

# ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?

Tomo 3. El Transantiago  
**MAURICIO OLAVARRÍA GAMBÍ (Editor)**

El trabajo analiza los hechos y circunstancias que llevaron al surgimiento del Plan Transantiago, en el periodo 2000-2007, correspondiente al gobierno del Presidente Ricardo Lagos y al primer año de la administración de la Presidenta Michelle Bachelet. El análisis se ha centrado en datos provenientes de cuatro fuentes: entrevistas semi-estructuradas, documentos oficiales, prensa del periodo y escritos de expertos.

El libro se organiza en ocho capítulos. Cada capítulo —a excepción del introductorio y el final— expone el análisis de un aspecto relevante en la formulación del Transantiago, como son un modelo conceptual para comprender los rasgos de la reforma del sistema de transportes, el proceso de formulación de esta política pública y el rol que jugaron actores claves en ello, como el Presidente de la República y su gabinete, los técnicos, los políticos y la prensa.

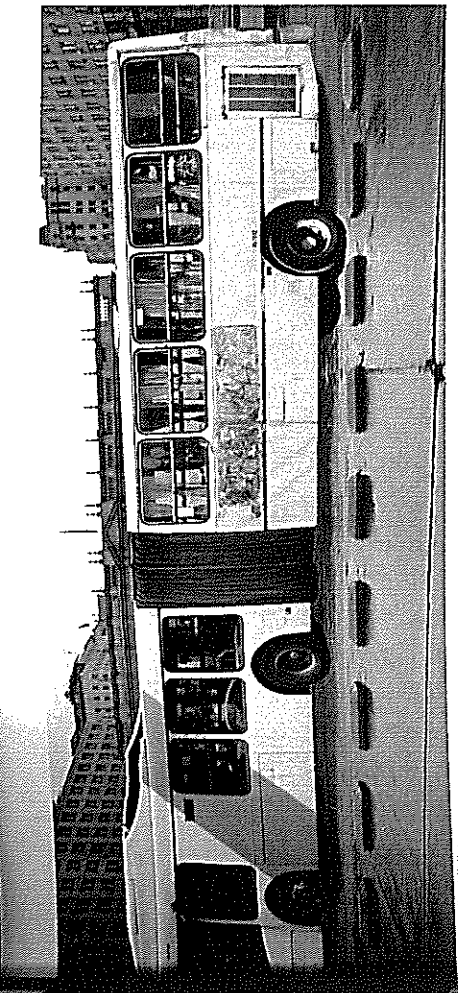
Mauricio Olavarría Gambí, Profesor Titular de la Universidad de Santiago de Chile, es Doctor en Políticas Públicas por la Universidad de Maryland at College Park, Estados Unidos, Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Licenciado en Ciencias del Desarrollo por IIADES y Administrador Público por la Universidad de Chile. Ha ejercido diversos cargos directivos en Universidades y ha sido consultor del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización Panamericana de la Salud y EuroSozial. Sus investigaciones, publicaciones y docencia se concentran en Políticas Públicas, Pobreza, Desigualdad y Criminalidad. Es también autor de ocho libros y 30 artículos publicados en revistas académicas internacionales indexadas.

978-956-11-2397-7



9 789561 123977

Mauricio Olavarría Gambí (Editor)



# ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile?

Tomo 3. El Transantiago

**MAURICIO OLAVARRÍA GAMBÍ (Editor)**



EDITORIAL UNIVERSITARIA

E S T U D I O S

WRIGHT, LUIS. 2006. "Opciones de Transporte Público Masivo". GTZ-Cooperación Alemana. Alemania.

VAN GEENHUIZEN, MARINA y THISSEN, WILL. 2007. "A framework for identifying and qualifying uncertainty in policy making: the case of intelligent transport system". En: Van Geenhuizen, Marina; Reggiani, Aura y Rietveld, Piet (Ed.), *Policy analysis of transport networks*. USA: Ashgate Publishing.

## CAPÍTULO 3

# LA FORMULACIÓN DEL TRANSANTIAGO

MAURICIO OLAVARRÍA GAMBÍ

### 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 de 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*)<sup>1</sup>, 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" (ver *El Mercurio* 2007a). La contraposición de expectativas y resultados abre la curiosidad por estudiar el caso, no sólo para analizar las razones técnicas del fracaso sino, esencialmente, por analizar el comportamiento del sistema político frente a la reforma de un servicio de utilidad pública que tiene alto impacto en el bienestar y calidad de vida de los ciudadanos.

La implementación del Transantiago, el sábado 10 de febrero del 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 alto

<sup>1</sup> Chanta es una expresión de la jerga popular chilena con la cual se señala la pésima calidad de un bien, 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 del 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. Una versión preliminar de este trabajo ha sido publicada en la revista "Gestión y Política Pública", México: CIDÉ.

poder y capacidad de movilización, complejidades técnicas para modelar y analizar la demanda, dificultades para disponer de información precisa, y usuarios altamente sensibles a las variaciones en los recorridos y 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 ello, desde su diseño el plan fue concebido como una puesta en práctica del tipo "Big Bang".

Un estudio del 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". Así, dadas las conclusiones de un estudio de tan alta calidad analítica, resulta útil estudiar la formulación de un emprendimiento 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 pone en funcionamiento, cómo se dio el proceso de toma de decisiones y qué rol jugaron actores relevantes en esta reforma radical y del 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 buses, 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 trabajo de Muñoz y Gschender (sin fecha) argumenta que el modelo de negocios y el diseño de servicios y tarifas fue temerario y de alto costo, dada la comple-

<sup>2</sup> 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).

alidad y envergadura del proyecto. Según Morandé y Doña (2007) el fracaso se debería a una falta de independencias de los especialistas, por la existencia de desincentivos para que éstos emitieran 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 voluntarismo en poner en marcha el plan, lo que llevó a que se ignoraran las distintas advertencias que se hicieron; a la no readequación del proyecto frente a los retrasos que se fueron dando; 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 gestión 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 del Transantiago opacó avances de su gobierno en materia previsional y educacional, a la vez que hizo generar cuestionamientos a la capacidad ejecutiva del gobierno, profundizar la indisciplina al interior de la coalición y acelerar el desgaste de la Concertación de Partidos por la Democracia como alianza política rectora del país.

Este trabajo, a diferencia de los anteriores, concentra su análisis en el proceso de formulación 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 queda lista para su implementación. De este modo, el capítulo 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 rol que jugaron actores claves del proceso.

Luego de esta introducción, las siguientes secciones del capítulo exponen acerca del marco conceptual utilizado, la estrategia metodológica empleada, el relato del proceso que siguió la formulación del Transantiago, las claves analíticas que surgen y, finalmente, las conclusiones e implicancias 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 acarrea 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 a las teorías biológicas acerca del surgimiento de la vida. Asimismo, las propuestas que son finalmente consideradas para una decisión son aquellas que logran aceptación por la comunidad de expertos, muestran factibilidad técnica y económica, y presentan viabilidad política.

El rol 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 rol que cumplen los diferentes actores en el proceso de la política pública está determinado por las capacidades institucionales de ellos. 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 que su posición jerárquica sea más cercana a la del mandatario. Las capacidades de los parlamentarios, a su vez, se basan en su capacidad 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, avisajes o activistas y agitadores políticos—. La finalidad de la acción de estos grupos es influir sobre quienes ocupan los cargos formales del Estado 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 política pública 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 pueden 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 desenvolviendo la política pública en 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, identificación de sus consecuencias y elección de aquella que permite cumplir el objetivo más eficientemente. 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, Simón (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, basados 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 la 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.

## El relato acerca de la formulación del Transantiago

### *La Sopa Primitiva*

El sistema de transporte urbano de personas de 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 monopolísticas. 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 rol interventor del Estado 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), el que coexistía con el que ofrecía el sector privado. Adicionalmente, el Estado autorizaba los recorridos, el número de buses por cada recorrido y su frecuencia, la internación de buses, 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 buses –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 buses por recorrido y se autorizó a los operadores a ir,

paulinamente, alterando los recorridos. Adicionalmente, mediante Decreto 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 buses 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 buses 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 rol 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 1990), 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 habría que hacer es un sistema diferente, y el Ministro les decía ‘hagámoslo, en qué 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 hace la primera encuesta de origen y destino de hogares, masiva en Santiago”.

El flujo de un grupo de técnicos, y su visión, comienza a ser crecientemente determinante en el perfilamiento que va adoptando la política de transporte urbano desde entonces. Se produce 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 AUCE (ver Olavarría 2010 y 2012).

Esta visión comienza a desarrollarse incluso en las postrimerías del régimen militar. Uno de los entrevistados señala que “los ingenieros de transportes son una clase de profesionales que 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 Buchi en 1986, cuando hay muy pocos recursos y él dice que hay que racionalizar los recursos para infraestructura y crea

el SECTU, que después se transforma en SECTRA, ... pero era tal el poder de ese grupo tecnocrático y tan transversal que alguien que había sido en Director de la SECTU en el gobierno militar, un hombre más bien de derecha, sigue manteniendo ese cargo por 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 de 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 protagonista de los hechos expresa que "tuvimos un tiempo larguísimo de preparación del programa ... 16 meses, ... (por lo que) estábamos súper cuadrados cuando llegamos al gobierno, (fue) el gobierno en que más preparado 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 de cirugía mayor. Aquí hay que pescar 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 o pueda pescar 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 desarrollan estudios y se avanza decididamente en las reformas regulatorias. En ello el grupo de técnicos transversales, no sólo ubicados en el Ministerio de Transportes sino también en Hacienda y Economía, son claves en el curso que toma 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 buses, a la renovación de cerca de 2.000 buses en los años siguientes a 1991, a normas crecientemente más estrictas acerca de los límites de contaminación permitidos y características de los buses, a que el precio real del pasaje disminuyera un 30% entre 1991 y 1993, a que se mantuviera así hasta 1998 en términos reales, y a que la flota disminuyera a 8.179 buses hacia el 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 ése 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 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 al ritmo de las reformas decrece considerablemente, se pasa a "un periodo de administración de los 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 educacional, la modernización de la gestión pública, el mejoramiento de infraestructura física y 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 metros, había un proyecto de empresarización de transporte -un tema difícil- ... el foco de la política pública -por el hecho que Ricardo Lagos era Ministro de Obras Públicas- se orienta a la gestión de las mega obras, 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 el periodo los técnicos pierden influencia, como lo relata un entrevistado, para quien la SECTRA enfrenta problemas políticos al interior del gobierno, "en el sentido 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 el infraestructuralismo pasó a dominar la visión" (entrevista a ex-Ministro).

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 profundización de otras líneas, mejoras viales no concesionadas, y la construcción de ocho obras viales concesionadas, incluida Costanera Norte a un costo de US\$130 millones (CEPAL 1999). La construcción de las obras viales se basaría en un sistema de concesiones en que el Estado no inventaría recursos, pues los privados tendrían la explotación de ellas durante un lapso que les permitiera recuperar la inversión (*La Tercera* 13 y 14 marzo 1995). La licitación de Costanera Norte se haría en septiembre de 1996, pero fue finalmente licitada a fines de 1999 y adjudicada el 24 de febrero del 2000 (Quijada *et al.*, 2007), a un costo de más de US\$400 millones, con subsidios estatales directos por US\$120 millones, 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 y Allard 2002), un cuestionamiento a la labor del Ministerio de Obras Públicas (MOP), que pone 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 enfatizar el control de la demanda por transporte, especialmente el transporte privado y de vehículos particulares, a la vez de 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, de modo de disminuir los tiempos de traslado (CEPAL 1999). Al enfoque del énfasis en el control de la demanda 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, el entonces 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. Aún 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 sistema 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 buses 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 Bi-Ministro. Consistente con el programa de gobierno, el 17 de septiembre del 2000 el ministro Cruz da a conocer el documento titulado "Política y Plan de Transporte Urbano de Santiago, 2000-2010" (PTUS)<sup>3</sup>. El documento era fundamentalmente conceptual, basado en la revisión de varios estudios, modelaciones de la SECTRA, *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 del 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.

<sup>3</sup> El documento fue elaborado por un comité asesor convocado por el Ministro, el que incluía a Germán Correa, Sergio González, Eduardo Abedrapo, Sergio Solís, Gibrán Harcha, Marcelo Farah, Jorge Quiroz, Francisco Unda. El comité entregó el informe al Ministro en agosto del 2000 (ver Cámara de Diputados 2007: 695).

Luego de la aprobación del PTUS fue necesario desarrollar un conjunto de estudios que permitieran tener un diagnóstico acabado de la situación del transporte de personas santiaguino, 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 del 2001, mostraron que el número de viajes creció 67% (entrevista a ex SEREMI) y que los realizados en autobuses cayeron de 59,6% en 1991 a 42,1% en el 2001, que los realizados en automóvil aumentaron de 18,5 a 38,1%, que los taxis y taxis-colectivos aumentaron de 3,5 a 6% y que los que se realizaban en metro cayeron de 8,5 a 7,4% (Signorelli 2004); que el 80% 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 km y el más largo de 107 km (Díaz 2007); que la contaminación acústica había aumentado en 20% entre 1989 y el 2000 (CONAMA 2000, en Díaz *et al.*, 2004); que a partir del 2001 se produce un crecimiento exponencial de los taxi-colectivos (entrevista a ex SEREMI); que las micros tenían una importante incidencia en la contaminación ambiental, siendo responsables del 43% del total de PM10 producido por fuentes móviles versus el 8% 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 haría lo operativo: el 7 de abril del 2003, mediante oficio N° 001 del gabinete presidencial, se dicta el instructivo presidencial que crea el "Comité de Ministros para el Transporte Urbano de Santiago". El comité estaba integrado por el Ministro de Transportes, quien lo preside, el Ministro de la Vivienda y Urbanismo, el Subsecretario de Transportes, el Intendente de Santiago, el Director de la CONAMA, el Secretario Ejecutivo de 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 comunicacionales 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 que ella debía ser una política emprendida por su gobierno, si se considera que su opción como Ministro de Obras Públicas fue por la inversión en autopistas urbanas —que incentivaban el uso del automóvil— y no en vías para el transporte público?

La literatura 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 del 2000 presentaba fuertes externalidades negativas, expresadas en la alta contaminación ambiental y acústica; alta tasa de accidentabilidad, lesiones y muertes; largos recorridos, ineficiencia en el gasto en combustible, incentivos perversos y mal servicio<sup>4</sup>. 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 habrían 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 10 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 indica que "el Presidente Lagos quería una reforma al sistema de transporte público". Otro Diputado agrega 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 traza en la cosa del 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

<sup>4</sup> Los críticos del Transantiago señalan que el anterior sistema de transporte, aparte de defectos, tenía también virtudes, entre las que se contaban: alta cobertura espacial, frecuencias que implicaban cortos periodos de espera para los usuarios, baja cantidad de trasbordos, flexibilidad para acomodarse a la demanda y que se autofinanciaba sin necesitar ningún subsidio directo del Estado (ver, por ejemplo, Briones 2009).



cursos, como el Museo de Bellas Artes". En la misma línea, se señala que llegó a la convicción 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 rol protagónico en el diseño del plan. Un testigo presencial relata el siguiente hecho: "me invitan 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 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 rol jugado por el Presidente es determinante no sólo 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 del 2003 ya era conocida como Transantiago (ver MTT 2003). A partir de ello, los hitos que marcaron el desarrollo inicial del Transantiago fueron: licitación de servicios de transporte troncales y alimentadores, en diciembre del 2004; la adjudicación del AFT, en abril del 2005; la contratación del Servicio de Información y Atención a Usuarios (ex CIG), en junio del 2005; y la partida de la primera fase del Transantiago, con el inicio de las operaciones de Concesionarios de Vías, AFT y ex CIG en agosto del 2005 (Díaz 2005).

Cuatro elementos de contexto recurrentemente aparecen 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.

a) La relación entre políticos y técnicos observada en el caso de la formulación del Transantiago parece replicar a 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 empoderaron 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 estaba 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 lo implementa en la calle". Otro experto entrevistado apunta que "el ministro 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, ésta 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 en base a ellos y que las decisiones políticas que se adoptaron no lograron comprender ni 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.

b) 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 por la capacidad de presión e influencia que habían alcanzado en el poder político.

El gremio del transporte público de personas mostraba alta 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 que en la licitación de 1998 el 97% de los oferentes postuló con la tarifa máxima y que el 76% 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 alta 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 a 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, *cnsl*, en bolsa, 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 eran bajísimos, 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 significativo".

La clara conciencia de sus intereses, su apego al *statu quo*, unido a su alta capacidad de presión e influencia sobre el poder político generaron 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 tú, 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 del 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 Segurida* 2003). El segundo comenzaría a desarrollarse a partir del sábado 10 de febrero del 2007, cuando en la calle habían sustancialmente menos microbuses de los que se requerían para dar inicio a la implementación del Transantiago.

c) El equipo que se estructuró para la formulación de la intervención enfrentó problemas y conflictos derivados de la institucionalidad creada, y, también, alta rotación<sup>5</sup>. Adicionalmente, el equipo estaba conformado inicialmente

<sup>5</sup> A Germán Correa, como Coordinador del Transantiago, lo sucedió Aldo Signorelli y luego desempeñaron el cargo, hasta el 2007, Rodrigo Urzúa, Isabel Guzmán, Danilo Núñez, Fernando

por 10 personas, el 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 roles que debían cumplir sus integrantes -más allá del Secretario Ejecutivo-, ni tampoco como 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).

Ello llevó al surgimiento de intensos conflictos en el seno del Comité. Uno de esos conflictos lo relata un miembro de él: "hubo problemas en esa etapa que tuvieron consecuencias posteriores, (porque) no quedó claro en la informalidad de estos sistemas cuál era el rol 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 ése fue un conflicto permanente hasta que salió Germán Correa".

Otro conflicto fue acerca del rol del Metro en el nuevo sistema de transporte capitalino y que enfrentó al coordinador del Transantiago y el presidente del Metro. Un miembro del Comité señala que el presidente del Metro "siempre jugó un rol 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 que el Metro entraba al Transantiago y ahí salió del Comité de Ministros, en el entendido que no podía jugar un doble rol de defender al 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

Promis y Silvio Albarán. Como subsecretarios de Transportes, entre el 2002 y el 2007, estuvieron Patricio Tombolini, Guillermo Díaz y Danilo Núñez. 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 escases y luego alta rotación en la conformación de los equipos técnicos que debían operativizar el proyecto.

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 tarifas del sistema de transporte donde se incluye al 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 estaba haciendo Correa era dar la pelea por el sistema integrado... después estaba agarrado Etcheberry con Bustamante, que significó la salida de Bustamante del Comité”.

Los continuos conflictos al interior del Comité, dada la frágil e ineficaz institucionalidad creada, en un contexto de fuerte pugnas con los gremios y de inestabilidad en los cuadros superiores e intermedios, delinearón un escenario adverso para la reforma y para el diseño técnico del plan. Uno de los importantes participantes 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”.

d) 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, en la idea de tener un proceso rápido de aprobación y de evitar que intereses corporativos pudieran desnaturalizar el sustento y 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, ... donde los Diputados de zonas donde habían paraderos siempre defendieron al micrero amarillo ... la colusión era tremenda ... (y) el financiamiento a las campañas por parte de los gremios también era significativo”. En el mismo sentido, un Diputado entrevistado comenta que las decisiones respecto del Transantiago radicarón

“absolutamente en el Ejecutivo, nunca intervino el Parlamento ... Salvo en el presupuesto en que se acordaron ciertos 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 radicarón claramente en el Ejecutivo” y que el rol 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 rol 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 faltó 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 comenta 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 (del 2007) viene la vuelta de chaqueta”.

La visión desde el Congreso y 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 claves para entender el proceso por el que transcurrió la 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 llegar 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 Diputado 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 era un plan que estaba hecho hasta el 2015, nunca se contempló que estuviese la infraestructura completa al inicio o que estuviesen el 100% 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 desafío de diseño espectacular 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 permitirían implementarlo.

Los contratos son recurrentemente señalados 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, las que establecían los requerimientos que los operadores de buses debían cumplir, los incentivos que tendrían, las garantías que debían entregar, 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 datos estaban prácticamente tirados con el gobierno de Lagos”.

Las primeras fases consistían en el ingreso de los buses nuevos, salían buses antiguos (entrevista a ex Subsecretario). Un ex Ministro apunta que “Lagos adelanta (fases), incorpora los buses articulados a mediados del 2005 ... lo que había que hacer era un show comunicacional, donde el emblema eran los buses articulados ... y al final los buses no podían pasar por (el paso bajo nivel de) Bandera, porque la calle no tenía el alto ... y hubo que hacer un hoyo para resolver ese problema, tampoco eran capaces de dar vuelta 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 tenías los sistemas de gestión de flota y pago de tarjetas (bip)".

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 chilenos cumplía exigencias distintas a los operadores internacionales, donde se les exigía a los operadores internacionales, por ejemplo, tener buses nuevos, aparcaderos nuevos en la ciudad, y a los operadores nacionales no se les exigía eso". Un ex Subsecretario entrevistado apunta que "después de esa movilización (del 12 y 13 de agosto del 2002) se generaron negociaciones que redundaron en la modificación de las bases de la licitación 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 buses insuficientes. Las bases que se establecieron para la primera licitación implicaban disponer de 5.200 buses, pero con esa cantidad no hubo postulantes -porque implicaba pérdidas para los potenciales operadores- y la nueva licitación se hizo con 4.200 buses, con una tarifa de \$380 sin subsidio, lo que permitió que existieran postulantes y luego adjudicaciones (Cámara de Diputados 2007: 702).

Los entrevistados coinciden que hubo informes advirtiendo que el plan no estaba en condición de implementarse para la fecha establecida como el inicio. 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% de los buses tenía instalado el sistema de pago y el sistema 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 buses con los que se tenía que partir ... también hubo un informe de Carabineros y de Metro ... por lo que agregamos 500 buses 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 les 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 buses necesarios era de 6.400 (Cámara de Diputados 2007: 717). Aún 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 buses" (Cámara de Diputados 2007: 570)<sup>6</sup>.

La fecha de inicio del Transantiago, de acuerdo con los contratos adjudicados, era el 26 de octubre del 2006, pero el inicio efectivo fue el sábado 10 de febrero del 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 del 2008, porque faltaban, básicamente, los sistemas de gestión de flota". Un ex Ministro entrevistado señala que "me entero que (el Ministro) ha postergado esto a febrero del 2007 y dije: es poco; y le dije al Ministro que 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: 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 los contratos, 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 del 2006, pero si lo entendemos por días hábiles se nos alarga al 10 de febrero del 2007"<sup>7</sup>.

El análisis de los contratos generó la conclusión al interior del gobierno que el aplazamiento del inicio para después del 10 de febrero implicaba pagar elevadas

<sup>6</sup> Uno de los entrevistados relata lo siguiente: "... entonces qué sucedió el 10 de febrero (del 2007), sacaron los buses, están las imágenes, yo mismo vi los aparcaderos, los helicópteros mostraban las imágenes en televisión 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".

<sup>7</sup> La postergación del 22 de octubre del 2006 al 10 de febrero del 2007 se oficializó mediante Resolución Exenta N° 1711/2006.

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 definido 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 que se evaluó es 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 renegó los 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 les hizo 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 conocí ni la Presidenta ni los ministros, salvo el Ministro de Transportes"<sup>8</sup>. 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. Ello, pues no se requería de un agudo sentido técnico ni preparación académica para aventurar las profundas deficiencias que el sistema presentaba y que hacían muy difícil, si no imposible, que

<sup>8</sup> En su declaración ante la Comisión Investigadora Oscar Guillermo Garretón, Presidente de Fundación Chile, señala que los informes eran de propiedad del Ministerio de Transportes y que no se sabe cómo los distribuía ese ministerio (Cámara de Diputados 2007: 488-489).

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 muy después del 10 de febrero del 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 rol 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. Así, entonces, el Ministro de Transportes se convirtió en el "Conductor del Gobierno" (ver *El Mercurio* 2007b).

Los entrevistados coinciden en señalar que el Ministro "era muy entusiasta con el proyecto"<sup>9</sup> (entrevista a miembros de los equipos), que "hasta cierto grado el equipo de la Coordinación del Transantiago se subyugó a él"<sup>10</sup> (entrevistas a miembros de los equipos), 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

<sup>9</sup> Un integrante de los equipos del Transantiago relata una reunión con el Ministro de Transportes: "yo tenía la sensación 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 la Presidenta está más convencida que nunca que tiene que partir, así que sigan a full en este tema'".

<sup>10</sup> Las entrevistas también señalan que la información acerca de la marcha del Transantiago se concentró en el Ministro, que los miembros de la Coordinación señalaban que "está prohibido informar, sólo se le informa al Ministro".

Ministro), que circulan 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 hicieron llegar documentos 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 en la Presidencia<sup>11</sup>.

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: "El ministro de Transportes dice que está todo listo, pero yo tengo la impresión que le falta. ¿Qué opinas tú?".

En la tensión que surge al interior del gobierno el Ministro de Hacienda apoya fuertemente al Ministro 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 postergación eran imposibles de asumir. Un ex Ministro entrevistado relata su conversación con el Ministro 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 pagarles 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 Presidencia 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

<sup>11</sup> 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 Presidencia 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'".

cambio de gobierno implicó un cambio 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 mega obras 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 en el proceso un grupo de técnicos empoderados juega un rol 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 la Presidencia: el Ministro de Hacienda. Así, consistentemente con los hallazgos de los casos de la modernización de la gestión pública y Plan AUGE (ver 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 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.

Ello, a su vez, implica que mientras una coyuntura —la de la elección presidencial de 1999— la hace escalar al tope de las prioridades políticas, otra coyuntura —el cambio de gobierno del 2006— la 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 permitan 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 involucren en el diseño de una iniciativa que había evitado premeditadamente su participación y, adicionalmente, carguen con los costos políticos de la decisión sobre un proyecto que estaba teniendo advertencias de fracaso.

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

El análisis también deja ver intensos conflictos en el proceso. En el ministerio de Germán Cortea el conflicto se da entre los impulsores de crecientemente más estrictas regulaciones—representados por el entonces Ministro y equipos técnicos transversales del gobierno— y 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 “infraestructuralistas”, 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— van siendo diseñadas, decididas y luego materializadas.

La elección presidencial de 1999, la conmemoración del bicentenario de la República, el deseo del luego presidente Lagos de llegar grandes obras modernizadoras al país, y la ausencia de otros proyectos de esa envergadura da un espacio para la síntesis entre ambas visiones. Así, 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 de contener o atenuar el conflicto, dada la influencia que el gremio tenía a 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 cuestiones altamente problemáticas que incidieron significativamente en los resultados 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 previo al 10 de febrero del 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 acerca del modo en que 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 bicentenario y que, en ese contexto, satisface las expectativas del presidente Lagos para ser incluida como una de las grandes obras que llegaría al país, que el diseño se va acomodando a satisfacer criterios —como disminuir el número de buses para hacer el negocio rentable— en vez de identificar alternativas que permitieran 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 insinúa 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 logran los resultados que se obtuvieron.

## Conclusiones e implicancias

Este capítulo 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 rol 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 van dando en torno al Transantiago. Mientras el presidente Lagos es el actor protagónico en su periodo, en el periodo siguiente la idea pasa a ser liderada por el Ministro sectorial, con un fuerte apoyo del Ministro de Hacienda. Son ambos ministros, además, quienes toman la decisión de implementación, a pesar de las recomendaciones de postergación.

Las razones que habrían impulsado al Ministro de Hacienda a la decisión de puesta en práctica del Transantiago el 10 de febrero se basaron en las consideraciones económicas y jurídicas, y desecharon opciones políticas de negociación. Las posibilidades de querrelas judiciales contra el gobierno por compensaciones por incumplimiento con los operadores a los que se les había 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 rol 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. Ello insinuaría que en este caso los tomadores de decisión se habrían comportado conforme lo predice el modelo de racionalidad limitada<sup>12</sup>.

Visto en perspectiva, el Transantiago ilustra un caso en el que un actor con poder suficiente impone una cierta intervención empoderada 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.

## Referencias

- ALLARD, PABLO. 2002. "Si el río suena... ya no serán piedras las que trae. Costanera Norte: mitos, verdades y lecciones de una autopista urbana", en *Revista Arit* N° 52, pp. 44-49. Santiago, Chile: Universidad Católica de Chile, Escuela de Arquitectura.
- BRIONES, IGNACIO. 2009. "Transantiago: un problema de información", en *Estudios Públicos* N° 116; pp. 37-91. Santiago, Chile: CEP.
- 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, Chile: Cámara de Diputados, Congreso de la República de Chile.
- CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP). 2010. Encuestas CEP/Programa de Opinión Pública. Estudios de Opinión Pública 1990-2000; en [www.cepchile.cl](http://www.cepchile.cl). Sitio web visitado en marzo del 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, Chile: CEPAL.
- CORREA, GERMAN. 2003. "Política y Plan de Transporte Urbano de Santiago, 2010", ppt; en [http://www.eclac.org/dmi/noticias/noticias/7/26637/Germ%C3%A1n\\_Correa\\_Chile.pdf](http://www.eclac.org/dmi/noticias/noticias/7/26637/Germ%C3%A1n_Correa_Chile.pdf). Sitio web visitado en febrero 2011.

<sup>12</sup> El modelo de toma de decisiones de racionalidad limitada ha sido 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 una 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 (ver Simon 1991).

- CORREA, GERMÁN. 2002. "Plan de Transporte Urbano de Santiago, 2010". Exposición de don Germán Correa Díaz, Coordinador General de Transporte de Santiago ante el Instituto de Ingenieros de Chile, el jueves 12 de septiembre del 2002.
- DÍAZ SILVA, GUILLERMO. 2005. "Transantiago en Marcha. Estado de Avance", ppt. MOPTT, Santiago. Abril de 2005; en sitio web <http://www.transantiago.cl/descargas/Seminario%20Municipalidades%20GD.%2015%20Abril%202005> ppt. Sitio web visitado en febrero 2011.
- DÍAZ, GUILLERMO; GÓMEZ-LOBO, ANDRÉS y VELASCO, ANDRÉS. 2004. "Micros en Santiago: de enemigo público a servicio público", en *Estudios Públicos* N° 96; pp. 5-48. Santiago, Chile: CEP.
- EL MERCURIO. 2007a. "Transantiago: ¿puede cambiar su mala imagen con un nuevo nombre?". Jueves 22 de noviembre del 2007.
- EL MERCURIO. 2007b. "El Conductor del Gobierno. Sergio Espejo, Ministro de Transportes". *Revista El Sábado*. Sábado, 20 de enero del 2007.
- GÓMEZ-LOBO, ANDRÉS. 2007. "Transantiago: una reforma en panne", en TIPS Trabajos de Investigación en Políticas Públicas N° 4. Santiago, Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- INSTITUTO LIBERTAD Y DESARROLLO. 2007. "Los errores del Transantiago", en Temas Públicos N° 809, 2 de marzo del 2007. Santiago, Chile: LyD.
- KINGDON, JOHN W. 1995. "Agendas, Alternatives, and Public Policy", 2<sup>nd</sup> edition New 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. Crónica "Procesan en masa a choferes de micro por bloquear calles". 27 de agosto del 2003.
- MAILLET, ANTOINE. 2008. "La gestación del Transantiago en el discurso público: hacia un análisis de políticas públicas desde la perspectiva cognitivista", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Web: <http://nuevomundo.revues.org/10932>. Sitio visitado en febrero 2011.
- MARDONES Z., RODRIGO. 2008. "Transantiago Recargado", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, N° 1; pp. 103-119. Santiago, Chile: Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile.
- MORANDE L., FELIPE y DOÑA, JUAN ESTEBAN. 2007. "Transantiago: el remedio que está matando al paciente", en TIPS Trabajos de Investigación en Políticas Públicas N° 5. Santiago, Chile: Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- MUÑOZ Y GSCHWENDER. Sin fecha. "Transantiago: Historia de dos ciudades". Mimeo. MITT, MINISTERIO DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES. 2003. Proyecto GEF TF 052724 Términos de Referencia. Coordinación General de Transportes de Santiago. Transantiago. 5 de enero del 2003.
- OLAVARRÍA, MAURICIO. 2012. "¿Cómo cambian las políticas públicas? Análisis de la formulación del Plan AUGE", en Olavarría Gambi, Mauricio, Editor, *¿Cómo se formulan las políticas públicas? Tomo 2. La Reforma de la Salud y el Plan AUGE*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- OLAVARRÍA, MAURICIO. 2010. "La formulación de la política pública: lo que revela el caso de la modernización de la gestión pública", en Olavarría Gambi, Mauricio, Editor, *¿Cómo se formulan las políticas públicas? Tomo 1. La Modernización de la Gestión Pública*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- QUIJADA, RODRIGO; TIRACHINI, ALEJANDRO; HENRIQUEZ, RODRIGO; 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. Sitio Web: [http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Reporte\\_Transantiago.pdf](http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Reporte_Transantiago.pdf). Sitio visitado en febrero 2011.
- SANHUEZA, RICARDO y RODRIGO CASTRO. 1999. "Conduciendo el transporte público: la licitación de recorridos en Santiago", en *Revista Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, Vol 3, N° 1; pp. 217-230. Santiago, Chile: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- SIGNORELLI BONOMO, ALDO. 2004. "El Nuevo Sistema de Transporte Público de Santiago", en Seminario Administrador Financiero de Transantiago (AFT), 21 de abril del 2004, Hotel San Francisco, Santiago, Chile.
- SIMON, HERBERT A. 1991. "Bounded rationality and organizational learning", en *Organization Science*, Vol. 2, N° 1; pp. 125-134. Maryland, Estados Unidos: Institute for Operations Research and the Management Sciences.
- STEIN, ERNESTO, MARIANO TOMMASI, KOLDO ECHEBARRÍA, EDUARDO LORA, MARK PAYNE, Coordinadores (2006), *La política de las políticas públicas*. Washington DC: BID, Planeta.