

De la formulación a la implementación del Transantiago

Análisis del proceso político de una política pública

Mauricio Olavarría Gambi*

Este artículo indaga acerca del proceso político que llevó a la instalación e implementación del Plan de Reforma del Transporte Urbano de la ciudad capital de Chile, conocido como el Transantiago. El análisis se basa en información provista por entrevistas efectuadas a 30 destacados actores que desempeñaron papeles significativos en la formulación de esta política pública, en informes y documentos oficiales, en recortes de prensa del periodo 2000-2007 y artículos académicos. En el texto se establece que, aunque no había demandas ciudadanas para una reforma al transporte urbano, el plan se instala en la agenda del gobierno por el deseo del presidente Lagos de legar una gran obra que implicara la modernización del transporte de personas de Santiago. La justificación del plan se ubica en las externalidades negativas del sistema de transporte urbano existente hasta mediados de la década de 2000 y en que éste no calzaba con el deseo de las autoridades de transformar a Santiago en una ciudad de clase mundial. Los impulsores del plan avanzan en la formulación usando la potestad administrativa presidencial.

El artículo también corrobora que la existencia de una ambigua institucionalidad diseñada para la formulación del plan alentó conflictos en el grupo impulsor; que las debilidades de supervisión, el establecimiento de contratos sin incentivos claros para el transporte de pasajeros y la falta de entrega de productos en etapas sensibles generó una situación que recomendaba postergar el inicio del plan. Adicionalmente, se produjo una variación de prioridad con el cambio de gobierno. Mientras para el presidente Lagos era de alta prioridad y él se involucró directamente en su formulación, para la presidenta Bachelet el plan no representaba la misma prioridad y, como consecuencia, el liderazgo de la etapa previa a la puesta en práctica fue asumido por el ministro sectorial. Así, la confluencia de estos factores determina el fracaso de la puesta en práctica del plan.

*Mauricio Olavarría Gambi está adscrito al Programa de Estudios de Gobierno de la Universidad de Santiago de Chile. Av. Bernardo O'Higgins 3363, Estación Central, Santiago, Chile. Tel. 562 27 28 23 27. Correo-e: mauricio.olavarria@usach.cl. El autor agradece el generoso aporte de Conicyt para la realización de esta investigación, a través del proyecto Fondecyt 1120546.

Artículo recibido el 1 de junio de 2011 y aceptado para su publicación el 16 de octubre de 2012.

Palabras clave: transporte urbano, Chile, política de las políticas públicas, política de transporte, Transantiago.

*From the Formulation to the Implementation of Transantiago:
Analysis of the Political Process of a Public Policy*

This article inquires on the political process leading to the approval and implementation of the urban transport reform plan of the capital city of Chile, popularly known as Transantiago. The analysis is based on information from 30 interviews to key actors of this reform plan, official reports and documents, press clipping from the period 2000-2007, and academic literature. The article finds that despite there was no citizen's demand for such reform, the plan enter the government agenda due to aspiration of President Lagos to bequeath a work implying the modernization of the urban transport system of Santiago. The justification of the plan lied on the negative externalities of the transport system existing by the decade of 2000 and on the desire of authorities to transform Santiago in a world-class city. Those who impelled the plan moved forward using the presidential administrative capacity.

The article also finds that the institutional weakness of the plan fostered conflicts within the impelling group, and that the lack of supervision, the subscription of contracts with no clear incentives to transport passengers as well as the lack of visible products in key stages of the plan generated a situation that suggested to postpone the beginning of the implementation. In addition, there was a change of priority with the installation of the new administration. While for President Lagos Transantiago was a high priority and he involved himself in its formulation, for President Bachelet the plan did not have the same priority and, as a consequence, the sectorial Ministry took the leadership of the implementation. Thus, the confluence of these factors determines the failure of the implementation of Transantiago.

Keywords: urban transport, Chile, policy politics, transport policy, Transantiago.

INTRODUCCIÓN

• Cómo se dio el proceso político que llevó al surgimiento del Plan de Transporte Urbano de Santiago, conocido como Transantiago? El Transantiago es un plan que buscaba modernizar el sistema de transporte urbano de pasajeros en la ciudad de Santiago de Chile, eliminar las externalidades negativas que provocaba la anterior modalidad de transporte urbano, mejorar la calidad del servicio a los usuarios y hacer más eficiente el sistema. La implementación del plan ha arrojado resultados opuestos a las expectativas, al punto que ha sido caricaturizado como el “Transchanta”

(*Diario La Cuarta*),¹ señalado como “un modelo de cómo no reformar el transporte público” (*The Economist*, 2008) y aludido por la ex presidenta Bachelet como que “el Transantiago es una mala palabra” (*El Mercurio*, 2007a). La contraposición de expectativas y resultados estimula la curiosidad por estudiar el caso, no sólo para analizar las razones técnicas del fracaso, sino, esencialmente, para revisar el comportamiento del sistema político frente a la reforma de un servicio de utilidad pública que tiene gran repercusión en el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos.

La implementación del Transantiago, el sábado 10 de febrero de 2007, a las cinco de la mañana, fue un “*Big Bang* desde el momento en que un día había una malla de recorrido y al día siguiente había otra” (diputado Carlos Montes, en Quijada *et al.*, 2007, 83). El ámbito de actuación de la política de transporte urbano de personas presenta diversidad de actores e intereses, gremios con mucho poder y capacidad de movilización, complejidades técnicas para modelar y analizar la demanda, dificultades para disponer de información precisa y usuarios muy sensibles a las variaciones en los recorridos y la calidad del servicio. Siguiendo a Lindblom (2000), ello estimula a introducir cambios incrementales en la política pública, dados los altos costos políticos que podría generar para sus impulsores. No obstante, desde su diseño el plan fue concebido como una puesta en práctica del tipo *Big Bang*.

Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Stein *et al.*, 2006, 170) señala que de los países analizados, “Chile es el que tiene las mejores características de las políticas públicas [...] es el que tiene el valor más alto del índice de políticas y de la mayoría de los componentes de ese índice”.² Así, considerando las conclusiones de un estudio de tan alta calidad analítica, resulta útil estudiar la formulación de un emprendimiento

¹ Chanta es una expresión de la jerga popular chilena con la cual se señala la pésima calidad de un servicio o el muy mal desempeño de alguien en sus labores profesionales. El *Diario La Cuarta* es un periódico orientado a un público lector de sectores populares en Chile, que desde el mes de febrero de 2007 se ha referido al Plan Transantiago como el “Transchanta”, a propósito de los reclamos que han surgido por las deficiencias del servicio y que reiteradamente se han expresado en los espacios interactivos del diario en Internet.

² Los países analizados en el informe son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Paraguay y Venezuela (Stein *et al.*, 2006, 169).

que ha devenido en un fracaso tan sonado y establecer cómo la idea se instala en la agenda pública, qué etapas transcurrieron hasta que el plan se puso en funcionamiento, cómo fue el proceso de toma de decisiones y qué papel jugaron actores relevantes en esta reforma radical y de tipo *Big Bang*.

Diversos estudios han surgido a partir de los resultados que comenzaron a observarse con la puesta en funcionamiento del Transantiago, aunque la abrumadora mayoría se ha orientado a identificar las fallas técnicas o las deficiencias ingenieriles en la concepción y gestión del proyecto. Por ejemplo, basado en las declaraciones recogidas por la comisión investigadora del caso de la Cámara de Diputados, la investigación de Quijada *et al.* (2007) concluye con un juicio duramente crítico al diseño y gestión de la formulación del proyecto Transantiago. De modo similar, para Briones (2009) la falla del Transantiago se debería a un problema de información. Para el Instituto Libertad y Desarrollo (2007a) las razones del fracaso se ubican en el tamaño reducido de la flota de autobuses, el monitoreo de la frecuencia, el diseño de las líneas alimentadoras y el alto costo para los usuarios. Otro estudio del Instituto Libertad y Desarrollo (2007b) argumenta, adicionalmente, que hubo una priorización inadecuada en el transporte privado, en perjuicio del transporte público, y una carencia de visión que permitiera otorgar reales beneficios a los usuarios. Según Gómez-Lobo (2007) la reforma era necesaria, pero las fallas de diseño referidas al financiamiento, diseño de los contratos y solidez institucional para la coordinación de los actores involucrados llevaron al fracaso que se ha observado en su implementación. El artículo de Muñoz y Gschwender (sin fecha) argumenta que el modelo de negocios y el diseño de servicios y tarifas fueron temerarios y de alto costo, dada la complejidad y envergadura del proyecto. Según Morandé y Doña (2007) el fracaso se debería a una falta de independencias de los especialistas, a la existencia de desincentivos para que éstos emitan opiniones contrarias a las políticas de la autoridad; a la deformación profesional de los ingenieros de transporte chilenos, que prefieren usar modelos en vez de datos de base; a que ninguno de los actores involucrados en el diseño y formulación de la iniciativa es usuario del transporte público; a las presiones políticas y el voluntarismo en poner en marcha el plan, lo que llevó a

que se ignoraran las distintas advertencias que se hicieron; a la no readecuación del proyecto frente a los retrasos que se produjeron, y a la falla en los equipos técnicos que no previeron el descalabro que ocurriría.

Los estudios acerca de los aspectos políticos del plan son escasos. El trabajo de Maillet (2008) identifica los elementos dominantes en el discurso público sobre la gestación del plan, para lo cual adopta una perspectiva cognitiva en el análisis de políticas públicas. Mardones (2008), por otro lado, analiza el año 2007, el segundo en el cargo de la presidenta Bachelet, concluyendo que el fracaso de Transantiago opacó avances de su gobierno en materia previsional y educativa, a la vez que generó cuestionamientos a la capacidad ejecutiva del gobierno, profundizó la indisciplina al interior de la coalición y aceleró el desgaste de la Concertación de Partidos por la Democracia como alianza política rectora del país.

Este artículo, a diferencia de los anteriores, concentra su análisis en el proceso de formulación e implementación del Plan Transantiago. Su foco de análisis es el proceso que se desarrolla desde el surgimiento de la idea hasta que ésta es aprobada y comienza su implementación. De este modo, el artículo indaga acerca del origen de la idea, su instalación en la agenda pública, su escalamiento en las prioridades gubernativas, el tipo de decisiones que se tomaron y el papel que jugaron actores clave del proceso.

Luego de esta introducción, las siguientes secciones del artículo exponen el marco conceptual utilizado, la estrategia metodológica empleada, el relato del proceso que siguió a la formulación del Transantiago, las claves analíticas que surgen y, finalmente, las conclusiones e implicaciones que fluyen del estudio.

CUESTIONES CONCEPTUALES

Kingdon (1995) argumenta que las políticas públicas surgen como resultado de la convergencia de una corriente que identifica problemas, una corriente que discute soluciones y una corriente que señala las posibilidades políticas de una idea. Cada una de ellas desata sus propios procesos, tiene sus propios actores y desarrolla sus propias dinámicas. Aunque el origen de la política

puede estar en cualquiera de las corrientes, hay mayores probabilidades para el surgimiento de una política pública cuando un problema es reconocido, hay una solución disponible y el ambiente político es favorable.

Kingdon (1995) también señala que las ideas que dan origen a una política pública circulan durante largo tiempo entre comunidades de especialistas, donde se reformulan, combinan, descartan, aparecen nuevas ideas y, en ocasiones, convergen y cuajan dando paso a una propuesta de política pública. A este proceso lo llama la “sopa primitiva de la política pública”, en una analogía con las teorías biológicas acerca del surgimiento de la vida. Asimismo, las propuestas que son finalmente consideradas para una decisión son aquellas que logran aceptación entre la comunidad de expertos, muestran factibilidad técnica y económica, y presentan viabilidad política.

El papel de los actores que participan en el proceso de la política pública es determinante. De acuerdo con un estudio del BID (Stein *et al.*, 2006, 15), “las políticas públicas son el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo”, en un cierto contexto institucional.

En el modelo de Kingdon (1995), el papel que cumplen los diferentes actores en el proceso de la política pública está determinado por sus capacidades institucionales. El presidente es quien tiene las mayores capacidades para establecer la agenda, dadas las atribuciones de su investidura, aunque no puede controlar los resultados del proceso. Los miembros del gabinete y restantes integrantes del gobierno tienen capacidades más próximas a las del presidente, en la medida en que su posición jerárquica sea más cercana a la del mandatario. Las capacidades de los parlamentarios, a su vez, se basan en su facultad de aprobación de las leyes a través de las votaciones en el Congreso. Las capacidades de los actores que se ubican fuera del Estado (grupos de presión, partidos políticos, especialistas y prensa), en tanto, están supeditadas a los recursos de que dispongan —como redes de relaciones, habilidades políticas, conocimiento y, por cierto, dinero para sostener campañas, activistas y agitadores políticos—. La finalidad de la acción de estos grupos es influir sobre quienes ocupan los cargos formales del Estado y están llamados a tomar las decisiones de la política pública en discusión.

A su turno, en el análisis de la formulación de la política chilena de modernización de la gestión pública, Olavarría (2010, 79) concluye que el surgimiento de esa política pública “parece estar más asociada a un proceso de convergencia de tres factores: un actor político con poder suficiente para determinar una intervención, un grupo de técnicos capaces, motivados y empoderados por ese actor poderoso, y una coyuntura que hace, permite o genera la ocasión para que ambos se vinculen”. De este modo, lo que ese análisis sugiere es que, en el caso chileno, el proceso de formulación de políticas públicas parece depender más bien de la voluntad de un actor poderoso y de los esfuerzos que desarrolla un conjunto de técnicos para materializar los fines establecidos por ese actor de poder.

El mismo análisis sugiere que el interés presidencial en el tema sería determinante para que éste entre en la agenda del gobierno, que la presencia o ausencia de crisis permitiría que la estrategia de avance y aprobación de la propuesta se base en el uso de la potestad administrativa del presidente y que el surgimiento de una crisis obligaría a optar por la vía legislativa. El uso de la potestad administrativa presidencial busca evitar discusiones y confrontaciones que puedan dilatar la formulación, aprobación e implementación; en tanto que la vía legislativa sería la solución en situaciones de crisis, lo que implica el involucramiento de una vasta pluralidad de actores y una discusión que desborda al subsistema en que se ha estado desarrollando la política pública en vías de formulación (Olavarría, 2010, 77-80).

De este modo, entonces, el proceso de formulación de políticas públicas en Chile estaría determinado por el impulso que le da un actor con poder suficiente —normalmente el presidente de la República—, por la acción que desarrolla un grupo de técnicos empoderados y por la concurrencia de una coyuntura —de presencia o ausencia de crisis— que determina la estrategia de avance y aprobación.

Las decisiones con las que culmina el proceso de formulación han sido abordadas por marcos conceptuales alternativos. El enfoque racional asume que la decisión es la conclusión de una secuencia de pasos que incluye el enunciado del objetivo, el análisis de las alternativas, la identificación de sus consecuencias y la elección de aquella que permite cumplir el objetivo

de manera más eficiente. Así, Dye (2002, 17) argumenta que “una política pública es racional cuando la diferencia entre los beneficios que alcanza y los sacrificios que involucra es positiva y mayor que cualquier otra alternativa de política pública”.

Alternativamente, Simon (1991) argumenta que es imposible que un solo individuo alcance un alto nivel de racionalidad, porque el número de alternativas es tan grande y la información que debe recopilar para evaluarlas es tan vasta que no es posible alcanzar una idea de racionalidad completa. De este modo, la toma de decisiones se basaría en una racionalidad que es limitada y, apoyados en criterios pragmáticos, los decisores optarían por aquella alternativa que es mínimamente aceptable.

A su vez, Lindblom (2000) aboga por decisiones incrementales, aquellas que implican cambios marginales en la situación sobre la que se debe decidir. Según este autor, no cabría esperar grandes cambios en las políticas públicas, porque ante la carencia de un cálculo cierto de las consecuencias que podrían desatar las decisiones, cuyos errores tendrían altos costos políticos, lo realmente racional para el gobierno sería implementar pequeñas variaciones de la situación existente.

Por otro lado, Cohen, March y Olsen (1972) y Kingdon (1995) argumentan que las decisiones de política pública no siguen el proceso que el enfoque racional prescribe, sino que éstas surgen de coyunturas que son difíciles de predecir, en las que convergen problemas, soluciones y oportunidades de decisión. Así, una decisión de política pública es posible cuando hay un problema que ha sido reconocido, una solución disponible y las oportunidades políticas para tomar la decisión son favorables o, al menos, no hay restricciones severas.

Visto en perspectiva, entonces, el surgimiento de políticas públicas estaría determinado por la existencia de coyunturas que llevan a cierto tipo de decisiones y que vinculan a actores de poder que perciben una cierta situación como problema, que impulsan vigorosamente soluciones con las que se comprometen y que, normalmente, son preparadas por técnicos a su servicio.

MÉTODOS Y DATOS

El artículo presenta un estudio de caso explicativo, estrategia útil cuando la pregunta de investigación es del tipo “cómo” o “por qué”, cuando los hechos investigados son sucesos de la vida real y cuando se busca conformar explicaciones tentativas que luego pueden ser aplicadas a casos similares dentro del mismo fenómeno (Yin, 1994).

El trabajo analiza los hechos y circunstancias que llevaron al surgimiento y puesta en funcionamiento del Plan Transantiago, en el periodo 2000-2007, correspondiente al gobierno del presidente Ricardo Lagos y al primer año de la presidenta Michelle Bachelet. El análisis se ha concentrado en datos procedentes de cuatro fuentes: entrevistas semiestructuradas, documentos oficiales, prensa del periodo y escritos de expertos.

Las entrevistas semiestructuradas se han aplicado a 30 actores (Anexo 1) que desempeñaron papeles destacados en relación con la política en estudio, en el lapso señalado, ya sea en el gobierno, en el Parlamento, en centros de estudio, organizaciones gremiales o empresas relacionadas con la iniciativa de reforma del sistema de transporte urbano de personas. Las entrevistas se aplicaron entre los meses de mayo y diciembre de 2010. Para la identificación de los actores entrevistados se tuvieron en cuenta los criterios de muestreo teórico y de saturación teórica. Con el primero se busca recoger información que permita analizar los testimonios para poder identificar categorías analíticas relevantes, en tanto que a través del segundo se busca evitar recoger información de la que ya se dispone o que no agregue valor analítico (Valles, 2007).

Las entrevistas fueron grabadas, transcritas y luego analizadas de acuerdo con el método de la *grounded theory*. Esto llevó a leer y releer las entrevistas, identificar las categorías analíticas que surgen de la revisión de los contenidos, confeccionar una matriz analítica organizada según las categorías identificadas y, a partir de ello, derivar las explicaciones acerca de la formulación del Plan Transantiago. Este método combina el análisis clásico de contenidos con un examen de datos cualitativos, organizados en categorías de análisis, lo que posibilita el surgimiento de nuevas teorías (Glaser y Straus, 1967, en Valles 2007) y confirmar o refutar las existentes.

Con la finalidad de complementar la información provista por las entrevistas y contextualizar el papel de los actores que intervinieron, así como capturar los hechos y circunstancias que se sucedieron en el proceso, se efectuó una revisión de la prensa escrita de Santiago entre los años 2000 y 2007. La revisión se concentró en los diarios *El Mercurio*, *La Tercera*, *La Cuarta* y *La Nación*.

Además, se ha revisado la documentación oficial, con el objetivo de poder recoger las finalidades que se le asignaron al plan, las intervenciones de distintas autoridades y el papel de otros actores. Particular atención se prestó a los instructivos presidenciales, al informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el Transantiago, documentos emitidos por el Comité de Ministros para el Plan de Transporte Urbano de Santiago y el programa de gobierno del candidato presidencial Ricardo Lagos.

También se han revisado escritos producidos por expertos, académicos y centros de estudios acerca del devenir del plan de reforma del sistema de transporte de personas en Santiago.

EL RELATO ACERCA DE LA FORMULACIÓN DEL TRANSANTIAGO

LA SOPA PRIMITIVA

El sistema de transporte urbano de personas en la ciudad de Santiago ha transitado por los varios paraderos que hay en el recorrido que va desde una fuerte intervención estatal hasta la total liberalización, con detenciones en la regulación y mezclas público-privado monopólicas. Cada una de esas definiciones era consistente con los marcos conceptuales e ideológicos dominantes en el momento y con las definiciones que establecían los técnicos a partir de ellas.

Consistente con el papel interventor que imperaba en Chile hasta fines de la década de 1970, el Estado prestaba el servicio de transporte a la población, a través de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC), que coexistía con el que ofrecía el sector privado. Adicionalmente, el Estado

autorizaba los recorridos, el número de autobuses por cada recorrido y su frecuencia, la internación de autobuses, asignaba recorridos a los distintos operadores (Wisecarver, 1986, 18) y autorizaba las tarifas. El panorama del servicio de transporte santiaguino de entonces era de deterioradas e inseguras micros y autobuses —de la ETC y privados— repletos, con personas literalmente colgando en las pisaderas y ventanas, largas esperas en cada paradero y deficientes condiciones laborales para los choferes.

A partir de 1978, como consecuencia del cambio político de 1973, comenzó un proceso de desregulación que implicó la liberación de las tarifas, la frecuencia y cantidad de autobuses por recorrido y se autorizó a los operadores a ir, paulatinamente, alterando los recorridos. Adicionalmente, mediante el Decreto de Ley 3 659, publicado el 8 de abril de 1981, la ETC fue clausurada, con lo que sólo quedaron operadores privados en el sistema de transporte de personas. La creciente liberalización del sistema llevó a que el parque de autobuses creciera desde 5 185 en 1979 a 13 698 en 1990, a que el precio real del pasaje se duplicara en el mismo periodo —sin que ello estuviera relacionado con alzas en el precio del combustible—, a una baja sostenida en la ocupación media de los autobuses y taxibuses, a un envejecimiento de la flota, a congestión vehicular y a una creciente contaminación ambiental (Díaz *et al.*, 2004, 10).

El cambio político de 1990 derivó en un papel más activo del Estado y crecientes regulaciones en el sistema de transporte de personas. Aunque el transporte no estaba entre los principales problemas que percibían los ciudadanos (CEP, 2010), según un entrevistado, un grupo de técnicos del área que se incorporó al gobierno en esa época “pone este tema en el centro de la discusión de política pública”.

La visión del sistema de transporte santiaguino de personas como problema que había desarrollado este grupo de técnicos fue asumida por las autoridades políticas, en particular por Germán Correa, el primer ministro de Transporte del presidente Aylwin. Así, para un entrevistado “en la gestión de la Concertación [de Partidos por la Democracia] el tema de transporte público está en la primera prioridad desde el momento en que Germán Correa es ministro de Transporte”. Otro entrevistado relata que “un

equipo de ingenieros le decía al ministro que lo que iban a hacer eran mejoras, pero lo que tenían que hacer era un sistema diferente, y el ministro les decía ‘hagámoslo, en que topamos’, y ellos respondían que no tenían datos suficientes, que ni siquiera tenían datos de la demanda; de hecho, a partir de eso, en 1991 se hizo la primera encuesta de origen y destino de hogares masiva en Santiago”.

El influjo de un grupo de técnicos, y su visión, comenzó a ser cada vez más determinante en el perfilamiento que fue adoptando la política de transporte urbano desde entonces. Se produjo también una combinación entre un actor político con poder suficiente para impulsar las reformas y este grupo de técnicos empoderados que las diseñan e implementan, de un modo bastante similar a lo que ocurrió en los casos de la Modernización de la Gestión Pública y Plan AUGE (Olavarría, 2010 y 2012).

Esta visión comenzó a desarrollarse incluso en las postrimerías del régimen militar. Uno de los entrevistados señala que “los ingenieros de transportes son una clase de profesionales a quienes les gustan los modelos, que no lograron permear a los economistas en la época de la dictadura, pero sí empezaron a tener su primera influencia sobre Hernán Büchi³ en 1986, cuando hay muy pocos recursos y él dice que hay que racionalizarlos para infraestructura y crea la Sectu [Secretaría Ejecutiva de Transporte Urbano], que después se transforma en la Sectra [Secretaría de Planificación de Transporte]... pero era tal el poder de ese grupo tecnocrático y tan transversal que alguien que había sido director de la Sectu en el gobierno militar, un hombre más bien de derecha, sigue manteniendo ese cargo durante dos años más en un ministerio de transportes dirigido por un socialista... lo cual es muy curioso; entonces hay ahí un fenómeno de influencia tecnocrática, con dificultades para entender los aspectos más políticos y sociológicos de la reforma”.

Esta combinación de un actor político dispuesto a intervenir y de un grupo de técnicos deseosos de hacerlo se va construyendo pero con la perspectiva de llegar al gobierno para producir cambios. Un actor protagónico de los hechos expresa que “tuvimos un tiempo larguísimo de preparación

³ Hernán Büchi Buc fue ministro de Hacienda entre 1985 y 1989.

del programa... 16 meses... [por lo que] estábamos súper cuadrados cuando llegamos al gobierno; [fue] el gobierno en que más preparados estábamos para asumir". Asimismo, era necesario asegurar el respaldo político para las intervenciones que se pensaban, cuestión que estaba a cargo de quien asumiría como ministro. Un testigo presencial del hecho relata que pocas semanas o un mes luego de ser designado como ministro, en una reunión Germán Correa le dice al presidente Aylwin: "Mire presidente, yo he estudiado este sector... aquí el problema, según lo que leo de especialistas, requiere cirugía mayor. Aquí hay que tomar el bisturí y llegar hasta el hueso y, de pronto, seguir también con el hueso. Esa es la gravedad del problema, pero eso presidente va a ser una guerra y yo estoy disponible para esa guerra, [porque] me parece que vale la pena desde el punto de vista del problema, [que es] de alta sensibilidad ciudadana. La alternativa es que pueda tomar el bisturí y llegar sólo a las primeras capas, para hacer como que estamos haciendo algo, pero no meternos más en el lío. Entonces le voy a preguntar a usted, ¿cuál es la opción que usted cree que debo tomar? Porque la primera implica un tremendo respaldo político del gobierno... [y porque] cuando yo me enfrente con mis pares no quiero quedarme sin piso". Uno de los entrevistados cuenta que Correa logró "el respaldo solidísimo de todo el gobierno y de Aylwin en particular, en todas las etapas difíciles [y que, por ejemplo], en uno de esos paros, [en que] Aylwin estaba en una gira internacional, en Alemania, llamó a los medios de comunicación para respaldar a su ministro que estaba en guerra".

Así, entonces, se afianza una alianza técnico-política y, en ese contexto, hacia principios de la década de 1990 se desarrollaron estudios y se avanzó decididamente en las reformas regulatorias. En esto el grupo de técnicos transversales, no sólo los ubicados en el Ministerio de Transportes, sino también en los de Hacienda y de Economía, fueron clave en el curso que tomó el proceso. Un entrevistado indica que "apoyamos al ministro Correa para mandar una ley de tarificación vial el año 1991, ordenar el transporte público; él hace la primera licitación de recorridos, toma medidas muy importantes como diferenciar que sólo los buses nuevos podían entrar al centro de Santiago por razones ambientales".

Estas medidas llevaron a retirar 2 600 autobuses, a la renovación de cerca de 2 000 en los años siguientes a 1991, a normas cada vez más estrictas acerca de los límites de contaminación permitidos y las características de los vehículos; a que el precio real del pasaje disminuyera 30 por ciento entre 1991 y 1993, a que se mantuviera así hasta 1998 en términos reales, y a que la flota disminuyera a 8 179 autobuses hacia 2001. Los resultados de estas iniciativas consolidan la influencia del grupo transversal de técnicos; dado que “se ganan algunos éxitos tempranos, Correa pasa a la fama por el tema de la licitación del transporte público y ese es el equipo que lo ayuda a armarlo, y él sale muy bien parado; entonces se anotan un éxito muy temprano” (entrevista a ex ministro).

Correa abandona el ministerio en 1992. Él tenía la idea de que se fuera “constituyendo una política de cambio estructural, básicamente en relación con los operadores, y que se continuaran las políticas... lo que venía era otra etapa, que profundizara y extendiera el proceso” (entrevista a ex ministro). Pero el proyecto emblemático de la época, de la tarificación vial, enfrenta una “oposición muy fuerte de parte de la derecha en el Congreso” (entrevista a ex ministro), “se demoró 15 años en pasar por la Cámara de Diputados y está hace cinco años en el Senado” (entrevista a ex ministro). Así, luego de la salida de Correa el ritmo de las reformas decreció considerablemente, se pasó a “un periodo de administración de lo que se había hecho, de hacer un mejoramiento... se enfatiza el tema de hacer funcionar el sistema, hay un sistema tarifario, mejorar el sistema de revisión técnica” (entrevista a ex ministro).

La administración Frei Ruiz-Tagle se embarcó en la reforma procesal penal, la reforma educativa, la modernización de la gestión pública, el mejoramiento de infraestructura física y la privatización de las empresas sanitarias (Olavarría, 2010), por lo que ya no había capacidad política para la reforma al sistema de transporte urbano y, en consecuencia, no fue prioridad entonces.

En los esfuerzos de ese periodo, en materia de transporte, “hay un énfasis en el transporte de metro; había un proyecto de empresarización de transporte —un tema difícil—; el foco de la política pública —por el he-

cho de que Ricardo Lagos era ministro de Obras Públicas— se orienta a la gestión de las megaobras, con las autopistas... y por eso surgen los proyectos Costanera Norte y todas las autopistas... lo que denota una falta de visión de política de transportes” (entrevista a ex ministro). En este periodo, los técnicos perdieron influencia, como lo relata un entrevistado, para quien la Sectra enfrenta problemas políticos al interior del gobierno, “en el sentido de que la Sectra era la instancia política de los tecnócratas para dictar las necesidades en materia de transporte o de infraestructura de transporte y dejan de reunirse los ministros, [por lo que] el poder de ese comité de ministros, que tenía abajo un equipo transversal, se terminó en el gobierno de Frei Ruiz-Tagle y [consecuentemente] el infraestructuralismo pasó a dominar la visión”.

Así, en septiembre de 1995, el gobierno lanza el Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano del Gran Santiago 1995-2010, que consideraba la construcción de vías segregadas para los autobuses, trenes suburbanos, construcción de una línea de metro hacia la comuna de Recoleta (que sería postergada y reemplazada por la línea 5) y prolongación de otras líneas, mejoras viales no concesionadas y la construcción de ocho obras viales concesionadas, incluida Costanera Norte a un costo de 130 millones de dólares (CEPAL 1999). La construcción de las obras viales se basaría en un sistema de concesiones en que el Estado no invertiría recursos, pues los privados tendrían la explotación de ellas durante un lapso que les permitiera recuperar la inversión (*La Tercera*, 13 y 14 de marzo, 1995). La licitación de Costanera Norte se haría en septiembre de 1996, pero fue finalmente licitada a fines de 1999 y adjudicado el 24 de febrero de 2000 (Quijada *et al.*, 2007), a un costo de más de 400 millones de dólares, con subsidios estatales directos por 120 millones de dólares, con un audaz trazado y con el resultado de generar una autopista mejor de la que existía (Allard, 2002).

El periodo estuvo marcado por intensos conflictos —incluso al interior del gobierno— y dificultades técnicas y jurídicas, particularmente alrededor de la licitación de Costanera Norte (CEPAL, 1999; Allard 2002), un cuestionamiento a la labor del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que puso en

duda el plan de construcción de autopistas urbanas y, en ese contexto, la construcción de vías segregadas pierde impulso (Quijada *et al.*, 2007).

El trasfondo de los cambios de énfasis era la confrontación entre dos visiones polares sobre la congestión y el transporte: por un lado, el control de la demanda y, por otro, inversión en infraestructura. El primero asume que el control de la congestión en las grandes ciudades debe privilegiar el control de la demanda por transporte, especialmente el transporte privado y de vehículos particulares, a la vez que favorecer el transporte público y colectivo de personas; en tanto que para el segundo enfoque sería necesario expandir sustantivamente la inversión en infraestructura y construir nuevas vías, para disminuir los tiempos de traslado (CEPAL, 1999). Al enfoque del énfasis en el control de la demanda se adherían la Sectra y los técnicos que habían apoyado al ministro Correa. El enfoque de privilegiar las inversiones en infraestructura era propugnado por la Dirección de Vialidad del MOP, el entonces ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, y el influyente alcalde de Santiago, Jaime Ravinet, entre otros actores relevantes.

La asunción de Ricardo Lagos a la presidencia hacía presagiar una acentuación de la opción de las inversiones en infraestructura. Aun así, el programa de gobierno del candidato Lagos, con fuerte influencia de sectores socialistas y técnicos y, en particular, de Germán Correa, incorporaba notorias menciones a reformas al transporte urbano. El programa señalaba que se mejoraría la infraestructura a través de un programa de concesiones que incrementaría la inversión en vialidad, se desarrollaría un sistema de transporte ferroviario, incluyendo obras suburbanas, y también prometía la modernización del transporte urbano de Santiago, mejoramiento de la seguridad, tiempos de viaje y calidad del transporte, la construcción de seis corredores principales con una extensión de 60 kilómetros, ampliación de la red del metro, reestructuración de los recorridos y el establecimiento de una tarifa integrada entre autobuses y metro (Lagos, 1999).

En los inicios de la administración Lagos, los ministerios de Obras Públicas y de Transportes y Telecomunicaciones estuvieron bajo un mismo mando al ser designado Carlos Cruz como biministro. Consistente con el programa de gobierno, el 17 de septiembre de 2000 el ministro Cruz da a

conocer el documento titulado “Política y Plan de Transporte Urbano de Santiago, 2000-2010” (PTUS).⁴ El documento era fundamentalmente conceptual, basado en la revisión de variados estudios, modelaciones de la Secetra, *focus groups*, talleres con economistas, arquitectos, asesores técnicos de los transportistas y operadores (Germán Correa ante Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados, 2007, 212).

El lanzamiento del PTUS abrió la necesidad de realizar estudios para fundamentar la propuesta de política pública sobre transporte urbano de personas que contenía y, a la vez, abría una ventana de oportunidad para lo que después sería conocido como el Transantiago.

LA VENTANA DE OPORTUNIDAD

El documento fue aprobado en noviembre de 2000, marcado por un enfoque infraestructuralista del sistema de transporte de Santiago y, a partir de él, se implementaron algunas medidas inmediatas, como las vías reversibles y continuar con la extensión de líneas del metro (Correa, 2002). El PTUS era un documento que proclamaba el desarrollo armónico y sustentable de la ciudad, declaraba la necesidad de establecer un sistema integrado de transporte público, propugnaba racionalizar el uso del automóvil, promovía formas no motorizadas de transporte y recomendaba modernizar la institucionalidad pública del sector (Correa, 2003), aunque no contenía un programa de implementación ni enunciados que tuvieran una traducción rápida en intervenciones de política pública.

Luego de la aprobación del PTUS fue necesario desarrollar un conjunto de estudios que permitieran tener un diagnóstico acabado de la situación del transporte santiaguino de personas, para poder hacer los diseños de las intervenciones. Por ejemplo, los datos que arrojó la comparación de la encuesta de origen y destino de 1991 con la de 2001 mostró que el número

⁴ El documento fue elaborado por un comité asesor convocado por el ministro, que incluía a Germán Correa, Sergio González, Eduardo Abedrapo, Sergio Solís, Gibrán Harcha, Marcelo Farah, Jorge Quiroz y Francisco Unda. El comité entregó el informe al ministro en agosto de 2000 (Cámara de Diputados, 2007, 695).

de viajes creció 67 por ciento (entrevista a ex Seremi) y que los realizados en autobuses cayeron de 59.6 por ciento en 1991 a 42.1 en el 2001; que los traslados en automóvil aumentaron de 18.5 a 38.1 por ciento, que los taxis y taxis-colectivos aumentaron de 3.5 a 6 por ciento, y que los que se realizaban en metro cayeron de 8.5 a 7.4 por ciento (Signorelli, 2004). Asimismo, que 80 por ciento de los recorridos pasaba por seis ejes centrales (Malbrán, 2001, en Díaz *et al.*, 2004), lo que implicaba alta congestión, que el recorrido más corto era de 31 kilómetros y el más largo de 107 (Díaz, 2007), que la contaminación acústica había aumentado en 20 por ciento entre 1989 y 2000 (Conama, 2000, en Díaz *et al.*, 2004), que a partir de 2001 se produce un crecimiento exponencial de los taxis colectivos (entrevista a ex Seremi), que las micros tenían una importante incidencia en la contaminación ambiental, siendo responsables de 43 por ciento del total de PM10 producido por fuentes móviles contra 8 por ciento que producían los autos (Katz, 2006, en Briones, 2009), y que había una tarifa plana que no internalizaba los costos del desplazamiento, a la vez que distorsionaba las decisiones de viaje y de localización de usuarios y empresas (Briones, 2009).

Por otro lado, el PTUS presentaba una notoria diferencia con las intervenciones en el transporte de Santiago efectuadas a inicios de la década de 1990. Mientras la licitación de recorridos de esa época era un ejercicio de regulación, el PTUS se presentaba como un método de planificación estratégica del transporte público (Correa, 2002).

De este modo, luego de la acumulación de estudios y siguiendo una de las recomendaciones contenidas en el PTUS, se establece la institucionalidad que lo haría operativo: el 7 de abril de 2003, mediante oficio núm. 001 del gabinete presidencial, se dictó el instructivo presidencial que crea el “Comité de Ministros para el Transporte Urbano de Santiago”. El comité estaba integrado por el ministro de Transporte, quien lo presidía, el ministro de la Vivienda y Urbanismo, el subsecretario de Transportes, el intendente de Santiago, el director de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), el secretario ejecutivo de la Sectra, el presidente del Directorio del Metro y un secretario ejecutivo, que se desempeñaría como coordinador

general de Transportes de Santiago, cargo en el que fue nominado Germán Correa. El comité debía conducir estratégicamente la implementación del PTUS, coordinar a las autoridades involucradas en su aplicación, velar por su cumplimiento y coordinar las estrategias de comunicación necesarias para su desarrollo.

La creación del comité indicaba el inicio de la materialización de una profunda reforma al sistema de transporte de personas de Santiago, pero ¿qué hace al presidente Lagos convencerse de que ésta debía ser una política emprendida por su gobierno, si se considera que su opción como ministro de Obras Públicas se orientó a la inversión en autopistas urbanas, que incentivaban el uso del automóvil, y no en vías para el transporte público?

La bibliografía técnica citada y los entrevistados en esta investigación coinciden en dos razones centrales para emprender la reforma que daría origen al Plan Transantiago. Por un lado, que el sistema vigente hacia inicios de la década de 2000 presentaba fuertes externalidades negativas, expresadas en la alta contaminación ambiental y acústica; alta tasa de accidentes, lesiones y muertes; largos recorridos, ineficiencia en el gasto de combustible, incentivos perversos y mal servicio.⁵ Por otro lado, también se argumenta que el sistema de transporte de entonces no correspondía al nivel de desarrollo que había alcanzado el país, ni con la aspiración que se expresaba en la época, de convertir a Santiago en una ciudad de clase mundial.

Pero también había razones políticas. Relatos de entrevistados señalan que “fue por eliminación que el Transantiago fue tan central; no fue por elección... [un hombre de su círculo íntimo] me dice que Lagos le está dando importancia a este asunto porque se le han caído otras ‘pirámides’ que pensaba construir para el bicentenario... Lagos tenía diez proyectos y Transantiago no estaba”. Un diputado agrega que “en ese tiempo Lagos hizo un discurso y para él todo era bicentenario”. Un ex subsecretario indi-

⁵ Los críticos del Transantiago señalan que el anterior sistema de transporte, tenía defectos pero también virtudes, entre las que se contaban: alta cobertura espacial, frecuencias que implicaban cortos periodos de espera para los usuarios, baja cantidad de transbordos, flexibilidad para acomodarse a la demanda y que se autofinanciaba sin necesitar ningún subsidio directo del Estado (Briones, 2009).

ca que “el presidente Lagos quería una reforma al sistema de transporte público”. Otro diputado añade que “hubo una clara intención de modernización, una clara intención de mejoramiento del servicio y una clara intención de hacer una obra monumental del milenio o del bicentenario”. Un ex ministro acota que “en su discurso el presidente Lagos, dentro de los grandes ejes de transformaciones para el bicentenario, plantea el tema del transporte, no sólo en Santiago, sino también en Concepción, Antofagasta y Valparaíso”.

Otro ex ministro señala que a consecuencia de la profundidad de la crisis asiática “Lagos se fue quedando sin [financiamiento para] grandes proyectos y, de repente, apareció el Transantiago”. Un entrevistado indica que “cuando Lagos llega al gobierno se centra en el bicentenario, que marcó todo su gobierno, porque Lagos hizo una lectura del bicentenario como el centenario, en que se llevaron a cabo grandes proyectos, emblemáticos, que marcaron cursos, como el Museo de Bellas Artes”. En la misma línea, el entrevistado señala que llegó a la convicción de que “Lagos tuvo una lectura del Transantiago distinta a lo que era y a lo que se hizo... Lagos vio un gran proyecto de cambio estructural del transporte público y una gran concesión para capitales privados”, cuestión esta última que estaba en la órbita de la orientación de su gestión como ministro de Obras Públicas.

El presidente Lagos se involucró decididamente, asumiendo un papel protagónico en el diseño del plan. Un testigo presencial relata el siguiente hecho: “Me invitaron a un seminario en La Moneda. Ahí estaban Andrés Velasco, Germán Correa, Javier Etcheberry, Enrique Fernández —de la consultora Fernández y De Cea— Matías de la Fuente (jefe de Gabinete del Presidente) y dos o tres personas más, y cuál fue mi sorpresa al ver que el expositor del seminario era el presidente Lagos. Se había producido un cierto consenso acerca de que había que arreglar el transporte público y cómo había que hacerlo, y el que explicaba todo era el presidente Lagos”.

De este modo, entonces, el papel jugado por el presidente no sólo es determinante para poner la reforma del transporte en la agenda del gobierno, sino también para que la idea se tradujera en un diseño que fuera, más tarde, implementado.

EL TRANSANTIAGO

La propuesta contenida en el PTUS, de desarrollar un sistema integrado del transporte urbano en la capital, a principios de enero de 2003, ya era conocida como Transantiago (MTT, 2003). A partir de eso, los hitos que marcaron el desarrollo inicial del Transantiago fueron: licitación de servicios de transporte troncales y alimentadores, en diciembre de 2004; la adjudicación del AFT, en abril de 2005; la contratación del Servicio de Información y Atención a Usuarios (ex CIG), en junio de 2005, y la partida de la primera fase del Transantiago, con el inicio de las operaciones de Concesionarios de Vías, el Administrador Financiero de Transantiago (AFT) y el ex CIG en agosto de 2005 (Díaz, 2005).

Cuatro elementos de contexto aparecen recurrentemente como críticos en el proceso de formulación del Transantiago: la relación entre políticos y técnicos en la formulación y diseño del plan, la relación con los gremios del transporte, la alta rotación y escasa dotación de los equipos, y la vinculación con actores políticos, como municipalidades, Parlamento y partidos políticos.

1. La relación entre políticos y técnicos observada en el caso de la formulación del Transantiago parece replicar aquella que se dio en los casos de la modernización de la gestión pública y el Plan AUGE (Olavarría, 2010 y 2012), en que políticos con poder suficiente empoderan a un grupo de técnicos que diseñan e implementan los nuevos sistemas. Un directivo medio entrevistado señala que “más bien los técnicos proponían en función de lo que creían que iba en las directrices de lo que los políticos querían y los políticos en función de eso aprobaban o desaprobaban. Por ejemplo, fueron los técnicos los que sugirieron la integración tarifaria, que hubiera un sistema tronco-alimentador y los políticos lo que hicieron fue ratificar si estaba bien o mal. En algunos momentos los políticos dijeron que les parecían mal ciertos elementos tan detallados, como cuáles eran los incentivos que iban a tener los operadores”. Uno de los expertos entrevistados señala que “hubo algo de autocomplacencia y autonomía en la decisión del plan”. Otro experto agrega que “hubo un paso grande que no se hizo, que tiene que ver con

cómo la autoridad toma la solución estratégica y ve cómo la implementa en la calle”. Otro experto entrevistado apunta que “el ministro Espejo, que llegó después, dice en sesiones que no tenía capacidad para poder entender la magnitud del problema que tenía que enfrentar”. Otro de los expertos entrevistados comenta que “lo que hacemos los ingenieros es decir: mira, esta es la mejor manera de hacerlo, y finalmente el político es el que decide cómo hacerlo, pero normalmente uno le presenta varias alternativas”.

Lo que sugieren los testimonios, entonces, es que los ámbitos políticos del gobierno fijaron los objetivos de la reforma, que los técnicos establecieron los diseños con base en ellos y que las decisiones políticas que se adoptaron no lograron recoger las complejidades sociales de la situación, por lo que el trabajo de los técnicos empoderados siguió adelante sin el reconocimiento de la complejidad política y social.

2. La relación con los dirigentes de los gremios del transporte fue difícil y compleja por la capacidad de defensa corporativa de sus intereses que mostraban y debido a la capacidad de presión e influencia que habían alcanzado en el poder político.

El gremio del transporte público de personas mostraba mucha capacidad para defender sus intereses. Por ejemplo, en la licitación de recorridos de 1998 el gremio logró flexibilizar el requerimiento de instalar cobradores automáticos en los microbuses y mantener la remuneración variable de los choferes, aun en contra del deseo del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (Sanhueza y Castro, 1999). También mostraba alta capacidad de concertación, al punto de que en la licitación de 1998, 97 por ciento de los oferentes postuló con la tarifa máxima y 76 por ciento de los postulantes ofertó por una sola línea, aunque podría haberlo hecho por dos, de acuerdo con las bases (Sanhueza y Castro, 1999).

Por otro lado, el gremio había alcanzado una gran influencia en el poder político, tanto por las dificultades políticas que podían generar sus huelgas y movilizaciones, como por la capacidad de financiamiento que generaban para las campañas políticas. Sobre este punto un ex subsecretario señala que “era un sistema que se manejaba de manera muy informal... generaba apoyo

a campañas políticas... recordemos que tenían renta presunta, no había registro de cuánto [debían tributar], por lo tanto ahí había un dineral, *cash*, en efectivo, por así decirlo, por lo tanto el comportamiento, sobre todo del mundo político, dependía de cuál era el acercamiento que tenían con los gremios”. Un miembro del Comité de Ministros para el Transporte Urbano de Santiago agrega que “los diputados de zonas donde había paraderos siempre defendieron al *micrero amarillo* y les permitían mantener el nivel de servicios, que era bajísimo, de contaminación, de ruido, de condiciones laborales, entonces la colusión era tremenda y creo que el financiamiento de campañas por parte de los gremios también era significativa”.

La clara conciencia de sus intereses, su apego al *status quo*, unido a su gran capacidad de presión e influencia sobre el poder político generó una relación conflictiva con el gremio. Un actor protagónico de los hechos lo relata de la siguiente manera: “... finalmente los micreros decidieron hacer un test de fuerza, ellos hicieron una lectura política... y decidieron boicotearlo”. Un ex ministro señala que “[el plan] era hacer una guerra con los micreros... cuando de verdad quieres meterle el diente al problema enfrentas a los micreros, porque ellos son el obstáculo para una movilización que favorece a la ciudadanía”.

En este contexto se producirían dos episodios de aguda tensión. El primero fue la huelga y bloqueo de la intersección de las avenidas Américo Vespucio y Santa Rosa, en la ciudad de Santiago, el 12 y 13 de agosto de 2002. El resultado fue que el gobierno retiró los microbuses con *bulldozer*, provocando pérdidas materiales a los dueños de las máquinas, encarceló y sometió a juicio a los dirigentes por infracción a la Ley de Seguridad Interior del Estado y solicitó el procesamiento de 38 choferes por perturbar gravemente la tranquilidad pública (*La Segunda*, 2003). El segundo comenzaría a desarrollarse a partir del sábado 10 de febrero de 2007, cuando en la calle había sustancialmente menos microbuses de los que se requerían para dar inicio a la implementación del Transantiago.

3. El equipo que se estructuró para la formulación de la intervención enfrentó problemas y conflictos derivados de la institucionalidad creada y, también,

alta rotación.⁶ Además, el equipo estaba conformado inicialmente por diez personas, que luego llegó a ser de 40 personas al momento de la implementación, lo que era insuficiente para la carga de trabajo que demandaba la iniciativa (entrevistas a integrantes del equipo del Transantiago).

La institucionalidad del Transantiago era básicamente el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de Santiago, que debía tomar las decisiones sobre la marcha del proyecto, pero que no identificaba los papeles que debían cumplir sus integrantes —más allá del secretario ejecutivo—, ni tampoco cómo cada uno de los órganos participantes se integraba en el plan modernizador del transporte capitalino. Esa era “una instancia que tomaba decisiones sobre las cuales no tenía jurisdicción y, por lo tanto, no tenía responsabilidad administrativa ni política sobre las decisiones que tomaba” (entrevista a ex miembro del comité).

Eso llevó al surgimiento de intensos conflictos en el seno del comité. Uno de ellos lo relata uno de sus miembros: “hubo problemas en esa etapa que tuvieron consecuencias posteriores, [porque] no quedó claro en la informalidad de estos sistemas cuál era el papel de cada cual: Germán Correa entendió que era el *zar* del transporte público y Javier Etcheberry entendió que él era el responsable del Comité de Ministros, y ese fue un conflicto permanente hasta que salió Germán Correa”.

Otro conflicto fue acerca del papel del metro en el nuevo sistema de transporte capitalino y que enfrentó al coordinador del Transantiago y al presidente del metro. Un miembro del comité señala que el presidente del metro “siempre jugó un papel de defensa del metro y no de defensa del transporte público, y parte importante de la primera etapa fue involucrar al metro en ese proceso... pero la llegada de él con el presidente era directa, por lo que *bypaseaba*... hasta que el presidente tomó la decisión de que el

⁶ A Germán Correa, como coordinador del Transantiago, lo sucedió Aldo Signorelli y luego desempeñaron el cargo, hasta 2007, Rodrigo Urzúa, Isabel Guzmán, Danilo Núñez, Fernando Promis y Silvio Albarrán. Como subsecretarios de Transportes, entre 2002 y 2007, estuvieron Patricio Tombolini, Guillermo Díaz y Danilo Nuñez. En el mismo periodo los ministros de Transportes y Telecomunicaciones fueron Carlos Cruz, Javier Etcheberry, Jaime Estévez y Sergio Espejo. Los intendentes de Santiago fueron Marcelo Trivelli, Ximena Rincón, Víctor Barrueto y Adriana Delpiano. También hubo escasez y luego alta rotación en la conformación de los equipos técnicos que debían operar el proyecto.

metro entraba al Transantiago y ahí salió del Comité de Ministros, en el entendido de que no podía jugar un doble papel de defender el metro y ser parte del comité [que tomaba las decisiones sobre el Transantiago]”. Otro testigo de los hechos lo relata de la siguiente manera: era “una pelea entre el metro y el Transantiago, [en] un sistema integrado de transporte, donde el metro pasa a ser uno de los componentes y como empresa pierde soberanía sobre las decisiones en dos materias que son cruciales para cualquier empresa pública y privada: las inversiones, porque ya no puede seguir haciendo las líneas por su cuenta, porque va a tener que evaluarse socialmente si es mejor poner la plata en la red de buses... o en el metro; y en las tarifas, porque ya no puede seguir ideando tarifas, porque tenemos las del sistema de transporte donde se incluye el metro. Cuando una empresa pierde soberanía sobre eso, tiene que dar la pelea. Y lo que estaba haciendo Bustamante era dar la pelea por el metro, y lo que hacía Correa era dar la pelea por el sistema integrado... después estaba peleado Etcheberry con Bustamante, lo que significó la salida de este último del comité”.

Los continuos conflictos al interior del Comité, dada la frágil e ineficaz institucionalidad creada, en un contexto de fuertes pugnas con los gremios y de inestabilidad en los cuadros superiores e intermedios delinearon un escenario adverso para la reforma y para el diseño técnico del plan. Uno de los participantes importantes en el proyecto señala que “una de las causas [del problema] es la coordinación para que todo esto funcione y aquí, desde el punto de vista de un proyecto, hubo muchas cabezas distintas... si miras cuántas personas estuvieron a cargo del Transantiago hay varias cabezas que cambian. No había un equipo de proyecto detrás, mirado en el tiempo, con la solidez e independencia del caso. Si hubiese sido así, se habría podido generar esta lógica de un plan piloto”. Un ex asesor agrega que “hubo mucha discontinuidad en los equipos técnicos, pasaron varios ministros... también contribuyó esa inestabilidad, y no haber tenido una autoridad metropolitana del transporte”.

4. La formulación y diseño de Transantiago se desarrolló al interior del ámbito político del gobierno, con apoyo de los técnicos y asesores externos del

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, con la idea de tener un proceso rápido de aprobación y de evitar que intereses corporativos pudieran desnaturalizar el sustento y las finalidades de la reforma. De este modo, el proceso se basó en la potestad administrativa del presidente y evitó la discusión parlamentaria que hubiera ocurrido si la reforma se canalizaba a través de un proyecto de ley. Un miembro del Comité explica que “hubo una decisión explícita de no pasarlo por el Congreso y de trabajarlo por la vía del decreto, entendiendo que si el plan iba al Congreso no iba a salir en el periodo de Lagos, y con suerte iba a salir alguna vez, por lo que significaba esa transformación. O sea, haberla pasado por el Congreso, contra todos los intereses que había en juego, con los diputados de zonas donde había paraderos, que siempre defendieron al micrero amarillo... la colusión era tremenda [y] el financiamiento a las campañas por parte de los gremios también era significativa”. En el mismo sentido, un diputado entrevistado comenta que las decisiones respecto del Transantiago radicaron “absolutamente en el Ejecutivo, nunca intervino el Parlamento... salvo en el presupuesto, que se acordaron recursos para hacer ciertas obras, en el periodo antes de la implementación no hubo nunca [una intervención del Parlamento]”. Otro diputado entrevistado agrega que en este caso “las decisiones se radicaron claramente en el Ejecutivo” y que el papel del Congreso fue marginal.

Del mismo modo, los partidos políticos aparecen ausentes del debate acerca de la reforma del transporte de personas capitalino y sin intervenir en el proceso de formulación. Sobre este punto un diputado explica que los partidos políticos no incidieron “en ningún momento del proceso”. El mismo diputado agrega que “el problema de los partidos es que no han logrado poner los temas ciudadanos [en la política] o los temas políticos en la ciudadanía, las grandes opciones”.

Aunque parlamentarios y partidos estuvieron ausentes en la formulación del plan, los diseñadores buscaron vincularse con órganos locales con la finalidad de involucrarlos y validar el diseño. Un miembro de los equipos entrevistado lo explica del siguiente modo: “A mí me tocó pasar por todas las municipalidades del área urbana de la Región Metropolitana —a lo mejor me faltaron una o dos y alguien las hizo en mi reemplazo— explicando a

los concejos municipales, con participación de representantes comunales, en qué consistía el sistema, desde el punto de vista conceptual, cómo iba a funcionar”. Un ex ministro entrevistado agrega: “hubo no sé cuántas reuniones con los alcaldes, los parlamentarios, para pedirles opiniones, para explicarles, y todos estaban de acuerdo o no iban”. En un sentido similar, un ex subsecretario entrevistado cometa que “los senadores y diputados nunca se involucran. Hay que diferenciar el ámbito técnico de la gestión de un gobierno y los observadores políticos, es decir diputados y senadores. Los diputados siempre apoyaron el proyecto del presidente Lagos, los alcaldes también... todo el mundo apoyaba, porque les hacía sentido que era bueno un cambio, que era bueno modernizar... pero después del 10 de febrero [de 2007] viene la vuelta de chaqueta”.⁷

La visión desde el Congreso y las municipalidades es consistente con la que exponen los involucrados en el diseño, aunque con leves matices. Un diputado entrevistado señala que “el mayor pecado del Congreso es que pecó de falta de conocimiento, producto de la lejanía con la gente. Hubo un divorcio muy grande entre alcaldes y parlamentarios. Los alcaldes no se mueven tanto a nivel de partidos, sino a nivel de la asociación (de municipalidades)”. Otro diputado entrevistado acota: “No es verdad que no les preguntaran a los municipios, les preguntaron; pero los municipios no captaron y captaron cosas dentro de la inercia de antes, no comprendieron la envergadura de la transformación... Nadie la conocía mucho, en todas sus implicancias y, entonces, no fue un tema de mucho debate, se mantuvo en la esfera bastante técnica”.

LAS DECISIONES SOBRE EL TRANSANTIAGO

Tres ámbitos de las decisiones del plan de reforma del transporte capitalino de personas son clave para entender el proceso por el que transcurrió la

⁷ El término “vuelta de chaqueta” hace alusión al hecho de que luego del inicio de la implementación, dado el descontento ciudadano, personeros que antes habían sido entusiastas apoyadores pasaron a ser severos críticos del Transantiago.

formulación del Transantiago: las relativas al lanzamiento del plan, las referidas a los contratos y aquellas sobre la implementación.

Como ya ha sido señalado, la motivación política sobre el lanzamiento del plan parece ubicarse en la idea del presidente Lagos de legar al país grandes obras y grandes reformas, que le dieran un sello transformador a su gestión, por medio de grandes emprendimientos conmemorativos del bicentenario de la República. Eso lo hace involucrarse en las definiciones del plan y tomar parte activa en cuestiones de diseño. Un diputado entrevistado señala que “el impulso presidencial fue tremendamente importante”. Otro agrega que “el presidente solucionaba directamente las controversias”. Un miembro del comité indica que “cuando había un problema se metía el presidente Lagos, se llamaba a los ministros y la cosa se enfrentaba”. Un ex ministro entrevistado acota: “él quería hacerlo [el Transantiago]; como presidente quería cumplir varias cosas en su periodo... la lectura que hicieron muchos es que estuvo los dos primeros años viendo qué pasaba y de repente dijo para allá vamos. Hizo el cambio de gabinete y, entre otras cosas, Transantiago”.

En este contexto, con un presidente impulsor, involucrado directamente en la formulación del plan, la decisión fue hacer un cambio rápido. Un ex subsecretario relata que “se partió de lo que explicaban los ingenieros de transporte, que se llamaba la teoría del *Big Bang*... cambiarlo todo de una vez y después una mejora continua en el tiempo”. También agrega que “el plan de infraestructura estaba hecho hasta 2015, nunca se contempló que estuviese la infraestructura completa al inicio o que estuviesen el 100 por ciento de los buses nuevos; no, nunca así”. Un ex ministro entrevistado fundamenta la idea del cambio tipo *Big Bang* en que “cuando se trata de un sistema integrado de transporte, es casi imposible hacer una implementación por etapas... El problema del Transantiago es que incorpora un sistema espacial y territorial que es toda la ciudad, todo lo que se mueve”. Luego agrega: “Transantiago tiene una inmensa virtud que, a su vez, es su gran problema, que es su integralidad: su gran virtud es que sintetiza todo, así se aprovechan las economías de escala y se hace más eficiente el sistema; pero, a la vez, plantea un gran desafío de diseño y de implementación”.

De este modo, el imperativo político establecido desde la presidencia, la concepción de integralidad del cambio que se desarrolló y los diseños técnicos que se formularon convergieron para generar una visión entre las autoridades a cargo del plan que debía cambiarse todo de una sola vez. Sobre este punto un ex subsecretario comenta que “la teoría que se instaló, buena, mala o más o menos, fue la teoría del *Big Bang*”.

Con este convencimiento, los pasos siguientes fueron el diseño ingenieril del plan y la confección de los contratos que permitieran implementarlo.

Los contratos son señalados recurrentemente como una fuente del problema, aunque surge una controversia sobre su real significación en el resultado. El origen de los contratos se encuentra en las bases de la licitación de vías troncales y alimentadoras, que establecían los requerimientos que los operadores de autobuses debían cumplir, los incentivos que tendrían, las garantías que debían entregarse, la fiscalización que se haría y las sanciones que se aplicarían en caso de incumplimiento. Luego de adjudicada la licitación, los contratos se suscribieron con los adjudicatarios.

Así, una vez establecida y adjudicada la licitación, comenzaba a correr el cronograma de implementación, que, a su vez, recogía la premura que se había instalado por mostrar que se estaba pasando a la etapa de implementación. Había “un mandato político que esto tiene que funcionar” (entrevista a ex ministro). Según otro ex ministro, “los dados estaban prácticamente tirados con el gobierno de Lagos”.

Las primeras fases consistían en el ingreso de los autobuses nuevos, y salían los antiguos (entrevista a ex subsecretario). Un ex ministro apunta que “Lagos adelanta [fases], incorpora los buses articulados a mediados de 2005... lo que había que hacer era un *show* comunicacional, donde el emblema eran los buses articulados... y al final éstos no podían pasar por [el paso bajo nivel de] la calle Bandera, porque el túnel no tenía el alto... y hubo que hacer un hoyo para resolver ese problema; tampoco eran capaces de dar vuelta a las calles”.

El diseño de los contratos ha sido objeto de intensa crítica. Uno de los expertos entrevistados señala que “los contratos estaban muy mal diseñados, eran demasiado garantistas [y] no estaban las herramientas tecnológicas para

fiscalizar el cumplimiento de los contratos, o sea se pagaba por servicios que no se prestaban”. En la misma línea la declaración del ex ministro René Cortázar ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados señala que “cada operador recibe una remuneración fija independiente de cuántos pasajeros transporte o cuántos buses saque a la calle, [por lo que] es natural que si un operador tiene una remuneración fija y cada vez que saca un bus a la calle suben sus costos y disminuye su margen de ganancias, los incentivos se ubican del lado de que los buses no salgan a la calle y no de que lo hagan” (Cámara de Diputados, 2007, 537). Un ex subsecretario expresa que “los contratos [cronogramas] no conversaban entre sí: uno era el sistema de transporte propiamente tal, la modificación de recorridos, por otro lado tenías la infraestructura, y además los sistemas de gestión de flota y pago de tarjetas [bip]”.⁸

Adicionalmente, aunque para el bloqueo de calles emprendido por el gremio del transporte capitalino de personas el gobierno respondió duramente, luego del incidente siguió negociando, lo que le permitió a sus dirigentes incorporarse al Transantiago, ahora convertidos en empresarios. Un ex subsecretario comenta que “la primera acción fue la detención de los dirigentes, pero después cuando los sueltan igual se negoció con ellos... hay un ejercicio político de *lobby* para llegar a un acuerdo con el gremio”. Un ex ministro acota: “la forma en que se estructuran las empresas es un acuerdo político con los intereses gremiales”. Un actor protagónico de los hechos relata lo siguiente: “lo que se resolvió fue dejarle un porcentaje a los operadores chilenos y otro a los operadores internacionales, donde el porcentaje de los operadores nacionales cumplía exigencias distintas a las de los operadores internacionales y se le exigía a los operadores externos, por ejemplo, tener buses nuevos, aparcaderos nuevos en la ciudad, pero a las de los operadores chilenos no se les exigía eso”. Un ex subsecretario entrevistado apunta que “después de esa movilización [del 12 y 13 de agosto de 2002] se generaron negociaciones que redundaron en la modificación de las bases de la licita-

⁸ Las tarjetas bip es un medio de pago plástico que cada pasajero debe portar. Para materializar el pago del pasaje, el usuario debe acercar la tarjeta bip a uno de los validadores instalados en cada autobús, el que emite una luz verde si la transacción se produjo. Los pasajeros deben tener suficientes fondos cargados en su tarjeta bip para que la transacción se realice.

ción para incorporar también a los buses amarillos, con su lógica también, y lo único que modificaba era pujar por una empresarización más paulatina”.

Por otro lado, los términos de la licitación habrían llevado a que el nuevo sistema dispusiera de un número de autobuses insuficientes. Las bases que se establecieron para la primera licitación implicaban disponer de 5 200 vehículos, pero con esa cantidad no hubo postulantes —porque implicaba pérdidas para los potenciales operadores— y la nueva licitación se hizo con 4 200 autobuses, con una tarifa de 380 pesos sin subsidio, lo que permitió que existieran postulantes y luego adjudicaciones (Cámara de Diputados, 2007, 702).

Los entrevistados coinciden en que hubo informes advirtiendo que el plan no estaba en condición de implementarse para la fecha de inicio establecida. Integrantes de los equipos técnicos entrevistados relatan que “los informes de la gente de fiscalización indicaban que al mes de octubre del año 2006 el 13 por ciento de los autobuses tenían instalados los sistema de pago y GPS”. Otro integrante de los equipos señala que “dos meses antes de la puesta en marcha alertamos que la cantidad de buses era insuficiente y al final logramos crecer a 5 100 unidades con los que se tenía que partir... también hubo un informe de Carabineros y de Metro... por lo que agregamos 500 vehículos más al sistema, lo que nos dio un total de 5 600 buses y eso fue con lo que se acordó comenzar y lo que se le solicitó a los operadores, y con los que se hicieron los programas iniciales de operación”. Estos números son los mismos que reporta el informe de la Comisión Investigadora para el inicio de la implementación del Transantiago, aunque el equipo del ministro Cortázar, que tomó la responsabilidad del sistema luego del colapso, estableció que el número mínimo de autobuses necesarios era de 6 400 (Cámara de Diputados, 2007, 717). Aun así, la declaración de Danilo Núñez, subsecretario de Transportes, ante la Comisión Investigadora señala que “el sistema contaba inicialmente con 2 236 buses que debían salir el 10 de febrero, pero sólo salieron 1 700” (Cámara de Diputados, 2007, 570).⁹

⁹ Uno de los entrevistados relata lo siguiente: “entonces qué sucedió el 10 de febrero [de 2007]: sacaron los buses, están las imágenes, yo mismo vi los aparcaderos, los helicópteros mostraban las imágenes en televi-

La fecha de inicio del Transantiago, de acuerdo con los contratos adjudicados, era el 26 de octubre de 2006, pero el inicio efectivo fue el sábado 10 de febrero de 2007. Aunque había consenso entre los técnicos y también en segmentos políticos que la postergación debía ser superior a un año, en el hecho el inicio sólo se retrasó 3.5 meses. Un integrante del equipo del Transantiago apunta en la entrevista que “en los informes lo que se recomendó fue [que el inicio fuera] el verano de 2008, porque faltaban, básicamente, los sistemas de gestión de flota”. Un ex ministro entrevistado señala que “me enteró que [el ministro] Espejo ha postergado esto a febrero de 2007, y dije es poco; y le comenté al ministro Espejo: ‘esto no parte hasta el 2008, con suerte, quizás el 2009’, porque la infraestructura no estaba”.

La razón que se dio al interior del gobierno para postergar sólo hasta el 10 de febrero el inicio del Transantiago se basaba en una interpretación de los contratos, de que los plazos establecidos en ellos se referían a días hábiles y no a días corridos. El incidente es relatado por un entrevistado que fue testigo presencial: “se contrata a un estudio jurídico para ver la posibilidad de modificar los contratos y se concluye que no se pueden modificar, y la única manera en que se puede estirar la fecha de inicio del Transantiago es buscando un subterfugio de los días hábiles *versus* los días corridos; por lo tanto, si nosotros contamos los días corridos parte el 22 de octubre de 2006, pero si lo entendemos por días hábiles se nos alarga al 10 de febrero de 2007”.¹⁰

El análisis de los contratos generó la conclusión al interior del gobierno de que el aplazamiento del inicio para después del 10 de febrero implicaba pagar elevadas compensaciones a los operadores y no había facultades legales para hacerlo, aparte del problema político que ello significaba. Un actor protagónico relata la situación: “si no se partía el 10 de febrero había que pagarles a las empresas lucro cesante, pero cómo le ibas a pagar eso si no había ley que definiera recursos para el Transantiago. El único recurso que tenía defi-

sión: que los buses estaban todos estacionados, e ibas para allá y no había cuidador, no había chofer, no había nadie; entonces era imposible que en una ciudad donde había 8 000 buses al otro día hubiera 2 000, pero los buses no desaparecieron”.

¹⁰ La postergación del 22 de octubre de 2006 al 10 de febrero de 2007 se oficializó mediante Resolución Exenta núm. 1711/2006.

nido el Transantiago eran unos corredores segregados, pero no había ítem aprobado ni en el Parlamento, ni en la ley de presupuesto para pagar una indemnización a los operadores. Eso te obligaba a llevar un proyecto de ley al Congreso para pagar millones de dólares en un servicio que nunca entregaste, y lo que entiendo es que se evaluó que eso hubiese sido más catastrófico”.

Sobre la inmodificabilidad de los contratos hay controversia. Un ex ministro entrevistado indica que “obviamente los contratos había que renegociarlos... porque de hecho el ministro Espejo renegoció contratos y después el ministro Cortázar varias veces cambió los contratos; entonces si hay una catástrofe uno habla con todos y negocia: le dices tú me das esto y yo te doy esto”. Sobre el punto, Danilo Núñez declara ante la Comisión Investigadora que “el 10 de febrero se modificaron los contratos para que el sistema partiera con 5 600 buses” (Cámara de Diputados, 2007, 153).

Los relatos sobre la situación dejan ver que quienes tomaron la decisión de dar inicio a las operaciones del Transantiago el 10 de febrero basaron su convicción en análisis jurídicos y económicos sobre las consecuencias de una postergación y que descartaron cualquier negociación con los operadores para acordar un retraso en la partida del plan.

Los hechos muestran que el Transantiago no estaba en condiciones de partir el 10 de febrero del 2007. Los entrevistados coinciden en señalar que hubo informes que se le hicieron llegar a las más altas autoridades del gobierno involucradas en el tema acerca de la imposibilidad de partir en la fecha señalada. Un ex ministro relata que “hubo un informe de la Fundación Chile que era lapidario... no lo conoció ni la presidenta ni los ministros, salvo el ministro de Transportes”.¹¹ Asimismo, la Comisión Investigadora concluye que “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, pues no se requería un agudo sentido técnico ni preparación académica para aventurar

¹¹ En su declaración ante la Comisión Investigadora, Óscar Guillermo Garretón, presidente de Fundación Chile, señala que los informes eran propiedad del Ministerio de Transportes y que no se sabe cómo los distribuía ese ministerio (Cámara de Diputados, 2007, 488-489).

las profundas deficiencias que el sistema presentaba y que hacían muy difícil, sino imposible, que éste pudiera operar con los índices mínimos aceptables de cara a los usuarios” (Cámara de Diputados, 2007, 647).

Así, aunque había informes que aconsejaban la postergación del inicio del plan para mucho después del 10 de febrero de 2007, las autoridades a cargo decidieron mantener la fecha argumentando las consecuencias jurídicas y económicas que ello traería. Aparte de poner en entredicho que los contratos no pudieran modificarse, los entrevistados también sugieren consideraciones políticas.

La prioridad respecto del Transantiago decayó con el cambio de gobierno. Mientras para el presidente Lagos era parte de su legado, un proyecto bicentenario, para la presidenta Bachelet no era parte de sus prioridades. Un ex ministro entrevistado señala que “cuando llega Bachelet no hay mucha claridad de qué se trataba esto”. Un ex subsecretario relata que “como era prioridad en el gobierno de Lagos, por lo que cualquier acuerdo se resolvía con el gobierno... [en el gobierno de Bachelet] eran temas sectoriales con el Ministerio de Transportes”. Otro ex ministro comenta en la entrevista que “en otros gobiernos, cuando quedaba la escoba se metían todos a resolverlo y me pareció extraño que en el gobierno de Bachelet no pasara eso”.

Este cambio de prioridad llevó a que el papel de impulsor del plan pasara desde el presidente al ministro sectorial y, con ello, que el control de la situación y sus consecuencias saliera de la primera línea de preocupaciones políticas del gobierno; entonces, el ministro de Transportes se convirtió en el “conductor del gobierno” (*El Mercurio*, 2007b).

Los entrevistados coinciden en señalar que el ministro “era muy entusiasta con el proyecto”¹² (entrevista a miembros de los equipos), que “hasta cierto grado el equipo de la Coordinación del Transantiago se subyugó a él”¹³ (entrevistas a miembros de los equipos), que “pensaba que esto era una

¹² Un integrante de los equipos del Transantiago relata una reunión con el ministro de Transportes: “Yo tenía la sensación de que se iba a postergar, lo que era un gran alivio para nosotros; entonces llega el ministro, nos llama y dice: ‘tuve una reunión con la presidenta y está más convencida que nunca de que tiene que partir, así que sigan a *full* en este tema”.

¹³ Las entrevistas también señalan que la información acerca de la marcha del Transantiago se concentró

gran oportunidad, como la tuvo Correa, de llegar a la fama” (entrevista a ex ministro) y que el ministro en su entusiasmo frecuentemente señalaba que “si no somos nosotros, quién; si no es ahora, cuándo”.

Aun así, las entrevistas también indican que en el gabinete de la presidenta Bachelet comenzó a surgir preocupación por el avance del Transantiago, que “hubo ministros que plantearon la necesidad de postergar” (entrevista a ex ministro), que circulaban documentos entre ministros “fundamentando por qué había que postergar... [y señalando que] no se podía echar a andar eso en esas condiciones” (entrevista a ex ministro) y que a través de ministros y miembros de la Asesoría Presidencial —más conocida como el segundo piso— se le hicieron llegar documentos a la presidenta advirtiendo la imposibilidad de dar inicio al Transantiago (entrevistas a ex ministros y miembros de los equipos). Las entrevistas también coinciden en que los avisos fueron desechados por la alta credibilidad que había logrado el ministro de Transportes con la presidenta.¹⁴

De acuerdo con el testimonio de los entrevistados, el ministro del Interior de entonces, Belisario Velasco, encabezó las dudas hacia la puesta en marcha del plan. Un ex ministro explica que “el ministro del Interior era muy vociferante en contra de este proyecto, porque veía que era una gran amenaza política, una situación muy complicada”. Otro ex ministro relata que, poco antes de la puesta en marcha del Transantiago, el ministro del Interior le comenta lo siguiente: “Espejo dice que está todo listo, pero yo tengo la impresión de que le falta. ¿Qué opinas tú?”

En la tensión que surge al interior del gobierno, el ministro de Hacienda apoya fuertemente al de Transportes y, con ello —dada la influencia del ministro de Hacienda—, la decisión de partir con el Transantiago el 10 de febrero queda sellada. Para el ministro de Hacienda las consecuencias de la

en el ministro, que los miembros de la coordinación señalaban que “está prohibido informar, sólo se le informa al ministro”.

¹⁴ Un actor protagónico relata una reunión en La Moneda, pocos días antes de la puesta en marcha del Transantiago. De acuerdo con el relato, “la presidenta pregunta: ‘Sergio, ¿cómo estamos para el 10 de febrero’ y el ministro dice: ‘sí, estamos bien, lo único que vamos a hacer es un sistema de contingencia, de disminución de impacto del día 10 de febrero y los días siguientes’”.

postergación eran imposibles de asumir. Un ex ministro entrevistado relata su conversación con el titular de Hacienda: “me dijo que era imposible, porque postergar implicaba compensaciones de centenas de millones de dólares, políticamente hubiera sido imposible”. Otro actor protagónico relata otra conversación con el ministro de Hacienda: “me dijo que si no se partía el 10 de febrero había que pagarle a las empresas el lucro cesante y que eso obligaba a llevar al Congreso un proyecto de ley para pagar por un servicio que nunca entregaste”. Un miembro de los equipos técnicos relata que “se hizo un balance, pero ya fue entre las autoridades, y se convenció a la presidenta de que se podía empezar”.

Visto en perspectiva, el relato del proceso del Transantiago muestra que el proyecto surge por un fuerte impulso presidencial, como una obra monumental que sería parte del legado del presidente impulsor, que la institucionalidad del proyecto, la escasez y rotación de los equipos, unido a la relación conflictiva con los gremios del transporte contribuyó a la debilidad del diseño; que el cambio de gobierno implicó una variación de prioridad en la significación del plan y el traspaso del liderazgo hacia un ámbito sectorial, y que la decisión de implementarlo tuvo como única base consideraciones jurídicas y económicas, desechando cualquier posibilidad de negociación con los operadores adjudicatarios de las vías licitadas.

CLAVES ANALÍTICAS DE LA FORMULACIÓN DEL TRANSANTIAGO

El análisis del relato acerca del proceso del Transantiago deja ver categorías analíticas acerca de la formulación de políticas públicas en Chile. El primer elemento que destaca es que el plan se instala en la agenda pública y escala a la agenda del gobierno como consecuencia del impulso que le otorga un actor con poder suficiente: el presidente Lagos. La idea entra en sus prioridades como consecuencia de su deseo de legar al país megaobras modernizadoras, en el contexto de las celebraciones del bicentenario de la República. Así, la coyuntura en que la idea entra en la agenda política fue la campaña presidencial de 1999 y su asunción a la presidencia. Asimismo, el análisis deja ver que en el avance de la idea a las etapas siguientes, un grupo

de técnicos empoderados juega un papel clave en la materialización de la idea, tanto en el diseño, como en la concreción final de la iniciativa.

Sobre el mismo punto, es interesante notar que el cambio de gobierno implica que el Plan Transantiago sale de la primera línea de prioridades presidenciales y pasa a ser liderado por el responsable político sectorial, aunque fuertemente respaldado por un actor con gran influencia en el gobierno y en la presidenta: el ministro de Hacienda. Así, consistentemente con los hallazgos de los casos de la modernización de la gestión pública y el Plan AUGE (Olavarría, 2010 y 2012), el hecho revela que el proceso avanza cuando el principal actor del sistema político impulsa la idea y empodera a los técnicos para que lo materializan, y que la idea se estanca —o se pierde cuidado sobre su significación política— cuando ésta sale de las preocupaciones centrales de ese principal actor de poder.

Esto, a su vez, implica que mientras una coyuntura —la de la elección presidencial de 1999— lo hace escalar al tope de las prioridades políticas, otra coyuntura —el cambio de gobierno de 2006— lo saca de las principales preocupaciones presidenciales.

Otra clave analítica que surge de la revisión del proceso es que la estrategia de aprobación del plan se centra en la potestad administrativa del presidente y, conscientemente, se evita usar la vía legislativa. Ello permite darle celeridad al diseño de la idea y “adelantar etapas” —de acuerdo con el relato de un ex ministro—, pero también implica que el proceso pierde capacidad de contraste y de perfeccionamiento de la iniciativa. Aunque el equipo encargado del diseño buscó legitimar el proyecto a través de reuniones explicativas a los municipios y parlamentarios, de este esfuerzo no se deducen perfeccionamientos que hubieran permitido evitar el fracaso. Asimismo, tanto el Parlamento, como los partidos políticos no se involucran en el proyecto sino hasta después de su puesta en marcha, cuando las consecuencias sociales y políticas se habían desatado.

La cuestión de fondo parece estar asociada a cuáles serían los incentivos institucionales para que municipios y parlamentarios se involucran en el diseño de una iniciativa que había evitado premeditadamente su participación y, además, carguen con los costos políticos de la decisión sobre un proyecto que tenía advertencias de fracaso.

Así, lo que el análisis del caso insinúa es que la decisión de evitar el control social parece correlacionarse con los resultados negativos que la implementación del proyecto logra.

El análisis también deja ver intensos conflictos en el proceso. En el ministerio de Germán Correa el conflicto se da entre los impulsores de cada vez más estrictas regulaciones —representados por el entonces ministro y equipos técnicos transversales del gobierno— y los defensores del *status quo*, agrupados en torno a los gremios del transporte capitalino de personas. En la administración Frei Ruiz-Tagle la intensidad de esa contienda decrece ostensiblemente y el debate respecto de la política de transporte se concentra en el contrapunto que representan las visiones “infraestructuralista”, impulsada por el entonces ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos, y de “contención de la demanda”, propugnada por la Sectra. El liderazgo, la influencia política y los recursos institucionales a disposición del ministro Lagos hacen que en la época la visión infraestructuralista cobre preeminencia y, con ello, grandes obras viales —incluidas autopistas urbanas— son diseñadas, decididas y luego materializadas.

La elección presidencial de 1999, la conmemoración del bicentenario de la República, el deseo del luego presidente Lagos de legar grandes obras modernizadoras al país y la ausencia de otros proyectos de esa envergadura da un espacio para la síntesis entre ambas visiones. Entonces, surge el Plan de Transporte Urbano de Santiago, del que se deduciría el Plan de Modernización conocido como Transantiago.

El análisis también muestra que a lo largo de la formulación se da una contienda entre los impulsores del plan, por un lado, y el gremio del transporte y actores políticos muy próximos a ellos, por otro. La evidencia recogida sugiere que los gremios fueron incorporados como operadores del Transantiago, con requerimientos menores a los que se les exigía a los operadores internacionales, como una medida para contener o atenuar el conflicto, dada la influencia que el gremio tenía en la época.

Por otro lado, el escaso número de colaboradores, la alta rotación de los equipos y la institucionalidad creada para el diseño del plan son vistos como asuntos muy problemáticos que incidieron significativamente en los resul-

tados observados en las primeras etapas de la implementación de la reforma del transporte de pasajeros capitalino.

Asimismo, los contratos son vistos como un punto crucial en los resultados que ha mostrado el Transantiago, aunque la discordia se instala en la inmutabilidad de ellos, antes del 10 de febrero de 2007. Así, la evidencia disponible insinúa que quienes decidieron el inicio de la puesta en marcha del plan en la fecha señalada descartaron una negociación con los adjudicatarios para lograr retrasar la fecha de inicio y, en vez de ello, concentraron su visión en las indemnizaciones que habrían tenido que pagar si no partía en el momento establecido en los contratos.

El hecho lleva, a su vez, a plantearse cómo se fueron tomando las decisiones que llevaron a la implementación del plan. La información recopilada sugiere que la reforma al transporte urbano de personas surge a falta de otros grandes emprendimientos del bicentenario y que, en ese contexto, satisface las expectativas del presidente Lagos para ser incluida como una de las grandes obras que legaría al país, que el diseño se va acomodando a satisfacer criterios —como disminuir el número de autobuses para hacer el negocio rentable— en vez de identificar alternativas que permitirían maximizar los beneficios, y que la decisión de puesta en práctica también parece guiada por una conducta satisfactora —evitar el pago de indemnizaciones— en vez de una maximizadora. Así, la evidencia sugiere que los actores se comportaron, más bien, en vistas a una idea de racionalidad limitada.

Visto en perspectiva, el Transantiago ilustra un caso de formulación de política pública en que el diseño institucional chileno parece generar incentivos para que los actores protagónicos actuaran del modo en que lo hicieron y lograran los resultados que se obtuvieron.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Este artículo se ha propuesto identificar las claves analíticas que explicarían el surgimiento del Transantiago, para lo cual ha acudido a los enfoques de las corrientes múltiples (Kingdon, 1995) y los aportes de trabajos

previos acerca de cómo se formulan las políticas públicas en Chile. El modelo de Kingdon aporta elementos útiles para comprender la aparición de coyunturas que permiten que la idea se instale en la agenda política y escale en las prioridades del gobierno. Así, se diría que la ventana de oportunidad para las intenciones de modernizar el transporte capitalino de personas se abre en la corriente política y que el papel del presidente Lagos, como principal promotor del emprendimiento, permite mantener la iniciativa entre las principales prioridades del gobierno, a pesar de los conflictos suscitados, las dificultades por las que atraviesan los equipos que trabajan en el diseño de la propuesta y las objeciones —en su periodo— que surgen tanto en la etapa de preparación, en las licitaciones y, con creciente frecuencia, a medida que se acercaba la fecha prevista para la implementación.

Asimismo, aunque hay diferencias entre visiones sobre las orientaciones de la política de transporte, ello no se traduce en alternativas de intervención. Hay un solo plan que es diseñado al interior del gobierno por un grupo de técnicos empoderados por quien es el promotor principal de la reforma.

Los impulsores del Transantiago usan la potestad administrativa presidencial, lo que les permite avanzar rápidamente y sin interferencias. Los resultados de la implementación del plan, empero, hacen que la vía legislativa sea la vía obligada para enfrentar la crisis suscitada. Ello hace surgir un paralelo con el análisis de la modernización de la gestión pública, que presenta la misma lógica: en contextos de ausencia de crisis el gobierno privilegia la potestad administrativa del presidente para avanzar en el emprendimiento, pero en contextos de crisis la vía legislativa es la fórmula obligada para resolver la situación (Olavarría, 2010).

La figura presidencial es clave para entender el surgimiento, el avance y la cadena de decisiones que se producen en torno al Transantiago. Mientras el presidente Lagos es el actor protagónico en su periodo, en el siguiente la idea pasa a ser liderada por el ministro sectorial, con un fuerte apoyo del ministro de Hacienda. Son ambos, además, quienes toman la decisión de la implementación, a pesar de las recomendaciones de postergación.

Las razones que habrían impulsado al ministro de Hacienda a tomar la decisión de puesta en práctica del Transantiago el 10 de febrero se basaron en consideraciones económicas y jurídicas, y desecharon opciones políticas de negociación. La posibilidad de querellas judiciales contra el gobierno por compensaciones por incumplimiento con los operadores a los que se les habían adjudicado los contratos llevó a los ministros de Hacienda y de Transportes a optar por descartar la postergación aun cuando había abundante evidencia que mostraba que el plan no estaba en condiciones de ser implementado. En este episodio el papel de la presidenta es seguir la recomendación de estos dos ministros y descartar las advertencias que se le hacen llegar informalmente por diversas vías.

Desde el punto de vista conceptual, el episodio también revela que los tomadores de decisiones no procesan toda la información disponible acerca del caso sobre el cual deben decidir, sino que más bien concentran su visión en aquellos aspectos que se relacionan muy directamente con las finalidades que ellos persiguen y las preocupaciones que capturan su atención. Así, en vez de optar por cursos de acción que maximicen los fines perseguidos, sus acciones parecen ser meramente satisfactoras de los criterios que capturan la atención de los decisores. Esto insinuaría que en este caso los tomadores de decisión se habrían comportado conforme lo predice el modelo de racionalidad limitada.¹⁵

Visto en perspectiva, el Transantiago ilustra un caso en el que un actor con poder suficiente impone cierta intervención, empodera a un grupo de técnicos, quienes avanzan usando la potestad administrativa presidencial, y en el que luego del cambio de gobierno los que deciden la implementación lo hacen concentrando su visión en evitar el pago de compensaciones a los operadores adjudicados del sistema. ☒

¹⁵ El modelo de toma de decisiones de racionalidad limitada fue propuesto originalmente por Herbert Simon, como una crítica al modelo racional. Simon argumenta que la capacidad humana no logra identificar todas las opciones frente a cierta decisión, ni procesar toda la información que sugiere el modelo racional, por lo que los tomadores de decisiones no se orientan por conductas maximizadoras de los objetivos, sino meramente satisfactoras (Simon, 1991).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allard, Pablo (2002), “Si el río suena... ya no serán piedras las que trae. Costanera Norte: Mitos, verdades y lecciones de una autopista urbana”, *Revista Arq*, 52, Santiago, Universidad Católica de Chile, Escuela de Arquitectura, pp. 44-49.
- Briones, Ignacio (2009), “Transantiago: Un problema de información”, *Estudios Públicos*, 116, Santiago, CEP, pp. 37-91.
- Cámara de Diputados (2007), “Informe de la Comisión Especial Investigadora Encargada de Analizar los Errores en el Proceso de Diseño e Implementación del Plan Transantiago”, Valparaíso, Cámara de Diputados, Congreso de la República de Chile, pp. 153, 212, 488, 489, 537, 570, 647, 702, 717.
- Centro de Estudios Públicos (CEP) (2010), Encuestas CEP/Programa de Opinión Pública. Estudios de Opinión Pública 1990-2000, disponible en: www.cepchile.cl [fecha de consulta: marzo de 2010].
- CEPAL, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1999), “Un análisis del concesionamiento de autopistas urbanas, con referencia a los casos de la Costanera Norte de Santiago de Chile y del Eje de Javier Prado de Lima”, Santiago, CEPAL.
- Cohen, Michael, James March y Johan Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17 (1).
- Correa, Germán (2003), “Política y Plan de Transporte Urbano de Santiago, 2010”, disponible en: http://www.eclac.org/drni/noticias/noticias/7/26637/Germ%C3%A1n_Correa_Chile.pdf [fecha de consulta: febrero de 2011].
- _____ (2002), “Plan de Transporte Urbano de Santiago, 2010”, exposición de Germán Correa Díaz, Coordinador General de Transporte de Santiago ante el Instituto de Ingenieros de Chile, 12 de septiembre de 2002.
- _____ (2005), “Transantiago en marcha: Estado de avance”, MOPTT, Transantiago, disponible en: <http://www.transantiago.cl/descargas/Seminario%20Municipalidades%20GD.%20ts%20abril%2005.ppt> [fecha de consulta: febrero de 2011].

- Díaz, Guillermo, Andrés Gómez-Lobo y Andrés Velasco (2004), “Micros en Santiago: De enemigo público a servicio público”, *Estudios Públicos*, 96, Santiago, CEP, pp. 5-48.
- Dye, Thomas R. (2002), *Understanding Public Policy*, 10ª ed., Nueva Jersey, Prentice Hall.
- El Mercurio* (2007a), “Transantiago: ¿Puede cambiar su mala imagen con un nuevo nombre?”, 22 de noviembre de 2007.
- _____, (2007b), “El Conductor del Gobierno: Sergio Espejo, ministro de Transportes”, *Revista El Sábado*, 20 de enero.
- Gómez-Lobo, Andrés (2007), “Transantiago: Una reforma en panne”, *TIPS, Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, 4, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Instituto Libertad y Desarrollo (2007a), “Los errores del Transantiago”, *Temas Públicos*, 809, 2 de marzo de 2007, Santiago, LyD.
- Kingdon, John W. (1995), “Agendas, Alternatives, and Public Policy”, 2ª ed., Nueva York, Harper Collins.
- Lagos Escobar, Ricardo (1999), “Programa de Gobierno: Para Crecer con Igualdad. Primer Gobierno del Siglo XXI”, Candidatura Presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia”.
- La Segunda* (2003), “Procesan en masa a choferes de micro por bloquear calles”, 27 de agosto.
- La Tercera* (1995), Crónica “Al centro en sólo 20 minutos”, 13 de marzo.
- _____, (1995), Crónica “Pistas rápidas para la capital”, 14 de marzo.
- Lindblom, Charles (2000), *Democracia y sistema de mercado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Maillet, Antoine (2008), “La gestación del Transantiago en el discurso público: hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, disponible en: <http://nuevomundo.revues.org/10932>. [fecha de consulta: febrero de 2011].
- Mardones Z., Rodrigo (2008), “Transantiago recargado”, *Revista de Ciencia Política*, 1 (28), Santiago, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, pp. 103-119.
- Morandé L., Felipe y Juan Esteban Doña (2007), “Transantiago: El remedio

- que está matando al paciente”, *TIPS, Trabajos de Investigación en Políticas Públicas*, 5, Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Muñoz y Gschwender (sin fecha), “Transantiago: Historia de dos ciudades”, mimeo.
- MTT, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (2003), “Proyecto GEF TF 052724 Términos de Referencia”, Coordinación General de Transportes de Santiago, Transantiago, 5 de enero de 2003.
- Olavarría, Mauricio (2010), “La formulación de la política pública: Lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública”, en Mauricio Olavarría Gambi (ed.), *¿Cómo se formulan las políticas públicas? La Modernización de la Gestión Pública*, (1), Santiago, Editorial Universitaria, pp. 77-80.
- _____. (2012), “¿Cómo cambian las políticas públicas? Análisis de la formulación del Plan AUGE”, en Mauricio Olavarría Gambi (ed.), *¿Cómo se formulan las políticas públicas? La Reforma de la Salud y el Plan AUGE*, 2, Santiago, Editorial Universitaria.
- Quijada, Rodrigo, Alejandro Tirachini, Rodrigo Henríquez y Ricardo Hurtubia (2007), “Investigación al Transantiago: Sistematización de declaraciones hechas ante la Comisión Investigadora, resumen de contenidos de los principales informes técnicos, información de documentos públicos adicionales y comentarios críticos”, CIPER Chile, disponible en: http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Reporte_Transantiago.pdf [fecha de consulta: febrero de 2011].
- Sanhueza, Ricardo y Rodrigo Castro (1999), “Conduciendo el transporte público: La licitación de recorridos en Santiago”, *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, 1 (3), Santiago, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, pp. 217-230.
- Signorelli Bonomo, Aldo (2004), “El nuevo sistema de transporte público de Santiago”, *Seminario Administrador Financiero de Transantiago (AFT)*, 21 de abril, Hotel San Francisco, Santiago.
- Simon, Herbert A. (1991), “Bounded Rationality and Organizational Learning”, *Organization Science*, 1 (2), Maryland, Institute for Operations Research and the Management Sciences, pp. 125-134.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y

- Mark Payne (coords.) (2006), *La política de las políticas públicas*, Washington D. C., BID, Planeta, pp. 15, 169, 170.
- The Economist* (2008), “Fallout from a Botched Transport Reform”, 7 de febrero.
- Valles, Miguel S. (2007), *Técnicas cualitativas de Investigación social: Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Editorial Síntesis.
- Wisecarver, Daniel (1986), “Regulación y desregulación en Chile: Septiembre 1973 a septiembre 1983”, *Estudios Públicos*, 22, Santiago, Centro de Estudios Públicos.
- Yin, Robert K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, California, Sage.

ANEXO 1

LISTA DE ENTREVISTADOS

René Cortázar	Ex ministro de Transporte y Telecomunicaciones
Carlos Garate	Asesor técnico Transantiago, ministro Eduardo Bitrán
Andrés Gómez Lobo	Asesor del ministerio de Hacienda
Germán Correa Díaz	Ex coordinador general de Transporte de Santiago.
Silvio Albarrán	Coordinador general de Transantiago y Seremitt Región Metropolitana
Álvaro Velasco	Desarrollo Organizacional de Transantiago
Mónica Wityk	Ingeniera civil encargada de la Unidad de Información y Atención al Usuario del Transantiago
José Manuel Mena	Presidente del Administrador Financiero del Transantiago/Banco Estado
Mario Tala	Director ejecutivo de la Conama
Ricardo Trincado	Asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo
Juan Carlos Muñoz	Director de Servicio de Vivienda y Urbanismo Metropolitano
Sonia Tschorne	Ex ministra de Vivienda y Urbanismo
Rodrigo Urzúa	Jefe de la Unidad de Negocios
Cristián Monckeberg	Diputado
Eduardo Bitrán	Ex ministro de Transporte y Telecomunicaciones
Mario Venegas Cárdenas	Diputado
Patricio Hales	Diputado / Presidente de la Comisión de Transporte
Jorge Burgos	Diputado
Alejandro Sule	Diputado
Carlos Montes	Diputado
Jaime Gibson	Consultor y asesor en temas de Transporte
Ximena Rincón	Ex intendenta de la Región Metropolitana
Gustavo Hasbún	Alcalde de Estación Central
Marcelo Trivelli	Ex intendente de la Región Metropolitana
Louis De Grange	Doctor e ingeniero en Transportes de la Universidad Diego Portales
Rodrigo Fernández	Ingeniero y doctor en Transportes de la Universidad de los Andes
Carlos Álvarez	Presidente de la Federación Sindical Alsacia y Express
Mario Weissbluth	Socio consultor de IGT, Empresa Consultora en Gestión de Empresas y Entidades Públicas
Javier Etcheberry	Ex ministro de Transporte y Telecomunicaciones
Roberto Barros	Dirigente Gremial Comercial Nuevo Milenio