

ALIANZA POR CHILE

**COMISIÓN
INVESTIGADORA
DEL
TRANSANTIAGO**

CONCLUSIONES

DICIEMBRE 2007

INDICE

Capítulo I

Etapa de Diseño	Página
1. Origen del nuevo Sistema de Transportes	4
a. ¿Cuándo nace Transantiago?	4
b. Sistema Antiguo	6
c. Plan de Transporte Urbano de Santiago (2001 - 2010)	9
d. Institucionalidad al inicio de la reforma	11
e. “Transantiago”: promesas esenciales del proyecto.	12
2. Modelo Troncal - Alimentador	15
3. Escenarios del Transantiago	18
4. Estudios y Asesoría en la etapa de diseño	21
5. Rol de SECTRA y desarrollo del modelo	23
6. Participación Ciudadana: Usuarios y Municipios	26
7. Infraestructura y desarrollo de las inversiones	29
8. Integración del Metro	39
9. Sistema Tecnológico del Transantiago	42
10. Cambio Cultural y Sistema de Información	46
11. Bases de Licitación	49
12. Institucionalidad del Transantiago	63

Capítulo II

Etapa de Implementación

1. Inicio del Plan Transantiago: 22 de Octubre 2005	69
2. Implementación de una sola vez o por etapas	72
3. Efectos sobre los operadores y empresarios del Sistema Antiguo	75
4. Estudios y Asesorías en la Etapa de Implementación	78
5. Prevenciones, Advertencias y Riesgos	80

Capítulo III

Etapa de Ejecución

1. 10 de Febrero 2007	94
2. Fiscalización del cumplimiento de los contratos	110
3. El colapso del Metro	114
4. Daño Social	118

Sección Segunda: Responsabilidades 123

- I. Responsabilidades Individuales
- II. Responsabilidades Colectivas
- III. Responsabilidad Funcionaria

Sección Tercera: Propuestas de Solución para el Transantiago 127

Anexo N°1: Cuadro de Responsabilidades Individuales 131

Anexo N°2: Responsabilidad de los Presidentes de la República 146

Capítulo I

Etapa de Diseño

1. Origen del nuevo Sistema de Transportes

a. ¿Cuándo nace el Transantiago?

El Transantiago - entendido como la reforma al sistema de transporte vigente en el año 2000 - nace como consecuencia de los diversos estudios y las distintas aproximaciones que asesores del Gobierno del Presidente Ricardo Lagos hicieron en los inicios de su gestión tendientes a sentar las bases de la reforma al sistema de transporte público.

Dentro de los antecedentes recogidos en la etapa de investigación de la Comisión, resulta determinante lo señalado por Marcelo Farah en la 20ª Sesión, celebrada el 1 de Octubre de 2007:

“Cuando comenzó el Gobierno del señor Ricardo Lagos, **Matías de la Fuente fue nombrado jefe de gabinete del Presidente de la República.** Conversamos en varias ocasiones y le hice ver que consideraba que el camino que estaba siguiendo el Gobierno respecto del plan de transporte urbano para Santiago era equivocado. (...) En algún momento, Matías me preguntó cómo lo haría yo. Le pedí que me diera dos semanas para responderle, tiempo durante el cual preparé un borrador de mi visión, que luego le presenté. Él me dijo: **“Bueno, déjalo hasta aquí; yo me encargo.** (...) ahora, respecto de la idea misma, he conversado con Matías con posterioridad, por lo que sé que no reconoce autoría respecto de los detalles de cómo se armó todo. Pero, en mi opinión, **él tuvo una participación importante en la idea de crear la unidad y en que eso ocurriera.** ¿Qué tan importante fue? Habría que preguntárselo a él. (...) Cuando Carlos Cruz llegó al **Gobierno le pidió a cuatro personas que elaboraran un documento sobre el tema: Germán Correa, Sergio González Tagle, Eduardo Abedrapo y Sergio Solís.** (...) Ese documento era una especie de base fundacional muy general para lo que luego sería el plan de transporte. En todo caso, es indudable que había un abismo que recorrer entre el contenido de ese documento y lo que es un plan detallado de transporte.”¹

Estas declaraciones se complementan con las entregadas por Germán Correa, quien asumió - por decirlo de alguna manera - la autoría del Transantiago y los fundamentos fundacionales de la estructura que posteriormente se desarrollaría:

“Este plan partió de una propuesta global que tengo en mi poder y que se llama **“Política y plan de transporte urbano para Santiago 2000-2010”**, PTUS, cuya primera etapa es el programa de modernización del transporte público, parte de un planteamiento vital, la

¹ Marcelo Farah, Acta sesión 20ª

indisoluble relación entre el desarrollo de la ciudad y el transporte urbano, el transporte público en particular.(...) **El 2000, cuando asumió el nuevo gobierno, el ministro Carlos Cruz convocó a un grupo de cuatro personas para que lo ayudáramos con el tema del transporte urbano y público.** Ahí surgió el comité que hicimos esta propuesta en agosto de 2000. **Era fundamentalmente conceptual,** pese a que revisamos muchísimos estudios, pedimos algunas modelaciones a la Sectra, realizamos *focus group*, tuvimos talleres con economistas, arquitectos, asesores técnicos de los transportistas y operadores.”²

“Esto viene de mucho antes. **Nosotros hicimos la propuesta para el caso de Santiago, es decir, el equipo que me tocó encabezar, donde estaban los señores Sergio Solís, Sergio González Tagle y Eduardo Abedrapo,** que están consignados en el documento que acabo de entregar al señor Presidente, en la propuesta de Transporte Urbano para Santiago 2000-2010. Hicimos esa propuesta, recogiendo el aprendizaje internacional sobre esta materia.”³

Conclusión: Conforme a los antecedentes recibidos por la Comisión y el testimonio directo de participantes que presentaron declaración ante esta instancia, se puede concluir que el Transantiago tiene sus orígenes en la decisión del Ejecutivo de transformar el sistema de transporte público de Santiago. Es una idea que comienza a materializar el Jefe de Gabinete de la Presidencia y que se concretó en la creación de grupos de trabajo y asesoría para sentar las bases del futuro sistema, encargados por el entonces Ministro de Obras Públicas (Abril 2000). Posteriormente, la idea se materializa en el llamado Plan de Transporte Urbano (Octubre 2000).

Se concluye que el Transantiago es una idea que surge y se concreta a partir del círculo más cercano de la Presidencia de la República y que a partir de ese momento, la desarrolla principalmente el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Asimismo, se concluye que el Transantiago fue una política pública de planificación centralizada que fracasó en el logro de sus objetivos, precisamente, por concentrar la definición del modelo y la asignación de atribuciones en el Estado, sin tomar en cuenta la experiencia que por más de 30 años había acumulado el sistema privado vigente. Si bien el antiguo esquema tenía una serie de externalidades negativas, cumplía la principal función del transporte, esto es, movilizaba a los usuarios a sus destinos en un tiempo razonable y a un costo autosustentable.

² Germán Correa, Acta sesión 3ª

³ Germán Correa, Acta sesión 4ª

b. Sistema Antiguo

No existen dos opiniones sobre el sistema de transporte antiguo. El sistema era malo y si bien cumplía su función principal, las externalidades negativas impactaban gravitadamente en el funcionamiento de la ciudad. Es indudable que Santiago requería de modificaciones sustanciales para brindar un sistema de transporte adecuado. Los principales problemas se enfocaban en:

Congestión: El sistema tenía un parque de vehículos de locomoción colectiva que promedió los 8.500 buses, cifra que en su última etapa, se había estabilizado en 7.000 maquinarias. La cantidad de buses, sumado a recorridos largos que se cruzaban entre sí, generaba un panorama caótico en muchas calles de la capital.

“El exceso de buses que circulaban con escasos pasajeros y que ocupaban parte importante de la red vial, particularmente en las horas fuera de punta –lo que en círculos periodísticos se denominó “la marea amarilla”–, junto con la escasa mantención de los buses y su lenta renovación en el tiempo, contribuyeron a agudizar los graves problemas de congestión y contaminación en la ciudad de Santiago.”⁴

Contaminación: La situación medioambiental de Santiago no era de las más auspiciosas. Las emisiones que generaban los buses y el número que representaban, afectaban directamente a la calidad del aire de la ciudad. Asimismo, era considerable el impacto que la congestión ocasionaba en la contaminación acústica de la ciudad. Por lo tanto, se decidió que los nuevos buses cumplieran con las más estrictas normas internacionales de emisiones.

“Las vueltas de recorrido eran del orden de 40 o de 80 kilómetros y sus únicos momentos en que completaba su número de pasajeros era en la pasada por el centro y existían recorridos que iban desde Renca a Peñalolén o desde San Bernardo a La Dehesa, cruzando todo Santiago, con inefectividad y **con una contribución muy fuerte a la contaminación**, con recorridos extraordinariamente largos, sin reducir las condiciones de inseguridad o de insatisfacción de los pasajeros.”⁵

Inseguridad: La competencia desenfrenada por pasajeros, los incentivos inadecuados que tenían los conductores y los riesgos que implicaba el que los buses manejaran sus recursos económicos, generaba una alta sensación de inseguridad en la sociedad.

⁴ Henry Malbrán, Acta Sesión 2ª

⁵ Jaime Ravinet, Acta sesión 21ª

“En todo caso, se debe tener presente que estoy hablando del pago por pasajero al prestatario del servicio, porque, a la vez, era absolutamente contrario de los “caza pasajeros”, esto es, de los chóferes que ganaban en función de los boletos cortados, **porque eso traía inseguridad, conflictos, carreras, lentitud, etcétera. Es decir, la esencia del sistema era ése.**”⁶

“Además, existían graves problemas de seguridad para los usuarios, puesto que **se producía una competencia agresiva para capturar pasajeros**, puesto que los ingresos, tanto de operadores como de los conductores, dependían de la cantidad de pasajeros que captaban, y como había una sobreoferta de buses, **había una competencia agresiva que generaba enormes problemas de seguridad para los usuarios. No es difícil recordar la cantidad de accidentes que se producían por este motivo; la famosa guerra por tomar pasajeros en las calles era una suerte de ley de la selva en la ciudad entre distintos servicios de buses de transporte público.** Es decir, la cantidad de buses estaba sobredimensionada. (...) Además, **había problemas de seguridad ciudadana muy importantes** que tenían que ver con la manera en que se recaudaba el dinero en los servicios, puesto que **el dinero recaudado permanecía en los buses, lo que significaba un incentivo permanente para sufrir asaltos y otros delitos que se hicieron comunes en el transporte público.**”⁷

Atomicidad: Una de las críticas más recurrentes era la fuerte atomización en el esquema propietario de los buses. La existencia de más de 3 mil microempresarios contribuía a la desorganización y dispersión de las responsabilidades y asimismo, a la incapacidad de poder coordinar y controlar el adecuado funcionamiento del sistema.

“Para contextualizar lo que fue la etapa de implementación, recordemos que su hito más importante era la **empresarización del sistema de transporte público.** La idea era **desatomizar dicho sistema, que antes estaba basado en 120 empresas o asociaciones que trabajaban con 3 mil empresarios, en que más del 90 por ciento de los cuales eran micro y pequeños empresarios. El sistema pasa a ser manejado por diez empresas que administran catorce unidades de negocio.**”

Pero un cambio tan trascendental no podía hacerse de un día para otro sin considerar la opinión de la gente y la experiencia de años de un sistema. **Es así, como se desechó una malla de recorridos probada y corregida por más de 30 años, establecida por los operadores según las necesidades de los usuarios, para entregar su diseño a un modelo matemático.**

Es decir, **el Transantiago en lugar de optimizar el sistema por medio de la corrección de externalidades, decidió hacer borrón y cuenta nueva, destruyendo una malla de recorridos que había costado años construir y perdiendo la confianza de los usuarios en el sistema.** Ello dio lugar a empeorar no sólo el sistema de superficie, sino también el Metro, que colapsó

⁶ Jaime Ravinet, Acta sesión 21^a

⁷ Henry Malbrán, Acta sesión 2^a

debido a que los usuarios se volcaron al único sistema existente que era estable, con estaciones, rutas y horarios conocidos.

Este fracaso incentivó a los usuarios a aumentar el uso del automóvil particular, aumentando los niveles de congestión y contaminación y a desarrollar un transporte informal para cubrir un nicho de demanda insatisfecha, que no era cubierto por el Transantiago.

Conclusión: De los antecedentes recibidos por la Comisión, es posible determinar que existe y se mantiene, un diagnóstico negativo respecto del sistema antiguo de transporte público. Las principales deficiencias que lo caracterizaron fueron: la alta congestión en las calles, la elevada contaminación y la inseguridad en cuanto a la operación de los buses y el manejo financiero de las recaudaciones.

Sin embargo, en ningún caso, las deficiencias del antiguo sistema justificaron por sí solo el cambio implementado, toda vez que el nuevo sistema no implicó mejoramiento alguno. Al contrario, de todos los antecedentes recopilados por esta Comisión, se concluye de manera irrefutable que el nuevo sistema, como se ha dicho, carece de la principal función que debe cumplir un modelo de transporte público, esto es, movilizar a los usuarios adecuadamente. Ello implica, entre otros elementos, contar con recorridos diseñados pensando en los usuarios, una flota de buses suficiente que pueda hacer frente a la demanda del transporte, tiempos de viaje y espera en paraderos regulares y por último, una calidad de servicio mínima que respete la integridad física y psíquica de los usuarios.

La principal conclusión que surge una y otra vez, es que el nuevo sistema, en vez de encargarse de corregir las externalidades negativas del sistema antiguo, emigra de aquel y lo reemplaza por completo, desechando una malla probada y construida sobre la base de una experiencia de más de 30 años de servicio a la población. Este aspecto es fundamental para entender el origen del problema: Transantiago no se construyó desde la gente, sino que desde un modelo teórico alejado completamente de la realidad de Chile y de su gente.

c. “Plan de Transporte Urbano de Santiago (2001 - 2010)”

La idea fundamental que toma fuerza a partir de los grupos asesores es la conformación del PTUS, Plan de Transporte Urbano de Santiago. Este proyecto tiene por objeto plantear soluciones a los principales problemas que afectan al sistema de transportes en esa época, los graves riesgos que representaba el sistema imperante y los cambios en la participación modal del transporte público.

Los objetivos del plan fueron⁸:

- Mantener y eventualmente aumentar la participación del transporte público en la partición modal.
- Hacer operar el sistema en red.
- Reducir la longitud promedio de los viajes.
- Estimular y facilitar los viajes no motorizados.
- Disminuir el aporte del transporte público a la contaminación atmosférica.
- Mejorar la seguridad del Sistema de Transporte.
- Modernizar la institucionalidad del sector a nivel metropolitano.

Su principal función es reaccionar ante la baja participación modal que venía mostrando el transporte público en la última década y de paso, aprovechar la oportunidad para hacer los cambios significativos que requería el sistema de transporte de la capital.

Sin entrar en detalles, el PTUS establece los lineamientos generales del futuro Transantiago, entre éstos, la existencia de operadores por troncales y alimentadores, la integración tarifaria de los distintos medios de transporte, la empresarización de los microempresarios de buses y la incorporación de sistemas de gestión y control de las frecuencias.

“El 2000, cuando asumió el nuevo gobierno, el ministro Carlos Cruz convocó a un grupo de cuatro personas para que lo ayudáramos con el tema del transporte urbano y público. **Ahí surgió el comité que hicimos esta propuesta en agosto de 2000.** Era fundamentalmente conceptual, pese a que revisamos muchísimos estudios, pedimos algunas modelaciones a la Sectra, realizamos *focus group*, tuvimos talleres con economistas, arquitectos, asesores técnicos de los transportistas y operadores. Es decir, tuvimos un proceso bastante participativo y **al final de eso hicimos esta propuesta más bien conceptual, señalando la necesidad de hacer una serie de estudios para poder diseñar lo que venía en el caso de que eso fuese aprobado.**”

⁸ Plan de Transporte Urbano de Santiago (2001 – 2010), Germán Correa.

Comisión Investigadora del Transantiago

En noviembre de 2000, esto fue aprobado por el Comité Interministerial Ciudad y Territorio y, en diciembre, el Presidente Lagos la aprobó como política oficial de gobierno.⁹⁹

Es a partir de esta propuesta conceptual que, luego de la aprobación del Presidente Lagos como política oficial del gobierno, es que se comienzan a realizar los estudios y modelaciones que fueron determinando el futuro Transantiago.

Conclusión: Los antecedentes y testimonios de los invitados permiten concluir que la base teórica y conceptual sobre la que se construye Transantiago es el Plan de Transporte Urbano 2000 - 2010 (PTUS), que contenía las modelaciones iniciales y supuestos básicos sobre los que se construiría el futuro plan. Este marco teórico, es adoptado como política oficial en Diciembre de 2000, por mandato del Presidente de la República y desde ese momento, empieza su materialización operacional.

⁹⁹ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

d. Institucionalidad al inicio de la reforma

A partir del reconocimiento de esta reforma como política oficial del Gobierno, se constituye una institucionalidad básica que se encargaría de desarrollar los lineamientos y estudios iniciales del plan. A principios del 2002, se constituye el **Directorio de Transportes de Santiago** que incluía la Comisión Presidencial, liderada por el Ministro de Transportes y Obras Públicas; y la **Coordinación General de Transportes**.

“En marzo de 2002, el Presidente Lagos toma la decisión de constituir un ente especial para que se encargue del diseño de todo este complejo sistema integrado de transportes, el cual tenía dos niveles.”¹⁰

“Respecto de la estructura del Directorio de Transportes de Santiago, durante el tiempo que estuve al mando, **existía la Comisión Presidencial llamada Directorio de Transportes Santiago, presidida por los ministros de Obras Públicas y de Transportes, de la cual dependía la llamada Coordinación General de Transportes de Santiago**. A su vez, el coordinador –quien habla- tenía, de acuerdo con el decreto supremo de creación de esta instancia, la misión de coordinar un conjunto de instituciones públicas a nivel metropolitano.”¹¹

A cargo de la Coordinación, y como primer coordinador, estuvo **Germán Correa**, desde Marzo de 2002 a Marzo de 2003.

“Asimismo, en marzo de 2003, el Presidente Lagos solicita mi renuncia al cargo de coordinador general de Transportes de Santiago, a consecuencia de las serias y consistentes diferencias de opinión que tuve con el Directorio de Transportes de Santiago durante mi gestión.”¹²

Conclusión: Los testimonios recibidos por la Comisión y los antecedentes entregados permiten concluir que luego de adoptar el PTUS como política oficial del Gobierno, en Marzo de 2002 se crea la institucionalidad del Transantiago: el Directorio de Transportes de la ciudad de Santiago y el Coordinador General. A partir de este hito, se acelera el proceso de materialización del nuevo Plan de Transportes. Se concluye, asimismo, que en este comité se establecen los lineamientos generales y se adoptan las resoluciones que van estructurando el Transantiago.

¹⁰ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

¹¹ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

¹² Germán Correa, Acta Sesión 3ª

e. “Transantiago” : promesas esenciales del proyecto

La marca “Transantiago” como es ampliamente conocida, surge a partir de un concurso público realizado en el 2003.

“En marzo de 2003, dicho sistema integrado se bautiza con el nombre de fantasía de “Transantiago””¹³

A partir de este hito, se empiezan a suceder las distintas inversiones, modelaciones y etapas que llevaron al resultado final. Desde ya se van fijando las prioridades y afinando el modelo conceptual planteado por Germán Correa.

¿Qué prometía Transantiago?

“El plan de modernización del transporte público es una propuesta clave del Gobierno **para mejorar la calidad de vida de la gente e impulsar la transformación de Santiago en una ciudad de clase mundial**. Responde a la exigencia de todos los santiaguinos por un aire más limpio y mayor seguridad en las calles.

Transantiago significará cambios sustantivos en la vida cotidiana de millones de personas: **disminuirá la congestión, contaminación e inseguridad de la locomoción colectiva, para dar paso a una ciudad más limpia, un mejor trato a los usuarios, más seguridad y comodidad en los servicios de transporte público**.

Todos los cambios que impulsa Transantiago están orientados a satisfacer los requerimientos de movilidad, accesibilidad y calidad de vida de los todos ciudadanos. Nuestro objetivo es poner el transporte público al servicio de las personas. Para ello, se implementará un nuevo sistema con una mayor red de metro; una nueva malla de recorridos; el pago integrado de la tarifa a través de la Tarjeta BIP!; la renovación continua de la flota de buses; un nuevo sistema de gestión empresarial y laboral en el sector, e inversiones en infraestructura.

¿Cuáles eran los objetivos del Transantiago?

- i. Mantener la actual participación del transporte público en el servicio de los viajes de la ciudad. (49,5%)
- ii. Dotar a la ciudad de un Sistema de Transporte Público donde la oferta de servicios esté adecuadamente relacionada con los requerimientos de la demanda.
- iii. Desarrollar un Sistema de Transporte Público tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.
- iv. Operar un Sistema de Transporte Público confiable, seguro y accesible para todos los ciudadanos.
- v. Proveer un Sistema de Transporte Público donde las necesidades de todos los usuarios sean consideradas, incluyendo discapacitados, personas de la tercera edad y usuarios de bajos recursos.

¹³ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

Comisión Investigadora del Transantiago

- vi. Transantiago asegurará un sistema de transporte público moderno, que sea una alternativa competitiva con el automóvil y amigable para los usuarios. ¹⁴

Transantiago, al igual que cualquier otro proyecto de envergadura, debe medirse conforme a los objetivos inicialmente planteados y claramente, en este ámbito, **falló gravitantemente**.

- i. Transantiago no sólo no mantuvo, sino que **contribuyó decisivamente en la disminución de la participación del Transporte Público en los viajes de la ciudad.**
- ii. La oferta de servicios de Transantiago **no está adecuadamente relacionada con los requerimientos de la demanda.** Aún subsisten vastas zonas de la capital sin cobertura de transporte y el número de buses es insuficiente para trasladar a todas las personas.
- iii. Transantiago **no es confiable ni accesible para todos los ciudadanos.** La seguridad efectivamente ha mejorado en cuanto a las recaudaciones y eventualmente, respecto de accidentes. Pero ha surgido accesoriamente, el riesgo para las personas que deben desplazarse a pie y la imposibilidad de determinados recorridos que no pueden ingresar a zonas de la ciudad. Asimismo, la población se ha manifestado en diversas ocasiones protestando en contra del Plan de Transportes y siempre está presente que, ante cualquier falla o complicación en la operación del sistema, resurja la resistencia y oposición de la ciudadanía.
- iv. El sistema que prometía ser tecnológicamente moderno, no ha podido demostrar efectivamente la adecuada operación de la tecnología en cuanto al control y la gestión de la flota. Sin lugar a dudas, el único logro objetivo del plan está constituido por las innovaciones del sistema de pago y la exitosa implementación de la tarjeta Bip!. En cuanto a la condición ambiental, **ésta ha sufrido un evidente deterioro** producto de la alta congestión motivada por el ingreso de miles de autos particulares como alternativas de un transporte público deficiente. En último término, la promesa de autofinanciamiento ha quedado visiblemente incumplida. Un sistema que antes, pese a todas las condiciones, generaba más de \$350 mil millones de pesos, actualmente y producto de la mala operación, genera más de \$150 mil millones de pesos en pérdidas por subsidio a la tarifa.

¹⁴ Sitio web corporativo de Transantiago: <http://www.transantiago.cl/web2005>

- v. En Transantiago, **las necesidades de los usuarios no han sido consideradas.** Las promesas respecto de discapacitados se desvanecieron desde un inicio, puesto que la autoridad, al ver la evidente carencia de buses, optó por relajar las normas y permitir la utilización de buses más antiguos que no cuentan con la estructura prometida para aceptar a los discapacitados. La deficiente infraestructura, asimismo, perjudica la posibilidad de que este sector de la población pueda acceder al transporte. Estos mismos obstáculos son los que se han presentado para la tercera edad. El Transantiago ha encerrado a los adultos mayores en sus casas, ya que no tienen opción de subirse a un bus o ingresar al Metro en las peligrosas condiciones de operación que presenta hoy en día.
- vi. Por último, Transantiago es el reflejo de un retroceso en la modernidad del sistema de transporte. **No es una alternativa al transporte privado, sino que por el contrario, ha contribuido a su explosivo aumento.**

Conclusión: Conforme a los antecedentes recibidos en la Comisión, se puede concluir que hasta la fecha, el nuevo Plan de Transportes no ha cumplido satisfactoriamente las promesas y objetivos planteados inicialmente con su creación. Las expectativas generadas en los albores del proyecto fueron ampliamente superadas por la escasa previsibilidad de las autoridades en cuanto a las decisiones y restricciones que se fueron imponiendo.

2. Modelo Troncal - Alimentador

El nuevo sistema de transporte público se construye sobre la base de diversos supuestos estructurales de funcionamiento. El fundamental y que rompe la lógica del sistema hasta ese entonces imperante, es el modelo de ordenamiento de los recorridos. De un sistema basado esencialmente en trayectos de punta a punta que recorrían diversas comunas de la capital, se pasa a un esquema de **Troncal - Alimentador**, que considera la existencia de Unidades de Negocio **Troncales** en las principales arterias de la capital y **Alimentadores** que **“alimentan”** las vías principales desde distintas zonas de la capital.

“Los sistemas de troncales y alimentadores dan cuenta de una evolución conceptual que ha tenido el tema del transporte público en el mundo en los últimos 15 años”¹⁵

“Primero, un nivel conceptual. **En el caso del Transantiago se definió la estructura troncal-alimentador y la existencia de unidades y áreas de negocio como base conceptual para definir el sistema.**

Esto fue realizado por la comisión Correa y nosotros compartimos la idea de este diseño conceptual.”¹⁶

“El diseño del Transantiago, en sus aspectos esenciales, recoge las experiencias de todas las grandes ciudades: malla integrada de recorridos, tanto de superficie como del Metro, **organizada en troncales y locales**, con boleto único o integrado y con vías preferentes o exclusivas para la locomoción colectiva.”¹⁷

A partir de este supuesto esencial es que se construye Transantiago. Pero para ello, es indispensable **una infraestructura asociada al modelo** que permita la correcta transferencia de usuarios desde los alimentadores a los troncales y a su vez, una disposición vial que permita que los troncales alcancen velocidades comerciales de operación razonables y previsibles.

“¿Por qué el sistema troncal-alimentador no es consistente con la ciudad de Santiago? Porque la superficie vial de la capital es muy escasa, ya que tiene alrededor de un 7 por ciento de su superficie dedicada a vialidad.

Como decía, **el sistema troncal-alimentador no es consistente con la ciudad de Santiago porque, para generar el espacio vial necesario, se tendría que expropiar una gran cantidad de terrenos.** No es suficiente tener sólo las avenidas Pajaritos y Santa Rosa como vías exclusivas, puesto que la ganancia de tiempo en ese caso es insignificante y no tiene ventajas para competir con el automóvil.

¹⁵ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

¹⁶ Enrique Fernández, Acta Sesión 9ª

¹⁷ Jaime Estévez, Acta Sesión 11ª

Ahora bien, para que funcione el esquema troncal-alimentador, que por su naturaleza implica trasbordos -ya vimos que ese costo es muy alto-, se necesita generar una ganancia de tiempo muy significativa en los recorridos troncales y eso sólo se puede hacer a través de inversiones en infraestructura dedicada para dichos recorridos. **Si eso no ocurre en la ciudad, el esquema troncal-alimentador no tiene ninguna posibilidad de dar un buen servicio. Y eso no ocurre en Santiago.** Se diseñó un sistema troncal-alimentador sin destinar el espacio vial necesario para vías exclusivas de buses en todos los recorridos troncales, como era necesario.

Si se mantiene el esquema troncal-alimentador, hay que invertir en infraestructura. Si no se hace esa inversión, hay que cambiar a recorridos unitarios.”¹⁸

Es incontrarrestable la necesidad de generar la infraestructura adecuada para que pueda operar el modelo Troncal - Alimentador. Y esta es una de las conclusiones claves del fracasado sistema: **sin infraestructura, el modelo troncal - alimentador no se puede realizar adecuadamente.** Los ingenieros que modelaron los diseños estratégicos del plan - Fernández y De Cea - tenían contemplada como base, una cifra sustancialmente mayor a la que resultó finalmente.

“Luego, tenemos el problema de déficit de infraestructura, lo que es bastante conocido. **Se trata de los problemas estructurales de este sistema troncal alimentador.** Por restricciones presupuestarias, permanentemente se fue reduciendo el tamaño de la red de corredores segregados. Partimos en el escenario 55, con 284 kilómetros de corredores segregados. Escenarios anteriores a la licitación habían bajado otros 284 kilómetros, algo que se llamó escenario 200, para decir que tiene 200 millones de dólares de inversión en corredores, con un total de 23 kilómetros de corredores.

Finalmente, lo que tenemos a junio de 2007 son 16 kilómetros operativos de corredores. A fin de año, esperamos llegar a 46, con los corredores en construcción terminados. De todas formas, es un déficit muy importante de corredores segregados.”¹⁹

En definitiva, para que el modelo troncal - alimentador tuviera éxito en su aplicación en el contexto del Transantiago, se requería de una infraestructura ad-hoc que sustentara el esquema propuesto.

¹⁸ Gloria Hutt, Acta Sesión

¹⁹ Joaquín De Cea, Acta Sesión 8ª

Conclusión: De los antecedentes recabados por la Comisión se concluye que el modelo Troncal - Alimentador no era un modelo adecuado para implementar en la ciudad de Santiago.

Si bien, como se afirmó en la Comisión, este modelo tiene amplia aceptación en la esfera internacional, en la práctica, requiere de importantes condiciones de infraestructura para operar adecuadamente, las cuáles no existían en la ciudad y no se programaron con suficiente antelación como para que estuvieran listas al momento de ponerse en marcha el Transantiago.

Se concluye asimismo, que esta problemática fue planteada por los diseñadores oficiales del modelo que, en sus primeras modelaciones, establecían la necesidad de contar con al menos, 284 kilómetros de vías segregadas y de una serie de obras complementarias como paraderos, estaciones de trasbordo e intermodales.

La carencia de estos importantes elementos permitía suponer, sin lugar a dudas, que el nuevo sistema de transportes no iba a operar en las condiciones mínimas que requieren la ciudad y los usuarios que lo utilizan día a día.

En este aspecto, se puede concluir que no caben dobles lecturas: sin infraestructura, el modelo Troncal - Alimentador no funcionaría en la ciudad de Santiago; hecho que fue conocido y aceptado, por las autoridades a cargo del diseño y la implementación del plan Transantiago.

3. Escenarios del Transantiago

El diseño conceptual elaborado por la Comisión de Germán Correa, se materializa a través del diseño estratégico realizado en conjunto por la Consultora Fernández y De Cea, la Coordinación de Transantiago y la SECTRA. Este trabajo, se concreta en diversos “escenarios” que incluían modelaciones de la estructura, mallas de recorridos, etc., y que consignaban los distintos flujos de pasajeros y proyecciones de usuarios, sustentándose en los datos de la Encuesta Origen – Destino, los aportes de Metro S.A., etc.. .

“La responsabilidad de la Sectra, en general, es el modelo, y, como es un modelo, con él se pueden estudiar distintos escenarios.(...) El modelo terminó de construirse en 2003, con su validación o calibración con los datos de la encuesta específica a la cual me referí al principio. Luego, el modelo pasó a manos de la coordinación del Transantiago, la que continuó utilizándolo para hacer distintos ajustes a los escenarios posibles y, finalmente, llegar al escenario definitivo que se incluyó en las bases, que finalmente permitió el llamado a propuesta. (...) Tal como señalé al principio, el modelo fue desarrollado por la empresa Fernández & De Cea y nosotros y, posteriormente, esa misma empresa, según entiendo, continuó asesorando al Transantiago hasta llegar a los escenarios definitivos. (...) Antes del escenario definitivo, que fue puesto en las bases, se estudiaron –si no recuerdo mal- más de veinte escenarios posibles. Los primeros cuatro con nosotros y los siguientes con Transantiago.”²⁰

En octubre de 2002, alcancé a recibir la primera modelación de la nueva malla de recorridos troncales y alimentadores. Nos la entregó la Sectra, pero había sido elaborada por la consultora Fernández & de Cea. Eso fue lo que nosotros pasamos a llamar el Escenario 1. Como ustedes ya deben saber, lo que se licitó en términos de malla fue el Escenario 11. Cuando yo me fui íbamos en el Escenario 5.²¹

En este contexto, resulta de vital importancia comprender en qué período y bajo la disposición de quienes, se llevaron a cabo estos escenarios propuestos. Para esta distinción, es importante incorporar la minuta²² entregada a la Comisión por los consultores Fernández y De Cea, que determina las distintas etapas en que se desarrollaron los escenarios:

- Estudio “Análisis y Modernización de Transporte Público, V Etapa, desarrollado entre los años 2001 a 2003. Este estudio comprendió desde el escenario 1 al 5, finalizando con el escenario 5.5. Además, se considera la modelación inicial conocida como “Situación Base” y la “Situación Base Optimizada”. Lo más relevante de este modelo es la consideración que se tiene respecto de los Corredores de Transporte Público, consignando la existencia de al menos veinte de estos que permitirían un adecuado desempeño del modelo.

²⁰ Henry Malbrán, Acta Sesión 2ª

²¹ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

- Estudio “Análisis y Seguimiento de Planes Estratégicos con ESTRAUS, V Etapa, desarrollado en el segundo semestre del 2003. Este estudio incluyó los escenarios del 6 al 8, con sus distintas variantes. Lo más relevante es que a partir de este escenario, no se consideran todos los corredores de transporte público contemplados inicialmente.
- Estudio “Análisis Detallado de Escenarios de Diseño para Transantiago”, desarrollado entre Diciembre de 2003 y Octubre de 2004. Este estudio incluye desde los escenarios 9 al 12, incluyendo sus variantes. Lo más relevante de esta etapa, es que se produce un cambio sustantivo entre los escenarios 9 y 11, donde la contraparte técnica realizó una serie de cambios en los servicios troncales y alimentadores.²³
- Estudio “Análisis de Escenarios de Diseño para Transantiago”, desarrollado entre Agosto 2006 a Enero 2007. Incluyó diversos escenarios denominados “BALI”, en referencia al escenario adoptado en las Bases de Licitación. Incorpora los cambios de demanda considerados por Metro S.A. (que entre otras medidas requiere modificar la ocupación de Metro de 6 a 5,5 pasajeros por m²) y la actualización de la matriz de viajes proyectada hacia 2007 (sustancialmente modificada respecto de 2005). En síntesis, se reconocen condiciones de servicio inaceptables, cambios significativos en los tiempos de espera y la necesidad de alterar significativamente el número de buses que componen la flota total y operativa de los buses.
- Estudio “Análisis de Impactos de Transantiago sobre la Operación de Metro”, desarrollado entre Octubre y Noviembre 2006, solicitado por la empresa Metro S.A. con el fin de analizar el impacto en las estaciones y líneas, y que sirve de base para la minuta que Metro entrega en Diciembre de 2007.

En síntesis, es posible deducir que la Consultora Fernández y De Cea participó activa y constantemente a lo largo de todo el desarrollo del Transantiago en el desarrollo y actualización de los escenarios. Los más determinantes, son el **Escenario 5.5** que podría considerarse como el escenario ideal para el desarrollo del modelo contemplado en Transantiago (con corredores, frecuencias y tiempos de espera óptimos); luego el **Escenario 9**, que habría incorporado una serie de estudios concretos y supuestas “socializaciones” con la comunidad y los municipios como se afirma más adelante; el **Escenario 11**, que recoge los requerimientos de la contraparte técnica (SECTRA), reduciendo el número de buses, relajando los tiempos de espera, etc., escenario que se convierte en la matriz para las bases de licitación; y finalmente, los **Escenarios BALI**, actualizados en 2006 y 2007, que incorporan los cambios de la demanda y los posibles riesgos que representa la operación del Metro S.A.

²² “Síntesis de Escenarios Analizados para el Sistema Transantiago”, Fernández y De Cea Limitada, Santiago, 7 de Agosto 2007.

²³ Es necesario vincular esta referencia con el capítulo sobre el número de buses y las declaraciones de la técnico Mónica Zucker.

Conclusión: De los antecedentes reunidos por la Comisión, de los testimonios de importantes invitados y de los informes y documentos acompañados por los diseñadores del modelo inicial, es posible concluir que:

- i. Los Escenarios de Diseño de Transantiago son la materialización del diseño conceptual llevada a cabo por los Consultores Fernández y De Cea, la SECTRA y la Coordinación de Transantiago. Estos escenarios, permitieron definir la matriz fundamental utilizada para elaborar las Bases de Licitación y así determinar, los requerimientos para Operadores de Vías, Administrador Financiero y Sistema de Información.
- ii. Los fundamentos básicos de operación del sistema estaban directamente determinados en la configuración del diseño. Entre estos, la calificación del tamaño de la flota requerida y la consideración del elemento infraestructura como factor determinante en el adecuado funcionamiento del modelo troncal- alimentador.
- iii. Una de las causas fundamentales del fracaso del Transantiago, se debe a la precariedad, respecto de estos elementos, con la que se definió el escenario que sirvió de base para la licitación y adjudicación de las concesiones de vías y tecnología del Transantiago. Se concluye que es, fundamentalmente, un error de diseño, que en la fase operativa posterior, difícilmente podía ser subsanado.
- iv. Asimismo, es preciso afirmar que los consultores oficiales participaron a lo largo de todo el proceso de elaboración de este diseño y también en su fase de implementación, lo que en cierta medida, fue avalado por ellos. Un acto de suma irresponsabilidad si es que se contrasta con sus afirmaciones ante la Comisión. Si efectivamente el proyecto estaba mal orientado, su deber ciudadano les exigía representar esas deficiencias.
- v. Por último, no cabe duda alguna que las modificaciones y alteraciones incorporadas por la contraparte técnica (Coordinación Transantiago y SECTRA), fueron fundamentales en el resultado final del proyecto y que estos cambios no se restringieron solamente a factores técnicos, sino que imperaron criterios económicos y políticos destinados a darle viabilidad en el tiempo y en costo al plan Transantiago.

Comisión Investigadora del Transantiago

4. Estudios y Asesorías en la Etapa de Diseño

La etapa de diseño del Transantiago requirió de muchos estudios y asesorías para la elaboración de los distintos escenarios, análisis y conceptualizaciones teóricas del modelo a implementar.

Entre estos destacan²⁴:

Fernandez y De Cea	\$646.473.000	2001
Fernández y De Cea	\$132.821.000	2002
CIS Consultores	\$57.632.000	2003
Latinoamericana de Ingeniería Ltda.	\$ 125.000.059	2003
Fernandez y De Cea	\$199.431.600	2003
Limite Ltda.	\$ 80.054.547	2003
Ingeniería Deuman Ltda.	\$46.692.802	2004
Suroeste - Límite Ltda.	\$518.763.296	2004
Ciprés Ingeniería Ltda.	\$442.869.924	2004
Celfin Capital S.A.	\$648.499.500	2004
Asesorías para el Desarrollo S.A.	\$46.000.000	2004
Latinoamericana de Ingeniería Ltda.	\$249.824.563	2004
Aditiva S.A.	\$648.066.600	2004
Fernández y De Cea	\$40.775.625	2004
Dictuc S.A.	\$57.000.000	2004

²⁴ Informado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Comisión Investigadora del Transantiago

Conforme a estos antecedentes entregados por el Ministerio, casi **\$4.000.000.000 de pesos en estudios durante la etapa de diseño**. Una cifra abultada, en especial, si consideramos cuántos de estos estudios efectivamente fue utilizada para el modelo final de Transantiago.

Conclusión: A partir de lo informado por el Ministerio de Transportes y de los antecedentes recibidos en la Comisión es posible concluir que los estudios utilizados en Transantiago durante la etapa de diseño, superaron los \$4.000 millones de pesos.

Asimismo, se puede deducir que muchos de éstos fueron acogidos parcialmente o desechados, a partir de las profundas modificaciones y alteraciones introducidas por la contraparte técnica al elaborar el modelo final de Transantiago, que no consideraron las recomendaciones y exigencias de los estudios y privilegiaron decisiones de corto plazo y reducción sustantiva de la inversión. Estas omisiones, se concluye, determinaron que el proyecto se desarrollara en precarias condiciones y con importantes obstáculos para su viabilidad futura.

El mejor reflejo de estas equivocaciones, está determinado por la actual operación que tiene el sistema. No sólo presenta graves complicaciones de cobertura, oferta de buses y gestión tecnológica; sino que además, presenta un déficit sustantivo en su equilibrio financiero, con pérdidas que superan los \$150 mil millones de pesos al año.

5. Rol de SECTRA y desarrollo del modelo

La función de la Secretaría Interministerial de Transportes en el desarrollo de Transantiago fue determinante en el resultado final del proyecto.

“Nuestro vínculo con el Plan Transantiago **tiene que ver fundamentalmente con las etapas primarias del diseño del modelo conceptual y otros estudios con que hemos apoyado dicho plan.**”

“Hay que distinguir algunas cosas: **la Sectra no implementó el Transantiago, ni tomó las decisiones fundamentales del Plan Transantiago.** La Sectra es un organismo técnico que, como tal, es requerido por la autoridad política o por las autoridades correspondientes para resolver preguntas en función de sus capacidades técnicas.”

“¿Cuál es la responsabilidad de la Sectra? **A partir de las decisiones que tomó la autoridad, la Sectra fue requerida para desarrollar un modelo de diseño físico y operacional del sistema.** Es decir, esencialmente, lo que hace la Sectra es construir un modelo que permite estudiar distintos escenarios para este sistema jerarquizado que la autoridad determine utilizar.”

“**El modelo terminó de construirse en 2003,** con su validación o calibración con los datos de la encuesta específica a la cual me referí al principio. **Luego, el modelo pasó a manos de la coordinación del Transantiago, la que continuó utilizándolo para hacer distintos ajustes a los escenarios posibles y, finalmente, llegar al escenario definitivo que se incluyó en las bases, que finalmente permitió el llamado a propuesta.**”²⁵

Según lo afirmado por Henry Malbrán, Director Ejecutivo de SECTRA, la entidad era sólo un organismo técnico, sin injerencia en las decisiones políticas y que recibía instrucciones de Transantiago para la conformación del modelo estratégico del plan. Asimismo, afirma que la secretaría no participó de la implementación y que, una vez finalizada la determinación del modelo, todo quedó en manos de Transantiago que habría sido el que determinó el escenario definitivo.

“Señor Presidente, respecto del tema de la Sectra y de lo que declaró el señor Malbrán, debo señalar que esa secretaría participaba en el Comité de Ministros, donde las decisiones se tomaban en forma consensuada. Además, había una reunión almuerzo semanal con los técnicos, a la que yo también asistía. Allí estaba el director de Sectra y se conversaban los temas. La Sectra es un organismo técnico y se tomaban decisiones consensuadas.”²⁶

Sin embargo, Javier Etcheberry relativiza estas afirmaciones al incluir a SECTRA dentro del Comité de Ministros y como parte integrante de las **decisiones consensuadas** que se tomaban en Transantiago.

²⁵ Henry Malbrán, Acta Sesión 2ª

²⁶ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

“Tengo entendido que la definición de recorridos se hizo en un trabajo conjunto entre Sectra y la coordinadora de Transantiago.”²⁷

“Por lo tanto, **nuestra responsabilidad tiene que ver con la definición de los trazados y la frecuencia de los servicios alimentadores y troncales.** El Metro es un dato para el modelo de diseño. Ésa es nuestra responsabilidad. Para hacer eso, tenemos que conocer la distribución espacial y temporal de la demanda, para construir los servicios que satisfagan esa demanda.”²⁸

Lo anterior, reafirma la participación de SECTRA en la elaboración de las mallas de recorrido y el rol fundamental que jugó en la elaboración de los trazados que iban a utilizar los operadores de vías.

“**Contrariamente a lo que se ha sostenido,** cada nuevo diseño de servicios y recorridos fue entregado **no sólo a Sectra, sino también a la consultora Fernández & De Cea,** para que actualizaran los modelos que proyectaban, etapas de viajes, **número de buses requeridos y tarifas.**”

“.. el que concluyó en el denominado Escenario 11, de agosto del 2004. **Ése modelo evaluó, económicamente y en conjunto con Sectra, la flota de buses necesaria para satisfacer las necesidades de la ciudad de Santiago. Todos esos cálculos fueron realizados para hacer viable un modelo de negocios autosustentable.**”²⁹

“**Después, el escenario 11, que en definitiva quedó en las bases de licitación, lo realizó también la Sectra.** Nosotros lo recibimos, lo trabajamos y lo “realizamos”, lo hicimos lo más real posible, adaptándolo a la verdadera vialidad y constituyó el anexo definitivo de las bases de licitación.”

La modelación del escenario 11, que sirvió de base para la definición de las bases de licitación, la hizo la Sectra.

A la unidad de servicios nos fue entregado ese escenario, cuyo producto, como ya sabemos, eran los recorridos, las frecuencias y las flotas. Nosotros lo revisamos y discutimos con ellos en algunos puntos, lo que finalmente dio origen al anexo final. **Pero el escenario fue modelado por la Sectra.**”³⁰

Las declaraciones de Sergio Espejo y Mónica Zucker, son determinantes para adjudicarle a SECTRA la autoría del Escenario 11, que rebajó sustantivamente la cantidad de buses, como lo veremos más adelante, y determinó la estructura fallida que operaría Transantiago cuando se pusiera en marcha.

²⁷ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9ª

²⁸ Henry Malbrán, Acta Sesión 2ª

²⁹ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

³⁰ Mónica Zucker, Acta Sesión 28ª

Conclusión: Conforme a lo investigado por la Comisión se concluye que la participación de la Secretaría Interministerial de Planificación del Transporte, SECTRA, en el diseño e implementación del Plan Transantiago es fundamental.

En primer término, respecto de la definición del modelo de Transantiago y los distintos escenarios estratégicos elaborados. Estos, conforme a los antecedentes y testimonios recibidos, fueron realizados en conjunto con la coordinación del plan y conformaron la contraparte técnica de los diseñadores oficiales del modelo. Asimismo, se puede deducir que las principales definiciones de estos escenarios fueron realizadas por SECTRA sin el concurso de la Coordinación o los diseñadores y que los criterios utilizados para restringir los distintos factores básicos, respondieron a razones exógenas a lo meramente técnico.

En segundo lugar, se puede concluir que SECTRA fue el organismo encargado de determinar los recorridos y trazados a utilizar por los operadores de vías conforme a las modelaciones y escenarios determinados en las distintas fases de Transantiago. Los profundos errores en las mallas y la no consideración de la experiencia de más de 30 años acumulada por el sistema antiguo, determinó que el Transantiago se desarrollara en una malla que sólo considero el 80% de los recorridos antiguos. La urgente necesidad de revertir esta mala decisión ha influido en la decisión del Ministerio de Transportes de acercarse lo más posible a la malla antigua.

6. Participación Ciudadana: Usuarios y Municipios

Una de las mayores críticas que ha recibido el Transantiago, ha sido la escasa participación que tuvieron los usuarios y sus representantes en el diseño del proyecto. Esto se puede afirmar a partir de las evidentes deficiencias de la malla de recorridos, la escasa consideración hacia el comportamiento de los usuarios y otros problemas similares.

“Hubo un plan maravilloso de transporte en el que por primera vez los sectores importantes, los usuarios, nuestros trabajadores y los dueños de los buses no tuvimos ninguna participación.”

Durante este último período no tuvimos ningún contacto y no participamos en ninguna comisión para discutir ningún tema relacionado con el Transantiago. Ni los operadores ni los dueños de los buses ni los choferes. Entonces, no tenemos ninguna responsabilidad.”³¹

El mejor argumento para fundamentar la escasa participación ciudadana del plan, son precisamente, los resultados del mismo. La única forma de explicar **la absoluta falta de sintonía entre el nuevo sistema y los usuarios**, es que se trató de un proyecto planificado en oficinas y estudios de ingeniería, pero que nunca consideró efectivamente la opinión de las personas que utilizan el sistema a diario.

¿Participaron o no los municipios del proceso de diseño?

“Se hizo un trabajo con los municipios. Alcancé a constituir 9 ó 10 comités de participación de los municipios en el proceso de diseño”³²

“Entiendo que los alcaldes son los jefes de municipios por lo que, de la misma manera que yo respondí como ministro por una política que me correspondió implementar, en este caso de transportes, espero que ellos respondan por lo que hacen sus directores de tránsito.

No todos estuvieron de acuerdo con la integralidad de los servicios, es obvio, pero cada municipio fue consultado. En este punto no debe haber imprecisiones: los municipios fueron consultados.”³³

De acuerdo a lo que señalan tanto el Ministro Espejo como Germán Correa, los municipios sí participaron en el proceso de diseño del Transantiago, al menos, sus directores de tránsito y los niveles técnicos.

Sin embargo, esas afirmaciones se contradicen con lo informado oficialmente a esta Comisión por 31 municipios de Santiago. De éstos, 18 informaron que no tuvieron participación alguna en el diseño,

³¹ Demetrio Marinakis, Acta Sesión en Comité

³² Germán Correa, Acta Sesión 3ª

³³ Sergio Espejo, Acta Sesión 12a

implementación y puesta en marcha del Transantiago. Los 13 restantes, afirman lo contrario. Sin embargo, la mayoría hace presente que su participación fue reducida y limitada a reuniones informativas sobre los lineamientos generales del plan. Sólo algunos afirman haber sido no sólo consultados, sino que aseveran haber participado activamente en la elaboración y el mejoramiento de las mallas de recorridos.

Este panorama general lo ratificaron el Alcalde de Maipú, don Alberto Undurraga y el SEREMI Pablo Rodríguez:

“Señor Presidente, algunos asuntos se entregaban como paquete a los municipios, práctica generalizada en los distintos programas que ejecutan las alcaldías.

Lo que aquí recibimos los municipios fue un paquete armado. Y **cuando uno recibe un paquete armado tiene muy pocas, si no cero, posibilidades de alterar alguna de sus condiciones.**”³⁴

Asimismo, lo reafirma el actual Seremi de Transportes, Pablo Rodríguez.

“En mi particular visión, si bien se efectuaron esas reuniones y se hizo algún tipo de trabajo, **también es verdad que no eran los municipios los llamados a determinar el diseño final del plan.**”³⁵

En definitiva, se puede concluir que la participación de los Municipios en el diseño de las mallas de recorrido fue muy limitada y su incorporación se materializó de manera informal y despreocupada. El rol de los Municipios como canalizador de los intereses y objetivos de la ciudadanía no fue adecuadamente considerado y con esto, el Plan Transantiago se privó de una importante fuente de información respecto de las conductas y necesidades que requerían los usuarios en este importante cambio del transporte público.

³⁴ Alberto Undurraga, Acta Sesión 37ª

³⁵ Pablo Rodríguez, Acta Sesión 38ª

Conclusión: De acuerdo a los antecedentes recibidos por la Comisión, principalmente, provenientes de las Municipalidades de la Región Metropolitana, junto con los testimonios prestados por importantes invitados a esta Comisión, es posible concluir que la participación de la ciudadanía, especialmente a través de sus municipios, fue insignificante e irrelevante a la hora de elaborar las mallas e incorporar a los usuarios en las definiciones trascendentales del nuevo sistema de transportes.

En primer término, es claro y evidente que el Transantiago fue diseñado lejos de la gente. En oficinas, en modelos de diseño, en computadores; pero no se consideró el real comportamiento de las personas, ni sus usos y costumbres, y principalmente, no se consideró la opinión de los usuarios al entregarles un paquete armado como el Transantiago. Ese proceso tuvo sus resultados concretos: es lo que vemos todos los días, kilómetros de caminatas, largas esperas, trasbordos innecesarios y gente insatisfecha. La conclusión es clara y determinante: un cambio tan sustancial en la forma de vida de millones de personas requería y demandaba la incorporación explícita y directa de los usuarios en la elaboración de las mallas de recorrido y definición de los comportamientos proyectados en los modelos técnicos.

En segundo orden, se concluye que existió una escasa coordinación del trabajo con los Municipios y que la relación con éstos, fue de carácter informal y poco relevante en la toma de decisiones. Si bien existen contradicciones entre lo declarado por las autoridades del Ministerio, y lo señalado por los propios alcaldes, se puede concluir que no hubo un trabajo efectivo con los municipios que permitiera incorporarlos de lleno en el diseño de Transantiago.

7. Infraestructura y desarrollo de las inversiones

Uno de los pilares fundamentales para el correcto funcionamiento del Transantiago, lo constituía la **Infraestructura** necesaria que debía tener el sistema para operar en los términos y condiciones que permitieran una velocidad comercial efectiva de los buses, facilitar el trasbordo de los usuarios del sistema, mitigar los efectos negativos de la espera en los paraderos, contribuir al ordenamiento de los flujos masivos de personas y por último, permitir una adecuada información y orientación para los usuarios.

Respecto de la infraestructura, podemos hacer una distinción fundamental:

a. Infraestructura Vías Segregadas:

Una conclusión irrefutable que puede deducirse de la investigación realizada por la Comisión es que la infraestructura mínima que Transantiago requería para operar adecuadamente conforme los estándares planteados por el proyecto original, **no sólo no existió al 10 de Febrero**, día de la puesta en marcha, **sino que aún no existe y no estará lista, por lo menos, hasta el 2015.**

Esta definición fundamental se consideró en los orígenes del proyecto al ponderar que no era viable, en un contexto temporal cercano, implementar los más de 280 kilómetros de corredores segregados que requerían los troncales para operar a velocidades comerciales adecuadas. Esta decisión tiene mucho de político y económico, y poco de técnico. La razón fundamental de contemplar esta infraestructura, se justifica en la necesidad de otorgarles **autonomía en el traslado** a los buses troncales, sin obstáculos ni impedimentos para alcanzar los más de 20 kilómetros/hora que requerían para una operación normal. Ello permitiría regular adecuadamente la frecuencia de los buses (minimizando los tiempos de espera) e incentivaría a la población a utilizar el transporte público, ya que los tiempos de espera totales se reducirían a partir de la certeza que se generaba con la precisión que los cálculos de frecuencia tendrían, disminuyendo de paso, el negativo impacto que podrían ocasionar los trasbordos.

Por lo tanto, este complejo sistema estaba entrelazado y los distintos factores jugaban un rol fundamental en el funcionamiento integral del nuevo modelo.

Los escenarios iniciales (1 al 5), y fundamentalmente el 5.5 que se convirtió en el modelo original sustentado en el PTUS y entregado por los ingenieros Fernández y De Cea, contemplaba 284 kilómetros de corredores segregados.

“Luego, tenemos el problema de déficit de infraestructura, lo que es bastante conocido. **Se trata de los problemas estructurales de este sistema troncal alimentador.** Por restricciones presupuestarias, permanentemente se fue reduciendo el tamaño de la red de corredores segregados. Partimos en el escenario 5.5, con 284 kilómetros de corredores segregados. Escenarios anteriores a la licitación habían bajado otros 284 kilómetros, algo que se llamó escenario 200, para decir que tiene 200 millones de dólares de inversión en corredores, con un total de 23 kilómetros de corredores.

Sin embargo, como afirmaron los ingenieros especialistas, por razones presupuestarias se fue reduciendo el tamaño de la red de corredores. **Esta decisión afectó directamente el éxito del plan y contribuyó sustancialmente a este fracaso: una ciudad como Santiago no estaba preparada para implementar el modelo propuesto en tanto no contara con la infraestructura mínima para su operación.**

Ciertamente, este debate no fue unánime. La intervención agresiva de la ciudad y el excesivo tiempo que tomaba el construir esta cantidad de corredores segregados, no era compartida por todos los actores.

“Si efectivamente han hecho esa afirmación (Fernández y De Cea) 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.** (...)¿La ciudad requiere corredores segregados? Sí requiere algunos. **¿Cuáles son los que se pueden hacer? Ésa es la decisión política que hay que tomar.** (...)Entonces, el tema no consiste solamente en echar abajo casas, comercio y tirar líneas. **Debe ser una mezcla adecuada –ésa es la decisión política que pesa sobre un ministro- entre ampliar las avenidas para que circulen más fácilmente los buses y satisfacer una demanda ciudadana. Pero es un profundo error sembrar la ciudad de corredores segregados. No estoy de acuerdo con eso.**”³⁶

“La valorización y la importancia de la infraestructura, tanto en materia de paraderos, de corredores segregados como de gestión, son muy significativas de acuerdo con los resultados que se están viendo, de manera que **estimo que en ese aspecto debieron haber puesto mucho más hincapié a la hora de establecer algunos resguardos en ciertas áreas de infraestructura al momento de la implementación.**”³⁷

No existía una postura común, pero a la luz de los antecedentes y la opinión de importantes actores, si era necesario contar con mayor infraestructura y también lo es ahora, decisión que tanto Hacienda como Transportes han considerado como una prioridad de cara al futuro.

³⁶ Jaime Estévez, Acta Sesión 11^a

³⁷ Guillermo Díaz, Acta Sesión 13^a

Asimismo, el mínimo sentido de prudencia y consecuencia, aconsejaba escuchar a los técnicos que precisamente habían sido contratados para calificar las prioridades del modelo que ellos mismos construyeron. ¿Qué sentido tenía seguir las orientaciones personales del Ministro Estévez? ¿Para qué se gastaron miles de millones de pesos en estudios si finalmente se iban a desechar?

“El plan Transantiago establecía una serie de obras para su partida. **Tal como lo han señalado distintos invitados a esta Comisión, estas obras son los corredores Santa Rosa y Pajaritos, la conexión vial Blanco Encalada-Arica, la conexión vial Suiza-Las Rejas, las estaciones intermodales, las estaciones de traspordo y la mantención de vías.** Además de estas obras, estaba presupuestado que se realizaran otras después de la entrada en vigencia de la fase de régimen del Transantiago.”³⁸

Pero como lo afirma el Ministro Velasco en la Comisión, finalmente, se limitó la infraestructura a obras consideradas fundamentales. En cuanto a corredores segregados, **la inversión se limitó a 23 kilómetros de vías segregadas**, esto es, poco menos del 10% de lo establecido por los modelos diseñados inicialmente. **Aun así, también se falló en esa implementación, puesto que**, como lo afirmó el propio Ministro Cortázar en la última sesión, **apenas se han construido 16,7 kilómetros en la actualidad**, sin perjuicio de las obras ya dispuestas a futuro.

“Por restricciones presupuestarias, permanentemente se fue reduciendo el tamaño de la red de corredores segregados. Partimos en el escenario 55, con 284 kilómetros de corredores segregados. **Escenarios anteriores a la licitación habían bajado otros 284 kilómetros, algo que se llamó escenario 200, para decir que tiene 200 millones de dólares de inversión en corredores, con un total de 23 kilómetros de corredores.**” Finalmente, lo que tenemos a junio de 2007 son **16 kilómetros operativos de corredores. A fin de año, esperamos llegar a 46, con los corredores en construcción terminados.** De todas formas, es un déficit muy importante de corredores segregados.³⁹

Financiamiento de Infraestructura

Otro tema central en la discusión fue determinar si **existió o no**, la suficiente inversión en infraestructura. Algunos afirmaron que no la hubo. Que comparativamente se invirtió mucho más en las autopistas y en el Metro, pero no tanto en el Transantiago.

³⁸ Andrés Velasco, Acta Sesión 30ª

³⁹ Joaquín De Cea, Acta Sesión 8ª

“El Ministerio de Hacienda, en su momento, negó los recursos para hacer todas las obras de infraestructura requeridas para que el sistema funcionara como se pensó.”⁴⁰

“Es cierto que no había ningún tipo de inversión para el Transantiago, y también es cierto que, cuando empezamos a avanzar en el plan, nos encontramos que no había recursos disponibles. Siempre pensé que eso había que corregirlo a futuro y que había que tener una proporción muchísimo mayor de recursos para el Transantiago versus el Metro y las autopistas, para mejorar la forma de transporte de la gran mayoría de los chilenos, sobre todo, de los más pobres, que no utilizan el Metro ni, menos, las autopistas concesionadas. Reitero: siempre apoyé que eso sucediera a futuro y pensé que así iba a suceder.

Lo importante es que, **en la medida en que se fueran construyendo las obras de infraestructura que el proyecto requería, iría mejorando la velocidad de circulación, la velocidad comercial de los buses, y que ya estaba resuelto cómo se disminuye los ingresos de los operadores dado que están ganando por otro lado.**

El Ministerio de Hacienda no disponía de mayores recursos. Se buscó la forma de financiar la infraestructura con concesiones. Obviamente, nosotros queríamos que todo se hiciera con dinero del Estado, pero **en ese tiempo Hacienda no tenía recursos ni los podía comprometer.** Y siempre el tema de las concesiones para financiar la infraestructura del Transantiago fue pensado como algo que se iba a ver después.

Ahora bien, los montos son claros. **En el período del Presidente Lagos, se invierten más de 2 mil millones de dólares en Metro y otra cantidad similar en carreteras urbanas, de la cual una parte importante se ha recuperado con el peaje. Se trata de un endeudamiento con cargo a dineros privados. Pero una parte de Américo Vespucio Sur y de la Costanera Norte involucra recursos públicos.**

(¿Cuánto de invirtió en Infraestructura para el Transporte de Superficie?) **Se invirtió muy poco. Se hablaba de 200 millones de dólares, pero ni eso se gastó.**

En términos de inversión pública, **dado que Hacienda y las condiciones del país no permitían realizar inversiones mayores, tuvimos que ajustarnos a cantidades en torno a 200 ó 300 millones de dólares para partir durante el 2006, de acuerdo con las bases.”⁴¹**

“De hecho, en la etapa de puesta en marcha –esto es, para los primeros tres años-, se contemplaron obras por 260 millones de dólares. No obstante, si tuviera que valorizar una aplicación más integral del Transantiago, probablemente debían ser 600 millones de dólares más para expandir la red de vías segregadas y contar con más estaciones de trasbordo en las etapas siguientes.”⁴²

Por lo tanto, conforme a lo señalado por el Ministro Etcheberry y a la opinión del Sr. Coeymans, no se invirtió lo suficiente en infraestructura, porque no existían recursos para ello. Si bien, como hemos afirmado, se requerían al menos 280 kilómetros de infraestructura, lo que implicaba

⁴⁰ Juan Eduardo Coeymans, Acta Sesión 2ª

⁴¹ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

⁴² Jaime Ravinet, Acta Sesión 21ª

intervenir la ciudad e inyectar más de US \$2.000 millones en las obras, esto no fue posible, dadas las prioridades enfocadas por el Gobierno en otras áreas, como Metro y carreteras concesionadas. (US \$2.000 millones).

“Con todo, para las obras que se necesitaban, en el presupuesto que se negoció para 2006, tanto en el acápite MOP, Minvu y FNDR, dejé un presupuesto de aproximadamente el triple de lo que teníamos gastado en 2005. Sin embargo, **debo reiterar que el hecho de dejar un presupuesto es muy distinto a que quien lo tenga lo pueda ejecutar. Quiero ser reiterativo en que se dispuso del dinero, pero estoy seguro de que habrá sido imposible ejecutarlo en su amplitud, por todas las razones que he dado.**(...) En ese proceso, cada ministerio va pidiendo su presupuesto. Y las demandas que planteé, las que creí oportunas dejar adelantadas en el año en que me tocó negociar presupuesto -fue una vez-, fueron sustancialmente satisfechas. **No puedo culpar a eso de deficiencias en este terreno. He señalado que, en mi opinión -no con ánimo de exculpar a nadie, sino por lealtad con lo que veo-, aquí hay un tremendo problema de gestión de infraestructura.**⁴³

“**Son los presupuestos que se discutieron desde el 2002 al 2005, cuando quien habla era ministro de Hacienda, y eso suma un total de aproximadamente 210 mil millones de pesos, los que, a un tipo de cambio actual de 500 pesos –en realidad estoy mezclando peras con manzanas, porque se trata de pesos de cada año y el precio del dólar es el de hoy; en todo caso, esto se puede hacer más rigurosamente- da una cifra de alrededor de 400 millones de dólares.**”⁴⁴

“Claramente, una transformación tan importante del transporte público como ésta requiere de una infraestructura para las nuevas necesidades del sistema, como estaciones de trasbordo y multimodales, vías exclusivas, vías segregadas, nuevos paraderos. **Disponer de la infraestructura necesaria ha sido y es una pieza clave para el buen funcionamiento del plan Transantiago.** En esta política de Estado, **el principal rol del Ministerio de Hacienda es facilitar el financiamiento de las obras, ya sea en forma directa, a través de los presupuestos de los ministerios de Obras Públicas, de la Vivienda o del FNDR, o en forma indirecta, a través de las concesiones, respecto de las cuales el fisco otorga garantías.**”

“En resumen, de estas cifras se pueden extraer tres observaciones generales: **primera, si se suman todos los programas, se tiene que el gasto total en el período 2004, incluyendo lo programado hasta el 2008, alcanza a los 406 mil millones de pesos del 2007, es decir, casi exactamente 800 millones de dólares,** lo cual, ciertamente, constituye un aporte sustantivo al plan de transportes de la Región Metropolitana.”⁴⁵

La otra visión, sustentada por los ex Ministros Estévez y Eyzaguirre, y ratificada por el Ministro Andrés Velasco, da cuenta de una mirada distinta. Afirmaron que el financiamiento si había sido adecuado y que, por problemas de gestión en infraestructura, no se había podido ejecutar plenamente. Ello fue refrendado por el Ministro Etcheberry quien afirmó que fue una limitante

⁴³ Jaime Estévez, Acta Sesión 11^a

⁴⁴ Nicolás Eyzaguirre, Acta Sesión 29^a

⁴⁵ Andrés Velasco, Acta Sesión 30^a

de gestión y de realidad física de las ciudades, las que les impidió avanzar más en infraestructura.

“En materia de infraestructura, también es necesario aclarar que la autoridad no podía hacer de una vez todas las inversiones que requería el proyecto, tanto por razones económicas y de gestión como también porque era necesario que la gente siguiera circulando. No se pueden hacer todos los cambios de infraestructura de una vez.”⁴⁶

Por lo tanto, es razonable concluir que las restricciones presupuestarias durante la etapa de implementación no fueron tales, pues se disponía del financiamiento adecuado, sin embargo, el Estado era incapaz de gestionar en tan poco tiempo y a un alto costo, las inversiones que debieron hacerse con la preparación necesaria. Los errores marcados de la etapa de diseño en esta materia, fueron fundamentales para determinar el resultado final de Transantiago.

b. Infraestructura complementaria:

Otro factor fundamental a la hora de evaluar la infraestructura, fueron las obras accesorias que se requerían para un adecuado funcionamiento del sistema. Esta infraestructura contemplaba: paraderos, estaciones de trasbordo, estaciones intermodales y, según algunos, zonas pagas.

Conforme a la presentación del Modelo de Negocios del Transantiago⁴⁷, de Enero – Febrero 2004, las proyecciones iniciales eran las siguientes:

Estaciones de Traslado: 112

Paraderos: 5.100

Estaciones Intermodales: 2 (Quinta Normal y La Cisterna)

Estas cifras, relativamente, daban cuenta de cuáles eran las proyecciones iniciales en materia de infraestructura accesorias. Sin embargo, esos objetivos iniciales no se fueron materializando en el tiempo.

“La infraestructura complementaria, paraderos y estaciones de trasbordo, presentaban, a febrero, un avance mínimo respecto de lo que se proyecta como necesario para el Transantiago operativo en régimen.”⁴⁸

⁴⁶ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

⁴⁷ Modelo de Negocios del Transantiago, Gibrán Harcha, Road Show Enero – Febrero 2004

⁴⁸ Enrique Méndez, Acta Sesión 23ª

Estaciones de Traslado

De acuerdo a los antecedentes recabados por la Comisión, al 10 de Febrero, no se encontraban construidas las estaciones de traslado programadas inicialmente. Como informó el Ministro René Cortázar a la Comisión, **en Febrero de 2007, sólo existían 17 Estaciones de Traslado habilitadas en Santiago**. Ello dista mucho de la primera programación (112) o de las que tenía en mente el Ministro Jaime Estévez (36).

“En las estaciones de traslado, la dificultad estaba en acordar con cada uno de los municipios involucrados los diseños y localización de las estaciones. Se buscó, entonces, un sistema flexible y, para acelerar el proceso, **se acordó que el Serviu construyera las ocho primeras estaciones, las de la Alameda, que eran las más críticas**, lo que se hizo con presupuesto fiscal, sin perjuicio de que después su mantención se traspasó a la concesionaria. **Las 24 estaciones restantes -eran 36 en total- las construye y mantiene el concesionario y fueron licitadas en el segundo semestre de 2005. Entiendo que la construcción se realizó entre abril de 2006 y mayo de 2007**”⁴⁹

“Hay tres estaciones de traslado cuya construcción no fue terminada completamente, porque algunas obras están pendientes por falta de permisos municipales.”⁵⁰

“Respecto de las estaciones de traslado, sólo se entregó una durante mi período: Alameda-Las Rejas. Eso ocurrió en diciembre de 2005. El resto se entregó en diciembre de 2006, cuando yo ya no estaba en el Ministerio. No obstante, fueron contratadas durante mi período.”⁵¹

Un sistema moderno y eficiente, que se sustentaba en el modelo troncal –alimentador, necesitaba contar con estaciones de traslado o transferencia que permitieran mitigar los efectos de los traslados que tenían que hacer los usuarios. Sin embargo, esto no se cumplió, por las múltiples justificaciones que han establecido los distintos invitados a la Comisión.

Zonas Pagas

Como lo afirmó el ex Presidente Lagos en su misiva a la Comisión, **“El ex Ministro Jaime Ravinet ha ilustrado a esta comisión que para mejorar la subida a los buses se consultaron paraderos de buses con zonas pagas. En esos lugares, el pasajero cancelaría su pasaje al momento de entrar al paradero, lo que significaría que cuando llega el bus sólo tiene que subirse a él. Esto era básico para la mayor fluidez en aquellos paraderos de mayor congestión.”**⁵²

⁴⁹ Jaime Estévez, Acta Sesión 11^a

⁵⁰ Eduardo Bitrán, Acta Sesión 16^a

⁵¹ Sonia Tschorne, Acta Sesión 22^a

⁵² Carta del ex Presidente Ricardo Lagos, 31 de Octubre 2007

Sin embargo, en la práctica, la medida de las zonas pagas para efectos del Transantiago **nunca estuvo contemplada**. Como afirmó el Ministro Bitrán, la discusión sobre las zonas pagas surge a consecuencia de los problemas de operación del sistema y la necesidad de implementar medidas de emergencia.

“A propósito de infraestructura, aprovecho de contestar una pregunta anterior. **El programa de 2003 no contempló zonas pagas**. Por lo tanto, fue una medida de urgencia tomada por el nuevo Gobierno y encargada al Ministerio de Vivienda para mejorar la velocidad de transferencia de los buses.”⁵³

Para que no queden dudas, vale la referencia a lo declarado por Andrés Silva en la Sesión 34^a de la Comisión: “El 24 de febrero, con el desarrollo que habíamos hecho en enero de los validadores, se pone en operación **la primera zona paga**.”. Es decir, el 10 de Febrero, no se encontraba habilitada ninguna zona paga en la ciudad de Santiago.

Estaciones Intermodales

Las programaciones iniciales contemplaban la construcción de diversas Estaciones Intermodales, asociadas al Metro, que permitieran una transferencia expedita de los usuarios entre los distintos modos del transporte.⁵⁴

Sin embargo, el desarrollo del Transantiago, permitió la definición de sólo dos de estas estructuras tan fundamentales: Quinta Normal y La Cisterna. Posteriormente, sólo la Estación Intermodal de La Cisterna quedaría para la puesta en marcha, pero con un grave retraso que implicó su operación sólo a partir de Mayo de 2007.

“En todo caso, me parece que siempre se pensó que un sistema como éste, inicialmente debería contar con a lo menos ocho o diez estaciones intermodales. (...) Los aspectos relacionados con la infraestructura de aspectos básicos, como los terminales intermodales y las vías segregadas y exclusivas, deberán consultarlo con quienes en su momento no los hicieron, porque no cabe duda alguna que si usted quiere implementar un sistema de superficie adecuado, la velocidad comercial es fundamental.”⁵⁵

Paraderos

Como lo informa el Ministro Cortázar a la Comisión, al 10 de Febrero sólo existían **3.113 paraderos habilitados**. Cifra que dista mucho de las proyecciones iniciales y sin entrar a debatir sobre el estado de los mismos que, conforme a las informaciones de prensa no se encuentran en muy buen estado y con graves deficiencias de construcción.

⁵³ Eduardo Bitrán, Acta Sesión 16^a

⁵⁴ Carta del ex Presidente Ricardo Lagos, 31 de Octubre 2007

⁵⁵ Fernando Bustamante, Acta Sesión 5^a

Conclusión: Conforme a los antecedentes recibidos en la Comisión, los informes elaborados por los asesores técnicos del diseño estratégico y los testimonios de los invitados, es posible concluir que:

- i. La infraestructura correspondiente a las vías segregadas, considerada mínima e indispensable para la correcta operación y desarrollo del sistema que se pretendía implantar con el Plan Transantiago, no estaba lista en términos de calidad y cantidad suficiente para constituir un funcionamiento regular del proyecto planteado. Ello, debido a que las programaciones iniciales contemplaban la existencia de al menos 284 kilómetros de corredores segregados y el modelo inicial, solo estipuló 23 kilómetros de esta índole para la puesta en marcha del sistema.
- ii. Asimismo, la infraestructura que la autoridad consideró indispensable para la puesta en marcha, esto es, los 23 kilómetros en vías segregadas, tampoco estuvo lista y sólo, se encontraban disponibles corredores que en su totalidad, sumaban alrededor de 16 kilómetros de extensión.
- iii. Las restricciones presupuestarias y la consideración al extenso plazo en que podrían ejecutarse estas obras indispensables, fueron el fundamento que la autoridad utilizó para rebajar las proyecciones establecidas por los consultores encargados del diseño.
- iv. Una vez establecida esta insuficiente programación de obras de infraestructura en vías segregadas, los retrasos e incumplimientos no tuvieron su origen en restricciones de financiamiento sino que se debieron, principalmente, a la incapacidad de gestión por parte de la autoridad para llevarlas a cabo y los múltiples obstáculos que se fueron presentando a lo largo de su ejecución. Asimismo, era imposible que la autoridad pudiese enmendar el rumbo e introducir grandes inversiones en obras de infraestructura en el poco tiempo que le quedaba para la puesta en marcha.
- v. La infraestructura complementaria (Paraderos, Estaciones de Transferencia e Intermodales) contempladas inicialmente, no estuvieron listas al 10 de Febrero de 2007, fecha de la puesta en marcha. Al igual que la infraestructura principal, estas obras eran indispensables para una correcta operación del sistema de transporte y necesarias, para mitigar el impacto que produciría el cambio en la población.

- vi. Las zonas pagas, infraestructura considerada vital para el ordenamiento de las esperas en paraderos y una limitación al problema de la evasión, nunca fue contemplada como una obra a realizar durante la etapa de diseño e implementación. Sólo a partir de las graves consecuencias generadas, es que se empezaron a construir como medidas de emergencia.
- vii. Finalmente, en síntesis, se puede concluir que las falencias en infraestructura fueron absolutamente determinantes en los resultados de la puesta en marcha y operación del Plan Transantiago. La fluidez del desplazamiento de los buses, los tiempos de espera reducidos y la mitigación de la evasión dependían directamente de la existencia de infraestructura mínima y su ausencia, determinó en gran parte, la caótica situación que ha vivido Santiago a partir de Febrero de 2007.
- viii. Por último, es posible concluir que el sistema no funcionará adecuadamente en la medida en que no exista esta infraestructura mínima requerida por el diseño. Lamentablemente, también es preciso afirmar que la intervención sustancial de la ciudad, los recursos y los tiempos que estas obras demandan, ciertamente, no podrán ser alcanzados en el corto o mediano plazo.

8. Integración del Metro

Un tema importante en el desarrollo de Transantiago, fue la integración de Metro al plan. Cómo lo afirmaron los expertos y conforme a lo que se deduce de la estructura del proyecto final, la incorporación de Metro al Transantiago era fundamental en logro de los objetivos dispuestos, era **el eje estructurante de Transantiago**.

“Como parte del trabajo de diseño e implementación del Transantiago, **Metro siempre cumplió un rol estructurante**. No todo el mundo, al interior del Gobierno, ni de los equipos que estaban en esto, concordaba exactamente en el detalle de este rol, pero finalmente si uno revisa los documentos que explican qué es el Transantiago, cómo se está diseñando y qué es lo que se va a hacer, **se establece que Metro tiene una función estructural**.”⁵⁶

“En cuanto al rol estructurante de Metro, debo señalar que ese rol no fue una idea de Metro. Hay un memorando del ministro Etcheberry al directorio de Metro, creo que de fines de 2004. (...) **En ese memorando se plantea que Metro debe jugar un rol con el objeto de coordinar las distintas cosas y que los recorridos se organizarán a partir de lo que tiene Metro**, a fin de optimizar su estructura de inversión. **Asimismo, dice que se ha tomado la decisión de que Metro pase a ser el eje estructurante del sistema de transporte**, y se pide que esto se plantee al directorio para tener su conformidad”⁵⁷

Aunque no todos estaban de acuerdo y los resultados hablan por sí solos, de acuerdo a la deficiente operación que muestra el Metro de Santiago en estos días.

“**Nunca planteamos al Metro como una red estructurante del sistema de transporte público de Santiago**, como lo asumió y lo dijo en todos sus discursos y presentaciones. **Es absurdo**. Es imposible, con la red de 80 u 84 kilómetros del Metro, transformar en estructurante a una ciudad como Santiago que tiene 15.000 kilómetros cuadrados, frente a una red de 2.000 ó 2.500 kilómetros de los buses”⁵⁸

Sin embargo, finalmente imperó la integración total de Metro a Transantiago. Esta integración no fue pacífica y se confundían los verdaderos objetivos de la función que debía cumplir el Metro.

“.. Entendí que **el rol que nos correspondía en el Transantiago era el cumplimiento de las obras en las que nos habíamos comprometido**, es decir, la construcción de la extensión hacia la zona poniente de la Línea 5, hacia el norte y hacia el sur de la Línea 2, la línea a Puente Alto y, posteriormente, la línea hasta Américo Vespucio, más la implementación de la tarjeta sin contacto. **¡Ése era el compromiso que Metro tenía con el Transantiago! Por lo tanto, no imagino qué más debía hacer el Metro para integrarse.**”

⁵⁶ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

⁵⁷ Fernando Bustamante, Acta Sesión 5ª

⁵⁸ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

A lo largo del desarrollo del plan, se va configurando la necesidad de contar con un Metro plenamente integrado, que absorbiera gran parte de la demanda en los respectivos ejes en que operaban las antiguas líneas en superficie y que fuera alimentado por las distintas unidades de negocio que confluían hacia el ferrocarril subterráneo.

Para lograr este objetivo, era necesaria no sólo una integración en cuanto a los servicios de transporte, sino que principalmente, una integración total desde el punto de vista tarifario. Este aspecto era el que más complicaba a Metro. Durante años, la empresa había generado importantes resultados comerciales y seguía creciendo y expandiéndose por la ciudad. También, su operación era calificada positivamente por la ciudadanía y su integración completa a Transantiago podría generar, como efectivamente ocurrió, una grave afectación a la calidad de servicio que prestaba a los usuarios.

“Ahora, **si el punto decía relación con la fusión de platas** -aspecto que también se mencionó, pues se señaló que debía haber una operación integrada-, **manifesté que no lo haría ni drogado**, (...) Por lo tanto, **señalé que si querían hacerlo se debía modificar la escritura de Metro o tenían que sacarme del directorio. De lo contrario, no se hacía.** (...)Entonces, yo decía que **alguien tenía que garantizar mis compromisos mínimos, contraídos con la tarifa anterior.** Para lograr eso y se regulara, se hizo un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Transportes y Metro.(...) Dado que ésta es una sociedad anónima, señalé que **no podía concurrir y que era necesario hacer una junta de accionistas. La junta de accionistas revisó el contrato y determinó que los intereses de Metro estaban resguardados.** Posteriormente, después de esa junta, la materia se trató en el directorio de Metro.”⁵⁹

La integración plena de Metro a Transantiago sólo fue posible gracias a la mediación de Hacienda en medio de un conflicto que pareció, en ese momento, como un obstáculo insuperable para el nuevo plan.

“Toda vez que debíamos llevar adelante las políticas públicas que nos indicaba el **Presidente de la República**, quien quería llevar adelante el Transantiago, pero, a la vez, como **Ministerio de Hacienda**, debíamos defender los intereses financieros del Metro. Por lo tanto, al señor **Presidente** y a las partes les pareció que el **Ministerio de Hacienda tenía una posición equilibrada para hacer de facilitador y resolver la enorme cantidad de potenciales conflictos de interés que había entre la autoridad del Transantiago y el Metro, lo cual terminó en un protocolo que ha permitido que las cuestiones funcionen bien.**”⁶⁰

“**También lo hubo –quizás, fue de los más duros- respecto del rol del Metro**, que era parte de nuestro sistema y en algún minuto empezó a bajarse, porque veía que iba a venir una gran utilización (...) Entonces, ahí tuvimos una diferencia que más que conceptual era sobre cómo se

⁵⁹ Fernando Bustamante, Acta Sesión 5ª

⁶⁰ Nicolás Eyzaguirre, Acta Sesión 28ª

reembolsaba al Metro. Curiosamente, mientras estábamos obligando a los troncales –ya estábamos en la política de pagar por pasajero-, **el Metro quería ingresos garantizados.** También hubo una pugna bastante grande con una persona a la que le tengo cariño y que es amigo en la vida personal. **Pero en la vida no siempre los puntos de vista son coincidentes y, por ello, el Presidente tuvo que zanjar estas diferencias.**⁶¹

Es en estos conflictos, donde se nota marcadamente la influencia del ex Presidente Lagos quien, frente a las disputas más controversiales, siempre era consultada para que decidiera y orientara los pasos a seguir. El caso del Metro, no fue la excepción.

Conclusión: De los antecedentes recabados por la Comisión, es posible concluir que la integración del Metro constituyó uno de los conflictos más complejos en la determinación del sistema integrado que pretendía Transantiago. Esto se debió fundamentalmente a:

- 1. Desde un principio, conforme a lo declararon algunos invitados, el Metro no tenía por objeto ser el eje estructurante del Transantiago. Sin embargo, en el desarrollo del proyecto, esta idea se fue materializando por la necesidad de aprovechar la infraestructura y capacidad existente del Metro.**
- 2. Las características propias del Metro, que cumplía rigurosamente la regulación relativa a las sociedades anónimas, ciertamente no se adecuaba al desorden y las inquietudes que presentaba el diseño del nuevo sistema de transportes. Estas dificultades no sólo se relacionaron con la integración física de Metro al plan articulador, sino que especialmente, en cuanto a la integración tarifaria que debía operar.**
- 3. Para la definición de este conflicto, el ex Presidente Lagos jugó un rol determinante, al designar al Ministro de Hacienda, como un facilitador del conflicto, con el objeto de que mediara y consiguiera la integración de Metro con plenos resguardos para su operación financiera. La intervención y decisión del mandatario, da cuenta, una vez más, de su alto grado de involucramiento en las decisiones y orientaciones del Transantiago.**

⁶¹ Jaime Ravinet, Acta Sesión 21^a

9. Sistema Tecnológico del Transantiago

Quizás, uno de los temas más intrincados del diseño del Transantiago, correspondía al sistema tecnológico que debía permitir la adecuada operación del Transantiago. **El modelo troncal - alimentador propuesto, requería de la más alta tecnología en transportes, para poder desarrollarse y lograr las frecuencias y posicionamientos adecuados para minimizar los efectos de los trasbordos y reducir los tiempos totales de traslado. Asimismo, necesitaba de una plataforma tecnológica que permitiera la integración tarifaria de un sistema que pretendía ser integrado también en su operación.**

Con este objetivo, se plantean dos elementos fundamentales: **los sistemas de pago y gestión/ control de flota**. Para que Transantiago funcionara adecuadamente, requería que cada uno de sus componentes se desarrollara autónomamente y lograra sus objetivos.

“En segundo lugar, este sistema tiene un carácter integrado, que básicamente es una integración operacional, física y tarifaria. **Esto involucra una arquitectura funcional compleja, constituida por varios componentes, cada uno de los cuales cumple una función en el esquema, pero con perfecta autonomía funcional y clara interdependencia operacional respecto al resto.**”⁶²

En el esquema original del modelo Transantiago, **siempre se contempló el sistema de gestión separado del sistema de pago**. Era la única manera, a juicio de muchos, de permitir esa autonomía que requería el sistema y una correcta operación de todos los componentes.

“Por otra parte, **la integración operacional es la central de gestión de buses**. Todos estos elementos están en el diseño original del Transantiago. **Esta central de gestión de buses es fundamental, ya que eso es lo que permite la gestión dinámica en tiempo real y en ruta de la flota de buses**. Esto significa gestión de la operación y del control de frecuencias.”

¿Qué pasó con este sistema de gestión autónomo? ¿Dónde está actualmente la Central de Control y Gestión? Lo que pasó efectivamente, es que esta función fue incorporada como propia por parte del AFT que concentró para sí, el sistema de pago y el sistema de gestión/control.

“En primer lugar se eliminó el Centro de Control y Gestión de Buses. Prácticamente se redistribuyó. Una parte está en la licitación de la AFT y otra en la licitación del Sistema de Información al Usuario. Este componente tenía funcionalidad propia, contaba con ciertos niveles

⁶² Germán Correa, Acta Sesión 3ª

Comisión Investigadora del Transantiago

de autonomía, pero también de interdependencia de los otros componentes. Hoy, la falta de este elemento nos ha impedido tener un control de frecuencia adecuado para gestionar la flota.”⁶³

Este hito, se produce en el proceso de licitación del AFT. Las bases, contrariando el modelo original, permitieron al consorcio la **opción de quedarse con la gestión y el control de flota**, lo que redundó en una disminución de las facultades del SIAUT (Ex Central de Control y Gestión y del CIG, Centro de Información y Gestión). Ello lo refrenda Andrés Silva en la Comisión.

“Señor Presidente, tal como lo señalé aquí, no había una oferta del AFT, sino que **dentro de las propias bases de licitación se consideraba la opción de ofertar o no el sistema de gestión.** En el caso de que el AFT no lo ofertara, iba a ser desarrollado por el SIAUT. En el fondo, para el sistema no era opcional, en cambio sí para el AFT (...) Ahora, **ese SIAUT no es el de hoy, pues éste tenía otras competencias que se eliminaron de las bases a partir de esta decisión del AFT.**”⁶⁴

Información que fue ratificada por el Sr. Ronald Bull, Gerente de Aditiva:

“En cuanto a la complicación de haber mezclado el tema del pago con el de gestión, las bases de licitación del AFT estaban dirigidas esencialmente al sistema de pago y permitían que, opcionalmente, ella agregara el de gestión, de acuerdo con las especificaciones y los requerimientos del Ministerio. Por lo tanto, **cuando el AFT se embarcó en los sistemas de pago y de gestión, lo hizo pensando en que serían capaces de sacar adelante ambas cosas. Pero el sistema de gestión era inicialmente separado.**”⁶⁵

En definitiva, el diseño y la posterior conformación de las bases de licitación determinaron que fuera el AFT el único actor en materia tecnológica y que tuviera en su mandato, la gestión y el sistema de pago. Esta decisión fue avalada por el ex Ministro Jaime Estévez, quien, contrariando el diseño original, defendió la opción resuelta por el AFT. Esta opción fue desechada por Osvaldo Schaerer, Asesor del AFT.

“La licitación del AFT se llamó a continuación de la de los Troncales, una vez que se sabía cuánto dinero se colocó en el fondo común. Se consideraron dos tipos de ofertas. La oferta uno considera la provisión, operación y mantención del equipo de apoyo a la explotación de flota, además de todos los otros aspectos financieros propios del AFT. La oferta dos no incluía los aspectos tecnológicos. **Era posible hacerlo por separado o integrado. Se hizo así porque, de acuerdo a los asesores especialistas consultados, puede haber sinergias positivas que los privados descubriesen al hacer esto en su conjunto, lo cual podía bajar los costos del sistema.**”

“Como la pregunta fue formulada **sobre el plano técnico la respuesta correcta sobre ese plano es que si uno tuviera ausencia de restricciones impuestas por el modelo diseñado para tarifcar y remunerar, tecnológicamente hay soluciones más simples que podrían ser**

⁶³ Germán Correa, Acta Sesión 3ª

⁶⁴ Andrés Silva, Acta Sesión 34ª

⁶⁵ Ronald Bull, Acta Sesión 24ª

desintegradas, pero no soportarían las capacidades de tarificación ni de remuneración que forman parte del modelo que se sometió a licitación en su oportunidad”⁶⁶

Por lo tanto, pese a los especialistas consultados por el Sr. Estévez, en la práctica, tanto en el diseño original, como en el concepto de los propios expertos del AFT, era más adecuado el contemplar estos sistemas separadamente. **Esta decisión fue motivada por aspectos económicos presentes en el esquema tarifario y en las condiciones financieras del modelo.**

Por último, es preciso consignar que el sistema tecnológico perdió una gran oportunidad de validarse en forma previa a la licitación que ganó el consorcio conformado por el AFT. Las bases de licitación iniciales contemplaban el requisito de no superar una cierta concentración del mercado bancario en el consorcio oferente. Sin embargo, previo al llamado de licitación, se eliminó este requisito y se perdió cualquier posibilidad de incentivar la competencia entre consorcios diversos, y por ende, la alternativa de contar con otro oferente tecnológico distinto de SONDA.

“Respecto de las fallas en el diseño, creo que haber tomado la decisión en su momento de levantar la restricción de concentración, originalmente en las bases de licitación, consideraba un 35 por ciento de concentración máxima de la banca en cada grupo oferente, lo que obligaba a que se dividiera para participar. Al levantar esa restricción, decisión del equipo ministerial de la época, se eliminó la competencia entre los distintos oferentes que había en ese momento, transformándose en un solo consorcio. Creo que la competencia siempre es buena y nos hubiese permitido tener una amenaza constante y no un proveedor único.”⁶⁷

⁶⁶ Osvaldo Schaerer, Acta Sesión 23^a

⁶⁷ Andrés Silva, Acta Sesión 34^a

Conclusión: Los antecedentes y testimonios recibidos por la Comisión, permiten concluir que el sistema tecnológico que requería el Transantiago, según el modelo original y la opinión de expertos, contemplaba la separación de las funciones de gestión y de pago. Esta solución era adecuada, en especial, atendiendo los resultados objetivos observados a partir de la implementación del plan que, a estas alturas, aún no es capaz de tener un sistema de gestión y control de flota habilitado.

Se concluye asimismo, que esta decisión fue motivada por factores económicos, con la expresa intención de reducir el impacto en la tarifa modelada para Transantiago. En este aspecto, jugaron un rol determinante las máximas autoridades encargadas de la licitación y contratación del AFT como consorcio tecnológico, junto a los técnicos y encargados del modelo de negocios del Transantiago.

En otro contexto, se concluye que las exigencias introducidas por los bancos para formar parte del negocio, determinaron sustancialmente la eliminación de las garantías que el sistema tecnológico podía contemplar.

La Comisión puede concluir que la negociación que se realizó previo a la licitación del AFT se tradujo en la supresión del requisito de no exceder la concentración del mercado bancario en este negocio. Ello motivo que la posible competencia que podría generarse con un operador tecnológico que compitiera con SONDA, habría otorgado una mayor rigurosidad a la licitación.

10. Cambio Cultural y Sistema de Información

Las modificaciones radicales que el Transantiago generaría en la forma de movilizarse que tenía la gente en la ciudad, fue entendida por los expertos y definida como un **cambio cultural de proporciones**, y requería, sin duda, de una campaña de comunicación e información de gran magnitud para mitigar los negativos efectos que se producirían.

“No me cabe duda de que este plan significaba un cambio cultural, que implicaba que íbamos a tener rechazos y problemas. Eso es parte de cualquier reforma que uno desarrolle. Hubo una falla muy importante en la evaluación, para así haber dado la gradualidad necesaria.”⁶⁸

“Existe una inmensa subestimación de la magnitud del proyecto y del cambio cultural asociado a él.”⁶⁹

“Nuestras principales preocupaciones, en el marco de una estructura contractual fijada por las bases, eran las siguientes: (...), desarrollar un plan de información y educación que preparara a la población para el enorme cambio cultural que tenía por delante.”⁷⁰

¿Habría sido más adecuada una gradualidad? ¿Una cierta transición detalladamente programada que permitiera un adecuado acostumbramiento de las personas?

El Transantiago contemplaba un componente comunicacional que permitiera entregar a la ciudadanía esta información. Esta función fue asignada al Sistema de Información y Atención al Usuario, SIAUT, que se encargaría de informar y atender las consultas de la ciudadanía, incorporar los reclamos y derivar las inquietudes, especialmente, en las etapas iniciales del Transantiago. Sin embargo, este sistema claramente fracasó. La gente no entendía el sistema desde el día uno e incluso aún, mantiene altos grados de desinformación respecto de recorridos, combinaciones y puntos de recarga.

La principal crítica, se centró en que esta no fue una campaña de información, sino más bien de marketing.

“Se trataba de formar a la ciudadanía de los nuevos patrones de moverse y formas conductuales de comportarse frente al transporte público, nuevas estructuras de expectativas con respecto al mismo. **En la medida en que eso no se hizo, obviamente, viene como un balde de agua fría y la gente no tiene oportunidad de aprender su sistema de transporte**”⁷¹

⁶⁸ Jaime Ravinet, Acta Sesión 21^a

⁶⁹ Enrique Fernández, Acta Sesión 8^a

⁷⁰ Sergio Espejo, Acta Sesión 12^a

⁷¹ Germán Correa, Acta Sesión 3^a

“En sexto lugar, **el sistema de información que se usó fue de marketing**, para posesionar una cosa amigable, **pero no lo que se requería: informar casa a casa, sobre todo a los sectores más modestos, de cómo poder elegir las mejores rutas para hacer sus viajes cotidianos.**”⁷²

“¿Qué pasó acá? **Todos sabemos que hubo una campaña de marketing, pero no de educación, de preparación de los usuarios o de información.** Ésa es una de las causas del desconcierto de la población al momento de enfrentar un sistema que tiene muchas ventajas, pero si se desconoce es frustrante, porque no se tiene idea de las oportunidades que ofrece.”⁷³

“Con importantes restricciones de tiempo, Transantiago Informa abordó como desafío desarrollar una labor educativa, informativa y de apoyo a los pasajeros una vez iniciada la fase de régimen. Sé que éste es uno de los elementos que ha sido controvertido. **Se ha señalado que el enfoque de esta campaña osciló más en torno a lo que se denominó “marketing de un producto” que de educación e información. En todo caso, quiero decir que se intentó hacer lo contrario (...)** Respecto de la discusión de si era una campaña de marketing, quiero señalar que no lo creo, sino que fue un esfuerzo genuino por comunicar, explicar e informar. **Tal vez no lo logramos, pero esa situación la deben evaluar ustedes.**”⁷⁴

Si bien se intentó realizar una campaña de información, lo que finalmente ocurrió, fue una maniobra publicitaria que, en vez de informar y educar, terminó generando expectativas desmedidas en la población y permitió inducir a que éstos se confiaran en el sistema propuesto. Aún cuando la ausencia de este factor no fue determinante en el resultado final de Transantiago, producto de las múltiples fallas en otros ámbitos, pudo haber influido positivamente en la mitigación de los efectos que sufrió la población.

Además, podríamos considerar que otro error en que se incurrió, fue la tardía licitación del SIAUT. Originalmente contemplada para 2005, finalmente y producto de deficiencias en el proceso de licitación, el llamado fue realizado en 2006, pocos meses antes de la puesta en marcha del Transantiago. Ciertamente, lo conveniente, lo adecuado, habría sido darle mayor protagonismo a este factor, para permitir un acostumbramiento más gradual de la población.

⁷² Juan Eduardo Coeymans, Acta Sesión 2ª

⁷³ Joaquín De Cea, Acta Sesión 8ª

⁷⁴ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

Conclusión: Conforme a la investigación llevada a cabo por la Comisión, se deduce y se reafirma el hecho de que el Transantiago implicaba un cambio radical en el estilo de vida de los ciudadanos de Santiago. Este desafío, que los expertos denominaron un “cambio cultural”, no fue debidamente consignado ni preparado durante el diseño y la implementación de Transantiago.

Se concluye asimismo, de acuerdo a los antecedentes, que su licitación fue tardía y complotó con las posibilidades de lograr un proceso gradual de acostumbramiento de la población. Esta premisa era fundamental para provocar el cambio propuesto y requería de plazos mucho más largos para poder aplicarse adecuadamente. El factor de cambio cultural, afirmaron algunos, podría haber sido mitigado con una campaña más adecuada y quizás, con una implementación más gradual y no de shock como efectivamente se produjo.

En tercer término, es posible afirmar que la labor del SIAUT derivó en una campaña de marketing más que en una instancia educadora e informadora. De esta forma, no pudo lograr sus objetivos plenamente y generó expectativas desmedidas en la población.

11. Bases de Licitación y Contratos

Previo al análisis del diseño de los contratos, es necesario analizar los siguientes aspectos del diseño del sistema: malla de recorridos, flota ofrecida, falta de incentivos para ofrecer un buen servicio, tarifa a usuarios

Una de las claves del Plan Transantiago está en la conformación de las Bases de Licitación. **Es el corazón del desarrollo del sistema**, en la medida en que en ellas se establece el marco general sobre el cual se desarrolla el proyecto y que traza la ruta a seguir sobre los distintos factores indispensables para la correcta operación del sistema de transporte: mallas de recorridos, número de buses, sistema de negocios, etc.

¿Quién hizo las Bases de Licitación?

“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.**”⁷⁵

“Desde ese punto de vista, tomé decisiones y acepté propuestas de los equipos. **No redacté las bases de la licitación del AFT, ni participé en el proceso de 2002, pero cuando me lo presentaron para analizar si se convocaba, dije que sí. Al poner el sello, me hago cargo de su contenido, aunque no lo haya redactado. Ésa es la responsabilidad que, sin duda, me corresponde asumir.**”⁷⁶

“Las labores que se me encomiendan dentro de la unidad de negocios son las siguientes: estructurar un modelo de negocio para cada uno de los procesos licitatorios asociados al plan, desarrollar las bases de licitación de cada uno de los tres procesos licitatorios y perfeccionar dichas licitaciones”⁷⁷

Esta referencia de Etcheberry es relativa a la licitación de uso de vías. Por su parte, el ex Ministro Estévez se hace cargo de la responsabilidad de haber licitado el AFT, y es Rodrigo Urzúa, de la Unidad de Negocios, la cara más visible de la elaboración del Modelo de Negocios, junto a Gibrán Harcha.

Ciertamente escapa a las posibilidades de un trabajo de conclusiones el poder hacerse cargo de cada una de las intrincadas y complejas variables de las Bases de Licitación. Es por ello, que nos hemos enfocado en 3 aspectos fundamentales y que determinaron el devenir de Transantiago, influyeron

⁷⁵ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

⁷⁶ Jaime Estévez, Acta Sesión 11ª

⁷⁷ Rodrigo Urzúa, Acta Sesión 14ª

decisivamente en sus resultados y marcaron indefectiblemente, los errores que iban a perdurar a lo largo del proceso.

Mallas de recorridos: Uno de los aspectos que funcionaba en el sistema de micros amarillos, era la cobertura y malla de recorridos. Los usuarios se trasladaban de origen a destino prácticamente sin trasbordos, con tiempos de espera inferior a 5 minutos y con caminatas muy reducidas.

Sin embargo, se decidió desechar el sistema que operaba y hacer uno completamente nuevo y se optó por un sistema planificado en forma centralizada. De hecho, en el Ministerio se diseñaron los recorridos de la locomoción de superficie, en 2003 se licitó el uso de vías para los taxis colectivos y se congeló el parque de taxis. Es decir, finalmente con el Transantiago, la oferta de transporte colectivo fue definitivamente establecida por el Estado.

De hecho inicialmente, bajo la dirección de Germán Correa, se posibilitaba a los alimentadores para determinar sus propias mallas de recorridos, lo que cambió posteriormente.

“Se eligió un sistema rígido de definición de la red de alimentadores, se eliminó a los taxis colectivos como parte de la capilaridad que el sistema debe tener en los barrios, se eliminó en la práctica el proceso de corrección y validación de la nueva malla a través de un proceso de participación de los operadores y de los ciudadanos. (...) Se respondió en exceso a las exigencias del Metro en cuanto a no poner servicios troncales sobre las líneas del tren subterráneo.”⁷⁸

Por otra parte, si bien hubo acercamiento a los municipios, aunque la mayoría de los alcaldes los consideraron insuficientes, es difícil entender que los operadores no hayan influido en mayor medida para mejorar las mallas, dado los conocimientos que tenían del sistema. Ello hace dudar de la recepción de sus observaciones respecto de este tema.

“A continuación, aclararé algunas de las tareas fundamentales para el funcionamiento del Transantiago, específicamente la operación de vías. (...) Sus principales funciones, por lo menos durante mi gestión fueron las siguientes:

- **Determinación de mallas de recorridos.** A partir de las mallas entregadas en las bases de licitación, que resultaron del modelo hecho por los consultores Fernández y De Cea en el escenario No 11, fue necesario realizar un trabajo en conjunto con las direcciones de tránsito de los 34 municipios de Santiago, con los operadores, con la Subsecretaría de Transportes y con la Seremitt, para definir en detalle los recorridos alimentadores y troncales, que posteriormente se utilizaron de base para la

⁷⁸ Germán Correa, Acta sesión 2.

Comisión Investigadora del Transantiago

determinación de los programas de operación en las sucesivas revisiones del modelo de operación y en la ubicación de los más de 8 mil puntos de parada y trasbordo.”

- **Definición de los programas de operación: por medio de un equipo de ejecutivo de unidades de negocio, se mantienen una constante comunicación y coordinación con cada uno de los concesionarios, para definir, corregir y modificar recorridos, frecuencias, tipos de operación, etc.**⁷⁹

Adicionalmente, durante la revisión durante el primer semestre de 2005 y todo el 2006, se corrigieron los recorridos.

“Este trabajo mancomunado y en estrecha relación con las direcciones de tránsito y con la Seremi de Transportes permite finalmente que, para definir el primer programa de operación, que parte en febrero de 2007, se revisan y se corrijan todas las unidades de negocio, los servicios troncales y alimentadores ofrecidos en las bases y se comparan con la nueva estructura de la malla, **evaluando un aumento de los mismos como consecuencia de coberturas que no se habían establecido en el modelo original, debido al crecimiento que había experimentado la ciudad de Santiago.**

En ese contexto, los recorridos troncales aumentan su operación desde lo postulado por las bases de 3.178 kms. de servicios a 3.532 kms. después de este trabajo, pasando de 83 a 90 servicios regulares definidos previamente al 10 de febrero. (...) En el caso de los alimentadores, el número de servicios aumenta de 110 a 132 en todas la flota alimentadores y la cantidad de kilómetros aumenta de 2.166 a 2.944.”⁸⁰

Estas declaraciones muestran que las mallas fueron establecidas en forma centralizada, sobre la base de un modelo matemático, operado por la consultora Fernández y De Cea. Se requirió modificar la malla de recorridos en forma permanente, durante el aplazamiento del Transantiago de octubre del 2005 a octubre del 2006 y luego de octubre de 2006 a febrero de 2007. Sin perjuicio de lo anterior, una vez en operación se constató la falta de cobertura y fue necesario establecer nuevos recorridos y aumentar la longitud de algunos de los existentes. Ello ha ido acercando la malla actual con la malla antigua.

“Respecto a la superposición que tiene la malla actual con la antigua en cuanto a cobertura, ella es de alrededor de 91 ó 92 por ciento. Eso no quiere decir que sean los mismos servicios, sino que cubren los ejes en calle.”⁸¹

Posterior a la puesta en marcha del Transantiago, el ajuste de recorridos ha continuado. De acuerdo a la exposición del Ministro Cortázar, el 21 de noviembre de 2007, entre el 10 de febrero y el 11 de noviembre, la malla de

⁷⁹ Fernando Promis, Acta Sesión 17, 10 de septiembre 2007.

⁸⁰ Fernando Promis, Acta Sesión 17, 10 de septiembre, 2007

⁸¹ Silvio Albarrán, sesión no.33, 6 de noviembre de 2007

recorridos ha aumentado un 23% los kilómetros totales y 18% el total de servicios ofrecidos.

Numero de Buses: Un tema que acaparó la atención de la Comisión fue la flota de buses licitados en comparación a la cantidad de buses que efectivamente se necesitaban en la calle.

Uno de los pilares del Transantiago es precisamente, la existencia de una flota adecuada para cubrir la demanda de los usuarios del transporte público. Es inconcebible la existencia de un sistema de transportes si no se cuenta con el capital físico de vehículos que pueda hacerse cargo de la demanda de los pasajeros.

¿Cuántos buses se requerían efectivamente en operación para el funcionamiento básico del Transantiago y quienes eran responsables de esta tarea?

“Otra labor que se encomienda al área de vías coordinadas de Transantiago es **revisar y supervisar en forma permanente los aspectos operativos de cada fase del proyecto, los que finalmente se entregaban a los consultores especialistas encargados de modelar el diseño, a fin de que actualizaran el modelo, definieran las flotas y sus respectivas tarifas.**”⁸²

A continuación, y con el objeto de ilustrar adecuadamente el debate que se ha dado al interior de la Comisión, es preciso incorporar las declaraciones que los diversos actores han entregado respecto de la dimensión de la flota que estipulaba Transantiago antes de partir.

“Al final del estudio de diseño estratégico que realizamos, que se hizo pensando en que la implementación sería en 2005, se recomendaron 5.160 buses en las calles para ese año. Eso significa que había que tener una flota total de 5.600 buses para esa operación. Como consecuencia del diseño de las bases, de la licitación y de las propuestas de los operadores se obtuvo una flota de 4.515 buses, lo cual es inconsistente con la recomendación de los 5.600 buses. Ahí faltan 1.100 buses.”

“... Esto tiene que ver con la flota y con la permanente tendencia, probablemente definida por las restricciones tarifarias y de costo, a achicar el proyecto, disminuir la flota requerida para dar un buen servicio.”⁸³

“...trabajé y fui responsable total de la etapa de transición y del escenario 9. Cuando ello concluyó y se desestimó este escenario, me parece recordar que tuvo fundamentos más bien económicos, ya que ese escenario contemplaba tenía 6.500 buses.”⁸⁴

⁸² Fernando Promis, Acta Sesión 17ª

⁸³ Fernández y De Cea, Acta Sesión 8ª

Comisión Investigadora del Transantiago

Al respecto, Fernando Promis señala:

“En esa fecha (septiembre de 2004) , el modelo postulado por los consultores postulaba una flota de 4.532 buses, pero las ofertas recibidas contemplaban 4.515 buses. A partir de ese momento, la nueva modelación encargada a los consultores, bajo mi administración en la coordinación del Transantiago, señala que para poder mantener los mismos tiempos de espera modelados, aunque la demanda requerida había aumentado a partir de las proyecciones originales se requerían 5.930 buses, es decir una flota superior a la ofertada.”

“Como ya en esa fecha había una cantidad de buses con GPS a bordo, empezamos a evaluar las velocidades comerciales de los buses en función de los ejes estructurantes que seguirían siendo tales a partir del 10 de febrero. (...) **Por lo tanto, la flota, en promedio, de esas modelaciones físicas requeridas por el modelo, era de alrededor de 5.400 buses y si se extrapolaban las sensibilidades del orden de 4.900.**”⁸⁵

Sin embargo, los consultores señalan algo distinto.

(...) Posteriormente, vivimos un capítulo similar cuando **el año pasado se nos pidió que actualizáramos las demandas, porque el proyecto ya no se iba a hacer en 2005, como estaba presupuestado en nuestro análisis, sino que en 2007. Ahí dijimos que se necesitaban 6.100 buses en total.**”⁸⁶

Básicamente, lo señalado por la consultora Fernández y De Cea da cuenta de una serie de afirmaciones determinantes para la investigación que lleva a cabo esta Comisión.

En primer término, respecto de los buses que existían previamente, se ha logrado establecer que antes del 10 de Febrero operaban en Santiago alrededor de 7.500 buses. Posteriormente, el diseño original de Transantiago, establecido en el escenario 5.5. entregado por los ingenieros, contemplaba la existencia de **5.600 buses totales como base estructural del plan.** Sin embargo, las bases de licitación no consideraron este aspecto y determinaron que sólo se licitarían **4.515 buses en total. Según sus propias afirmaciones, estas restricciones fueron una tendencia permanente en el desarrollo de Transantiago: por restricciones tarifarias y de costo, era necesario achicar el proyecto.** Ello muestra la escasa preocupación que hubo por la calidad del servicio, desde el punto de vista de los usuarios. Al reducir el número de buses, para mantener la tarifa irrealmente baja, los usuarios tendrían que asumir un mayor costo en tiempos de caminata y espera, así como incomodidad producto del aumento del número promedio de pasajeros por bus.

⁸⁴ Mónica Zuker, Acta Sesión 28a

⁸⁵ Fernando Promis, Acta Sesión 17

⁸⁶ Fernández y De Cea, Acta Sesión 8ª

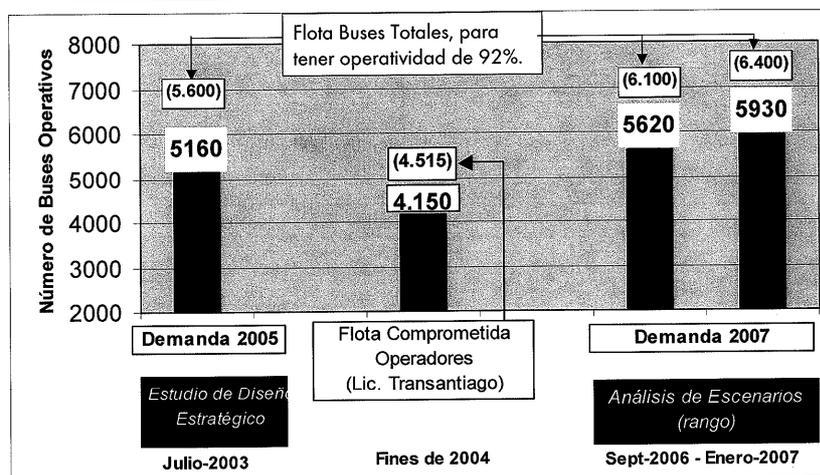
Posteriormente, a petición de las autoridades, los flujos de demanda debieron ser actualizados por la postergación de la entrada en vigencia del proyecto Transantiago. Evidentemente, los flujos de usuarios al 2005 no serían los mismos que a 2007.

“Efectuamos un análisis de escenarios por rangos, es decir, no entregamos una cifra exacta, puesto que es la metodología que se emplea cuando existe algún grado de incertidumbre, de manera que señalamos que para operar razonablemente el sistema se requería entre 5.620 y 5.930 buses operando en las calles, lo que implicaba una flota total de 6.100 a 6.400 buses. Por lo tanto, podrán darse cuenta de que la cifra de 6.400 buses de la que se habla en la actualidad no es producto de la casualidad. **Nuestra contraparte no se puso muy feliz cuando le dimos a conocer lo señalado. Incluso, tuvimos algunos dimes y diretes, porque nos trató hasta de ineptos.**”⁸⁷

Estas últimas declaraciones sólo vienen a reafirmar lo dicho por la consultora respecto de la resistencia que se tenía por parte de las autoridades a los cambios de las modelaciones establecidas por los técnicos. ¿Qué sentido tiene el contratar estudios e informes técnicos si son descartados por los propios mandantes?

[C] NUESTRA VISION DE TRANSANTIAGO

Déficit de buses operando en las calles.



(*): Estudio "Análisis de Escenarios de Diseño para Transantiago" (Transantiago)

⁸⁷ Enrique Fernández, Acta Sesión 8ª

⁸⁸ Presentación de Fernández y De Cea, Sesión 8ª

El cuadro presentado ante la Comisión gráfica concretamente lo establecido por los consultores

Las principales justificaciones por parte de la autoridad se enfocaron en las dudas que generaban las predicciones de demanda y cómo ésta, venía decayendo en los años en que se escrituraron las bases de licitación.

“Entonces, por una parte, **no es transparente lo que ustedes hoy dan por hecho de que si el modelo decía 5 mil había que tener 5 mil.** En ese momento **había muchas dudas sobre lo que establecía el modelo** y cuánto había que tener. Asimismo, **había un problema de disminución de la demanda.** De manera que eso exacerbaba la preocupación de creer o no en las cifras computacionales. Eso lo veía todos los días cuando hablábamos con los operadores. **No era llegar y decir que ahí estaba el informe de Fernández & De Cea o de otra firma.”**

“Evidentemente, había cálculos de los ingenieros de transporte. **Todo esto se basó en estudios de ingeniería y en un conjunto de profesionales que indicaron lo que era razonable tener, que, contrastado luego con la ingeniería de la calle, se demostró que se requerían más buses, y por eso se elevó su número. Pero si tuviéramos circulando todos los buses que estaban en la licitación original, el problema sería bastante menor. El problema central es que los buses no han salido a la calle.**

En nuestra época observamos un exceso de buses y no falta. Cuando realicé los cambios, la crítica era la contraria. Remítanse a la prensa de la época y verán cómo se reclamaba por el hecho de que no sacaba los amarillos al ritmo y velocidad que ellos estimaban conveniente. **Según los operadores, de ese momento teníamos, más bien, un exceso de flota y no deficiencias.”**⁸⁹

Pero como la realidad supera la ficción, lo concreto es que faltaban buses y que la autoridad, reaccionó tarde a la hora de demandar una mayor presencia de vehículos.

“En el curso de las reuniones con los representantes de los municipios y con varios de ustedes,... pudimos anticipar que el número de buses no era suficiente. Por esa razón, se inició el trabajo con la misma consultora que participó en la definición del modelo original, para que, con la nueva información disponible, proyectara el número de buses necesarios.”⁹⁰

“Fernández y De Cea manifestaron en ese estudio que el sistema debía operar con 5.600 buses. En todo caso, reitero que esto lo tendrá que plantear la coordinadora de Transantiago. **El 10 de febrero se modificaron los contratos para que el sistema partiera con 5.600 buses.** En otras palabras, la modelación que hace Fernández y De Cea, de pasar de 4.515 ó 4.800 buses a 5.600 fue acogida por la coordinadora de Transantiago y se modificaron los contratos, en que está estipulada explícitamente la cantidad de buses. Por lo tanto, se acogió lo planteado por los consultores Fernández & De Cea.”⁹¹

⁸⁹ Jaime Estévez, Acta Sesión 11ª

⁹⁰ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

⁹¹ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9ª

Comisión Investigadora del Transantiago

“Lamentablemente, los ingenieros del Ministerio de Transportes se dieron cuenta de que la flota de 5.100 máquinas tampoco sería suficiente y, después del 15 de enero de 2007 – no me atrevería a decir el día exacto-, y además informalmente -ya no fue con una modificación de contrato-, nos pidieron que agregáramos 500 buses más a la flota”⁹²

“Es más -lo señalo con detalle en mi presentación-, el 29 de diciembre de 2006 se nos comunicó que debíamos incorporar 500 buses adicionales para proteger al Metro. ¿De dónde sacábamos 500 buses si estábamos a treinta días de partir? Se nos dijo que usáramos buses usados. Pero el troncal que represento, por contrato, sólo podía usar buses nuevos. **No estábamos preparados para utilizar vehículos usados.**”⁹³

Efectivamente, era poco probable que los operadores y el administrador tecnológico pudieran cumplir adecuadamente con este repentino y tardío aumento de flota. Pese a que las advertencias de los consultores se realizaron entre Septiembre de 2006 y Enero de 2007, las decisiones se tomaron a días de ponerse en marcha el plan en su totalidad.

¿Qué justifico desde un inicio la decisión de reducir la cantidad de buses? ¿Qué poderosas razones aconsejaban disminuir drásticamente la oferta total de buses en Santiago si proveníamos de un sistema que tenía más de 7.000 máquinas funcionando? Es difícil de determinar, pero quizás, va en la línea de lo comentado por Héctor Moya de SUBUS:

“Luego se empezó a trabajar sobre un modelo teórico –no voy a profundizar en ello, porque ustedes saben quién modelo Transantiago-, **que en su primera etapa de modelación contemplaba 5 mil 500 buses. Con esta cantidad de buses, no hubo oferentes, nacionales ni internacionales, porque los números eran negativos. Nadie postuló.**

¿Qué hizo la autoridad de la época? Bajó de 5.500 a 4.635 buses. Ahora sí se vieron bonitos los números y fueron azules. **Y en ese escenario, indudablemente, hubo interesados en participar, internacionales y nacionales, pero ya el Gobierno no podía no reconocer – específicamente, el ministro Etcheberry- que con los 4.635 buses iba a sostener el transporte público de la ciudad.**”⁹⁴

“Señor Presidente, como lo he indicado, efectivamente tuvimos atrasos en **infraestructura**. El atraso de la infraestructura significa que los buses andan más lentos y, por lo tanto, se requieren más buses. Teníamos una estimación inicial de los ingenieros en transportes, señalada en las cifras de la licitación. **Entiendo que la respuesta al atraso fue el alza del número de buses requeridos.** Ése es el impacto fundamental que tiene la infraestructura.”⁹⁵

Es correcto afirmar que la decisión tuvo un sustento de carácter económico. El negocio debía ser atractivo para los operadores de vías, y

⁹² Andrés Navarro, Acta Sesión 36a

⁹³ Héctor Moya, Acta Sesión 27^a

⁹⁴ Héctor Moya, Acta Sesión 27^a

⁹⁵ Jaime Estévez, Acta Sesión 11^a

asimismo, no debía encarecerse en demasía la tarifa, pues esa era la gran promesa de Transantiago. A diferencia de lo afirmado por el ex Ministro Estévez, nada tuvo que ver la infraestructura pues se sabía de antemano, incluso previo a su mandato, que no se iba a tener la infraestructura requerida antes del 2010.

Desincentivos a entregar un buen servicio:

Las bases de licitación de vías entregan una serie de garantías a los operadores. Una de las garantías más evidentes lo constituye la llamada **“demanda referencial”**. Esta fue fundamental para hacer viable el negocio para los operadores.

“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.”⁹⁶

El hecho de alargar la concesión hasta alcanzar el valor total de los ingresos esperados no constituye un mayor incentivo para los operadores, ya que si los ingresos disminuyen, este sistema sólo es viable para quienes tienen utilidades. Por el contrario, si los ingresos son tales que generan pérdidas, alargar la concesión sólo lleva a aumentar las pérdidas.

La garantía de los ingresos según demanda referencial es un incentivo perverso, puesto que asegura a los operadores al menos el 90% de sus ingresos, independiente del nivel de servicio ofrecido, lo que los incentiva a minimizar costos, con el consiguiente perjuicio para los usuarios. Ciertamente era necesario que hubiera interesados en participar de las licitaciones, pero el nivel de sofisticación del sistema (buses articulados, sistema integrado de tarifas, sistema automático de gestión de flota, etc.) encarecía el sistema y no se financiaba sin un aumento de tarifa. Se optó

⁹⁶ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

entonces, por asegurar el negocio a los operadores, reduciendo el número de buses ofrecidos, a costa de la calidad del servicio a los usuarios. El mayor tiempo requerido para realizar estudios de demanda más profundos había significado aplazar aún más la puesta en marcha del sistema.

El 9 de febrero del 2007, los desincentivos aumentaron aún más, lo que tuvo enorme trascendencia.

11. Que, las razones expuestas, hacen necesaria la incorporación de una flota complementaria y adicional a la ofertada por los Concesionarios de Unidades de Negocio Troncal, señalada precedentemente, de manera transitoria, para al menos los primeros dos Programas de Operación de la Etapa de Régimen, a fin de satisfacer en forma eficaz y eficiente las necesidades transitorias de transporte, las cuales se encontrarán incorporadas en sus Programas de Operación.

12. Que en atención al carácter esencial de la obligación del concesionario de prestar los servicios de transporte público de pasajeros, deben incorporarse reglas que den cuenta de las condiciones especiales en que operarán los servicios, estableciendo un régimen transitorio y excepcional de remuneración a los Concesionarios durante el inicio de la Etapa de Régimen, por los plazos que se establecen en cada caso.

El Concesionario tendrá derecho a percibir una remuneración por concepto de prestación de servicios de transporte que corresponderá al 100% del resultado que arroje el producto entre la Demanda Referencial Base establecida en el Anexo 3 de las Bases de Licitación Transantiago 2003, correspondiente al mes en que se prestaron los servicios, proporcional al número de días que comprende el período de pago y el Pago por Pasajero Transportado solicitado por el Concesionario en su oferta económica, ajustado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.5.2.4 de las Bases de Licitación Transantiago 2003. El Precio por Pasajero ⁹⁷

“Frente a un cambio como éste, considerando que, además, pese a la operación o ingreso escalonado de buses con equipos de validadores, el público había usado escasamente la tarjeta BIP en el mes de enero, por lo tanto, era razonable un seguro por riesgo tecnológico. **Eso es lo que se buscó hacer al mitigar o establecer que los pagos se realizaran en base a la demanda referencial, que era inferior a la proyección de demanda con que contábamos.** Considerando, además, que **no se establecía modificación al esquema de incentivos de los contratos.**”⁹⁸

“La pregunta que había que hacerse, entonces, **era cómo agregar mil buses más y quién los pagaba.** En ese momento lo que nos plantearon los técnicos –insisto en que no se trata de eludir responsabilidades-, economistas y asesores externos, es que para salir el 10 de febrero y no el 22 de octubre había que modificar los contratos, porque alguien tenía que pagar esos buses. **Fue así como se tomó la decisión de modificar los contratos y generar la demanda referencial, para que durante los primeros tres meses, marzo, abril y mayo, a las empresas se les cancelaran los 5.600 buses.** Pagados el 10 de febrero, reitero, no estaban los buses en la calle. Y el día que fueron a cobrar sus boletas concurren con sus abogados para que les pagaran los

⁹⁷ Modificación de Contrato SUBUS, 9 de Febrero 2007

⁹⁸ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

5.600 buses. Por lo tanto, se modificaron los contratos. No fueron modificaciones unilaterales. Se hizo entre el Ministerio de Transportes y los propios operadores.”⁹⁹

Esto lo grafica claramente Manuel Navarrete:

“En el tema de las sanciones y multas, lo primero que ocurrió, desde el 10 de febrero y durante los primeros 90 días, es que se pagó de acuerdo a la demanda referencial rígida, y se suponía que en ese intervalo de meses las empresas no estaban expuestas a multas.”¹⁰⁰

¿Qué incentivos tenía entonces la empresa operadora para sacar los buses a la calle si el Estado, producto de errores en el cálculo de la demanda y por lo tanto en la oferta necesaria de buses y la imposibilidad de determinar adecuadamente los flujos de pasajeros por operador, garantizaba los ingresos a todo evento? Si hubiera que explicar, cómo era posible que los buses no hayan salido a la calle, ciertamente tendría que mencionar que los contratos lo permitían impunemente. **Sin fiscalización, sin control de flota y sin incentivos, era una posibilidad cierta que los operadores no iban a cumplir adecuadamente sus obligaciones.** Y el Gobierno al eximirlos de multas, como afirmó Navarrete, dio pie a la posibilidad de que se presentaran estos incumplimientos. Ello dio lugar a que, al inicio del sistema, aunque la flota contratada era de 5.100 buses, los buses en la calle no superaban los 3.000

El principio errado y cuestionado por la administración posterior, es precisamente las garantías que se establecían a favor de los operadores. La administración del Ministro Cortázar, modificó los contratos, y redujo estos incentivos perversos, asociando los ingresos más fuertemente a la cantidad de pasajeros transportados y reduciendo de un 90% a un 65% los ingresos a todo evento, lo que aumenta los ingresos que dependen del número de pasajeros transportados de un 10% a un 35%.

“Con respecto a los contratos, hemos hecho una primera modificación de ellos, conocida como la primera renegociación. Esto nos ha permitido corregir ciertas imperfecciones del contrato y adecuar, por ejemplo, los horarios de operación. Los horarios nocturnos y de fines de semana tenían muy baja frecuencia. Con esto logramos corregir eso e incrementar la cantidad de buses que circulan y en el sistema.

También se paga según el grado de cumplimiento del programa de operación, cuestión que antes no estaba contemplada, y también se entregan incentivos para mejorar el servicio y la reducción de la evasión.

Principalmente, generamos un índice de cumplimiento de plazas-hora para ver que efectivamente los buses estén circulando cada treinta minutos, de acuerdo con el programa de operación que tiene cada uno de los servicios. Comparamos la cantidad de buses que está circulando con la que debería circular y eso nos da un factor, que varía entre 0,75 y 1. Este factor

⁹⁹ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9ª

¹⁰⁰ Manuel Navarrete, Acta Sesión 27ª

es muy importante, porque el dinero esperado por la empresa es multiplicado por ese factor, lo que da como resultado lo que se les paga quincenalmente. O sea, una empresa que esperaba obtener 2 mil millones y tiene un índice de cumplimiento de 0,9 obtiene 1.800 millones y el resto lo pierde, porque se paga por el programa que efectivamente se realizó.

Además, se hace un pago por regularidad de servicio. Ése es un tema posterior que estamos trabajando, porque hoy hemos constatado que están saliendo y circulando todos los buses que deben circular, pero lo que nos falta ahora es dar el paso siguiente, que tiene que ver con la regularidad de los buses dentro del sistema. Para ello, algunos incentivos que se establecieron son, por ejemplo, que a aquellos pasajeros que están por sobre la demanda referencial, en que les correspondía un 10 por ciento por las bases, con la modificación se les da un 35 por ciento, de tal forma que, por un lado, tienen un incentivo y, por otro, lo comparamos de verdad con lo que están operando. Así se determina el pago definitivo.”¹⁰¹

Tarifa: Un último concepto a destacar era el tema de la tarifa. Ésta, **estaba directamente asociada a los costos del sistema**. La tarifa debe pagar los costos de los operadores de vías (buses y metro), Administrador Financiero, sistema de información a usuarios y parte de la infraestructura y aumenta o disminuye dependiendo de ellos.

El ex Ministro Etcheberry es especialmente claro en determinar las consecuencias de esta concepción:

“No hay responsables, en el sentido de que el valor del pasaje es una resultante, porque se parte con el valor propuesto en las bases -que fue cambiado por el ministro Sergio Espejo-, pero se parte de un valor. En función de eso, se recaudan ingresos para el sistema y a fin de mes se ven todos los costos del sistema y todos los ingresos. Si hay dinero suficiente, se reparte entre todos para pagar por lo que se les debe. Si no hay suficiente dinero, hay una forma de repartir una proporción y se recurre a la reserva técnica para paliar ese déficit. Si no hubiese más dinero en la reserva técnica, hay que subir el pasaje y así sucesivamente. Se va subiendo o bajando el pasaje, mes a mes, hasta que, en el mediano plazo, el sistema debe equilibrarse, por lo que no hay una persona a cargo”¹⁰².

“En las bases también está resuelto el tema de las variaciones de velocidad comercial, pues si hay más vehículos en las calles, la velocidad con que circulan los buses se deteriora y, por lo tanto, las bases señalan cómo debe compensarse a los operadores, ya que resulta obvio que en esas condiciones hacen un peor negocio, pues al ir los buses más lentos dan menos vueltas en el día y, consecuentemente, transportan menos pasajeros.

Las bases también establecen las responsabilidades que corresponden al Estado para que el sistema funcione. **Obviamente, el Estado y el Gobierno deben preocuparse de que las tarifas no suban mucho, para lo cual es necesario que adopten algunas medidas de gestión, que inviertan en infraestructura, que prioricen la circulación de los buses para**

¹⁰¹ Silvio Albarrán, Acta Sesión 33^a

¹⁰² Javier Etcheberry, Acta Sesión 7^a

que transiten a velocidad comercial. En fin, hay muchos medios a través de los cuales el Gobierno puede evitar que las tarifas suban en demasía.¹⁰³

Por lo tanto, es preciso concluir que el costo del pasaje, conforme a los contratos, está directamente relacionado con la operación global del sistema. Si no se cuenta con la infraestructura adecuada, la tarifa va a subir, pues los operadores no pueden alcanzar las velocidades comerciales establecidas en los contratos y en las bases, y por ende, se activa el mecanismo de alza de tarifas para compensar la operación. Por otra parte, si se produce un significativo aumento del número de buses, ciertamente ello incidirá en la velocidad de los mismos, y gatillará a su vez, el alza progresiva de tarifas.

Esta garantía, puede ser considerada como **la obligación principal que asumía el Estado.** Si bien, de la simple lectura de los contratos y las bases, no encontramos obligaciones explícitas por parte de la autoridad, lo cierto es que el **gran compromiso es el mecanismo de ajuste de la tarifa variable.** En la medida en que no existiera la infraestructura o en la situación que genera el aumento de los buses, **el Gobierno podía anticipar con mucha antelación los importantes déficits operacionales que ha presentado el Transantiago.**

Dado que el compromiso expreso del Gobierno fue mantener una tarifa similar a la existente y además, porque en la práctica la situación política no sustentaría un alza del pasaje, **el Gobierno necesariamente tiene que entrar a subsidiar el Transantiago.** Y efectivamente así lo ha hecho, inyectando más de \$150 mil millones de pesos en una pérdida que se pudo haber evitado, si es que se hubiera disminuido la injerencia estatal en el diseño del sistema, liberando ya sea la tarifa del sistema para un cierto nivel de servicio, o estableciendo una tarifa y dejando que los operadores ofrecieran un cierto nivel de servicio sobre la base de esa variable. Sin embargo, al fijar todas las variables y no establecer incentivos adecuados, el sistema se precipitó al colapso.

¹⁰³ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

Conclusión: De acuerdo a los antecedentes recibidos por la Comisión, los testimonios de los invitados y los documentos que dan cuenta de bases de licitación y contratos, es posible concluir que la definición estructural del diseño estratégico llevada a cabo en las Bases de Licitación, comprometió sustantivamente los resultados que generó el Transantiago en su puesta en marcha. Los principales aspectos son:

1. Los incentivos estaban mal dirigidos. En vez de potenciar la prestación de un servicio adecuado a los pasajeros y la integridad del sistema, se optó, a partir del concepto de demanda referencial, por asegurar el negocio de los oferentes y no el de los demandantes del transporte público.
2. Lo anterior, llevó a que se priorizaran la elaboración de contratos garantistas con el fin de conseguir proponentes del sector privado que estuvieran dispuestos a participar de la licitación. La imposibilidad de construir una propuesta de negocio atractiva, estuvo marcada por los plazos impuestos por el Gobierno para la puesta en funcionamiento del proyecto. Si se hubiera trabajado conscientemente y con flexibilidad, es probable que Transantiago se materializara en un lapso mayor de tiempo, pero una vez que estuvieran todos los elementos indispensables para su operación no hubiera sido necesario establecer estos incentivos garantistas.
3. Se concluye asimismo, que las Bases de Licitación fueron diseñadas con la participación de las más altas autoridades del Transantiago y del Ministerio. Asimismo, fueron revisadas por el Comité de Ministros y aprobadas por el Ministerio de Hacienda. Ello permitió dotar a las bases del sustento legal y de autoridad que requerían para validarse.
4. Finalmente y como una constatación evidente de las deficiencias claras de las Bases y Contratos, es la propia actitud del nuevo Ministro de Transportes que ha consignado como fundamental la modificación de estos contratos y que ha abocado su labor a realizarla en los meses que lleva en el cargo. La materialización más evidente del fracaso de estas bases es la necesidad ineludible, como lo ha establecido el Ministro, de modificarlas para que el rediseño del sistema permita introducir las mejoras necesarias.

12. Institucionalidad del Transantiago

Una crítica recurrente a la hora de evaluar el Transantiago, fue el tema de la institucionalidad. Esto, en dos ámbitos: la aspiración proyectada de contar con una Autoridad Metropolitana de Transportes que coordinara todos los aspectos relativos a la organización de la ciudad, y la existente, en referencia a las atribuciones y habilitación legal de la Coordinación del Transantiago.

“Sin embargo, creo que más allá de problemas de gestión, a los que hace alusión el diputado Melero, hay un problema de institucionalidad, **porque si hubiésemos tenido una autoridad metropolitana de transporte, idea que viene desde hace muchos años, otro gallo cantaría.**”¹⁰⁴

“Por lo tanto, para facilitar el control centralizado de la flota, para permitir un mejor ajuste de oferta y demanda, y para tener una máxima coordinación dentro de todos los operadores **trabajamos en una propuesta preliminar para elaborar el proyecto de ley para tener una autoridad metropolitana de transportes.**”¹⁰⁵

Pero es inadecuado justificarse en la ausencia de esta autoridad, dado que no se hicieron esfuerzos por implementarla durante más de 7 años. Según consta en la Comisión, la idea de contar con este organismo provenía desde Germán Correa que, en sus planteamientos iniciales, hace referencia a la necesidad de contar con esta autoridad. Ciertamente, el haber abordado este tema con mayor previsión y con una lógica previa a la implementación del Transantiago, habría facilitado la coordinación y estructuración de la base que requería este sistema para operar. Sin embargo, ello no pareció ser un obstáculo para seguir adelante.

“Señor Presidente, **es cierto que había ausencia de institucionalidad**, que faltaba dinero y que existe precariedad del Estado. El diputado Burgos preguntó si se debió implementar el Transantiago con esas falencias. **Pienso que sí, porque, si bien hay precariedad, también hay capacidad de aprender y de resolver los problemas.**”¹⁰⁶

Al parecer, a juicio del ex Ministro Etcheberry, no era un requisito sine quanon y más bien, fue partidario de “experimentar” con la gente de Santiago. En definitiva, este proyecto fue presentado en Junio de 2007 y se ha convertido en una obsesión legislativa del Gobierno que ahora, y no antes, lo considera como fundamental.

¹⁰⁴ Mónica Zucker, Acta Sesión 28ª

¹⁰⁵ Jaime Estévez, Acta Sesión 11ª

¹⁰⁶ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

Comisión Investigadora del Transantiago

En segundo término, se consigna la precariedad de las atribuciones del Coordinador General del Transantiago. Eso es efectivo y fue afirmado por los múltiples coordinadores que pasaron por la Comisión.

“El quinto error, que también es estratégico, pero de gestión, **fue no haber dispuesto la creación de una gerencia general del proyecto**, ya que éste, por su complejidad, la requería. ¡Una cosa así no se puede sacar con la institucionalidad normal del Estado! **¡Ese fue un error absoluto! Tengo mi conciencia tranquila, porque advertí a los ministros de la época de este error, pero me dijeron que era muy complicado hacerlo, porque se requería una ley.** Si era necesario promulgar una ley, se demorará más el proyecto, pero se hace como se debe, porque hacerlo a medias, con gente cojeando, con pocos recursos humanos y sin un gerente de proyecto con poderes era un error. Sólo se hacían coordinaciones, que servían para mirarse las caras unos a otros.”¹⁰⁷

“Incumplimientos fundamentales de los contratos por parte de actores cuyo desempeño era esencial para llevar adelante la etapa de régimen, sumados a la falta de una institucionalidad adecuada para corregirlos, restaron eficacia a los planes de contingencia y reacción diseñados previamente.”¹⁰⁸

“Como coordinador del Transantiago y observando la situación generada después del 10 de febrero, principalmente por los incumplimientos generados **y por la capacidad de gestión y operativa con que contaba la institucionalidad y las herramientas con las que contábamos en los contratos, para hacer operar el Transantiago de acuerdo con toda la proyección original y el trabajo realizado**, se veía que era prácticamente imposible que las herramientas establecidas en los contratos, en los procesos de sanciones, en los procesos de caducidad, permitieran hacer una corrección de la situación de operaciones. **La falta de herramientas y de institucionalidad nos obligó, como coordinación del Transantiago**, a tomar un rol activo en la modificación de contratos para mejorar incentivos”¹⁰⁹

“Es verdad que el Transantiago tiene un pecado de voluntarismo, cuyas consecuencias están pagando las personas más modestas, porque no tiene institucionalidad. **Hay distintos organismos e instituciones que tienen que entrar a compartir responsabilidades, pero nadie corta el “queque”**”¹¹⁰

Por otra parte, la permanente rotación de los coordinadores de Transantiago afectó principalmente a la estabilidad y consistencia del trabajo que debía seguir este importante actor del proyecto. Durante los 4 años del desarrollo final del proyecto, **el Transantiago tuvo 6 coordinadores titulares y 1 interino.**

“Ustedes entenderán que construir un edificio o hacer una línea de metro es infinitamente más simple que un plan de esta complejidad. **Pero si se cambia al jefe de ese proyecto seis veces en cinco años, la verdad es que quizás de pura suerte podría resultar bien el proyecto.**

¹⁰⁷ Juan Eduardo Coeymans, Acta Sesión 2ª

¹⁰⁸ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

¹⁰⁹ Fernando Promis, Acta Sesión 17ª

¹¹⁰ Jaime Ravinet, Acta Sesión 21ª

Además, cada vez que llegaba un nuevo jefe, había una rotación de los equipos profesionales.”¹¹¹

“Sin embargo, durante 2005, el proyecto había tenido cuatro coordinadores distintos -uno de ellos interino-, lo que, sumado un cambio de gabinete y de gobierno, evidentemente restó continuidad a un proyecto que requería avanzar con gran velocidad en la implementación de detalle.”¹¹²

Estos cambios no sólo se dieron a nivel de coordinadores. También afectó a distintos equipos técnicos y asesores que luego de ciertas funciones, eran reemplazados por nuevas personas. ¿Qué estabilidad puede tener un proyecto de alta complejidad si permanentemente debía recibir nuevas orientaciones y visiones distintas de acuerdo a las personas que asumían los cargos?

Es efectivo que el Coordinador de Transantiago carecía de las atribuciones suficientes para llevar adelante sus labores. Pero también es cierto que la rotación permanente no permitió que la escasa gestión que podían realizar tuviera la suficiente estabilidad en el tiempo.

En tercer lugar, las deficiencias de la institucionalidad del Transantiago se hacen evidentes en el Comité de Ministros constituido para coordinar, apoyar y velar por el desarrollo del plan y los compromisos contraídos por las autoridades, los operadores y el AFT.

El Comité de Ministros fue instituido por el ex Presidente Ricardo Lagos a través del “Instructivo Presidencial que crea Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago”, consignado con el número 001 de fecha 7 de Marzo de 2003. Este documento establece diversas atribuciones para los miembros de dicho Comité, entre otras¹¹³:

- Conducción Estratégica del PTUS (Plan de Transporte Urbano)
- Velar por el cumplimiento del PTUS, seguimiento de metas y plazos
- Coherencia de las decisiones
- Coordinar las acciones para lograr la materialización del financiamiento
- Efectuar un seguimiento de los estudios

¹¹¹ Marcelo Farah, Acta Sesión 20ª

¹¹² Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

¹¹³ Instructivo Presidencial que crea el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago, 7 de Marzo de 2003

Comisión Investigadora del Transantiago

- Coordinar y proponer las estrategias comunicacionales que permitan el desarrollo progresivo del PTUS

Estas funciones eran determinadas para todos los miembros de ese Comité, que incluía a los Ministros de Obras Públicas y Transportes como integrantes estables y a los Ministros de Hacienda, de Vivienda; al Intendente de la Región Metropolitana; al Director Ejecutivo de la CONAMA; al Coordinador General del Transantiago; entre otros, como invitados permanentes.

Durante todo el desarrollo del Transantiago, este Comité sesionó por más de 30 sesiones, donde se trataban los temas más importantes y se adoptaban las decisiones más trascendentales. Sin embargo, este Comité pecó de voluntarismo y fue el fiel reflejo de lo que era el Transantiago: muchas participantes con agendas personales y que pretendían implantar las visiones compartimentadas de sus respectivas áreas.

El resultado concreto determinó que este Comité no gravitó lo suficiente como para determinar y orientar un adecuado desarrollo del plan. Las graves falencias en el diseño, las reducciones presupuestarias y físicas de la infraestructura, las decisiones en cuanto a las bases de licitación; todas, pasaron por el visto bueno de este Comité y nadie reparó en las profundas deficiencias de estas decisiones. A mayor abundamiento, **en el momento más crítico del Plan Transantiago, este Comité, en lo formal, dejó de sesionar.**

Conclusión: Los antecedentes y testimonios prestados a la Comisión permiten concluir que el Transantiago careció de una institucionalidad y un marco que lo regulara adecuadamente. Ello, en 4 ámbitos fundamentales.

Primero, **ausencia de coordinación.** Transantiago careció de una institucionalidad que coordinara los distintos esfuerzos y apoyos que realizaban los más diversos organismos. El cargo de Coordinador General se creó para cumplir esta función, pero no se le asignaron las atribuciones que requería ni se le dio suficiente autoridad como para imponerse a las agendas personales de las distintas dependencias. Con esto, se ratifica la necesidad de haber discutido un plan de esta envergadura en el Parlamento, donde las atribuciones de los coordinadores y el marco general en que se desarrollaría el sistema de transporte habrían adquirido sanción legal, limitando la discrecionalidad que tuvo el Gobierno en la toma de decisiones. Esta falta, es atribuible a la incapacidad del Ejecutivo de enviar con la debida antelación el conjunto de proyectos de ley que una iniciativa como ésta requería.

Segundo, **supervisión inexistente.** El instructivo presidencial que crea el Comité de Ministros, si bien era explícito en señalar las funciones y deberes de los integrantes de dicha instancia, en la práctica, careció de la fuerza vinculante requerida para obligar a sus miembros. Salvo algunos casos excepcionales, el Comité de Ministros no contribuyó en velar por el correcto diseño del Transantiago y por el contrario, careció de la visión y responsabilidad que se requería, para supervigilar el desarrollo integral de este proyecto.

Se concluye asimismo, que todos los miembros del Comité de Ministros fueron grandes responsables del desastre del Transantiago, por omitir, en distintos grados, el cumplimiento de las labores que se les encomendaron.

Tercero, **no había fiscalización.** Es un hecho, como lo demostraremos más adelante, que el Transantiago careció de un organismo eficaz que fiscalizara el cumplimiento de los contratos y de las obligaciones que éstos establecían. Este elemento era fundamental para determinar y evaluar las fallas, errores o dificultades que se podían presentar. Sin duda, la existencia de una adecuada fiscalización previa habría posibilitado una mayor contención de los negativos efectos que se produjeron con la puesta en marcha del Transantiago. Esto, se hace particularmente notorio, con la ausencia de la tecnología de control de flota. Sin este mecanismo era imposible verificar el cumplimiento de los operadores de vías.

Cuarto, ausencia de una contraparte. Por definición, la estructura organizacional del Plan Transantiago, no incluyó una contraparte clara y definida que pudiera contrarrestar la autonomía y posicionamiento de los operadores y el AFT. El Ministerio participaba en las definiciones trascendentales del proyecto, pero carecía de una mirada real sobre los avances en el cumplimiento de las obligaciones o sobre la solidez de las propuestas presentadas.

Quinto, falta de continuidad. La excesiva rotación en el cargo y en las unidades técnicas dependientes, impidieron una continuidad adecuada y una estabilidad en el tiempo, que le diera sustento y solidez a las medidas que el desarrollo del proyecto requería. Un proyecto que tiene más de 6 encargados durante un corto lapso de tiempo, impide que las decisiones cuenten con la estabilidad y justificación requeridas.

Capítulo II

Etapa de Implementación

1. Inicio del Plan Transantiago: 22 de Octubre 2005

La fecha del 22 de Octubre de 2005 implica, en la práctica, el verdadero inicio del Transantiago. Muchos invitados han relativizado esta puesta en marcha, aduciendo que solo implicó un maquillaje, un cambio en cuanto a la propiedad de las empresas pero no en cuanto a la operación del transporte público. Sin embargo, lo que marca el inicio del Transantiago es **puesta en vigencia de los contratos firmados con los operadores y el AFT**. A partir de esta fecha, las obligaciones comienzan a hacerse exigibles y se establecen los plazos en los cuales debían implementarse todos los cambios del Transantiago.

“Ya me referí al comienzo de la operación de los buses en octubre de 2005. En ese momento – también lo señalé entonces- se agregó un elemento sustantivo del nuevo sistema: la flota de buses nuevos. **El problema que eso provocó fue poner en marcha los contratos de concesión**, que ahora ha pasado a ser un elemento importante. (...) **cuando se ponen en vigencia contratos, con un nivel de costos operacionales mayores que el que tendrá en régimen, está tensionando el equilibrio financiero de los operadores y del sistema en su conjunto**. Éste es un problema que, de alguna manera, **debe haber influido –no lo sé- en los análisis que se hicieron al momento de decidir si se postergaba más o no la entrada en vigencia del sistema en el gobierno actual.**”¹¹⁴

“La implementación se inició el 22 de octubre de 2005, fecha de inicio de los contratos de operadores de transporte.”¹¹⁵

“La señora RUBILAR (doña Karla).- Una pregunta para los dos invitados.

¿Fue un error echar a andar el plan el 22 de octubre de 2005 sin tener las mínimas condiciones y con los buses articulados circulando por calles, que no estaban preparadas, estrujando al límite la capacidad de los operadores y, de una u otra forma, atando al nuevo gobierno a tener que echarlo a andar?

El señor URZÚA.- **A la luz de los resultados, fue un error.**

La señora GUZMÁN (doña Isabel).- **Fue un error, pero estábamos atados por las bases que no nos permitían postergar más, ya que nos habíamos tomado la atribución de postergarlo 60 días**. Efectivamente, hubo impacto en los buses nuevos.”¹¹⁶

¹¹⁴ Germán Correa, Acta Sesión 4ª

¹¹⁵ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

Se deduce en este sentido y conforme lo han declarado distintos invitados a la Comisión, que al inaugurar el 22 de Octubre de 2005, se le pone un plazo al Transantiago. Empiezan a operar los contratos y progresivamente, a hacerse exigibles las obligaciones de los distintos actores del sistema.

“Transantiago estaba planificado en distintas fases, la primera de las cuales se inició el 22 de octubre de 2005, con el ingreso de buses con estándar Transantiago al sistema y la modificación de algunos recorridos.”¹¹⁷

“Además, el 22 de octubre se incorporaban 1.200 buses nuevos, pero sin cambios en la malla de recorridos. Es decir, se trataba de hacer algo bien complejo, porque las nuevas empresas tenían que tomar los viejos recorridos, que no necesariamente eran los que continuarían en régimen, porque después, en régimen, iban a tomar un troncal o un alimentador, mientras antes tomaban un recorrido de la vieja malla. **Pero era la única manera de hacerlo para no iniciarlo de manera *big bang* que, sabemos, habría sido desastroso. Por lo tanto, el modo de hacerlo intermedio era que las nuevas empresas se hicieran cargo de las viejas mallas de recorridos.**”¹¹⁸

¿Qué justificaba apurar este inicio? ¿Un costo económico? ¿Una negociación contractual? Lo cierto, como ha sido demostrado a lo largo del trabajo de la Comisión, el importante rol que jugaba el Estado en la determinación del funcionamiento del plan lo habilitaba para modificar, si fuese necesario, todos los aspectos y plazos que involucraba el proyecto. Si efectivamente, como se ha demostrado, no estaba todo listo para partir ni afinado lo suficientemente para no sobrecargar las responsabilidades del Gobierno siguiente, no se explica la decisión de dar comienzo al Transantiago el 22 de Octubre de 2005.

¹¹⁶ Acta Sesión 14ª

¹¹⁷ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9ª

¹¹⁸ Jaime Estévez, Acta Sesión 11ª

Conclusión: Los antecedentes conocidos por la Comisión Investigadora permiten concluir que la puesta en marcha del Transantiago fue un profundo error que marcó sustancialmente el devenir del proyecto hacia el futuro.

Esto principalmente por:

- i. Desde el punto de vista técnico, el plan no se encontraba lo suficientemente maduro para iniciarse, pues carecía de la consolidación de la estructura tecnológica y de la infraestructura mínima, entre otros elementos.
- ii. Asimismo, se concluye que un factor fundamental de este hito, lo constituyen la puesta en vigencia de los contratos con los operadores de vías y el AFT, estableciendo claramente los plazos y condiciones en que deberían exigirse las obligaciones respectivas; colocando, un verdadero ultimátum al desarrollo inminente del plan.
- iii. La artificiosa división que se pretende hacer al distinguir entre el diseño y la implementación del Transantiago, no es tal, pues, qué duda cabe, el proyecto comienza oficialmente el 22 de Octubre de 2005.
- iv. También es posible concluir, irrefutablemente, que el voluntarismo político primó por sobre las consideraciones y advertencias técnicas, y justificó la necesidad de tener el Transantiago funcionando, por el efecto que este produciría, a menos de 50 días de la elección presidencial del 2005.

2. Implementación de una sola vez o por etapas

Un tema controvertido fue la forma de llevar adelante esta reforma. La experiencia más cercana y en la que se basaron muchas pretensiones del Transantiago, era el proyecto Transmilenio de Bogotá. Este proyecto ha tenido una evolución gradual a lo largo de mucho tiempo, probando en terreno los posibles errores y reparando las insuficiencias que se han detectado. Ciertamente, la intervención se percibe con menos intensidad que de un día para otro, lo que en términos políticos no es tan rentable. Sin embargo, las consecuencias para la población han sido mitigadas y el impacto, de menor entidad.

En esta discusión, existieron posiciones a favor y en contra.

“Éste es un tema planteado desde los inicios del proyecto y fue motivo de debate del grupo que elaboramos el Plan de Transporte Urbano de Santiago y cuando fuimos consultados pensábamos -siempre fue un tema que se podía definir en algún momento del despliegue del diseño- **que tal vez el *big bang*, el comenzar todo de un viaje, era posible, pero -como he dicho en innumerables ocasiones- siempre y cuando se haga todo bien y como debe hacerse.** Es complejo y difícil, pero puede hacerse. El tema clave es cómo se realiza.”¹¹⁹

“Por lo tanto, tuve aprensiones sobre el *big bang* en su momento, pero dado que no era mi responsabilidad, no tuve equipos trabajando ni haciendo estudios al respecto. **Simplemente, el sentido común me indicaba que eso no era lo correcto.**”¹²⁰

“Por otra parte, coincido con lo señalado por algunos diputados, entre los que se encuentra el diputado Montes, **en el sentido de que la puesta en marcha terminó siendo un *big bang*. Insisto en que no se pretendió que fuera así, y por eso traje una minuta donde aparece lo que decían las bases y las etapas que debían cumplirse.**”¹²¹

Por lo tanto, como lo afirma el ex Ministro Etcheberry, Transantiago siempre pretendió ser una implementación gradual. Estas etapas, básicamente 3 grandes hitos, deberían cumplirse en el tiempo. Pero la verdad es que la única gradualidad que existió fue implementar los contratos y la empresarización. El resto de las etapas no se distinguen claramente y los hitos funcionales del AFT, por ejemplo, no son posibles de determinar a la luz de los antecedentes expuestos en la Comisión.

Pero lo que realmente requería gradualidad era el “cambio cultural” de las personas, y que se fuera probando, por etapas, por áreas, las distintas

¹¹⁹ Germán Correa, Acta Sesión 4ª

¹²⁰ Fernando Bustamante, Acta Sesión 5ª

¹²¹ Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

soluciones tecnológicas. El experimento debió hacerse sobre el sistema y no sobre las personas.

“En cuanto al inicio como *big bang*, en realidad éste es el único lugar del mundo donde se ha hecho un cambio tan radical en un solo día. Por razones lógicas, cuando los cambios son tan grandes y además implican modificar hábitos, se necesita cierto tiempo para que la gente vaya entendiendo y adaptando sus hábitos. O sea, volvemos al *travellers behaviour*.”

El verdadero Big Bang si se produjo el 10 de Febrero. De un día para otro, se pretendió imponer a los usuarios un sistema totalmente nuevo, con mallas nuevas, con buses nuevos, con una forma de manejar los dineros innovadora.

“Al final, hubo un big bang. (...)En ese sentido, creo que existe una confusión, porque se habla como si hubiera habido etapas y la verdad es que no las hubo. **El hecho de que se hubiesen puesto a funcionar los buses en octubre de 2005** -como señalé en el artículo citado por un señor diputado-, **para mí no fue una etapa.** (...)Por lo tanto, lo que **sucedió el 10 de febrero fue justamente un big bang.** (...)Fue un big bang, porque se puso todo en marcha, en un día determinado, como cuando se cambia la moneda de un país, en que un día, desde las 00.01 horas, se cambia a una nueva moneda y la moneda antigua deja de tener valor.”¹²²

“Sin embargo, al mirar la situación desde la perspectiva actual y ajeno a esa polémica, **puedo señalar que probablemente se dejaron demasiadas cosas juntas para implementarlas el último día.**”¹²³

En este sentido, la minuta preparada por Aldo Signorelli y Juan Carlos Muñoz respecto de la implementación del plan es muy ilustradora para estos efectos, sobre la supuesta gradualidad del sistema durante el año de transición posterior al 22 de Octubre de 2005.

“Durante el año de transición, **debía inaugurarse algunos elementos cruciales de infraestructura para el plan, como es el caso de las estaciones intermodales, estaciones de transbordo, vías segregadas, etc.** Por su parte los operadores debían construir los terminales de régimen de acuerdo a un elevado estándar. Finalmente, **el sistema de control de flotas también debía ser inaugurado durante el año de transición**”¹²⁴

En definitiva, esa transición no sirvió de mucho pues no se avanzó sustancialmente en las etapas propuestas. El control de flota nunca estuvo listo, la infraestructura accesoria y principal no se modificó en demasía posterior a esa fecha. Por lo tanto, se sobrecargan las obligaciones al 10 de Febrero y se comienza ese día con una serie de soluciones no probadas ni correctamente elaboradas.

¹²² Germán Correa, Acta Sesión 4ª

¹²³ Jaime Estévez, Acta Sesión 11ª

¹²⁴ “**Big Bang versus Implementación por Etapas**”, Aldo Signorelli, Juan Carlos Muñoz, Agosto 2007

Conclusión: Los antecedentes conocidos por la Comisión permiten concluir que Transantiago fue un proyecto que no se implementó por etapas sino que la puesta en marcha global se concentró para el día 10 de Febrero.

Aún cuando se pretendió hacer creer que la distinción si existió y que el plan abordaba distintas etapas, la verdad es que el conjunto de elementos que debía entrar en funcionamiento el 10-F, de por sí, constituían un desafío de alta complejidad que conforme a la experiencia internacional y a una racional planificación era necesario implementar gradualmente.

Esta gradualidad, no se refiere a la división artificiosa que se pretendía con el cambio de propiedad en una fecha y la puesta en ejecución en otra. La verdadera gradualidad implicaba la puesta en marcha por zonas de la ciudad, probando la efectividad de la tecnología y subsanando los errores que podrían surgir. Ello permitiría asimismo, concientizar a la población con respecto a los cambios y evitar la radical transformación que significó el esquema planteado.

También se concluye, que la decisión de llevar adelante este “Big Bang” fue una determinación establecida en el diseño del nuevo sistema. Una vez que el proyecto comenzó, el 22 de Octubre de 2005, los plazos y exigencias empezaron a correr y una cancelación de esta programación era inviable dadas las condiciones económicas y políticas impuestas por la administración anterior.

Sin perjuicio de todo esto, menos se justifica la puesta en marcha definitiva, si no se cuentan con todos y cada uno de los elementos dispuestos para su operación. Si ya es difícil concebir una gran transformación como ésta, es imposible pensar en cualquier éxito con las evidentes deficiencias que existían.

3. Efectos sobre los operadores y empresarios del Sistema Antiguo

Uno de los aspectos que menor cuestionamiento ha recibido en el esquema caótico que ha presentado el Transantiago ha sido el cambio profundo en el esquema de propiedad u organización del transporte.

“Recordemos que el sistema anterior de transporte era un sistema atomizado, con 120 empresas o asociaciones, **donde trabajaban 3.000 medianos y pequeños empresarios transportistas**. Este hito, el proceso de empresarización, se inicia el 22 de octubre, en que 14 unidades de negocios pasan a ser administradas por diez empresas. (...) **Los principales problemas que debieron enfrentar los empresarios transportistas fueron tener que finiquitar a aproximadamente 6 mil conductores, la búsqueda de alternativas para la reubicación de esos buses y el cambio de régimen tributario y pago de IVA**, en el caso de los que decidieron arrendar sus buses al plan Transantiago.”¹²⁵

El principal problema que presentaba el sistema de propiedad empresarial del modelo antiguo era la excesiva atomización, que implicaba la existencia de miles de unidades empresariales. A partir de este esquema, la coordinación se hacía difícil y el control que la autoridad podía ejercer para verificar el cumplimiento de la regulación era mínimo, sino inexistente. En este ámbito, no se pueden descartar los beneficios que el cambio ha traído, sin embargo, es necesario considerar las opiniones de los propios trabajadores sobre este cambio y de qué manera ha influido en su calidad de vida.

“Éramos pequeños empresarios que teníamos una o dos máquinas. Por la modernidad tuvimos que entrar al sistema y perdimos esa garantía. **Con el sistema antiguo teníamos la oportunidad de crecer. Todo eso se perdió con el Transantiago. Tuvimos que empezar a participar de otra forma, nos aliamos y nos ofrecimos para trabajar como conductores.**”

“**Respecto de las condiciones laborales, puedo señalar que, en comparación con el sistema antiguo, han mejorado.** Debo decirlo con franqueza. Ha mejorado ya que hay una escrituración de contrato. **La remuneración no es la que se prometió, ni es acorde con el mercado, pero hay una escrituración de contrato.**”¹²⁶

“Respecto de qué pasó con los empresarios, con los antiguos operadores, ¿se murieron de pronto dos mil quinientos de ellos? Ahora creo que quedan quinientos. **Hay gente, como lo dije en El Mercurio del domingo, que se ha quitado la vida.** O sea, el costo fue grande para los conductores. **Había choferes de mucha edad que estaban en el sistema antiguo y a los que no les gustó el nuevo, por lo que quedaron cesantes. Es decir, el costo pagado por los trabajadores y dueños de buses fue grande**”¹²⁷

¹²⁵ Isabel Guzmán, Acta Sesión 14^a

¹²⁶ Trabajadores, en la Sesión en que se funcionó como Comité.

¹²⁷ Demetrio Marinakis, en la Sesión en que se funcionó como Comité.

Otro aspecto relevante es la propia justificación que se utilizó para determinar la “empresarización”. La mala calidad del sistema, la deficiente organización, la importante cuota de poder que tenían los microbuseros.

“En Santiago existían más de 14 mil buses -perdonen que eufemísticamente los llame buses, porque la verdad es que la mayoría de ellos eran chimeneas con ruedas-. El nivel de empresarización hacía que el promedio fuera de 1,3 buses por propietario. **No existía control de calidad ni inspección técnica vigente para ello; el modelo no importaba.**”¹²⁸

Los cambios introducidos ciertamente afectaron a los microbuseros. Los micro y mediano propietarios desaparecieron del mapa y fueron reemplazados por los operadores de buses, las grandes unidades de negocio. Pero no desaparecieron los problemas. Los propios trabajadores denunciaron los malos tratos de las empresas, la ausencia de condiciones mínimas de desarrollo de sus labores, las faltas a la normativa en materia de revisiones técnicas, etc. Hay un avance, pero tampoco fue tan determinante para justificar las omisiones que se han producido.

Como afirmó el ex Presidente Lagos *“los usuarios estaban expuestos a un mecanismo de administración que nos ponía a merced de una red atomizada de dueños de microbuses con un poder suficiente como para paralizar la actividad cuando algo no les gustaba.”*¹²⁹. La gran diferencia, es que a hora la ciudadanía no está a merced de esta red atomizada, sino que depende de la correcta operación de un sistema que no satisface adecuadamente las pretensiones de movilización que tiene la ciudad.

¹²⁸ Jaime Ravinet, Acta Sesión 21ª

¹²⁹ Carta del ex Presidente Ricardo Lagos, 31 de Octubre 2007

Conclusión: De los antecedentes recabados por la Comisión, y en especial, a partir de los testimonios presentados por los trabajadores y choferes del Transantiago, es posible concluir que la “empresarización” del sector no sólo implicó puros beneficios como se ha pretendido imponer a la opinión pública.

Ciertamente, el esquema de propiedad del sistema antiguo presentaba importantes falencias y riesgos perjudiciales para un correcto control y administración el transporte público. Sin embargo, el costo asociado a los cambios introducidos fue especialmente agresivo con los choferes y pequeños empresarios del sistema antiguo.

Las medidas de contingencia para paliar los efectos de la masiva separación de estos pequeños propietarios del sistema no tuvieron los efectos esperados. La radical modificación derivó en grandes pérdidas para el sector, afectando la calidad de vida de las familias de estos otrora empresarios y sumiéndolos en graves crisis de índole financiera y de salud mental.

Se concluye asimismo, que muchos de ellos no tuvieron más opción que incorporarse al nuevo sistema, pero ya no como empresarios sino como choferes y empleados de los grandes consorcios. Su situación, si bien ha mejorado con la escrituración de los contratos y el respeto a los derechos previsionales, en la actualidad genera otro tipo de conflictos, como el incumplimiento de las promesas salariales, leyes laborales y las malas condiciones en el ejercicio de sus labores.

Un último efecto a destacar, ampliamente tratado por los trabajadores en la Comisión, se refiere al negativo impacto que la mala operación el sistema ha generado para los conductores. Los usuarios, visiblemente molestos con las esperas y la mala calidad del servicio, han descargado sus emociones en contra de los choferes, culpándolos de las carencias de operación y de las afecciones propias que sufren día a día los ciudadanos.

4. Estudios y Asesorías en la Etapa de Implementación

La etapa de implementación del Transantiago requirió de muchos estudios y asesorías para la evaluación y seguimiento de los distintos compromisos adquiridos por los operadores y el administrador financiero, así como de estudios contemplados para la actualización del modelo adoptado en las bases de licitación.

Entre estos destacan¹³⁰:

Fundación Chile	\$517.450.000	2005
ICR Consultores Ltda.	\$414.116.010	2005
Fernández y De Cea	\$139.384.029	2005
Carrasco, Carvajal y Cia. Ltda.	\$24.500.000	2005
Centro Mario Molina Ltda.	\$194.476.750	2005
CIS Consultores	\$58.000.000	2005
CIS Consultores	\$155.000.000	2006
Testing Ingeniería	\$400.000.000	2006
Universidad de Chile	\$106.000.000	2006
Aditiva	\$533.642.000	2006

Conforme a estos antecedentes entregados por el Ministerio, casi **\$2.700.000.000 pesos en estudios durante la etapa de implementación**. Una cifra abultada, en especial, si consideramos cuántos de estos estudios efectivamente fue considerada a la hora de evaluar el real cumplimiento de los compromisos contractuales y utilizarlos como antecedentes para la decisión de poner en marcha el Plan Transantiago.

¹³⁰ Informado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones

Conclusión: A partir de los antecedentes y testimonios brindados ante la Comisión, es posible concluir que el contenido de los informes que advertían de los riesgos de operación e incumplimientos del AFT, fueron subestimados o derechamente desechados por las máximas autoridades llamadas a resolver un tema tan trascendental, como la puesta en marcha.

Asimismo, resulta inconcebible que, habiéndose gastado más de \$2.700 millones de pesos, no se hayan tomado en cuenta los informes técnicos y antecedentes que justificaban la postergación de la puesta en marcha. De haberse considerado, se podría haber evitado el tremendo daño social, económico, medioambiental y político que el Transantiago ha ocasionado.

Existió un deficiente procesamiento de la información técnica con la que se disponía. Muchas autoridades, justificaron su actuar en la no existencia de una advertencia clara y precisa frente a los riesgos operacionales del sistema. Sin embargo, lo que subyace en esta discusión, es la confusión que existía respecto de los roles de asesor y consultor. A los consultores no les correspondía, aunque era deseable, el tomar las determinaciones sobre la marcha del Transantiago. Sus funciones se limitaban a realizar los estudios y a informar sobre los resultados.

5. Prevenciones, Advertencias y Riesgos

Un capítulo que debe abordar gran parte de las conclusiones de la Comisión Investigadora, es la correspondiente a la multiplicidad de informes públicos y no público que advirtieron los evidentes riesgos que representaba la puesta en marcha del Transantiago el 10 de Febrero de 2007, y que da cuenta, de los profundos retardos que durante todo el proceso presentó el proyecto implementado.

En este ámbito, los informes más importantes que debemos consignar son los de la **Fundación Chile y la Empresa Aditiva; la minuta de Metro S.A., el Informe de Carabineros y la Auditoría del AFT, entre otros.**

¿Qué valor tienen estos documentos? Uno fundamental. Son advertencias expresas y claras de las graves consecuencias que se generarían a partir de la puesta en marcha del Transantiago. El Informe del Metro, por ejemplo, es gráficamente descriptivo de cada una de las situaciones que viviría Metro a partir del 10 de Febrero. Los informes técnicos de Aditiva y Fundación Chile, que constituyen un verdadero libro aparte, consignan cronológicamente, los atrasos, incumplimientos y dificultades que el AFT enfrentó a lo largo de todo el proceso de desarrollo de Transantiago. No se trata de un informe final que advertía sobre ciertas complicaciones. Se trata de una verdadera crónica incumplimientos que desde los inicios de esos estudios, dan cuenta de un panorama muy lejano al óptimo de cumplimiento que un proyecto, con el impacto social que tenía, requería.

Es muy difícil consignar todas y cada una de las graves informaciones que en esos textos se contienen. A continuación, los principales extractos:

- **Fundación Chile**

“Tomando en cuenta el estado del desarrollo, la incompleta información de ingeniería, la reiteración de incumplimientos, la precariedad de definiciones de operación con terceros, junto al impacto que afectará a los sistemas que aún no se encuentran finiquitados ni probados, **lo más probable es que no se llegue al 21 de Octubre de 2006 con todo el sistema operativo, confiable y funcionando en forma íntegra.**

Con el fin de poder contar con una fecha realista, **podemos considerar en primer lugar que una instalación ordenada y confiable para la flota no tomará un tiempo inferior a once meses, teniendo los manuales precisos y claros para instalaciones masivas.** A esto debe agregarse un proceso de ingeniería de a los menos de dos meses, **por lo cual por el solo efecto de instalaciones estaríamos a fines de Junio de 2007.**

En lo referente a la solución integrada, **se estima poco probable que se encuentre completamente operativa de acuerdo a bases antes de una fecha similar**

Comisión Investigadora del Transantiago

En consecuencia se estima que el sistema podría entrar en servicio en forma plena no antes de Julio de 2007.¹³¹

“Con el avance observado del proyecto del AFT, **todo indica que para el 10 de febrero de 2007 el sistema no va disponer de todas las funcionalidades establecidas por bases.** Esto ha llevado a establecer una recepción parcial para dicha fecha y una definitiva para una fecha posterior, cuando todo lo requerido se encuentre implementado.

En forma reiterada, Fundación Chile ha estado emitiendo informes que dan cuenta de las deficiencias en el proyecto del AFT, así como de los atrasos en su desarrollo.

La Etapa II o de Pruebas Funcionales, que debería haber concluido a más tardar el 2 de noviembre de 2006, no se ha completado en fecha. Esto constituye un incumplimiento del plazo establecido en la modificación contractual.

A menos de dos meses de la fecha oficial para la entrada en servicio del Sistema de Pago del AFT, y a pesar de las promesas y esfuerzos del AFT, los resultados alcanzados durante las Pruebas Funcionales y el Plan Piloto indican importantes falencias en los sistemas. **Por lo anterior, el sistema no está maduro para ser puesto en uso público.**¹³²

“A escasos días del inicio de la fase de régimen, **el sistema no se encuentra plenamente desarrollado, ni probado con la profundidad necesaria para un sistema de uso masivo por el público. (...) Postergar nuevamente la entrada en servicio, en un plazo que debería ser de a lo menos 4 meses para corregir las deficiencias más importantes y lograr estabilizar el sistema,** tiene sus propios inconvenientes, entre otros: deterioro en el equipamiento instalado, relajación de la red de carga por no operación, relajo en el equipo de implementación por contar con mayor tiempo, pérdida alta de tarjetas BIP por falta de uso, etc.

Ciertamente la puesta en marcha el 10 de febrero presenta una condición de elevado riesgo, por lo que es recomendable buscar medidas que lo mitiguen. **Una opción es efectuar una puesta en servicio gradual, que permitiría concentrar el esfuerzo técnico en una flota más reducida.**

Por lo expuesto, el 10 de febrero de 2007 el sistema no va disponer de todas las funcionalidades establecidas por bases. Por ello, sólo se puede hablar de una recepción parcial del sistema en febrero, con un sistema usable pero de funcionalidad limitada, a ser completado con posterioridad a la puesta en servicio. La recepción definitiva queda para más adelante.”¹³³

¹³¹ **Fundación Chile**, Orden de Trabajo N°5, Información de situación del desarrollo del Sistema de Pago del AFT, **28 de Abril de 2006.**

¹³² **Fundación Chile**, Orden de Trabajo N°7, Soporte a la Contraparte Técnica en los Diferentes Procesos de Implementación del Sistema de Pago Electrónico, **28 de Diciembre de 2006**

¹³³ **Fundación Chile**, Sistema de Pago, **30 de Enero de 2007**

“De esta manera, la implantación del SAEF tiene asociado un importante riesgo tecnológico, lo que obliga a desarrollar cada etapa del proyecto con un alto rigor ingenieril y de gestión, para su adecuada disipación.

Con fecha 22-Feb-2006 se debería haber dado inicio a la Etapa II del Plan de Implementación de Transantiago, sin embargo, si bien el AFT continúa avanzando en los diferentes temas pendientes, a dos meses del plazo fijado, aún no se encuentran dadas las condiciones para cumplir con este Hito.

Por otra parte, junto con las exigencias tecnológicas están presentes las exigencias de plazo, que presionan por avanzar, sin respetar en forma rigurosa la correcta ejecución de cada una de las etapas del proyecto, sembrando de esta manera, potenciales riesgos futuros con consecuencias impredecibles.

De esta manera, dada la naturaleza del proyecto Transantiago y el enorme riesgo tecnológico actualmente existente, se recomienda al Ministerio evaluar muy seriamente la posibilidad de postergar el Inicio de la Etapa de Régimen, a una fecha debidamente discutida con todos los actores relevantes del proyecto.

En virtud de lo anteriormente señalado, se advierte que aún reduciendo los alcances asociados al inicio de la Etapa de Régimen, **resulta prácticamente imposible cumplir con los plazos actualmente establecidos. De esta manera, se propone evaluar necesariamente la posibilidad de postergar el inicio de la Fase 3.**

Lo anterior significaría ciertamente asumir decisiones con impactos políticos y económicos. Sin embargo, a la luz de los antecedentes y el avance actual del proyecto, aparece como la opción más razonable, puesto que permitiría reencauzar las acciones dentro de una lógica que garantice el correcto cumplimiento de cada etapa del proyecto.

En todo caso, de ser viable esta opción, **se debería realizar un profundo y sincero análisis de plazos junto con todos los actores involucrados, para establecer los tiempos efectivamente necesarios para garantizar la completa y exitosa implementación de los proyectos tecnológicos del AFT.**

En este contexto, **Febrero del 2007 aparece como una muy buena fecha para dar inicio a la Etapa de Régimen, dado que corresponde a la temporada de verano, caracterizada por una importante reducción de la demanda de Transporte Público. No obstante, la falta de mayores antecedentes del proyecto del AFT, no permiten confirmar que este plazo sea suficiente para los propósitos señalados.**¹³⁴

Los informes de la Fundación Chile, por los cuáles el estado pagó más de 520 millones de pesos se encargan de la calificación técnica del cumplimiento de las bases de licitación por parte del AFT. Este proceso se inicia a partir de 2005 y consiste básicamente en un seguimiento de las distintas etapas establecidas en el programa operacional.

Se destacan de manera muy genérica, tres aspectos determinantes:

¹³⁴ **Aditiva**, Visión General del Estado actual del Proyecto Tecnológico SAEF, **21 de Abril de 2006**

- 1) A lo largo de todo el proceso existe una persistente crítica a la falta de rigurosidad técnica del trabajo del AFT y a la falta de consistencia de la solución tecnológica empleada. Esa precariedad se ve reflejada en los distintos informes técnicos y se traduce en las advertencias que se realizaban en torno a la necesidad de contar con más pruebas funcionales para probar la efectividad de la tecnología.
- 2) También, es posible observar una incapacidad del AFT de superar los obstáculos que se van observando y representando por parte de los organismos técnicos. Asimismo, se reclama por la escasa cooperación en el proceso de verificación de estas funcionalidades.
- 3) Por último, consignar que de los informes de la Fundación Chile se establece específicamente que **el 10 de Febrero de 2007, el sistema no va a estar listo en todas sus funcionalidades y sólo podría ocuparse de forma limitada**. Asimismo, se comprueba que el AFT no cumplió adecuadamente el cronograma establecido por la autoridad.

¿Quién conocía estos informes? ¿A quién se le informaba?

El testimonio del Ministro Eduardo Bitrán en la Comisión, en principio, generó confusión respecto del nivel de conocimiento que tenían las distintas reparticiones sobre el estado de avance del Transantiago. Esto, porque afirmó no estar en conocimiento de los informes de la Fundación Chile que advertían de los graves incumplimientos del operador financiero.

“Ahora, se me preguntó por el informe de la Fundación Chile. Entiendo que hubo informes mensuales. No recibí ninguno. De hecho, nunca tuve conocimiento de ellos. Por lo tanto, difícilmente podría haber dado una opinión sobre esa materia si no me llegaron. (...) Tengo el mayor respeto por don Ronald Bull, técnico responsable de hacer ese trabajo, pero, definitivamente, quiero señalar que no conozco ningún ministro, distinto del ministro del ramo, que haya conocido de esos informes.”

“Por otra parte, **no tuve acceso a los informes escritos del asesor de la inspección fiscal, la Fundación Chile, y no creo que otro ministro distinto del responsable haya tenido acceso a él, menos aún la Presidenta. Si no estábamos adecuadamente informados difícilmente podríamos haber emitido un juicio razonable sobre lo que estaba ocurriendo**”

Por otra parte, quiero decir algo que puede ser opinable, pero **a mí me hubiera gustado que los informes periódicos de la Fundación Chile, sobre el tema de la tecnología, hubieran sido conocidos más allá del Ministerio de Transportes, porque si ese hubiera sido el caso,**

probablemente podríamos haber tenido acontecimientos distintos. Pero con información imperfecta e incompleta es razonable que se cometan errores.”¹³⁵

En síntesis, el actual Ministro de Obras Públicas desliga toda la responsabilidad en el ex Ministro de Transportes, al afirmar que no tenía conocimientos de estos informes, pues ninguno de los otros Ministros, o la Presidenta, tenían acceso a ellos. A mayor abundamiento agrega que, **de haberlos conocido, posiblemente podrían haber sido distintos los acontecimientos.**

Sin embargo, estas gravísimas afirmaciones han sido desmentidas por otros personeros que han afirmado que la decisión fue una decisión de equipo, de Gobierno. Una decisión que todas las autoridades asumían como tal y que no excluía o categorizaba las culpabilidades. Pero lo más grave, es que incluso se ha afirmado en la Comisión que los Ministros e importantes autoridades, **sí tuvieron acceso a toda la información, no sólo los reportes de la Fundación Chile o Aditiva, sino que de todos los organismos que asesoraban a Transantiago.**

“Señor Presidente, respecto de las preguntas del diputado Uriarte, **sobre a quién informamos, la contraparte puesta por el ministerio fue la secretaría y el Comité de Ministros para el Transantiago.** Dicha secretaría estuvo inicialmente encabezada por Aldo Signorelli, después por Fernando Promis y actualmente es dirigida por un señor de apellido Silva. Ellos son los contactos de la jefatura de la Comisión.”¹³⁶

“Señor Presidente, **respecto de la información con que contaban los ministros y sus asesores, puedo informar -como lo señalé en mi intervención- que todos los antecedentes respecto de los programas de equipamiento de buses, de la flota, de la situación tecnológica y financiera, de la estabilidad de tarifas, de la intervención de la gestión de guías fueron elementos informados que estuvieron en conocimiento de mis autoridades.**

El señor HALES (Presidente).- ¿De cuáles?

El señor PROMIS.- **De las autoridades que integraban el Comité de Ministros.**

(...)Las reuniones se siguieron sosteniendo indistintamente y **la información siguió circulando con los distintos componentes, con las distintas autoridades que corresponden al Comité de Ministros.** (...) **Circuló información referente al proyecto y a su seguimiento para todas las autoridades y hubo reuniones de coordinación en el Ministerio del Interior,** con la participación de más actores, en donde se trataban cada uno de los elementos esenciales para la entrada en operación de régimen. Por lo tanto, **si ese informe de la Fundación de Chile, de fecha 30 de enero, posterior al período de noviembre y diciembre, es un informe referido al sistema de pagos o se refiere a la situación de pagos, estuvo en conocimiento de**

¹³⁵ Ministro Eduardo Bitrán, Acta Sesión 16a

¹³⁶ Oscar Garretón, Acta Sesión 24ª

quienes debían estar al tanto de la información relacionada con el proyecto tecnológico propio del sistema de pagos.”¹³⁷

En síntesis, este relato da cuenta de las profundas diferencias entre dos autoridades sumamente importantes para Transantiago: por una parte, el Ministro de Obras Públicas, Eduardo Bitrán que, en virtud de su función y del mandato que el Decreto Presidencial que encargó la creación del Comité de Ministros le entrega, tenía un importantísimo rol que jugar en el Transantiago, por otra parte, el señor Fernando Promis, a la sazón, Coordinador General de Transantiago. Uno afirma que los informes no los conocía nadie. El otro afirma que era un material que se distribuía entre todos los miembros del Comité, se discutía y se analizaban. Uno afirma que de haber sabido esa información, seguramente las cosas habrían adquirido un rumbo diferente. El otro afirma que la información era conocida y que ameritó el establecimiento de medidas de mitigación y contingencia.

Estamos ante una gravísima coyuntura. O se le da la razón a un Ministro en ejercicio y se desmiente al coordinador del plan, afirmando que los informes del **único organismo encargado de velar por el cumplimiento contractual y auditoría del AFT**, no eran conocidos por los miembros del Comité de Ministros, precisamente constituido para cumplir la función de velar por el adecuado desarrollo del Plan Transantiago y de conducirlo a su éxito. O se le da la razón al Señor Promis, desmintiendo al Ministro de Obras Públicas, lo que implicaría un grave juicio a la participación del mismo en la Comisión al concluir que su concurrencia tuvo por objeto obstruir el trabajo investigativo de esta instancia. Además, reafirmaría el alto grado de conocimiento que tenían las autoridades encargadas de tomar las decisiones trascendentales de cara al 10 de Febrero y la profunda irresponsabilidad que cometieron en el cumplimiento de sus funciones.

a. Informe Metro

En el contexto de las advertencias con que contaban las autoridades para decidir el futuro del Transantiago, el informe del Metro es el más descriptivo y el que más se acerca a los resultados que a partir del 10 de Febrero se han observado en las calles de Santiago.

Esta minuta, elaborada por el Presidente de Metro S.A., Sr. Blas Tomic y entregada a cada uno de los miembros del Comité de Ministros de

¹³⁷ Fernando Promis, Acta Sesión 17ª

Transantiago, el 1 de Diciembre de 2006, se basa en un informe elaborado por la consultora Fernández y De Cea que actualizó la información disponible y determinó las consecuencias que para Metro iba a tener la puesta en marcha del Transantiago.

i. Párrafos Textuales del Informe

- **Compromiso de Metro:** *“ En Metro estamos absolutamente concientes de que Transantiago es una modernización indispensable, aunque compleja y riesgosa, que no podía esperar más”*
- **Sobre el objetivo de este informe:** *“Simplemente se busca como objetivo transmitirle a las autoridades superiores del gobierno la visión que desde Metro se tiene de algunos aspectos intrínsecamente delicados del Transantiago, a fin de que el gobierno se encuentre lo mejor preparado posible para enfrentar ciertas situaciones difíciles que son en gran medida inevitables”*
- **Comportamiento de Usuarios:** *“Se trata pues de alterar sustancialmente los hábitos de transporte público, insumo básico para el mundo laboral, escolar, del comercio y la entretención de una enorme población que presenta muy diversos grados de disposición y capacidad de asimilación y adaptación a un cambio de esta naturaleza”*
- *“Nos parece que este desafío (..) es extremadamente prioritario para el Transantiago en su conjunto, y que exige una elevada cantidad de recursos y tiempo de campaña (tal vez más que lo que está disponible a estas alturas)*
- **Críticas al Modelo:** *“(Por ahora y para ser prácticos frente a la inminencia del lanzamiento del Transantiago, no vamos a entrar a analizar aquí la posibilidad de contradecir lo que el modelo supone “comportamientos racionales” de los usuarios. Pero si fuese plausible argumentar que los usuarios no se van a ajustar a las “conductas racionales” que les supone el modelo, entonces estaríamos frente a algún desajuste que podría perdurar en el tiempo)”*
- **Realidad Inminente:** *“en el Transantiago habrá un período inicial, que durará al menos dos meses y posiblemente más, en que los usuarios del sistema NO se comportarán como predice el modelo”*
- **Cambios en Metro:** *“A partir de febrero próximo Metro de Santiago deberá transportar alrededor de 820 millones de pasajeros al año (..) mientras que la cantidad de trenes y coches con que Metro contará el próximo año se incrementará gradualmente en apenas un 10%”*
- **Cambios en Metro:** *“No obstante, el drástico y repentino aumento de ocupación que experimentará Metro, equivale, para decirlo sin eufemismos, a un cambio igualmente drástico en la calidad percibida del servicio”*

Comisión Investigadora del Transantiago

- **Lleno Completo:** *“..aún considerando todas las acciones mitigadoras que Metro está ejecutando, el modelo pronostica una situación de “lleno completo” en las horas peak de todos los días laborales para diversos tramos de la red de Metro”*
““Lleno completo” quiere decir que todos los coches de todos los trenes de Metro que circulan a esa hora en ese tramo, van ocupados a nivel de 6 pasajeros por m², lo cual es una tasa de ocupación que sólo puntualmente y rara vez se ha experimentado en Metro hasta el día de hoy”
- **Capacidad del Metro:** *“Según nuestros ingenieros, la mayoría de las estaciones de Metro no fueron diseñadas para absorber esta cantidad y concentración temporal de pasajeros”*
- **Cierre de Estaciones:** *“Se estima, por lo tanto, que habrá alrededor de 30 estaciones de Metro (cerca de 1/3 del total de estaciones del Metro) que presentarán 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..”*
- **Consecuencias:** *“En Metro, creemos que en algunos casos esta situación podría dar origen a expresiones duras de descontento ¿tomas de estaciones? ¿Bloqueo de trenes? ¿desórdenes callejeros en el entorno de alguna estación?, con cobertura desfavorable de los medios de comunicación”*

ii. Recomendaciones:

- *“Parece importante aumentar fuertemente la intensidad de la campaña de comunicaciones, información y educación de Transantiago informa”*
- *“Sería necesario privilegiar desde ya el esfuerzo de construir en la población de Santiago la predisposición a tener paciencia, ponerle el hombro, colaborar a que el Transantiago resulte bien”*
- *“Hay que estudiar eventuales ajustes estructurales en la oferta de buses de superficie, especialmente aumentos de flota en algunos recorridos troncales operados por los concesionarios de buses de Transantiago, que son complementarios o incluso alternativos a las líneas de Metro”*
- *“Otro cambio estructural que afortunadamente está siendo considerado es el de la creación de la Autoridad Metropolitana de Transporte”*
- *“También sería de toda lógica revisar el esquema de tarifa plana que se contempla para Metro, el que no hace distinción entre “horas peak” y “horas valle””*
- *“Debería establecerse a la brevedad una coordinación superior para los asuntos de seguridad y orden público relacionados con el Transantiago”*

Quizás lo más destacable, dentro de la relevante información que esta minuta entrega a los Ministros en forma previa a la puesta en marcha, es la constatación práctica y no técnica, de las posibles consecuencias que podrían generarse a partir del 10 de Febrero. Esto es, una descripción gráfica de los vagones de Metro llenó, del colapso de las estaciones, de las afecciones graves y riesgosas para la salud de las personas; finalmente, incluso de las consecuencias sociales que podrían generarse.

“Con motivo de lo que se ha llamado el informe del Metro, espero haber sido muy claro en señalar la forma en que se reaccionó y las medidas que se tomaron, y dado que esto es una política mayor las sesiones de trabajo para dar el seguimiento a las medidas correctivas y de implementación se trasladaron al Ministerio del Interior.”¹³⁸

Según el testimonio del ex Ministro Espejo, la reacción del Gobierno ante estas revelaciones de Metro, fue la de establecer ciertos planes de contingencia, de corrección, para precisamente evitar las consecuencias señaladas. Al respecto, sólo queda afirmar que la realidad tradujo, casi al pie de la letra, esas prevenciones. Por lo tanto, sólo queda concluir que no sólo no sirvieron las medidas de contingencia, sino que reafirma una vez más que la reacción más prudente habría sido postergar la puesta en marcha y no adoptar una acción tan irresponsable como seguir adelante con un proyecto que generaba tremendas dudas. No hay que olvidar que el informe de Metro no puede ser considerado aisladamente, sino que debe ser analizado en el contexto de los informes sobre el Administrador Financiero, las medidas implementadas por Carabineros de Chile, los informes técnicos y las auditorías del propio AFT. En ese contexto, conocido y analizado por los Ministros, sumado a las deficiencias de origen y diseño que presentaba el Transantiago, exigía la postergación que nunca ocurrió.

b. Auditoría del AFT

El último informe relevante que se dio a conocer en la Comisión, sin un previo debate sobre la confidencialidad del mismo, fue el de la auditoría practicada al AFT en los meses previos a la puesta en marcha del plan Transantiago. Finalmente, este informe autogenerado por el Administrador Financiero conforme a una solicitud emanada de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, terminó revelando las profundas deficiencias que presentaba el estado de cumplimiento de las obligaciones comprometidas por la entidad. Dicho informe fue elaborado a petición de la Superintendencia, el 1 de Junio de 2006; entregado a la administración del

¹³⁸ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

Comisión Investigadora del Transantiago

AFT para sus observaciones e informado al Directorio del AFT con fecha 31 de Enero de 2007. Posteriormente, el 4 de Febrero, se remite a la Superintendencia en cumplimiento de su solicitud.

Los dos temas trascendentales a determinar son las conclusiones más importantes de dicha auditoria y en qué medida esta fueron conocidas por las autoridades previo a la puesta en marcha.

Respecto de lo primero¹³⁹:

Conclusión y Fundamentos: “Los esfuerzos de AFT se han focalizado fundamentalmente en sacar el proyecto adelante en los plazos estipulados, situación que **ha ido en desmedro de la implementación de un ambiente de control sólido que permita asegurar la operatividad y seguridad del sistema en régimen regular, comprobando la existencia de riesgos operacionales y tecnológicos, algunos de los cuáles implican eventuales incumplimientos de los compromisos asumidos por la sociedad con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones** con el consiguiente impacto en imagen y multas.

(...) (Enrique Méndez) En el período se han visto atrasadas funciones o compromisos contractuales del AFT con el MTT y que, en su mayor parte, responden a desarrollos o aplicaciones tecnológicas contratadas con el operador tecnológico, SONDA S.A. Asimismo, estos meses han sido testigo de varias modificaciones del proyecto de parte del MTT, incluyendo postergación de fechas de hitos principales, modificación de la estructura tarifaria de usuarios, ampliación del número total de la flota, etc.

Síntesis de principales riesgos:

- Capacitación a personal de concesionarios no finalizada la cual se encuentra con un 84% de avance
- Sistema de Apoyo a la Flota (SAEF) no se encuentra totalmente finalizado.
- Dispositivo de contador de pasajeros no disponible para la puesta en marcha.
- Instalación de Equipamiento en Buses no completado en un 100%. “De los 4.752 buses con equipamiento embarcado de acuerdo a la información analizada al 30.01.2007, sólo se encuentran operativos para su normal funcionamiento 3.311 que equivale al 70, lo que pone en riesgo el cumplimiento de la puesta en marcha del proyecto en la fecha establecida, provocando problemas a los usuarios, riesgo de imagen y un perjuicio económico para AFT por efectos de multa.”

En cuanto a la determinación de quienes estaban en conocimiento de dicho informe, de acuerdo a lo expresado en la carta que el Presidente de Banco Estado remite a la Comisión, esta información estuvo a disposición de la

¹³⁹ Auditoria al AFT efectuada por los auditores de los cuatro bancos accionistas, Segundo Semestre 2006

Comisión Investigadora del Transantiago

Administración del AFT con anterioridad al 31 de Enero de 2007; fue informada al Directorio del AFT el 31 de Enero de 2007 y fue remitida a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, con fecha 4 de Febrero de 2007.

Además, **habría estado en conocimiento de las autoridades de Gobierno, en particular, de la Coordinación de Transantiago y del Ministerio de Transportes, con anterioridad al 10 de Febrero de 2007, fecha de puesta en marcha del Transantiago.**

“El señor EYZAGUIRRE.- Señor Presidente, agradezco la aclaración. **Formo parte del Comité de Auditoría del BancoEstado y, por lo tanto, conocí el informe donde se señalaban los riesgos que todavía estaban presentes. El comité ejecutivo del banco nos informó que eso se le comunicó permanentemente a la autoridad respectiva.**

El señor URIARTE.- ¿Podría aclarar a qué autoridades?

El señor EYZAGUIRRE.- Es mucho más eficiente que la autoridad del banco conteste esa pregunta a que yo trate de recordar lo que la autoridad del banco me informó respecto de a quién le habría informado, ya que puedo cometer un error si soy tercer recadero telefónico. **Tengo la sensación, casi la convicción, de que se nos informó que permanentemente se le hicieron ver estos riesgos a la autoridad de Transportes.**

El señor HALES (Presidente).- Para clarificar la información, quiero decir que el señor José Luis Mardones, presidente del BancoEstado, señaló en la Comisión que ellos formaban parte de una sociedad, que no tenían relación directa con el Gobierno y que le informaban al administrador financiero, del que eran socios, y que éste, a su vez, le informaba al Ministerio de Transportes. Por lo tanto, el BancoEstado omitía entregarles esa información al Ministerio de Transportes.

El señor MELERO.- Entonces, le informaban a la Superintendencia.

El señor HALES (Presidente).- Sí, a la Superintendencia y al AFT.

El señor EYZAGUIRRE.- **Está bien; era con una escala intermedia. Se nos informó que el BancoEstado, vía AFT, le informaba al ministerio.**¹⁴⁰

“El presidente de BancoEstado, José Luis Mardones, **salió al paso de las críticas por no hacer públicas las auditorías de los bancos del AFT**, que advertían las graves fallas tecnológicas del Transantiago, documento que envió ayer a la comisión investigadora de la Cámara de Diputados.

¿Tuvo acceso el Ministerio de Transportes a las auditorías?

La autoridad fue informada sobre todos los temas contenidos en esa auditoría, mucho antes de que fuera escrita. Se realizó en el segundo semestre de 2006 y se presentó a los socios el 31 de enero de 2007. **La política de BancoEstado y los socios del AFT ha sido informar**

¹⁴⁰ Nicolás Eyzaguirre, Acta Sesión 29ª

Comisión Investigadora del Transantiago

oportuna y constantemente sobre los avances y tropiezos. Eso se refleja adecuadamente en un par de actas del comité técnico del Transantiago, de enero de 2007".

¿La conocía antes del 10 de febrero?

Sí, por supuesto, de todas maneras. Conocieron el contenido de ese informe. Estaba en conocimiento de la autoridad coordinadora del Transantiago. Los riesgos de incumplimiento habían sido informados por el AFT al Ministerio de Transportes".¹⁴¹

Por lo tanto, de acuerdo a lo informado por el ex Ministro Eyzaguirre, a la sazón Director del BancoEstado y miembro de su comité de auditoría; junto con las declaraciones del Presidente de BancoEstado, toda la información, incluyendo ésta auditoría, estuvo a disposición del Ministerio de Transportes con antelación al 10 de Febrero de 2007.

¹⁴¹ José Luis Mardones, entrevista concedida a El Mercurio, 17 de Octubre 2007.

Conclusión: La Comisión, conforme a los múltiples antecedentes, informes, auditorías, advertencias y testimonios prestados, puede concluir irrefutablemente que:

- i. Las graves consecuencias ocasionadas por la puesta en marcha del Transantiago, el día 10 de Febrero de 2007, son el reflejo de la “crónica de una muerte anunciada” que auguraban los informes y advertencias. Ello, pues no se requería un agudo sentido técnico ni preparación académica, para aventurar las profundas deficiencias que el sistema presentaba y que hacían muy difícil, sino imposible, que este pudiera operar con los índices mínimos aceptables, de cara a los usuarios.
- ii. Se concluye asimismo, que el masivo incumplimiento de las obligaciones del operador tecnológico del AFT, la empresa SONDA, fue menospreciada por la autoridad y subestimada por el consorcio tecnológico, que no guardaron los debidos recaudos que la situación ameritaba y no consideraron estas deficiencias a la hora de decidir una nueva postergación del plan.
- iii. Asimismo, los informes de Metro S.A. y de Carabineros, dieron cuenta de los graves riesgos que el sistema presentaba para la operación del sistema y, fundamentalmente, para los usuarios que no tienen otra alternativa que utilizar el transporte público. Se hizo caso omiso a estas advertencias y se decidió seguir adelante a toda costa, provocando un verdadero caos social.
- iv. Se concluye también, que todas y cada una de estas advertencias estaban en conocimiento, de manera global o en mayor detalle, de las máximas autoridades del Gobierno y del Plan Transantiago. Sin embargo, aún con todas estas prevenciones, informe y advertencias, no se pudo revertir la firme convicción que tenía el Gobierno de poner en marcha el Transantiago.

v. De igual forma, es posible concluir que un mínimo sentido de responsabilidad por parte de la autoridad y una mayor grado de compromiso por parte de quienes contractualmente estaban obligados a cumplir sus funciones, sin lugar a dudas, habría forzado a una nueva postergación de la puesta en marcha y podría haber evitado la profunda desgracia en que se ha sumido la población de Santiago desde los inicios del Transantiago.

vi. También, se concluye que en la decisión de poner en marcha el Transantiago primó el interés político por sobre las consideraciones técnicas que precisamente aconsejaban lo contrario. Sin duda, la información conocida permite afirmar que la decisión de no postergar el Transantiago estaba tomada desde mucho antes y que no existía un plan alternativo, ni una salida para haber evitado este caos.

Nunca se contempló otra alternativa, la decisión de la puesta en marcha estuvo tomada desde antes y ningún informe negativo podría haber variado la posición de las autoridades.

vii. Por último, un mayor reproche debe hacerse a la actitud del Gobierno frente a la opinión pública. No obstante la existencia de información suficiente para haber evitado el desastre del 10 de Febrero, se ha pretendido justificar su ocurrencia a la multiplicidad de factores complejos involucrados en el cambio del sistema. La indesmentible realidad es que las autoridades conocían esta información y que hicieron caso omiso a estas advertencias.

Capítulo III

Etapa de Ejecución

1. 10 de Febrero 2007

En la cronología de la implementación del Transantiago podemos identificar claramente un hito, que marca un antes y un después: la puesta en marcha del 10 de Febrero. Todos los errores, las malas decisiones y las deficiencias del diseño, se hacen patentes y evidentes al momento de lanzar el plan. Es por ello, que resulta fundamental esclarecer dos argumentos críticos. **Primero**, que es lo qué se necesitaba para poner en marcha el Transantiago, conforme a las proposiciones del diseño original y también, de acuerdo a los requerimientos mínimos que el propio Gobierno se fue fijando al desarrollar el plan. **Segundo**, qué motivó a la autoridad a tomar la decisión de seguir adelante con este hito y no tomar en consideración las advertencias que aconsejaban lo contrario. Este último aspecto, es fundamental a la hora de establecer las responsabilidades políticas en la ejecución de este proyecto.

¿Qué se necesitaba para poner en marcha el Transantiago?

En primer término, conforme a lo presupuestado en el diseño conceptual y estratégico del Transantiago, identificamos los distintos requerimientos mínimos que tanto el diseño conceptual, elaborado por Germán Correa en su Plan de Transporte Urbano (PTUS), como el diseño estratégico, establecido en las modelaciones iniciales del Transantiago, específicamente el escenario 5.5, contemplaban.

A través del desarrollo de este informe, largamente nos hemos referido a estos antecedentes, por lo tanto, nos enfocaremos en una síntesis de los distintos presupuestos básicos. Principalmente, estos se reducen a **4 pilares fundamentales: Infraestructura, Tamaño de la Flota, Mallas de Recorrido y Tecnología.**

a. Infraestructura

El modelo inicial contemplaba la existencia de 284 kilómetros de corredores segregados, más de 5.000 paraderos, más de 100 Estaciones de Traspase y varias Estaciones Intermodales. Con esta infraestructura mínima, el modelo Troncal - Alimentador podría operar en las condiciones mínimas exigidas y exhibir, un servicio acorde con estándares internacionales en la

materia y con un impacto mitigado en las consecuencias para los usuarios. Posteriormente, y en la medida en que el proyecto se iba desarrollando, **se disminuyeron sustancialmente estos requerimientos, llegando a establecer la infraestructura indispensable para la operación del Transantiago.**

Conforme a lo informado por el Ministro René Cortázar¹⁴² y las diferentes opiniones entregadas por las distintas autoridades a esta Comisión, **ninguna de las condiciones mínimas de infraestructura fue cumplida satisfactoriamente de acuerdo a los requisitos del modelo diseñado por los Consultores Fernández y De Cea, siendo incompatible la preparación de la ciudad de Santiago en obras de infraestructura, respecto de lo que requería el Plan Transantiago para operar en Febrero de 2007.**

i. Paraderos

	Antiguos Municipales	Pendientes Municipales	Total Municipales	Nuevos SERVIU	Total SERVIU	TOTAL SISTEMA
Anteriores	3.013		3.013			3.013
ene-07	-	-	3.013	100	100	3.113
feb-07	-	-	3.013	-	100	3.113

ii. Estaciones de Traspordo

17 construidas al 10 de Febrero de 2007

iii. Estaciones Intermodales

Sólo se contaba, en el mediano plazo, con la Estación Intermodal de La Cisterna que finalmente fue inaugurada en Mayo de 2007.

iv. Corredores Segregados

Se encontraban habilitados 16,7 kilómetros de los 23 kilómetros comprometidos por la autoridad. (que a su vez corresponden a casi el 10% de la infraestructura inicialmente considerada). **El caso más emblemático es el del Corredor Santa Rosa que, según los distintos cronogramas debía estar habilitado para el 2005, sin embargo ha sido permanentemente retardado.**

^Nosotros compartimos, con el ex Ministro Espejo y con la Ministra Poblete **la necesidad de que existiera más infraestructura.** Pero somos muy realistas, en términos de los plazos de ejecución de los proyectos, porque las obras no se improvisan y eso es algo que todos lo saben.

¹⁴² Presentación Ministro René Cortázar, 21 de Noviembre 2007

(...) **Cualquier obra importante en el plano urbano requiere una planificación cuidadosa y, por lo tanto, nosotros constatamos y compartimos que hubiera sido deseable, para el mayor éxito de la iniciativa, contar con más infraestructura especializada, pero en un plazo de un año no es posible más que identificar los proyectos adicionales y llamar a licitación para sus diseños, lo cual, sin duda, el Transantiago realizó.**¹⁴³

“En cuanto a la infraestructura, al menos hasta 2005, mientras yo estuve en la Coordinación, **se sabía que los cronogramas eran extremadamente apretados para tener disponible la infraestructura** y tener una ciudad preparada para el Transantiago. Pero los proyectos estaban en marcha y las unidades ejecutoras no tenían dependencia de Transantiago. **De manera que coincido absolutamente en que hace falta la infraestructura que estaba planteada dentro del plan.**”¹⁴⁴

“En esa información que obtuve en algunas reuniones que sostuve con el señor Ministro, a la que asistía también el señor subsecretario y otras autoridades, no vimos la dificultad profunda que se producía con iniciar el plan el 10 de febrero. **En muchas de esas reuniones se comentó, analizó y discutió que la falta de algunos aspectos vinculados a la infraestructura**, como el impacto que este proyecto tendría en las personas, **sería de tal magnitud que habría dificultades. En ningún caso, pensamos que sería de la magnitud que todos conocimos.**”¹⁴⁵

Por lo tanto, conforme a los antecedentes recibidos por la comisión y las propias aclaraciones del Ministro Cortázar respecto de la infraestructura existente al 10 de Febrero, es posible concluir, **que con la sola consideración del elemento infraestructura, el Transantiago no se encontraba en condiciones para partir el 10 de Febrero, ya que no sólo no se cumplieron los requerimientos mínimos establecidos en el diseño conceptual y estratégico inicial del plan, sino que además, los incumplimientos se verificaron respecto de aquellas obras consideradas como indispensables por la propia autoridad.** En particular; la Estación Intermodal de La Cisterna, el Corredor Segregado de Santa Rosa y algunas estaciones de trasbordo de la Alameda.

b. Tamaño de la Flota

Otro factor considerado fundamental en la posibilidad de lograr una correcta implementación del Plan Transantiago era, sin duda, el contar con una flota de buses que pudiera adaptarse a las necesidades de la población.

En este contexto, el diseño estratégico del Transantiago a partir de las modelaciones iniciales de los consultores, queda determinado que, conforme

¹⁴³ Eduardo Bitrán, Acta Sesión 16ª

¹⁴⁴ Rodrigo Urzúa, Acta Sesión 17ª

a la Encuesta Origen Destino de 2001 (EOD) y las actualizaciones que esta consideró técnicamente, **estaba estipulado que el sistema operaría con 5.160 buses en la calle y que, junto a la reserva operativa, totalizarían 5.600 buses.**

Dicha cifra, fue reducida sustancialmente y se determinó, a partir de las bases de licitación de vías, que se exigirían **4.150 buses en la calle y una flota de reserva de 4.515 buses.** Posteriormente, las autoridades a partir de las consideraciones técnicas y los evidentes informes que aconsejaban aumentar la dotación de buses, decide a fines de 2006, aumentar en 500 buses la flota total, medida contemplada en las bases de licitación. De esta manera, a principios de 2007, el sistema contemplaría un total de buses, incluyendo la flota de reserva, de **5.100 buses.**

Por último, a pocas horas de la puesta en marcha, se materializaron las modificaciones contractuales que agregaron 500 buses más al sistema Transantiago, exigiéndoles a los operadores un aumento proporcional a sus respectivas flotas para alcanzar la cifra requerida, finalizando el requerimiento total de la flota, bordeando los **5.600 buses supuestamente para el 10 de Febrero.**

Sin embargo, paralelamente, los Consultores actualizaron la demanda que podría generarse a partir de Febrero, concluyendo entre Septiembre de 2006 y Enero de 2007, las nuevas estimaciones de la flota de buses, que oscilaban entre los **5.620 a 5.930 buses en la calle, y 6.100 a 6.400 buses en total incluyendo las flotas de reserva.**

Estos son los hechos concretos que determinan la variación de la flota de buses durante el desarrollo de Transantiago hasta Febrero de 2007. Pero la realidad implica necesariamente, que esas estimaciones se manifiesten expresamente y que tanto en la calle como en los terminales, esos buses existan efectivamente. Para ello, era necesario, por una parte, contar con la fiscalización adecuada que permitiera el seguimiento y ejecución de los contratos, y por otra, la factibilidad de los aumentos que la autoridad consideraba para poder llevarse a cabo las medidas implementadas.

Ha quedado determinado que dicha fiscalización no existió y no pudo implementarse a partir del 10 de Febrero, lo que dificultaba determinar si los operadores sacaban los buses a la calle o no. Ciertamente, uno espera que las partes cumplan sus compromisos contractuales, sin embargo, el deber de fiscalización es de la autoridad y en sus manos, recae la obligación de exigir el

¹⁴⁵ Pablo Rodríguez, Acta Sesión 37^a

cumplimiento de los contratos. Por otra parte, para que los operadores, objetivamente, pudieran tener los buses operando, se requería una notificación mucho más anticipada que los meses o días contemplados en este proceso. ¿Cómo iba a ser posible que los operadores pudieran incorporar más de 1000 buses en el mes previo al Transantiago? Al menos, debía considerarse la posibilidad cierta de que este incumplimiento se verificara. Y eso sólo se refiere a la dotación, porque claramente era imposible que estos buses contemplaran la tecnología que requerían para operar en el sistema.

“El proyecto Transantiago contemplaba partir con 4 mil 500 buses -que es lo que finalmente se adjudicó-, pero en ese momento se resuelve comenzar con 5 mil 600 buses y los contratos firmados por cada uno de los operadores así lo señalan.” “...el informe de Fernández & De Cea fue acogido. En su informe señalaron que con 4 mil 500 buses no podía comenzar el Transantiago, y por eso se modifican los contratos con las empresas, con el objeto de contar con 5 mil 600 buses. No se trata de que ese informe no haya sido atendido; por el contrario, fue acogido y se tomaron decisiones.”¹⁴⁶

“Seríamos injustos al decir que se nos hizo caso omiso. Más bien diría que recibieron atención parcial y tardía. Pero recibieron atención.” “...escuché al subsecretario decir: “No, nosotros le hicimos caso a Fernández & De Cea. Pedimos 5.600 buses. Bueno, primer error -y digo que es parcial- los 5.600 buses debían ser operativos, lo que significa una flota un poco superior, del orden de 6.000 ó 6.100. Pero él dice: “Pedimos 5.600.” De hecho, se pidieron, porque, posteriormente, hemos sabido que fue entre febrero y marzo. Por eso digo que es tardío. Luego, incompleta, porque no fueron todos los que había que pedir. Pero se pidieron.”¹⁴⁷

“...llegamos a la conclusión de 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 que realizamos, se requerían, a lo menos, 6.400 buses para lograr un buen funcionamiento del sistema; pero había poco más de 5 mil.”¹⁴⁸

En concreto y de acuerdo a lo informado por el propio Ministro Cortázar en la Comisión, la flota total de buses disponible al 10 de Febrero era de 4.489 buses de flota total disponible. Lo paradójico, es que el Ministro se ha auto impuesto un número de buses a Diciembre de este año, que alcanza los 6.400 buses en la calle, lo que iguala a las recomendaciones establecidas por la Consultora Fernández y De Cea en los meses previos a la puesta en marcha de Febrero.

En definitiva, se puede concluir que no existió al 10 de Febrero, un tamaño de flota de buses suficiente para la correcta operación del Plan

¹⁴⁶ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9ª

¹⁴⁷ Fernández y De Cea, Acta Sesión 10ª

Transantiago en sus primeros días, semanas y meses. Las modelaciones iniciales, actualizadas permanentemente por los consultores y asesores técnicos, fueron determinando el aumento de la flota y la reacción de las autoridades fue tardía, insuficiente e incompleta. En conclusión, el Transantiago no estaba listo para partir el 10 de Febrero en lo que a número de buses se refiere, lo que determinó sustancialmente el resultado observado a partir de la puesta en marcha. Sin buses, la frecuencia de éstos se ve severamente disminuida y consecuentemente, las esperas en paraderos aumentan considerablemente, afectando la calidad del servicio en su globalidad.

c. Mallas de Recorrido

“Respecto a la superposición que tiene la malla actual con la antigua en cuanto a cobertura, ella es de alrededor de **91 ó 92 por ciento**. Eso no quiere decir que sean los mismos servicios, sino que cubren los ejes en calle (...) Señor Presidente, eso es lo que existe con respecto a las modificaciones hechas; **no incluye a las futuras que, probablemente, nos acercarán aún más a un mejor nivel**. No necesariamente hay que llegar al ciento por ciento para que el sistema esté estable y tenga una mejor cobertura. **Con respecto a la comparación del primer diseño con el segundo, no tengo el porcentaje exacto, pero recuerdo que era de alrededor de 80 por ciento**. Las grandes modificaciones que se han hecho, más que cubrir lo que tenía el anterior, tiene que ver con alargues de recorridos sobre otros servicios que se están prestando.”¹⁴⁹

Otro factor fundamental era el trazado de recorridos que debía contemplar el sistema y que supuestamente, consideraría los requerimientos de la población y la mejor utilización del modelo para integrar eficientemente las distintas zonas. Sin embargo, como lo señala el actual Coordinador, la malla de recorridos sólo consideraba un 80% de la cobertura que contemplaba la malla antigua.

Quizás una de las razones que explica la gran distancia que existe entre el modelo teórico desarrollado por la Consultora y la SECTRA, con el diseño de recorridos existente antes del 10 de Febrero, es que el modelo de los antiguos microbuseros era producto de un estudio profundo y actualizado permanentemente en los últimos 30 años, de las conductas y necesidades de las personas. No eran los técnicos quienes definían donde iban a tomar el bus los pasajeros. Eran los propios usuarios quienes impulsaron la adaptación del sistema a sus usos y costumbres, permitiendo que la demanda fuera el criterio ordenador de la distribución de las maquinas en la calle.

¹⁴⁸ René Cortázar, Acta Sesión 41^a

¹⁴⁹ Silvio Albarrán, Acta Sesión 33^a

Lo artesanal de este método no afectaba sus resultados concretos: **el sistema antiguo, pese a todas sus deficiencias y externalidades, cumplía la principal función que se le exigía, esto es, transportar a las personas desde sus casas a sus trabajos, y viceversa, en un tiempo razonable y sin caminar grandes distancias.** En cambio, el modelo propuesto por la SECTRA, determinó que **las personas debían acomodarse al sistema y que los usuarios deberían caminar largos trechos para llegar a los buses.**

El efecto más concreto y directo de esta pésima organización fue el resultado que vimos en las calles. Ciudadanos desorientados, recorridos innecesarios y grandes zonas desprovistas de servicios. La malla de recorridos no se adaptaba a la necesidad de la gente lo que influyó de manera considerable, en el resultado final alcanzado.

“Sin embargo, el inicio del Transantiago fue demasiado apurado, caótico. Los conductores no conocíamos las rutas. **Personalmente, no sabía por dónde debía ir el bus, porque se me informó del recorrido el día antes y me entregaron un rollo de boletos.** Eso me extrañó, porque en este sistema no debía cobrar. Cobraba a 160 pasajeros y dominaba cuatro puertas. La presencia del bus era encantadora y la presencia de los conductores era mejor, por lo que el usuario lo tomó con mucha aceptación. Sin embargo, en el tiempo de viaje, el usuario notó la diferencia. **Era más lento, porque los conductores no sabían por dónde ir. Incluso, algunos usuarios nos decían por dónde debíamos seguir.**”¹⁵⁰

A la suma de factores que incidieron en la determinación de las mallas de recorrido, se agregó la escasa capacidad de difusión que pudo hacerse antes del 10 de Febrero. Ni los operadores, ni los conductores ni los usuarios conocían adecuadamente las rutas escogidas por SECTRA. El trabajo con los municipios fue débil o inexistente y ello afectó directamente con la socialización que un cambio de esta naturaleza requería. Si además incorporamos el hecho que el SIAUT sólo había sido adjudicado meses antes, el panorama ya era desolador.

Finalmente, el testimonio del actual coordinador del Transantiago y del propio Ministro Cortázar, dan cuenta de la regresión que ha sufrido la malla respecto de la vigente hasta Febrero de 2007. Cada vez más, se reconoce la necesidad de extender los recorridos, de considerar la cobertura que existía y de consultar más a los usuarios y municipios por los cambios implementados. Como se afirmó en la Comisión, si bien el 100% no es el objetivo final a determinar, la idea es que la malla nueva se acerque lo más posible a lo que existía previamente, reconociendo las virtudes del sistema antiguo en la determinación de los trazados de recorridos.

¹⁵⁰ Carlos Álvarez, representante de los Trabajadores de Transantiago, Acta de Sesión en Comité

En definitiva, se concluye que la malla de recorridos existente al 10 de Febrero era insuficiente para satisfacer la demanda y cobertura que exigían los usuarios para poder movilizarse. La inexistente consulta a la ciudadanía y el minusvalorado trabajo con los municipios, determinó directamente los resultados observados en la ejecución del plan. En la medida en que la malla del Transantiago vaya efectivamente considerando los recorridos y trazados de la red antigua, muchos de los problemas de cobertura del transporte se verán subsanados, y parte integrante del sufrimiento de las personas, se verá aliviado.

d. Tecnología

El último pilar fundamental sobre el que debía sostener Transantiago para tener una operación adecuada, era la tecnología. La integración tarifaria del sistema, era un desafío. El control y la gestión, un imperativo. Sin embargo, la autoridad no tuvo en cuenta estas prioridades y se centró en la correcta operación del sistema de pago, dejando de lado, el enfoque adecuado que requería el sistema de gestión. Asimismo, como ya fue abordado, durante la etapa de diseño no se debió haber mezclado el sistema de pago con el control y la gestión de las flotas.

La primera y más importante definición que podemos hacer a este respecto, es que **la responsabilidad de velar por el cumplimiento de los contratos y por ende, de exigir que las funcionalidades estuviesen operativas es del Gobierno, a través de las autoridades y organismos respectivos.**

Esta distinción es fundamental a la hora de establecer las responsabilidades políticas que deben surgir a partir de esta Comisión. Ciertamente el sector privado tuvo un rol importantísimo en Transantiago y a estas alturas, nadie duda de que también son responsables de las consecuencias de la ejecución del plan. Pero nadie puede obviar que la responsabilidad – deber, le pertenece de manera exclusiva al Gobierno encargado de implementar las políticas públicas.

En segundo término, **consignar de manera clara y precisa que el AFT no cumplió satisfactoriamente con sus compromisos y obligaciones al 10 de Febrero de 2007.**

“El 21 de diciembre, a través del oficio ordinario N° 4546, rechazamos formalmente las pruebas funcionales. No aprobamos la etapa dos y señalamos que no se puede entrar a la etapa tres por estar incompleta la etapa anterior. Adicionalmente, señalamos que al 15 de

Comisión Investigadora del Transantiago

octubre no estaba el 50 por ciento de los buses equipados, que era lo que establecía el contrato con el administrador financiero y la modificación a 2006.”¹⁵¹

“El sistema de gestión de flota es vital para el sistema Transantiago y para tener un sistema eficiente, requerimos de un sistema de gestión de flota. Esto no va a paliar la falta de oferta en transporte, pero, desde el punto de vista de la regularidad y la calidad del servicio, los sistemas de gestión de flota son fundamentales, porque permiten controlar diversas variables.”¹⁵²

“En cuanto a la situación real, quiero dejar muy en claro que, bajo ninguna circunstancia, estamos diciendo que se han cumplido con integridad todas las funcionalidades, de todos los objetos que cubren el contrato en las fechas convenidas. Ayer, fuimos muy claros en decir: Todo lo que tiene que ver con la parte principal de nuestro contrato, con diez de once funcionalidades, hemos cumplido a cabalidad. Sin embargo, en lo que tiene que ver con la gestión de flota, hicimos un lato análisis sobre los distintos componentes y problemas que puede haber habido con cada uno -y que todavía hay con algunos de ellos- y con algunos incumplimientos o atrasos que puede haber habido en el desarrollo de las soluciones.”¹⁵³

“Aquí había una serie de obligaciones que debieron haber sido cumplidas el 2006. Y ya describí cómo en mayo del 2007 todavía no teníamos ni para pagar por pasajero transportado, ni un sistema de GPS, que son las cosas más básicas; ni hablar de un sistema de gestión de flota o de contadores de pasajeros. Por lo tanto, mi opinión es muy clara: aquí ha habido un incumplimiento muy severo del contrato, que ha tenido un efecto claro -ya lo describí- sobre el funcionamiento del sistema.”¹⁵⁴

Principalmente, las carencias del Administrador Financiero tienen que ver, actualmente, con el Sistema de Apoyo a la Explotación de Flota (SAEF), elemento indispensable para la correcta operación del sistema, ya que permite el control de la flota de buses y asimismo, la gestión de los mismos al apoyar en este proceso a los operadores, permitiéndoles regular la frecuencia.

Pero tampoco quedó claro que el Sistema de Pago haya funcionado adecuadamente durante la puesta en marcha. La prueba más efectiva de esas fallas se encuentra en la forzada gratuidad con que tuvo que operar el sistema durante los primeros días y el reconocimiento, que hizo el propio Presidente de SONDA S.A., respecto de los posibles errores.

“El sistema de pagos no funcionó el primer día, porque uno de los operadores entregó los últimos buses a las tres de la madrugada. Como el equipo de ingenieros venía trabajando desde hace muchos días, incluso de noche, cometió el error de cargar tarifas antiguas en lugar de las nuevas, de 380 pesos, que había sido modificada hace poco tiempo”¹⁵⁵

¹⁵¹ Andrés Silva, Acta Sesión 34^a

¹⁵² Andrés Silva, Acta Sesión 34^a

¹⁵³ Enrique Méndez, Acta Sesión 19^a

¹⁵⁴ René Cortázar, Acta Sesión 41^a

¹⁵⁵ Andrés Navarro, Acta Sesión 36^a

No corresponde a esta Comisión, ni tampoco se podría entrar a calificar técnicamente los errores cometidos durante esta etapa por el administrador tecnológico. Pero sí cabe concluir que, así como cada uno de los pilares resulta fundamental en la implementación del Transantiago, **la tecnología también lo era y por ende, si no se encontraba plenamente operativo, difícilmente podría haberse puesto en marcha el Transantiago sin aventurar medianamente las consecuencias de esta decisión.**

Y es fundamental, a diferencia de lo que ha pretendido afirmar el AFT en la Comisión, pues las frecuencias habrían permitido gestionar adecuadamente la distribución de los pocos buses en la ciudad y el control, permite fiscalizar el cumplimiento de los compromisos contractuales establecidos por los operadores.

“Entonces, hay que controlar si están sacando los buses a la calle, porque tienen una obligación contractual. Pero la respuesta que recibí fue que sólo una fracción de los buses tienen funcionando su GPS. Por lo tanto, simplemente con un grupo de inspectores en la calle, no hay forma de garantizar una fiscalización adecuada del sistema. En resumen, **no había incentivo debido a una carencia tecnológica**, no se podía pagar por pasajero transportado y **no teníamos un mecanismo de control debido a otra carencia tecnológica**, pues no teníamos los GPS para saber exactamente cuántos buses tiene en la calle cada operador. Por lo tanto, **la tecnología pasaba a ser un elemento central en el resultado que observábamos.**”¹⁵⁶

La lógica contractual indica que los contratos se hacen para cumplirlos y ciertamente, excusas más o excusas menos, en este caso el AFT incumplió sus obligaciones. Pero lo más reprochable, **es la contumacia** que mostró el AFT durante todo el desarrollo del proyecto. Pese a todas las advertencias, pese a las continuas exigencias por parte de la autoridad de que se cumplieran los hitos contractuales y se demostraran las funcionalidades, en la práctica, el AFT siempre demostró su indiferencia con los resultados del proceso y confió excesivamente en la capacidad que tenía de sacar el proyecto adelante. Esta actitud encontró asilo en la disposición del Gobierno de sacar adelante el proyecto a toda costa y a no seguir postergando excesivamente la puesta en marcha del plan.

“A partir de algunas situaciones provocadas en los primeros días de enero, en el cambio de etapa, dentro del cronograma de implementación del AFT, se le propuso al ministro de Transportes -por parte de la coordinación de Transantiago- solicitar al AFT que realizara una exposición pormenorizada para informar las medidas que pretendía adoptar, a fin de garantizar la operación correcta de los sistemas tecnológicos. Eso, finalmente, se transforma en una carta del nueve de enero de 2007, donde el señor ministro de Transportes de la época solicita al presidente

¹⁵⁶ René Cortázar, Acta Sesión 41^a

Comisión Investigadora del Transantiago

del directorio del administrador financiero que, dentro de las 48 horas de recibida esta comunicación, se realice una exposición pormenorizada por parte del directorio del AFT y, asimismo, que adjunte cualquier minuta o antecedente para garantizar esta operación. La respuesta, recibida el 11 de enero, que contenía un plan de contingencia muestra una serie de condiciones, redundancias y controles propios de cualquier proyecto tecnológico. Si falla A, tengo B o C; si falla A y B, tengo C o D. Eso está en este plan de contingencia y, como consecuencia de lo anterior, en la carta de respuesta, **el AFT no coincide con la apreciación de que ellos no estarían en posición de hacer funcionar una operación integrada del sistema de transporte público a partir del 10 de febrero.**¹⁵⁷

Esto es sólo una muestra de una actitud que se manifestó a lo largo de todo el proceso. Precisamente, el AFT se opuso a la postergación de mediados de 2006, aduciendo que estaban listos para partir con el Transantiago en Octubre de ese año.

Otro elemento a considerar, es el de las prioridades en el cumplimiento contractual. Según lo afirmado por José Manuel Mena, Presidente del AFT, fue el Gobierno el que los autorizó a postergar el cumplimiento de las funcionalidades del SAEF considerando que era prioritario que el sistema de pago funcionara. El propio Sergio Espejo fue el que reconoció esta priorización.

“El ministerio, en diversas instancias, expresó cuáles eran, dentro de las obligaciones del AFT, las prioridades y cuáles podían ser abordadas después. Obviamente, esto está indicando que ha habido atrasos en el cumplimiento de varias de las obligaciones. En ese sentido, la prioridad fue, como es natural, el medio de pago, la tarjeta bip, los validadores, el sistema de recarga y la distribución de los fondos entre los distintos operadores y, posteriormente, el énfasis en que todos los buses tuvieran GPS, que se pudieran observar todos los buses en GPS y, posteriormente, el software administrativo.”¹⁵⁸

“Además, el Administrador Financiero del Transantiago estaba obligado a proveer de un sistema de gestión de flota. **Tras la postergación de esta etapa de régimen y basado en las sugerencias de expertos que asesoraban al Transantiago en esta materia –nuestros equipos técnicos-, se resolvió habilitar el total de las funcionalidades de gestión, en dos escalones: un grupo de funcionalidades críticas, en febrero de 2007, y un segundo grupo, de funcionalidades complementarias, en mayo de 2007.** Dado a que los primeros 90 días de régimen, por aplicación de las bases de licitación, serían acompañados por cambios de servicios, recorridos y paraderos, el inicio de operación del segundo grupo de funcionalidades complementarias en el mes de mayo resultaba razonable.”¹⁵⁹

“Entonces, la situación de que el sistema de regulación, **la parte más esencial dentro del Saef, no iba a estar disponible el 10 de febrero, por supuesto, era conocida por la AFT, por el Ministerio, tanto así que el ministro Espejo señaló que le parecía razonable hacerlo**

¹⁵⁷ Fernando Promis, Acta Sesión 17^a

¹⁵⁸ José Manuel Mena, Acta Sesión 15^a

¹⁵⁹ Sergio Espejo, Acta Sesión 12^a

en dos escalones, y por los concesionarios.(...) **Aquí hubo una decisión dentro del Ministerio para hacer razonablemente esos dos escalones y esa afirmación es coherente con lo que el gerente ha mencionado**, en el sentido que para el Ministerio, para dar inicio a la parte normal el 10 de febrero, era crítico tener un sistema integrado, porque aquí habían 10 operadores de distinta propiedad y eso era sine qua non para hacer que operara el sistema. Desde el punto de vista de los primeros 90 días, no era necesario, porque él decía explícitamente habrían: "...cambios de servicios y de recorridos, porque vamos a ver cómo esto se ajusta..." Por lo que leo aquí, **desde el punto de vista del Ministerio, aparecía razonable que en los primeros 90 días el sistema de regulación no estuviera en uso y que el mes de mayo era importante**. Obviamente, debo indicar que, desde el punto de vista de la AFT, en el mes de mayo, el sistema de regulación también tuvo atrasos."¹⁶⁰

Esto mismo lo refuerza el ex Presidente Lagos, en su carta dirigida a la Comisión, donde plantea el rol fundamental que cumplía la tecnología en el desarrollo del Transantiago.

"El sistema de pago con la introducción de la tarjeta BIP permitiría el seguimiento computacional de los distintos traslados y los consiguientes pagos necesarios a cada operador. **Aquí residía el corazón del sistema, tanto respecto del eficiente manejo de la flota de buses (troncales o alimentadores), como de los pagos que hay que hacer a cada uno de los operadores**. Se preveía que como un subproducto del sistema, esta tarjeta podría servir también como medio de pago de otros bienes o servicios de montos pequeños en aquellos lugares donde existiesen terminales para la lectura de la tarjeta.(...) **En efecto, mecanismos tecnológicos, como el GPS que controla y optimiza la flota de los buses y que debían estar operativos de acuerdo a lo especificado en contratos licitados con años de antelación, debían estar en pleno funcionamiento al ponerse en ejecución el nuevo plan**"¹⁶¹

¿Cómo es que, por un lado, la visión del Gobierno anterior sustentada por el ex Presidente Lagos asignaba una importancia tan fundamental a la gestión, y por otro, el Ministro Espejo decide priorizar ciertas funcionalidades y postergar la exigencia del sistema de flota para Mayo? Esta decisión, en lo que respecta a los factores fundamentales que explican el fracaso del Transantiago, es determinante para establecer las responsabilidades que corresponden. Más que haber establecido prioridades o planes de contingencia, el conjunto de retardos y obstáculos aconsejaban, sin duda alguna, el postergar la puesta en marcha para una fecha posterior al 10 de Febrero.

Lo único que sí queda claro es que el sistema no estaba consolidado ni se cumplían los compromisos y obligaciones que los contratos demandaban al AFT y al operador tecnológico. **Este incumplimiento se tradujo en que el sistema partió con importantes deficiencias que atentaron directamente con**

¹⁶⁰ José Manuel Mena, Acta Sesión 23ª

¹⁶¹ Carta del ex Presidente Lagos a la Comisión Transantiago, 31 de Octubre 2007

el logro de los objetivos propuestos. Estas circunstancias, objetivamente, estaban en conocimiento de las autoridades, y por decisión expresa de las autoridades, se determinó priorizar algunas de las funcionalidades.

¿Qué motivó la autoridad para tomar la decisión de seguir adelante con el plan? ¿Por qué no se postergó la puesta en marcha?

Uno trataría de razonar en la línea de los costos económicos o el costo político evidente que produciría una nueva postergación del Transantiago. Sin duda, estos elementos fueron analizados y formaron parte de los argumentos para justificar la puesta en marcha.

Sin embargo, los graves riesgos operacionales y el profundo impacto que la ejecución del plan generaría en la población, hacen necesaria una interpretación mucho más extensiva. No queda otra opción que entender que esta decisión, no sólo fue económica o política, sino que absolutamente irracional. Si se analizaban los informes y advertencias que se entregaron a las autoridades, si se observaban detenidamente los distintos antecedentes que entregaban los técnicos y encargados del AFT a las autoridades, si se realizaba un análisis crítico al accionar del AFT y a la seguidilla de incumplimientos que se manifestaba desde un principio, **no existe justificación alguna para haber visado la puesta en marcha y no se entiende como un Gobierno, que supuestamente está para defender los intereses de las personas, comete un acto tan irracional y tan perjudicial, estando en antecedente de esas consecuencias.**

“Señor Presidente, mi opinión claramente era que esto no partiera el 10 de febrero del presente año”¹⁶²

“A la luz de lo ocurrido el 10 de febrero y días posteriores, efectivamente no estaba funcionando la totalidad de los aspectos técnicos del Administrador Financiero de Transantiago”¹⁶³

“Pregunta si sabíamos o no que se iba a producir ese desastre. Y, si lo sabíamos, cómo fue posible que haya partido. **No estaba en nuestros análisis ni en nuestras proyecciones que se produjera la situación que se verificó el 10 de febrero. Nuestro análisis señalaba que íbamos a enfrentar una transición muy compleja y, en ese punto, siempre planteé que dada la complejidad de esa transición lo fundamental iba a ser la capacidad que**

¹⁶² Germán Correa, Acta Sesión 4ª

¹⁶³ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9a

Comisión Investigadora del Transantiago

tuviéramos de reaccionar a tiempo. Esa decisión fue de Estado, y la compartí. Pero, reitero, no hubo un expediente A y otro B.”¹⁶⁴

“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.** Reitero: de acuerdo a la información que administrábamos.”¹⁶⁵

“Nuestra actividad y nuestro compromiso fue siempre ser claros evaluadores de la realidad técnica, y así **ha quedado demostrado en los informes que ustedes tienen en su poder, en los cuales se hace una descripción cruda –no se dice de manera bonita- de la situación, porque se emplean términos como: “no está”, “no funciona”, “no anda”, “es insatisfactorio”, “está malo”, etcétera.** Ante esa realidad, a lo mejor podríamos habernos puesto por delante y haber dicho: **“¡No parte el 10 de febrero!”.** Pero eso estaba fuera de nuestra responsabilidad.”¹⁶⁶

“.....en algunas ocasiones se me invitó, por parte del Ministro señor Espejo, a algunas reuniones informativas respecto de la marcha del Plan Transantiago en un determinado momento. De hecho, también participé en una o dos reuniones del Comité de Ministros del Transantiago que se hicieron durante el 2006. **En la información que recibimos en ese momento, no vislumbré ni reconocí, lo que podría constituir –fue lo que preguntó el diputado Uriarte- una responsabilidad respecto de este punto, las consecuencias que pudiera tener la puesta en marcha del Plan Transantiago en su momento. A la luz de lo que hoy sucede, objetivamente, uno puede ver muchos más elementos y, sin lugar a dudas, desde mi particular visión, no hubiese comenzado en esa época con los elementos que hoy tenemos.**”¹⁶⁷

“Ahora, con la información que tuve al llegar y con la que tenemos actualmente **no conozco dos opiniones, en el sentido de que no se debió haber iniciado el sistema. Eso es natural y creo que no hay dos opiniones al respecto.**”¹⁶⁸

“Por otra parte, quiero decir algo que puede ser opinable, **pero a mí me hubiera gustado que los informes periódicos de la Fundación Chile, sobre el tema de la tecnología, hubieran sido conocidos más allá del Ministerio de Transportes, porque si ese hubiera sido el caso, probablemente podríamos haber tenido acontecimientos distintos.** Pero con información imperfecta e incompleta es razonable que se cometan errores.”¹⁶⁹

La cantidad de declaraciones sobre la justificación del 10 de Febrero daba para un texto enorme y para una clara asignación de responsabilidades. Sin embargo, carece de sentido reproducir estos testimonios si casi todos tienen el mismo razonamiento: antes del 10 de Febrero, la gran mayoría era partidario

¹⁶⁴ Sergio Espejo, Acta Sesión 12^a

¹⁶⁵ Fernando Promis, Acta Sesión 17^a

¹⁶⁶ Jose Antonio Caracci, Acta Sesión 24^a

¹⁶⁷ Pablo Rodríguez, Acta Sesión 38^a

¹⁶⁸ René Cortázar, Acta Sesión 41^a

¹⁶⁹ Eduardo Bitrán, Acta Sesión 16^a

de partir con el plan; después del 10 de Febrero, la totalidad es partidario de no haber partido en esa fecha y que se debió postergar, con los antecedentes que se tienen actualmente.

Sin embargo, los antecedentes de hoy son los mismos de ayer. Las advertencias de la Fundación Chile y de Aditiva; los informes de riesgo de Carabineros de Chile y del Metro; las advertencias de Fernández y De Cea; las opiniones de Germán Correa, etc. La lista es larga en reconocer la existencia de muchas señales, claras y explícitas, que justificaban la postergación de la puesta en marcha.

“Conozco el costo financiero estimado en la postergación. **Es una cifra que puede ir entre los 300 y los 480 millones de dólares, valor año, dependiendo de la confluencia que se suscite en algunos puntos, como en el caso de los ingresos mínimos esperados y la estimación que se haga de lucro cesante o pérdida.** Pero, quiero decir, señor Presidente, que no fue ésa la razón. Lo que ocurrió aquí, señor Presidente, y lo he dicho con toda la franqueza que he podido, es que a la luz de las mejores opiniones expertas consideradas, las medidas que habíamos tomado para corregir problemas de diseño y para perfeccionar el diseño en aquellos lugares donde las mismas bases proyectaron que eso tenía que ocurrir, fueron insuficientes.”¹⁷⁰

Como lo señala Sergio Espejo, el costo económico se conocía y se podía aventurar, pero no fue un antecedente a la hora de seguir adelante con el plan.

“Seamos claros, si no era ahora, cuándo. ¿El próximo año íbamos a tener el consenso mayoritario, ad portas de la elección municipal? ¿Y después, el 2009, con elecciones presidenciales y de diputados? Si no era ahora, cuándo. **Un escenario electoral significa que este cambio en el transporte se transforme en un debate, y en esos debates no está al centro el ciudadano.**”¹⁷¹

Por otra parte, el Subsecretario Danilo Núñez reconoció sus declaraciones en Televisión Nacional de Chile, donde se hacía alusión al tema electoral, pero afirmó que se trataba de una interpretación de la realidad que no correspondía al fundamento de la decisión de no postergar.

Entonces, ¿Cuál fue el motivo? ¿Cómo se justificó el ignorar las decenas de informes y advertencias que señalaban lo contrario? **No queda otra que asumir que la decisión de poner en marcha el Transantiago fue altamente irresponsable y con un grado de desprolijidad inmensa, que la incapacidad del Gobierno de la época de razonar meditamente sobre los antecedentes y prevenciones que existían, impidió realizar un juicio justo y preciso sobre la magnitud de las consecuencias que este hecho originaría.**

¹⁷⁰ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

¹⁷¹ Danilo Nuñez, Entrevista a Televisión Nacional de Chile

Conclusión: Respecto de la decisión de poner en marcha el Transantiago el 10 de Febrero, conforme a los antecedentes y testimonios recibidos en la Comisión, es posible concluir:

- 1) Al 10 de Febrero, no se contaba con los elementos adecuados para poner en marcha el Transantiago de acuerdo a los requerimientos mínimos considerados en el diseño conceptual y estratégico. La definición de estos supuestos básicos se realizó en las bases de licitación y los contratos, que los redujeron sustancialmente impidiendo que pudieran estar listos para la puesta en marcha.
- 2) Tampoco, al 10 de Febrero, se encontraban listos los requerimientos indispensables dispuestos por la propia autoridad. Tanto la infraestructura como el elemento tecnológico estaban incompletos y su insuficiencia fue determinante en los resultados observados. Estas deficiencias eran conocidas por la autoridad y no fueron consideradas como razón suficiente para postergar la puesta en marcha del plan.
- 3) En particular, los incumplimientos del AFT fueron conocidos por la autoridad en forma previa al 10 de Febrero. Sin embargo, en vez de postergar el plan, se decidió priorizar el cumplimiento de ciertas funcionalidades, dejando para más adelante, la concreción de otros factores como la gestión y el control de la flota. Esta decisión, llevada a cabo por el Ministerio de Transportes y la Coordinación de Transantiago, comprometió directamente la operación del plan en sus primeros meses.
- 4) Se concluye asimismo, que no existió un plan alternativo ni una salida a la puesta en marcha del Transantiago. La decisión de lanzar el plan estaba tomada desde mucho antes y ninguna advertencia ni informe fue capaz de sacar al Gobierno de esa convicción adquirida.
- 5) No obstante uno podría aventurar que el costo económico o político de postergar el Transantiago fue un factor a considerar, la verdad es que la decisión está profundamente marcada por la irresponsabilidad extrema de quienes decidieron llevar adelante el plan. Es la materialización del concepto inicial de llevar adelante este plan cualquiera fuera el costo. Es la concreción de un mal sueño que nunca tuvo en consideración a las personas, el verdadero y olvidado objetivo del Transantiago.

2. Fiscalización del cumplimiento de contratos

Uno de los factores determinantes en el resultado del Transantiago, pasó por la incapacidad de la autoridad de fiscalizar adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones de las contrapartes privadas.

Muchas autoridades y encargados de la implementación del plan se quejaron ante esta Comisión de las carencias del sector privado en el cumplimiento de sus obligaciones propias, lo que finalmente, incidió directamente en el resultado logrado.

Sin embargo, este juicio es incorrecto en la medida en que consideramos que fue el Gobierno, a través de sus Ministerios y organismos dependientes, quienes crearon, diseñaron, implementaron y ejecutaron el Transantiago; quienes establecieron las bases de licitación; quienes redactaron los contratos e impusieron sus exigencias. Ciertamente a los operadores, según las normas del derecho común, les correspondía el cumplimiento de contratos. Pero la **responsabilidad por la omisión del cumplimiento contractual no es de la contraparte**, sino de quien ostenta, de cara a la ciudadanía, el mandato constitucional de cumplir las funciones de Gobierno.

“Por eso –insisto-, es el Estado el que tiene que fiscalizar que se cumplan las bases, precisamente para evitar los abusos a que se refirió el señor diputado.”¹⁷²

“Por lo tanto, este sistema consistía en lo siguiente: usted me cumple y yo le pago. **Desgraciadamente, el Ministerio no tuvo los instrumentos de fiscalización**, y por eso debió buscar fórmulas anexas, como las que se han implementado hasta ahora.”¹⁷³

“Por lo tanto, ningún contrato que no tuviera una estructura de fiscalización sistemática por sobre el mismo iba a ser exitoso si no había una fiscalización por parte de las autoridades.”

“Tengo la impresión de que **hubo un déficit de fiscalización relevante con relación al conjunto de los contratos que giraban en torno al sistema**, con efectos muy negativos para las compañías. Quiero decir que el hecho de que el sistema tenga un funcionamiento inadecuado o con serios problemas como, por ejemplo, que no funcione la relación entre alimentadores y troncales genera una situación de ingresos muy compleja, que deriva en la evasión, que ha sido muy fuerte en todo el período de duración, **aspectos que se derivan de la ausencia de un esquema de fiscalización.**”

¹⁷² Javier Etcheberry, Acta Sesión 7ª

¹⁷³ Héctor Moya, Acta Sesión 27ª

“Estimo que, independientemente de las distintas opciones contractuales que se pudieran ofrecer en una concesión, **el punto principal que tuvimos entre manos siempre fue que había una fiscalización muy precaria del cumplimiento de los mismos en terreno**, con grave perjuicio para aquellos operadores que habían hecho inversiones significativas, que necesitaban que el sistema funcionara como un todo, no sólo para generar ingresos, sino también para que la satisfacción de los usuarios fuese algo relevante en un sistema que pretendía y presumía provocar un cambio en la calidad del servicio, y eso no ocurrió.”¹⁷⁴

En síntesis, el adecuado funcionamiento del Transantiago no sólo dependía de un diseño correcto, que no era este el caso, sino que además, los compromisos contractuales se cumplieran. **No hay dudas respecto de que existió algún grado de incumplimiento en las obligaciones del AFT o de los operadores de vías. Tampoco hay dudas, que el Gobierno no cumplió sus compromisos relativos a la infraestructura vial y accesoria, institucionalidad u otros aspectos.** Pero estos incumplimientos sólo podrían ser exigidos en la medida en que existiera una fiscalización adecuada y una responsabilidad de seguimiento, a lo largo de todo el período de explotación del servicio.

Esto se hace patente, por ejemplo, en la evaluación sobre los cumplimientos de los operadores de vías y del AFT. En el caso de los buses, el Subsecretario Nuñez afirmó que **había sido engañado**, al percatarse el 10 de Febrero que no estaban los buses en la calle.¹⁷⁵ ¿Pero cómo se verificaba eso? ¿Cómo se fiscalizaba?

“Señor Presidente, efectivamente, el Ministerio de Transportes tiene un registro de buses. **Cada bus es inscrito con su patente y ésa es la forma como se hace la fiscalización de ir a chequear que estén esos buses en terreno.**”¹⁷⁶

“Como la pregunta fue sobre la fiscalización, en ese aspecto en particular, **nuestros equipos de fiscalización y los equipos técnicos de Transantiago, en conjunto con cuadrillas del administrador financiero, y en acuerdo con los operadores de buses, durante más de 30 días, o sea, con mucha anticipación a la puesta en marcha, estuvieron desarrollando labores de inspección en los terminales de Santiago.**”

La capacidad de fiscalización del Ministerio fue notable. Durante las primeras semanas el número de procedimientos de cargo de multas efectivamente cobradas fue muy elevada y afectó a un número significativo de operadores.

En este aspecto nuestros equipos fiscalizadores trabajaron y lo hicieron con éxito. Sin embargo, desde mi perspectiva, a través de la fiscalización pura y simple, uno no altera la estructura de incentivos, tema al cual ya me he referido.”¹⁷⁷

¹⁷⁴ Ricardo Solari, Acta Sesión 35ª

¹⁷⁵ “Al ver las calles a las 8 de la mañana, sentí que no cuadraban las cuentas, que nos habían engañado, porque no estaban en la calle todos los buses que tenían que haber estado”

¹⁷⁶ Danilo Nuñez, Acta Sesión 9ª

“Señor Presidente, ésta es una pregunta compleja de contestar en forma exacta. **Como es de público conocimiento, no se contaba en esa fecha con la tecnología para saber esa información exactamente.** Sólo hay reportes del departamento de fiscalización que no tengo en este momento”¹⁷⁸ (consultado sobre el número de buses que salieron a la calle el 10 de Febrero)

¿Existe o no una contradicción entre lo que afirman Espejo y Nuñez? Al parecer sí. Por un lado, el Subsecretario tenía su propio sistema de fiscalización de los buses, mediante la flota inscrita en el registro. Por otra, el Ministro Espejo habla de cuadrillas en la calle, en los terminales, verificando el cumplimiento contractual. **Ni lo uno ni lo otro. En la práctica, la incapacidad de fiscalizar el número de buses es y ha sido evidente a lo largo de todo el desarrollo del plan.** No era posible, sin los mecanismos de gestión adecuada, controlar la flota y establecer los grados de incumplimiento de los operadores.

“El AFT fue informado en esa época y **consta antes en un acta del comité técnico operativo del Transantiago, fechada el 11 de Enero, que había un acuerdo de no fiscalizar posicionamiento de recorrido durante los primeros 90 días del sistema**”

“En ese sentido, **la prioridad fue, como es natural, el medio de pago**, la tarjeta bip, los validadores, el sistema de recarga y la distribución de los fondos entre los distintos operadores y, **posteriormente, el énfasis en que todos los buses tuvieran GPS, que se pudieran observar todos los buses en GPS y, posteriormente, el software administrativo**”¹⁷⁹

En el caso del AFT, pasó algo parecido. Sin embargo, más que una falta de fiscalización, **fue un problema de priorización.** Objetivamente, no se puede exigir el cumplimiento contractual si es la propia autoridad la que le dice a su contraparte que puede postergar sus obligaciones y colocar el énfasis en ciertas materias.

¹⁷⁷ Sergio Espejo, Acta Sesión 12ª

¹⁷⁸ Pablo Rodríguez, Acta Sesión 38ª

¹⁷⁹ José Manuel Mena, Acta Sesión 15ª

Conclusión: Conforme a los antecedentes recibidos por la Comisión, es posible concluir que para que Transantiago funcionara adecuadamente y se cumplieran los distintos objetivos propuestos, era fundamental que existiera una fiscalización correcta.

Una de las grandes conclusiones de esta Comisión es que el proyecto en su conjunto, careció de la preocupación global por el cumplimiento de contratos y obligaciones que tenía su contraparte privada. Los contratos no sólo eran garantistas sino que, ante la ausencia de herramientas de fiscalización, se aseguraba la impunidad contractual ante un eventual incumplimiento, como el que efectivamente ocurrió.

El no estar sujeto a fiscalización, ciertamente no habilita para transgredir los acuerdos e incumplir los contratos. Pero cuando existe evidencia suficiente para advertir de este incumplimiento de manera previa; cuando la contraparte privada comunica a la autoridad que no estarán operativas todas las funcionalidades comprometidas; cuando las auditorías y asesores técnicos dan cuenta de este incumplimiento y más encima, no existe una fiscalización adecuada, el resultado no puede ser otro.

Se concluye asimismo que la responsabilidad, en este caso, tiene una clara identificación con la autoridad, en quien recae la voluntad de la ciudadanía para llevar adelante las políticas públicas que se implementan. Cualquier otra excusa, sólo controvertiría la función del Estado y debilitaría, a futuro, la posición que éste representa en nuestra sociedad.

3. El colapso del Metro

Una de las consecuencias más visibles para dimensionar la magnitud de las graves consecuencias de la incorporación de Metro a Transantiago. Y no sólo en el mes de Marzo o Abril. Es observarlo día a día, semana a semana, en horas punta y en horas valle. El impacto en la calidad de servicio ha sido innegable y no se ve, en el futuro cercano, una pronta solución a la caótica situación en que el Metro se encuentra actualmente.

Un dato preciso de esta realidad, es la reciente publicación del Ranking de Reputación Corporativa de Hill - Knowlton Captiva y La Tercera, que ubicó por primera vez a Metro, fuera de las 25 empresas con mayor reputación en Chile.¹⁸⁰

¿En qué se sustentó la integración del Metro? ¿Cuáles eran los objetivos planteados inicialmente? Como lo analizamos previamente, el Metro fue considerado elemento estructurante del Transantiago. En este rol, debía percibir una alta demanda de usuarios antiguos y una no menor proporción de usuarios nuevos que, ante la baja frecuencia y disposición de buses en superficie, debía optar por ocupar el ferrocarril subterráneo. La razón fundamental: **la alta inversión que representaban las permanentes extensiones del Metro, no eran socialmente rentables y su capacidad, considerada subutilizadas.** El Metro podía y debía incorporar a más usuarios en el esquema Transantiago.

“Al margen de sus resultados hasta ahora, el objetivo del Transantiago era, precisamente, incentivar el transporte público, dar un mejor servicio a los sectores más pobres que, de alguna manera, compensara el esfuerzo que se hacía en materia de carreteras **y, por último, dar un uso más intensivo al Metro de Santiago.**”¹⁸¹

“Esto era particularmente complejo **en relación con el Metro, donde se había hecho una inversión muy grande en infraestructura y en material rodante para modernizar el sistema de transporte público que, sin embargo, estaba siendo subutilizado en el esquema anterior, que no tenía jerarquía ni integración.**”¹⁸²

Por lo tanto, la situación actual del Metro no fue una sorpresa para quienes diseñaron e implementaron Transantiago. Sin duda, los cálculos estuvieron errados al principio y la cantidad de pasajeros superó con creces las proyecciones estimadas. Sin embargo, el cambio sustancial de tener un Metro de gran calidad y capacidad operativa, era un escenario previsto y aceptado.

¹⁸⁰ La Tercera, Domingo 2 de Diciembre, Pág. 46

¹⁸¹ Jaime Ravinet, Acta Sesión 21^a

¹⁸² Henry Malbrán, Acta Sesión 2^a

Comisión Investigadora del Transantiago

“En ese escenario, nuestra apreciación –vuelvo a insistir- a un cálculo aproximado, coincidía bastante con la del Metro, en cuanto a que **el modelo de Transantiago preveía un promedio de 700 millones de pasajeros-año y a nosotros nos parecía que el flujo iba a ser más cercano al orden de 500 y tantos pasajeros-año y que iba a ser difícil llenar el Metro en las horas punta de los recorridos.** Ahí nos caímos completamente. Es decir, lo que pasó fue exactamente lo contrario. El Metro se sobrellenó, pero por razones que en ningún momento imaginamos.”¹⁸³

Los efectos concretos de Transantiago sobre Metro son los siguientes:

Afluencia Histórica Diaria:

500.000 Pasajeros (EOD 1991)
625.000 Pasajeros (EOD 2001)
1.200.000 Pasajeros (28 de Febrero 2007)
1.763.492 Pasajeros (1 de Marzo 2007)
2.000.000 Pasajeros (30 de Marzo 2007)
2.400.000 Pasajeros (30 de Junio de 2007)
2.138.937 Pasajeros (30 de Julio de 2007)
2.216.949 Pasajeros (24 de Octubre de 2007)
2.249.356 Pasajeros (25 de Octubre de 2007)
2.309.994 Pasajeros (09 de Noviembre de 2007)
2.299.801 Pasajeros (30 de Noviembre de 2007)

Densidad Promedio: 5,5 personas por metro cuadrado
Densidad Histórica: 3 a 4 personas por metro cuadrado
Cierres de Estaciones: Segunda Quincena de Marzo: 53
Primera Quincena de Abril: 23

Estas cifras sólo vienen a ratificar una conclusión determinante: **el ingreso de Metro a Transantiago tuvo como consecuencia una pérdida sustantiva en la calidad de servicio que presentaba la empresa antes del 10 de Febrero, y conforme al diseño del nuevo plan de transportes, es posible afirmar que Metro no recuperara los positivos índices de servicio en el mediano plazo.**

Pero la crisis operacional de Metro no es la única consecuencia negativa con la que la empresa ha debido lidiar con su ingreso a Transantiago. También ha debido enfrentar las presiones por parte del Gobierno para mantener operativo el Transantiago.

El caso más emblemático es el préstamo que Metro otorgó al Sistema Transantiago por más de US \$80 millones de dólares. Este préstamo, planificado por el Ministro Andrés Velasco y el Ministro René Cortázar como

¹⁸³ Mario Waissbluth, Acta Sesión 26^a

Comisión Investigadora del Transantiago

una operación de emergencia para brindar alivio financiero al sistema, fue aprobado por el Directorio de Metro y posteriormente avalado por parte del Congreso que, mediante la aprobación de la Ley 20.206 que estableció el Fondo de Estabilización del Transantiago, devolvió los recursos entregados.

“El Sr Presidente (Tomic) indica que las autoridades de Hacienda (Velasco) y Transportes (Cortázar), en relación con las observaciones y comentarios que a él le merece esta operación, le han manifestado no compartirlas.

Resumiendo su posición en esta materia, indica que a su juicio no están disponibles en este Directorio todos los antecedentes que se requieran para emitir un juicio serio, completo y responsable sobre la coherencia de esta operación y su concordancia con el interés social de la empresa, que los Directores tienen la obligación de resguardar.

Por oposición, señala, en opinión de los Ministros de Hacienda y de Transportes y Telecomunicaciones, sí están disponibles tales antecedentes y este Directorio debería sentirse en condiciones de aprobar hoy lo solicitado.

Continúa el Sr. Presidente relatando que les aseguró a los Ministros que en esta reunión y en las siguientes que pudieran realizarse por el Directorio, se harían todos los esfuerzos necesarios para analizar pronunciarse sobre esta operación que plantean los accionistas.

Asimismo, señala que les hizo presente qué si las decisiones eran o seguían siendo incompatibles con el razonamiento que les habría expuesto, creía que ello podría traducirse en su renuncia al cargo de Director y Presidente de Metro S.A. , a lo cual las autoridades le indicaron que ello les parecía comprensible y que esa era una decisión personal.”¹⁸⁴

Las actas del Metro representan la presión indebida que la autoridad ejerció sobre el Directorio que, aún cuando la estabilidad del Transantiago influía directamente en los resultados operacionales del propio Metro, no podía aprobar un financiamiento como el propuesto pues, a juicio de la Contraloría General de la República, este excedía del objeto social del Metro que no puede, dentro de su giro, entregar prestamos a terceros.

La Contraloría se pronunció sobre esta operación con posterioridad. No objetó el aporte operacional que Metro hizo a Transantiago, esto es, la postergación que Metro decidió hacer respecto de los recursos que le correspondían por la prestación de los servicios dentro de Transantiago. Sin embargo, en lo que respecta al Aporte Complementario de Metro al sistema, lo declaro ilegítimo pues, excedía las atribuciones el Directorio y las posibilidades del propio Metro.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Acta Sesión 606 extraordinaria de Metro S.A., celebrada el 4 de Mayo de 2007

¹⁸⁵ Dictamen 38132 de la Contraloría General de la República, 24 de Agosto de 2007

En definitiva, Metro no sólo se vio afectado por la disminución drástica de la calidad de servicio que por años presentó, sino que también, se ha visto afectado por la intervención en su gestión operacional que de un sistema que velaba por el equilibrio operacional de la empresa, ha debido modificarse para suplir las falencias del sistema integrado al cual pertenece.

Conclusión: De los antecedentes recibidos en la Comisión y de los testimonios presentados en ésta, se puede concluir que la empresa Metro S.A. ha sufrido un daño incalculable en cuanto a la calidad de servicio que ha presentado a lo largo de la historia y un desequilibrio operacional y financiero, producto de la urgente necesidad de apoyar la inestabilidad del sistema integrado al cual pertenece.

Estos efectos, fundamentalmente, han sido ocasionados por la falta de previsión que tuvo la autoridad al disponer de la capacidad de servicio de Metro y asignarle la función de eje estructurante de un plan mal diseñado e implementado. Asimismo, se minusvaloró la subutilización de la operación de Metro, llevándolo, en la actualidad, a sobrecargarse con importantes riesgos para la operación técnica de la empresa y eventuales consecuencias para los usuarios que lo ocupan.

En último término, se concluye que la integración de Metro a Transantiago lo ha puesto a merced de la autoridad que, bajo el pretexto urgente de mantener la estabilidad del sistema, ha solicitado que Metro realice aportes financieros de dudosa legalidad, contrariando la ley y los propios estatutos societarios.

4. Daño Social

A la hora de evaluar los resultados del Transantiago, deben considerarse en primer lugar, los negativos efectos que tuvo la implementación del plan en los usuarios del sistema. Son ellos y no otros, los principales afectados por la concreción de esta política pública, y por ende, las conclusiones finales deben estar centradas en los costos que han sufrido y permitir iluminar a las autoridades sobre las posibles soluciones que deban implementarse.

¿Cuáles son las principales consecuencias?

a. Tiempos inaceptables de espera

Una de las grandes promesas del Transantiago era la configuración de un sistema eficiente. Sin embargo, hasta ahora, la aplicación de este modelo demostró ser totalmente ineficiente y la alta cantidad de trasbordos, la escasa infraestructura y la deficiente información proporcionada, aún aumentado considerablemente los tiempos de espera en los paraderos. A estos factores se suma la baja frecuencia por la mínima disponibilidad de buses y la incapacidad sostenida del sistema, de generar un mecanismo de gestión de flota eficiente y efectivo que permita reducir estas lamentables marcas.

“Los tiempos de espera son muy altos comparados con el sistema anterior y si bien el ministro ha mostrado algunas mejoras, éstas son sólo en promedio, pero no dan cuenta de algunos sectores importantes, como Maipú y Pudahuel, donde no se percibe una mejora, porque no la hay.”¹⁸⁶

b. Incomodidad en el traslado

Nadie puede pretender afirmar que el sistema antiguo era un medio de transporte cómodo. Ciertamente, las micros amarillas eran inseguras, antiguas y ocasionaban todo tipo de molestias. Pero estas características, no fueron subsanadas por el nuevo sistema y se incorporaron nuevos factores que hacen aún más desagradable los viajes. **Principalmente, es muy difícil realizar viajes sentados, los tiempos de traslado han aumentado considerablemente y los atochamientos de pasajeros producen una sensación e humillación e indignidad inaceptables.**

“En cambio, las micros amarillas contaban con 40 asientos y podían llevar, más menos, 30 pasajeros de pie. Es decir, en este sistema de transporte, un pasajero tenía cerca de 60 por ciento de probabilidades de viajar sentado en horario punta; fuera de punta, debido al exceso de buses, existía un ciento por ciento de posibilidades de viajar sentado. Es decir, **el Transantiago**

¹⁸⁶ Alberto Undurraga, Acta Sesión 37^a

disminuye esa posibilidad a 1 en 5, lo que, evidentemente, no es mejorar el servicio y hacerlo mas atractivo para los usuarios.¹⁸⁷

“En cuanto a los efectos sociales, en primer lugar, **los tiempos de transporte se alargaron**, el que aumenta mientras más lejos se está del lugar de trabajo. **Lo mismo sucede en cuanto a la comodidad de los viajes, debido a la menor cantidad de buses en las calles.** Eso también se ve reflejado en el Metro, donde ha aumentado la cantidad de pasajeros por metro cuadrado.”¹⁸⁸

No es factible en tan poco tiempo elaborar una verdadera estimación del grado de incomodidad en los usuarios y de qué forma esto se manifiesta en la calidad de vida que llevan. Sin embargo, es posible concluir que Transantiago ha implicado una pérdida significativa en la percepción de esta calidad, que ha afectado principalmente a las mujeres, adultos mayores y discapacitados.

c. Excesivo número de trasbordos

Dentro de los supuestos básicos del modelo, la incorporación de los trasbordos resulta un elemento fundamental. Si antes las personas podían trasladarse en recorridos punta a punta, en la práctica, estos fueron desechados y reemplazados por trayectos breves que requieren la transferencia de personas de bus en bus.

Sin embargo, para una correcta aplicación e este modelo, conforme a la experiencia internacional, era necesario crear las condiciones de infraestructura básica para que estos se desarrollaran adecuadamente y se minimizara el lapso de tiempo del traslado total de un viaje. Ello no ocurrió y es una de las razones que explica el fracaso del modelo.

“El nuevo sistema de transporte **multiplicó por cinco la cantidad de trasbordos y no entregó ningún beneficio a cambio**”¹⁸⁹

“No estoy contento de haber subvalorado lo que implicaba para los usuarios un trasbordo y de haber supuesto, desde el punto vista técnico, que los mecanismos de incentivos establecidos eran suficientes para que los privados buscaran satisfacer mejor el nivel a los usuarios. **Resulta evidente que varios de los supuestos que elaboramos estaban errados.** Por ejemplo, para las personas resulta mucho más difícil de lo que supusimos, sobre la base de la información de que disponíamos en ese momento, efectuar los trasbordos cuando no se cuenta con la infraestructura necesaria”¹⁹⁰

¹⁸⁷ Juan Esteban Doña, Acta Sesión 2ª

¹⁸⁸ Alberto Undurraga, Acta Sesión 37ª

¹⁸⁹ Juan Esteban Doña, Acta Sesión 2ª

¹⁹⁰ Rodrigo Urzúa, Acta Sesión 14ª

La incorporación de trasbordos, necesariamente debía ofrecer, como contrapartida, una disminución en los tiempos de traslado. Ocurrió precisamente lo contrario y si antes, una persona podía demorarse más de 2 horas en un trayecto, es probable que ahora lo haga en 2 y 30, pero incluyendo al menos 2 trasbordos, con los consabidos tiempos de espera.

d. Riesgos evidentes para la salud psíquica y física

Si bien aun no se cuenta con un estudio serio y determinante sobre los efectos de la implementación del Transantiago en la salud de las personas, no es difícil aventurar que pueda ocasionar, y seguramente ha ocasionado, severas complicaciones en los pasajeros que se suben a un vagón de metro repleto de gente, o a quienes deben soportar filas interminables de pasajeros para poder abordar un bus de vuelta a sus hogares.

Asimismo, hechos puntuales dan cuenta de la irresponsabilidad de las autoridades para generar un plan que considerará las verdaderas necesidades de los usuarios. El ejemplo más claro, es la ausencia de recorridos que pasen por Hospitales, Consultorios y otros servicios de primera necesidad.

e. Perjuicios accesorios

Pero los únicos afectados no han sido sólo los usuarios que día a día ocupan el Transantiago. Hay que sumar a los cientos de comerciantes que, a partir de una malla diseñada por técnicos ajenos a la realidad, excluyó y limitó el acceso a importantes centros de comercio de la ciudad, cómo el Barrio Franklin, Patronato y Estación Central. Las ventas han disminuido en casi un 40%, y pese a las mejoras prometidas, lo cierto es que el panorama no ha cambiado mucho desde Febrero.

A ello hay que sumar la evidente baja de público que se produce por los efectos propios del Transantiago. No sólo es el acceso, sino también, el **cambio en las costumbres de las personas**. Antes, la gente podía organizarse para salir a comprar; se disponía de más tiempo después del trabajo y de una mayor capacidad de organización de la agenda. El Transantiago borró todo aquello y sepultó las esperanzas de cientos de comerciantes minoristas que han sufrido importantes mermas en su negocio.

f. Principales afectados

Dentro de los sectores de la población que se han visto gravemente afectados, podemos identificar especialmente a 3 grupos:

Mujeres: que ven con temor la excesiva sobreutilización del Metro o de los Buses que, ante los posibles acosos, empujones o molestias, se abstienen de ocupar el transporte público o esperan en demasía por buses más desocupados.

Adultos Mayores: quienes más se han visto afectados por los cambios en el transporte han sido los adultos mayores. Literalmente, están “encerrados” en sus casas, sin opciones, sin alternativas. Las condiciones del servicio, aún en la actualidad, les inhiben de acceder al transporte masivo, por el riesgo implícito que va encerrado en la operación del sistema, atendiendo su frágil condición de salud y avanzada edad.

Discapacitados: una de las grandes promesas del Transantiago fue precisamente garantizar el acceso a toda la ciudadanía a los medios masivos de transporte. Sin embargo, con el tiempo y las restricciones presupuestarias que se fueron dando, la verdad es que el cambio no sólo ha implicado un estancamiento en las políticas a favor de la discapacidad, sino que efectivamente, han devenido en un retroceso en el acceso de estas personas a la locomoción.

Las promesas de buses nuevos, modernos y con ramplas de acceso para discapacitados, cedieron ante la necesidad de contar con un mayor número de buses en poco tiempo. Asimismo, los atochamientos y concentraciones masivas de personas en las estaciones del Metro, imposibilitan que estas personas puedan trasladarse con comodidad y seguridad.

g. Deterioro en la calidad de vida

En el contexto de daños aún no cuantificables, ciertamente deberá ocupar el primer lugar de nuestras conclusiones el **tremendo deterioro en la calidad de vida de las personas**, en los distintos ámbitos de su existencia y relación con la sociedad.

En un primer término, existe un evidente perjuicio para las **familias**. Si antes ya era difícil abstraerse de la congestión y largos recorridos para llegar a sus respectivos hogares, en la actualidad, este desafío es aún mayor, puesto que se desconocen en absoluto los tiempos de espera que se pueden perder en un paradero, los incalculables trayectos que puede tomar el traslado en un bus y además, el desplazamiento que en muchos casos debe realizarse caminando. Por lo tanto, hoy más que antes, ¿En qué momentos los trabajadores pueden compartir con sus familias? ¿Qué opción tienen si para

cumplir sus obligaciones deben levantarse de madrugada y regresan tarde por la noche? ¿Qué tipo de convivencia sana es esa?

Un segundo aspecto, son **los efectos laborales** de las modificaciones que en la vida diaria provocó este plan. No es difícil aventurar la mala disposición mental, las afecciones psicológicas y la tensión que debe sufrir el usuario medio para enfrentar, día a día, mañana y tarde, la incertidumbre de un servicio de pésima calidad. Ello, sumado al masivo incumplimiento de los horarios que inicialmente se provocó y a la incapacidad de los empleados de calcular con relativa certidumbre, el tiempo que se demoran en llegar a sus trabajos.

Conclusión: En el centro de las conclusiones de esta comisión, debe colocarse al usuario: el principal afectado por el Transantiago. Conforme a los antecedentes y testimonios recibidos ante la Comisión, sumados a la verificación incontrarrestable de los hechos, el daño o costo social para los millones de usuarios del transporte público de la capital ha sido inconmensurable.

Si bien, aún no es posible entrar a definir con precisión las principales consecuencias, pues la modificación del modo de vida de millones de chilenos aún está en desarrollo, queda absolutamente claro que el impacto de Transantiago afectará gravitadamente la confianza entre el usuario y el transporte público, perjudicando de paso, notoriamente la calidad de vida de gran parte de la ciudadanía.

Esta Comisión tiene el deber ineludible de exponer los fundamentos, justificaciones y errores que llevaron a la materialización de proyectos, para que nunca más en Chile, se vuelva a implementar una política pública a espaldas de la gente, y que nunca más se permita que los intereses políticos, electorales o económicos, se antepongan a las consideraciones y rigurosidad técnica que debe sobresalir en todo proyecto que va en directo beneficio de los ciudadanos.

Es razonable concluir que Transantiago será recordado por transformar un sistema malo, en uno peor; por perjudicar significativamente a la familia nacional y castigar inapelablemente, sin justificación, la dignidad de millones de chilenos.

Sección Segunda: Responsabilidades

Para que esta Comisión Investigadora pueda tener algún efecto práctico y cumplir adecuadamente su cometido, se **requiere ineludiblemente**, que se consignen con precisión **las responsabilidades políticas individuales y colectivas** que explican en parte el fracaso del Transantiago. Sólo a partir de la designación de estas responsabilidades, es que **se podrá prevenir a futuro, la ocurrencia de los errores que han caracterizado esta nefasta política pública.**

En segundo término, es indispensable consignar la responsabilidad de los actores privados en la generación de las causas que llevaron al fracaso del sistema. Si bien la responsabilidad - en el sentido del deber para con la ciudadanía - corresponde en primer y último término al Estado, no es menos cierto que los operadores privados, consultores, asesores y el consorcio del AFT, incluyendo al proveedor tecnológico SONDA, contribuyeron de manera sustancial en los errores e incumplimientos manifiestos que ocasionó el fracaso del Transantiago.

Por último, el país, y en especial los habitantes de Santiago, **demandan y exigen, que los principales actores de esta reforma queden en evidencia, y que su carácter público y las acciones que pueda tomar el Ejecutivo, demuestren las sanciones morales, civiles e incluso penales, que merecen.**

I. Responsabilidades Individuales

Para los efectos de distinguir las responsabilidades, es necesario clasificarlas en cuanto a la gravedad, magnitud y profundidad de la participación de cada actor en la creación, desarrollo y ejecución del Plan Transantiago.

RESPONSABILIDAD GRAVÍSIMA

Corresponde a la responsabilidad que se atribuye a aquellos actores del sistema que **influyeron decisivamente** en el resultado final del Transantiago; aquellos cuyo **descuido o imprudencia fueron graves**, por la importante función que cumplían y el ilimitado acceso a la información que manejaban a la hora de tomar decisiones; aquellos que **por obstinación o ignorancia culpable**, no supieron cómo, o simplemente, no

Comisión Investigadora del Transantiago

quisieron prever las graves consecuencias que la ejecución de este proyecto.

RESPONSABILIDAD MUY GRAVE

Corresponde al grado de responsabilidad que debe atribuirse a aquellos actores del sistema cuya **influencia fue determinante en las distintas orientaciones** que fue tomando el proyecto y que devinieron en el resultado final del Transantiago; aquellos cuya **negligencia, descuido o imprudencia fueron de menor gravedad**, pero cuyas acciones u omisiones, tuvieron suficiente importancia como para afectar el desarrollo adecuado de este proyecto; aquellos que por **desidia, desinterés o inadvertencia culposa**, no hicieron todo lo que estuvo a su alcance ni se aplicaron suficientemente en el ejercicio de su labor, debiendo, en razón de la función e información que manejaban, haber manifestado una mayor preocupación por el desarrollo del proyecto y advertir, con suficiente antelación, las graves consecuencias que se podían ocasionar.

RESPONSABILIDAD GRAVE

Corresponde al grado de responsabilidad que debe atribuirse a aquellos actores del sistema cuya **influencia, si bien no fue determinante** en el devenir del Transantiago, **fue significativa y es capaz de explicar en parte los errores o deficiencias** que se cometieron; aquellos cuya **negligencia, descuido o imprudencia fue leve**, pero lo suficientemente valorable como para ser considerada como parte constitutiva del resultado final y cuyas acciones u omisiones, en razón de sus cargos y funciones, determinaron indirectamente los negativos resultados del proceso en su conjunto; aquellos que producto de su **incapacidad, escaso involucramiento y deficiente compromiso con el proyecto global**, no concibieron adecuadamente el Transantiago en su totalidad, sino que en forma compartimentada, y cuya excesiva confianza y despreocupación, terminaron complotando en el logro de los objetivos generales del sistema implementado.

II. Responsabilidades Colectivas

Dentro del capítulo de responsabilidad, es fundamental el centralizar la culpabilidad por los errores, en las entidades, instituciones y organismos que contribuyeron decisivamente en la elaboración, implementación y ejecución del Transantiago y son co - responsables del impacto y perjuicios que éste plan ha ocasionado.

No procede establecer una categorización en este ámbito, pues todos los actores, en alguna medida, son igualmente responsables de las grandes omisiones o errores cometidos.

Actores Públicos:

- a. Presidencia de la República**
- b. Comité de Ministros del Transantiago**
- c. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones**
- d. Ministerio de Obras Públicas**
- e. Ministerio de Vivienda**
- f. Ministerio de Hacienda**
- g. Comisión Nacional del Medioambiente**
- h. Intendencia de la Región Metropolitana**
- i. Coordinación General del Transantiago**
- j. Secretaria Interministerial de Planificación del Transporte (SECTRA)**

Actores Privados:

- a. AFT**
- b. SONDA S.A.**
- c. Empresas Concesionarias de Vías del Transantiago**

d. TATA (Sistema de Información al Usuario Transantiago)

e. Fernandez y De Cea Ingenieros Consultores

III. Responsabilidad Funcionaria

Respecto de las posibles responsabilidades que se puedan perseguir en contra de los funcionarios públicos que participaron en la planificación, diseño, implementación o ejecución del Transantiago, es preciso consignar que las atribuciones de esta Comisión no le habilitan para condenar públicamente a estos funcionarios, pero si le permiten y en cierto sentido, le demandan, que estos antecedentes sean conocidos por los distintos órganos de fiscalización y jurisdiccionales de la nación.

Para estos efectos, y dadas las importantes conclusiones que esta Comisión ha generado, se recomienda poner en conocimiento de las siguientes instituciones, todos los antecedentes que se hayan puesto en conocimiento de la Comisión, así como del informe que de la misma emane:

- i. **Contraloría General de la República:** para conocer a través de su fiscalización y auditoría, la búsqueda de eventuales irregularidades y la determinación de las responsabilidades que las decisiones y errores cometidos podrían haber generado.
- ii. **Servicios Públicos:** también, deberá ponerse en conocimiento de los distintos servicios involucrados, de manera que éstos hagan efectiva la responsabilidad administrativa que pudiera proceder y asimismo, sancionar, previo el procedimiento sumario que corresponda, a quienes sean considerados responsables de este plan.
- iii. **Consejo de Defensa del Estado:** para que estudie la viabilidad de las posibles consecuencias pecuniarias que para el Fisco pueden generar las distintas demandas presentadas en la actualidad y en qué medida, el Consejo deberá perseguir la responsabilidad de los funcionarios involucrados en la toma de decisiones del Plan Transantiago.
- iv. **Tribunales de Justicia:** deberá explorarse asimismo, la posibilidad de perseguir las responsabilidades civiles y criminales que procedan en contra de quienes resulten responsables de este gran fracaso para la ciudad de Santiago.

Sección Tercera: Propuestas de Solución para el Transantiago

Si bien el mandato de la comisión es investigar y establecer las responsabilidades hacia el pasado, ello no puede constituir un obstáculo para elaborar propuestas de futuro, basadas en el invaluable aporte que muchas personas han hecho a esta Comisión y asimismo, a partir de las conclusiones que permiten determinar los principales errores que se cometieron en la implementación de esta política pública.

- 1) **Ratificar públicamente el fracaso del Plan Transantiago:** Si bien a estas alturas, no cabe duda que el nuevo sistema de transportes que se pretendió implementar ha fracasado, es importante que la autoridad asuma públicamente este hecho. No basta con pedir excusas y asumir los errores. **El principal obstáculo para que el sistema de transportes pueda mejorar es precisamente la coexistencia actual de un diseño fracasado y las correcciones que han pretendido solucionarlo.** Sólo en la medida en que la población perciba expresamente que el experimento que significó Transantiago ha concluido, es que podrá haber una modificación de la percepción pública respecto del plan. Como lo ha afirmado insistentemente el Ministro de Transportes, pese a los cambios introducidos a la fecha, sigue en la población una persistente crítica al sistema de transportes y este elemento es fundamental, a la hora de evaluar los cambios y promover las soluciones.

Una vez ratificado el fracaso del plan, **se debe proceder a cambiar el nombre y la imagen corporativa** del mismo, de manera de dejar en claro que el nuevo sistema construido a partir del Transantiago es absolutamente distinto y que contiene modificaciones sustanciales al modelo de diseño y operación original

- 2) **Rediseño estructural del modelo implementado:** El modelo troncal – alimentador probó ser un modelo que no se puede adaptar a las condiciones de una ciudad como Santiago. Aún cuando la infraestructura proyectada podría facilitar su desempeño, la verdad es que tendrían que pasar muchos años antes de tener listas las obras indispensables para su posible correcta operación. Sin embargo, es inaceptable que se pretenda hacer esperar tanto tiempo a la ciudadanía para probar el eventual éxito o fracaso definitivo de este modelo teórico.

No es indispensable que se desechen todas las premisas establecidas. Un estudio serio debería determinar la posibilidad de mantener la estructura de ciertos troncales y asimismo, determinar la liberalización de la

operación de ciertas zonas alimentadoras, permitiendo que la libre competencia entre los empresarios pueda resolver adecuadamente las deficiencias que el actual esquema genera en la demanda de los usuarios.

Pero sólo una modificación radical como la propuesta, podría generar el cambio sustancial que el sistema requiere para mejorar. Seguir trabajando sobre el modelo fracasado es un despropósito y contribuye a seguir sosteniendo financieramente a un proyecto sin sustento ni proyección alguna.

- 3) **Liberalizar los recorridos de las zonas alimentadoras:** Los buses no están llegando donde la gente los necesita. El sistema se diseñó sobre la base de trazados rígidos que se impusieron a la gente y cambiaron sus costumbres sobre el uso del transporte público. Asimismo, se les obligó a caminar varias cuadras y a realizar trasbordos innecesarios para poder llegar a los troncales.

Es necesario volver atrás y terminar con la malla rígida que se ha pretendido imponer. Se debe negociar con las unidades de negocio y permitir **la libre iniciativa de los operadores para establecer los recorridos, de manera que estos se acomoden a la gente y no que la gente tenga que adecuarse a ellos.** Esto es posible y financieramente viable, en la medida en que el sistema antiguo, con la misma cantidad de buses y capacidad de transporte, cumplía la función de trasladar a las personas.

Aún cuando tenga un costo económico alto, el gasto permanente de seguir subsidiando el Transantiago puede ser a la larga mucho más oneroso.

- 4) **Sistema Tecnológico operativo:** Uno de los grandes obstáculos en la adecuada operación del sistema es el funcionamiento de la tecnología, principalmente, el control y la gestión de la flota. **Es necesario cambiar la plataforma tecnológica cuanto antes.** No podemos esperar a que los operadores se convenzan de la efectividad del mismo o que se introduzca una nueva tecnología en 24 meses más. **Hay que sincerar la discusión, si el AFT está en condiciones de implementar la solución tecnológica, debe establecer un cronograma preciso de cumplimiento y el Gobierno fiscalizar la correcta operación del mismo.** Si no está dentro de sus posibilidades, **debe desecharse el contrato con el AFT en lo que respecta al control y la gestión de la flota, reemplazándolo por uno que funcione adecuadamente.**

- 5) **Transparencia en la utilización de los recursos:** El Transantiago está generando en la actualidad, según lo ha informado el Ministro Cortázar, más de **\$17.000 millones de pesos** en déficit mensual. Ello, ha motivado al Gobierno a recurrir durante este año a distintas alternativas de financiamiento, de manera de prevenir el alza de tarifas y sostener el equilibrio financiero del plan. Sin duda, tendrá que hacer lo mismo para el año 2008, pues las pérdidas del sistema se han estabilizado y no hay claridad sobre las proyecciones que se anuncian para los próximos meses.

Sin embargo, **no existe certeza sobre el destino de los recursos. Ciertamente los recursos han entrado al sistema y permiten contener el alza de tarifas, pero no se sabe concretamente en qué se han utilizado.** El sinceramiento es parte de la solución. ¿Son los elevados gastos de los operadores en la compra de nuevos buses? ¿Es el financiamiento de la operación de los buses express? ¿Es la construcción de paraderos y estaciones de trasbordo? **La ciudadanía merece una explicación sobre el destino de los recursos.**

Asimismo, urge el establecimiento de **auditorías externas, que en forma periódica controlen y fiscalicen el funcionamiento del sistema.** En particular, se pronuncien sobre el cumplimiento e incumplimiento de los operadores y el AFT, sobre el destino de los recursos y se entreguen detalles mensuales al Ministerio y a la ciudadanía para velar por la correcta utilización de los fondos públicos. Este elemento contralor es indispensable para poder evaluar el éxito o fracaso de las medidas implementadas y determinar los cursos de acción a seguir por las autoridades.

- 6) **Tarifa real y subsidio focalizado:** La tarifa vigente no corresponde al valor que tendría en la actualidad de haberse mantenido el sistema antiguo. Si a eso le sumamos el aumento del gasto y los bajos ingresos que genera el sistema, la tarifa real se acerca a los \$600 pesos. **Esto es insostenible en el largo plazo y el déficit podría generar severas complicaciones a futuro.**

Es necesario **identificar las causas del déficit e implementar las soluciones para reducirlo.** Para ello, si es necesario **aumentar la tarifa, habrá que hacerlo,** pero sólo cuando se cumplan dos condiciones objetivas: 1) una **calidad de servicio mínimo para los usuarios,** y 2) un **subsidio focalizado para los sectores de menores recursos.** Es inaceptable que el sistema genere pérdidas y que este déficit sea cubierto con dineros de todos los chilenos. El Gobierno debe explorar la posibilidad de

subsidiar transitoriamente a los sectores de bajos ingresos mediante la incorporación de este elemento a la tecnología de la tarjeta bip!

- 7) **Compromisos explícitos en la Infraestructura:** A estas alturas, nadie duda que la ausencia de la infraestructura mínima requerida para la operación del Transantiago fue una de las causas principales de su fracaso. Es por ello, que es urgente **establecer una priorización de las actuales y nuevas obras de infraestructura que se requieran implementar para las vías más críticas**, permitiendo que puedan elevarse las velocidades de los troncales y de esa manera, brindar un mejor servicio a la ciudadanía. Asimismo, **se deben destinar los recursos que sean necesarios para el desarrollo de estas obras**, privilegiándolas por sobre otras inversiones de menor importancia y de escasa efectividad.

- 8) **Hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios:** Es insostenible que en Transantiago o en otras dependencias públicas, sigan trabajando los mismos que contribuyeron a crear, diseñar e implementar el nuevo plan de transportes. **Una señal clara y evidente a la ciudadanía debe ser la de cesar en sus cargos a todos aquellos que directa o indirectamente, hayan tenido responsabilidad en el desarrollo del Plan Transantiago.** Sólo de esa manera, se contribuirá a crear la **sensación de cambio** en las personas que sabrán, efectivamente, que quienes participaron en los errores de la creación de este proyecto no forman parte de las soluciones que se pretenden implementar.