.

11. El Plan Cortázar

Antes esta crisis, el Gobierno ha hecho un balance y está actuando para superar los problemas mencionados, pero hay algunos elementos que la crisis ha aclarado y que han generado el marco de la estrategia de solución.

El primer elemento a corregir fue aumentar el número de buses. Se concluyó que el número de buses definitivo que estaba contemplado en el sistema –de 5.100- era insuficiente, incluso agregando los 500 buses contemplados transitoriamente, con los cuales se tenía una flota de 5.600 buses. Según las estimaciones realizadas por el nuevo equipo del Ministerio de Transportes, encabezado por el Ministro René Cortázar, se requiere, a lo menos, 6.400 buses para lograr un buen funcionamiento del sistema.

Como un modo de anticipar la solución al problema del número de buses requeridos, ya que desde el momento en que se encarga un bus hasta que llega transcurren varios meses, se comenzó a usar buses interurbanos, única herramienta disponible para resolver los problemas de las personas más rápidamente.

Sin embargo, para poner más buses en el sistema había que cambiar los contratos, porque son los operadores los que traen los buses y quienes deben tener un contrato en que se comprometan a realizar esa gestión. Ello era crucial, pues se relacionaba no sólo con la existencia de los buses, sino con que estuvieran en las calles, sirviendo a las personas, y no en los terminales y, en efecto, el Ministerio comprobó que había un número insuficiente de buses en las calles y que no se sacaban todos los buses según indicaban los contratos.

Como se vio anteriormente, los contratos establecían un pago por demanda referencial, es decir, un pago fijo. Cada operador recibía una remuneración fija, independiente de cuántos pasajeros transportara o de cuántos buses sacara a la calle. Es natural que si un operador tiene una remuneración fija, y cada vez que saca un bus a la calle suben sus costos y disminuye su margen de ganancias, los incentivos se ubiquen del lado de que los buses no salgan a la calle y no de que lo hagan. Ése era el segundo elemento que había que corregir.

Se pagaba una remuneración fija, porque la tecnología disponible impedía el pago por pasajero transportado. Si bien los contratos, en su articulado permanente, indicaban que había que pagar por pasajero transportado, dado que no existía un mecanismo tecnológico para hacerlo en ese momento, el único mecanismo de pago posible era una remuneración fija al operador.

Por lo tanto, se buscó por la vía de los incentivos y de las sanciones que las empresas cumplieran con aquello que tenían comprometido en sus contratos. Al mismo tiempo, había que acelerar el proceso para que la tecnología necesaria estuviera disponible. Mientras eso ocurría se decidió aumentar las formas de control y fiscalización, aunque ésta era imposible, sólo una fracción de los buses tienen funcionando su GPS.

En resumen, no había incentivo debido a una carencia tecnológica, no se podía pagar por pasajero transportado y se carecía de mecanismos de control debido a otra carencia tecnológica, pues no existían los GPS que permitieran saber exactamente cuántos buses tiene en la calle cada operador. Por lo tanto, la tecnología pasaba a ser un elemento central en la superación de la situación actual.

Para ello, el Ministro Cortázar se reunió con todos los accionistas del AFT, los presidentes de los bancos y de CMR Falabella, para plantearles las dificultades que habían producido su incumplimiento de contrato. Se tomó el compromiso de acelerar este proceso y lo superaron en el mes de junio. Sin embargo, el Estado ha aplicado multas y otras sanciones al AFT por alrededor de 15 millones de dólares.

Pero se concluyó que era esencial renegociar los contratos, no sólo respecto de la cláusula transitoria referida a la demanda referencial –que se pudo corregir a partir de la primera semana de junio de 2007, porque a partir de ese momento se logró el pago por pasajero transportado y se eliminó el pago fijo-, sino también para introducir otras modificaciones en el contrato definitivo, debido al problema que significó la licitación por áreas geográficas para cada operador, que es la que le corresponde atender.

Cada operador en su área geográfica atiende un cierto número de personas, independientemente de la calidad del servicio que presta. Si un operador atiende 1.000 personas en su área geográfica, es probable que si hace pasar sus buses con una frecuencia de tres minutos atenderá a las 1.000 personas. Si sube la frecuencia a seis minutos, seguramente seguirá atendiendo a las 1.000 personas, porque éstas no tendrán una mejor alternativa para transportarse. En consecuencia, aunque al operador se le pagara por pasajero transportado, aún se mantenía el incentivo a no sacar todos los buses necesarios para prestar el servicio. Aunque su contrato diga que tiene que sacar los buses cada tres minutos, si lo hace cada seis minutos, va a llevar más o menos a los mismos pasajeros. Los pasajeros irán más incómodos, los tiempos de espera serán mayores, pero serán transportados y generarán el mismo ingreso al operador.

Para solucionar eso, el único mecanismo es la aplicación de multas al operador, pero la estructura de multas establece que se puede sancionar al operador por incumplimiento, pero cuando se llega a 6.000 unidades de fomento, esto es, alrededor de 120 millones de pesos, se produce la caducidad del contrato y si se llega a ese techo, se caduca la concesión y quien mantiene la operación del sistema hasta la nueva licitación era el mismo operador caducado.

Por ello se envió el proyecto que crea el Administrador Provisional, ya aprobado en ambas Cámaras, que es la instancia que administrará la línea hasta la nueva licitación. Esto significa que no será el mismo operador quien quede a cargo del manejo de la línea hasta la nueva licitación. Será el Administrador Provisional y ello hará posible aplicar la norma de los contratos que permite la caducidad de las concesiones.

Las modificaciones a los contratos se centraron en:

1. Adecuar horarios de operación.
2. Incrementar el número de buses. Había que cambiar los contratos para que allí estuviera establecida la nueva flota y se pudiera encargar los buses.
3. El pago según el grado de cumplimiento del programa de operaciones.
4. Incentivo al mejor servicio y a la reducción de la evasión.
5. Incentivo a la regularidad. No sólo se trata de que el operador tenga los buses en la calle, sino que lo haga con regularidad, con distancia entre uno y otro, para evitar tiempos de espera excesivos para las personas.

En los contratos también se hizo un segundo cambio para asociar más el servicio a las personas. Se pasó desde un sistema de pago por pasajero basado en un ingreso

garantizado que se ajustaba, de un 90 por ciento, a un ingreso que se ajusta en el tiempo, de 65 por ciento.

En seguida se decidió establecer nuevos y mejores recorridos, porque había áreas insuficientemente atendidas, mal cubiertas, situaciones de trasbordos innecesarios. Por ejemplo, si hay dos áreas geográficas colindantes y el hospital se encuentra a 2 mil o 3 mil metros del margen de esa área, las personas que viven en la comuna colindante, cuando tengan que ir a ese hospital, como las áreas concesionadas son áreas geográficas, no pueden hacerlo en un bus directo desde el lugar en que ellos se encuentran, porque penetran más de 800 metros en la otra área de concesión y eso no es posible, a no ser que el operador que ha sido "invadido" con el recorrido lo acepte voluntariamente. Entonces, las personas tienen que tomar un alimentador, después un trocal, otro troncal y un alimentador para llegar al hospital, en circunstancias de que respecto de ese hospital, que puede estar a 2 mil o 3 mil metros, con un recorrido directo se resolvería el problema de inmediato.

Hubo que hacer los cambios en recorridos, pero éstos dependían de la voluntad del operador afectado y del operador que presta el servicio para que el recorrido pudiera aplicarse. Hay listados de recorridos necesarios, desde el punto de vista social, pero imposibles de implementar por los contratos.

Desde el primer plan operacional del 10 de febrero, hasta el cuarto plan que hay desde el 10 de noviembre, ha aumentado 18 por ciento el número de nuevos servicios y 23 por ciento el número de kilómetros. En muchos servicios instalados, se extendieron recorridos o hubo nuevas conexiones.

Los nuevos recorridos y servicios siempre deben tener el consentimiento tanto del operador que prestará el servicio, como del operador afectado por él. Es el único modo de poder aplicar y darle forma a los servicios, lo cual agrega complejidad a una política de transporte.

Se está analizando con los operadores la posibilidad de cambios contractuales, en los que se establezca que un operador tenga un área de concesión y un contrato que le dé derecho a atender y percibir los ingresos de los pasajeros servidos en esa área. También se podrá hacer un recorrido punta a punta que pase por varias áreas de concesión, pero con la condición de que cuando haya operadores que pierdan y otros que ganen, exista un mecanismo a través del cual se produzcan las compensaciones respectivas de modo de que el valor de la concesión de cada cual no se vea afectado, porque el ministerio o el Gobierno decidió cambiar un recorrido para atender a una determinada población.

Esto dice relación con el diseño del sistema y con la capacidad de adaptarlo en el largo plazo. Aunque se sacaran todos los buses a la calle, aunque se contara con toda la tecnología, la infraestructura, los contratos con números de buses adecuados, si se está con un sistema congelado, en términos de su estructura de recorridos y los únicos cambios que pueden ocurrir es al interior del área de concesión, el sistema no tendría la capacidad de adaptarse adecuadamente hacia el futuro.

También, se fue implementando aquellos aspectos que no estaban funcionando con normalidad. En particular, se ha ido asegurando que se incorpore la tecnología que resulta indispensable para un buen funcionamiento del sistema y se ha establecido un programa de inversiones en corredores segregados y otros aspectos de la infraestructura.

Se han construido 5.200 paraderos, en enero había 3 mil y en la actualidad hay 8.200. Es decir, en todos los lugares donde es posible construir un refugio frente a la lluvia están los paraderos, excepto 413 paraderos municipales, pues algunos municipios solicitaron construir sus propios paraderos. A fines de este año habrá 110 zonas pagas. Se han construido estaciones de trasbordos, la construcción de corredores está en proceso y, a partir de fines de noviembre y principios de diciembre, se hará un esfuerzo en vías segregadas y exclusivas, para aumentar la velocidad y no depender sólo de la existencia de corredores segregados que para su construcción van a requerir de un período más largo de tiempo.

A diciembre habrá 6.400 buses, se ha alcanzado hasta ahora un sistema de *clearing* que permite que no se pierdan las transacciones, aunque todavía no tiene estándar bancario, lo que ha permitido, desde junio, alejarse del pago por demanda referencial y empezar a pagar por pasajero transportado. También ya hay un sistema de GPS que funciona en la flota en su conjunto. Aún no hay gestión de flota, lo que constituye una tarea pendiente clave para contar con una frecuencia regular de los buses y, por tanto disminuir los tiempos de espera.

Se ha estado elaborando con los operadores y los proveedores tecnológicos un sistema transitorio que permita que el operador vea todos los buses en un eje y que, con algún mecanismo de comunicación con el conductor, pueda informarle que tiene que acelerar o detenerse, de modo de mantener la regularidad.

Cualquiera sea el modelo final de transportes que se desee establecer se requiere de: más buses, mejor tecnología, contratos que incentiven que los buses salgan a la calle, mejor infraestructura e información. Por eso, afirmó el Ministro Cortázar frente a la Comisión *“tengo la convicción de que al construir esta solución hacia delante es clave no buscar “la solución” ni el modelo cerrado, no tratar de aplicarlo todo de una vez y decir: ahora la solución es b), sino ir construyéndolo y aplicando las soluciones, ir aprendiendo del proceso y corregir lo que tenemos, porque lo que ya tenemos es otro Transantiago; no es el original”*.⁷³

12. La situación actual

1. La decisión de transformar y modernizar el sistema público de transportes de la ciudad de Santiago era un desafío ineludible e indispensable. El antiguo sistema, que en realidad no era un sistema, se encontraba en una crisis profunda. El Gobierno del Presidente Lagos se propuso esta trascendental reforma y el Gobierno de la Presidenta Bachelet asumió esta tarea.
2. El modelo y la estrategia de transformación que en concreto se empleó provocó el sufrimiento y el daño a la vida de los habitantes de Santiago que hacen uso del transporte público.

Los errores de la puesta en marcha prematura, las serias insuficiencias en la implementación y las profundas inconsistencias de diseño, provocaron esta crisis del Plan Transantiago.

⁷³ Acta 21 de noviembre

Los expertos, las autoridades del transporte y las autoridades políticas involucradas tienen una clara responsabilidad política y técnica en esta seria consecución de problemas. Los Bancos y los operadores que no cumplieron los contratos tienen también una gran responsabilidad.

3. La puesta en marcha el 10 de febrero fue un gran error. No se contaba con las condiciones mínimas para que el sistema de transporte funcionara con efectividad y hubo antecedentes y voces que debieron ser escuchadas.

El sector privado no estuvo a la altura del desafío y de sus compromisos. El Administrador Financiero y la empresa SONDA no cumplieron con el sistema de cobro ni con el soporte tecnológico. Las empresas operadoras de buses no sacaron los buses contratados, ni cumplieron con las frecuencias.

Las entidades públicas de transporte no evaluaron con rigor el escenario real de la partida y las consecuencias que provocaría, confinado, ingenuamente, en las empresas de los operadores privados.

La puesta en marcha en esas condiciones puso en evidencia, y profundizó, las debilidades e inconsistencias del diseño e implementación de este nuevo sistema de transporte.

4. La ausencia de una institucionalidad metropolitana de transporte público es una insuficiencia política grave.

La transformación radical de un sistema de esta complejidad y su funcionamiento eficaz, exige una capacidad pública de envergadura. Esta situación es especialmente necesaria para asegurar la organización y coherencia de un modelo de transporte basado en operadores privados monopólicos.

Esta carencia es, antes que nada, una debilidad conceptual del diseño político global de una política pública de estas características.

5. El financiamiento de la tarifa y la infraestructura no podía limitarse a los pagos de los usuarios.

Las restricciones financieras llevaron a la postergación de gran parte de la infraestructura y el ajuste de los costos a la tarifa planteada por la vía de disminuir artificialmente el tamaño de la flota de buses.

El nuevo modelo de transportes para Santiago requiere de un modelo de subsidio y su ausencia genera insuficiencias e inconsistencias graves.

Esta debilidad es también conceptual y condiciona, seriamente, el diseño y la implementación.

Los asesores y analistas tienen la principal responsabilidad en estas debilidades. Desarrollaron estudios que no consideraron todas las variables y no asumieron las complejidades de los primeros tres o cuatro años de un nuevo sistema. La lógica contraria a los subsidios, predominante en el Ministerio de Hacienda, limitó la discusión del problema.

6. La malla de recorridos, el sistema de gestión de flota, los sistemas de trasbordo y la velocidad de los buses no estuvieron adecuadamente diseñados ni implementados.

La malla de recorridos no consideró adecuadamente los movimientos de la ciudad, tanto en el diseño de los alimentadores como de los troncales.

Esto se agudiza con la ausencia de un sistema de gestión de flota que asegurara las frecuencias efectivas.

Los excesivos trasbordos y la mala calidad de ellos han sido una fuente de grandes molestias en los usuarios.

La baja velocidad de los buses ha obligado a aumentar la cantidad de éstos y los tiempos de traslado no disminuyen.

Estas insuficiencias se explican por estudios hechos sobre la base de supuestos que no recogían adecuadamente la realidad y por opciones político técnicas que no se evaluaron correctamente. Los desequilibrios en los contratos y las rigideces de las zonas monopólicas reflejan grandes debilidades.

7. Chile no cuenta con un sistema de formulación, implementación y control de programas públicos de este nivel de complejidad y riesgo.

No existe un sistema de evaluación ex-ante de políticas de este nivel de complejidad.

El modelo de evaluaciones sectoriales, de inversión y de consistencia, está básicamente centrado en los resultados ex - post. Las opciones previas dependen de los expertos que las diseñan y de las autoridades que las calibran. No existe un método a la altura de programas como el Transantiago.

El Parlamento no cumplió adecuadamente su rol fiscalizador en los cinco años en los cuales aprobó el Presupuesto para el Plan, ni tampoco midió las implicancias y riesgos de esta transformación. Hubo intentos de cuestionar aspectos parciales, pero el Parlamento no contaba con los instrumentos ni capacidades institucionales para detectar la envergadura del problema.

Esta carencia es responsabilidad de todo el sistema político nacional y no se refiere sólo al transantiago, aunque éste puso en evidencia esta enorme debilidad.

8. Consideramos que uno de los descuidos más importantes del Plan tiene relación con el hecho de no considerar ningún tipo de reparación ni reconversión industrial de los pequeños propietarios que fueron desplazados de su actividad. A diferencia de 1991 cuando mediante la ley 19040 el Estado abrió un poder comprador para que los propietarios de los buses que salían de circulación pudieran recuperar parte de su inversión.

Además, muchos de los trabajadores del sistema antiguo de transporte han quedado marginados del sector en el que se desarrollaron laboralmente por años y actualmente se encuentran en situación económica y social notablemente

desmejorada. Por ello, proponemos que el Estado establezca mecanismos que permitan que estos trabajadores chilenos tengan la oportunidad de salir de la situación antes descrita. Es menester, entonces, que estas acciones consideren alguna reparación y programas de reconversión laboral.

13. Algunas propuestas de acción

1. Un desafío nacional

La transformación del sistema de transporte público de Santiago, el rediseño del Plan Transantiago y la corrección de las insuficiencias e inconsistencias es un desafío de todos los sectores del país.

El daño e incomodidad que han sufrido, y siguen sufriendo, muchos santiaguinos obliga a sumar esfuerzos y capacidades para superar esta situación. A estas alturas hacer del problema de los santiaguinos una fuente de pequeñas ventajas políticas sería mezquino e improductivo.

En aras de la solución de problemas, proponemos constituir un Consejo Asesor del Ministro René Cortázar con representantes político-técnicos de todos los sectores nacionales.

2. Una Institucionalidad Metropolitana de Transporte

Es indispensable crear por Ley, al más breve plazo, una institucionalidad metropolitana de transporte.

Esta institucionalidad debe contar con las facultades, recursos humanos y materiales y capacidad técnica idónea para asumir esta tarea.

El Proyecto de Ley que presentó el 13 de junio de 2007 el Ministro René Cortázar debe ser tramitado con urgencia, y perfeccionado, a la luz de la experiencia y reflexiones acumuladas.

La Cámara de Diputados debe asumir esta responsabilidad.

3. Rediseño estructural de las mallas de recorridos, disminución de trasbordos y aumento de la velocidad de los buses

El Ministro René Cortázar ha dado pasos muy importantes en la modificación de contratos e incentivos. En la actualidad intenta incorporar un sistema de compensaciones entre zonas monopólicas para que acepten penetración de recorridos de unidades de negocios aledañas.

La ciudad requiere nuevos troncales, y vías especiales, que den cuenta de puntos de alta demanda insatisfecha y de los excesivos trasbordos. Los movimientos hacia los principales mercados de trabajo (centro, barrio alto) deben ser rediseñados.

Las horas no punta de mediodía, las noches y los fines de semana deben ser replanteados para asegurar un servicio apropiado. El modelo de subsidio deberá crear incentivos especiales para estas horas y días. Es necesario fiscalizar el cumplimiento de los contratos a esas horas.

El sistema de gestión de flota y de cumplimiento de frecuencia debe enfrentarse a la brevedad y sin ilusiones.

Finalmente, es indispensable que el rediseño de la malla de recorridos contemple estudios, relación con las autoridades municipales y relación con la ciudadanía.

Proponemos abrir una consulta ciudadana en las distintas comunas de Santiago sobre elementos del rediseño.

4. Establecer un subsidio

El Plan Transantiago está desfinanciado por :

- i. alta evasión, probablemente mayor a la que se reconoce públicamente
- ii. suspensión de cobros
- iii. aumento del número de buses
- iv. aumento del precio de los combustibles
- v. costos de instalación del nuevo sistema

Se estima aconsejable que el Estado lance una fuerte campaña de fiscalización por el pago de tarifa.

El Ministro René Cortázar planteó al Parlamento que en abril presentará un Proyecto de Ley que asumirá el fondo de los problemas de financiamiento del nuevo sistema y las eventuales compensaciones regionales.

La Comisión estima que esa propuesta debe contener un modelo de subsidio a la tarifa que junto con hacerse cargo de los desequilibrios entre costos e ingresos, asegure un mejor servicio en los períodos menos rentables.

Dada la complejidad que conlleva la gestión de un sistema de transporte público para una ciudad como Santiago y los problemas observados desde el punto de vista del control de la flota en el Transantiago, es menester dejar establecido que tanto los usuarios del sistema como el Estado de Chile necesitan certezas respecto de que los recursos que se entreguen por la vía de subsidios redunden en un mejor servicio para quienes utilizan cotidianamente este sistema de transporte.

Para el cumplimiento de lo antes expresado, en relación con el AFT y el sistema de Control de Gestión de Flota, se requiere urgentemente estudiar fórmulas que caucionen dicho objetivo.

5. Terminar contratos cuando no se cumplan

Los operadores de troncales y alimentadores que no cumplen con los recorridos, frecuencias, terminales, limpieza de máquinas, contratos de conductores deben ser advertidos que se demandará el término de los contratos. Las señales deben ser claras y el primer operador que incumpla sistemáticamente los contratos debe tener claras las consecuencias de tal actitud.

El AFT lo ha hecho muy mal. Presentaron a la licitación un sistema de cobro y de soporte tecnológico. El sistema de cobro está funcionando de manera elemental. El soporte tecnológico no funciona con gestión de flota.

De no acaecer esto en el más breve plazo, proponemos que se demande el término de esta parte del contrato con el AFT por su prolongado incumplimiento y que reciba las sanciones máximas. No se les puede seguir esperando. Deben asumir el mismo costo que han pagado los santiaguinos y el Estado.

6. Crear sistemas de evaluación previa de programas públicos de mayor complejidad

El Parlamento debería concordar con el Gobierno la contratación de un estudio de modelos de evaluación ex – ante de programa públicos en otros países.

Paralelamente podría constituirse una Comisión Especial de la Cámara de Diputados que proponga un modelo para Chile, considerando los programas más complejos.

7. Asistencia a comisiones

La Comisión se encontró con la situación de que por Ley las empresas privadas no están obligadas a aceptar la invitación de Comisiones de la Cámara de Diputados. Sin embargo, se estima necesario estudiar un cambio en este reglamento.

Las empresas privadas, como ocurre en el caso del AFT, que mantienen contratos de gran envergadura con el Estado, que están pagadas con recursos del Estado, deberían estar obligadas a asistir a este tipo de invitaciones .

8. La situación laboral

Hacer un análisis de la situación de los trabajadores:

- los que quedaron sin trabajo del sistema antiguo
- los conductores actuales

Ver la posibilidad de reconversión y capacitación de los trabajadores que quedaron sin empleo y fiscalizar el cumplimiento de contratos de los actuales conductores de Transantiago y sus condiciones laborales.

Al mismo tiempo analizar la actual situación de los antiguos microbuseros que perdieron su fuente laboral de manera que los organismos correspondientes del Estado vean la forma de elaborar algunos planes de reparación y reconversión de este sector en conjunto con sus organizaciones.