



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL

**FACTORES DETERMINANTES POLÍTICOS E INSTITUCIONALES EN  
EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES DE  
TRANSANTIAGO, PERÍODO 2000 – 2004”**

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE  
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**ÁLVARO RODRIGO HENRÍQUEZ AGUIRRE**

PROFESOR GUIA:  
RAÚL ENRIQUE O’RYAN GALLARDO

MIEMBROS DE LA COMISION:  
MARÍA PÍA MARTIN MUNCHMEYER  
ENRIQUE ISAAC PARIS HORVITZ

SANTIAGO DE CHILE  
2013

## RESUMEN

El presente estudio de caso pedagógico (teaching case), analiza desde una perspectiva político institucional el proceso de toma de decisiones en la etapa de diseño del Transantiago, política pública de modernización del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago.

La metodología de análisis consiste en una investigación cualitativa, de caso único, de carácter exploratorio y descriptivo, basada en un análisis documental y en la realización de entrevistas, cuya muestra ha sido seleccionada bajo criterios del investigador, siguiendo el marco conceptual de la investigación y cerrando el proceso hasta la saturación de información. Es decir, se construye un mapa de stakeholders y se realizan 6 entrevistas semi estructuradas a actores estratégicos, partícipes del proceso institucional y de toma de decisiones, escogidos a partir de la confección de este mapa de actores y sus influencias. Se realiza un análisis de contenido cualitativo de los datos aportados por las entrevistas. El análisis se estructura sobre marcos conceptuales derivados del neo institucionalismo y del proceso de toma de decisiones.

El objetivo principal del estudio y que se vincula directamente con la pregunta central de esta investigación consiste en determinar ¿cuáles son los factores institucionales y políticos claves en el proceso de toma de decisiones del diseño de Transantiago? A partir de esta interrogante se desarrolla un análisis de aspectos tales como duplicidades de liderazgos, adecuada o precaria institucionalidad, poder presidencial ante la toma de decisiones, entre otros.

El objetivo de este análisis consiste en describir y analizar un caso extremo de diseño de política pública, en este caso en transporte público, exponiendo las variables que determinan cuestionamientos a la toma de decisiones e institucionalidad, de manera que sirva como insumo, y en lo posible aprendizaje, para futuros procesos de diseño de políticas públicas. Los objetivos específicos consisten en caracterizar desde una visión de contexto político e interinstitucional la decisión de desarrollar esta política pública; identificar los factores determinantes que influyeron en el proceso de toma de decisiones, en el período 2000-2004; analizar las contradicciones, discusiones y diversidad de puntos de vista de los diversos stakeholders, acerca de los elementos estructurales más importantes del modelo de política pública propuesto, en su formulación; y finalmente, analizar el equilibrio de la perspectiva técnica y política, al momento de diseñar esta política pública.

La investigación cualitativa permite en su desarrollo, ir relevando los aspectos centrales del proceso dados por los objetivos antes mencionados. Esta opción metodológica permite analizar en profundidad un fenómeno específico y develar intenciones, ideas y conflictos de una manera más clara, detallada y profunda que la investigación cuantitativa. Para ello, se identifican distintas dimensiones de análisis, coherentes con los objetivos específicos, tales como la voluntad política, los insumos técnicos y políticos, los factores institucionales en la toma de decisiones, la convicción y claridad de los elementos de la política, las contradicciones y diversidad de puntos de vista e intereses sectoriales, el nivel de fragmentación y atomización de la institucionalidad; y finalmente, la convivencia político-técnica ante un problema de la envergadura del sistema en análisis.

Las conclusiones principales del estudio se refieren a la relevancia del contexto político, que deriva en un modelo decisional hiper presidencialista, exacerbado por la decisión de no generar una adecuada institucionalidad para enfrentar esta política pública. Asimismo, se concluye que el modelo de gestión adoptado, basado en la coordinación de actores e instituciones, además de la obvia y necesaria aunque no siempre presente, capacidad de gestión y continuidad del proceso, no se sustentó en un enfoque sistémico integrado, en que los intereses y objetivos sectoriales se sometieran al objetivo mayor; ni en una adecuada comprensión de la relevancia de los efectos e impactos de esta política sobre la población.

Se concluye además que el factor determinante del proceso de toma de decisiones, corresponde a la precariedad institucional, como causa principal de los problemas de diseño e incluso de posterior implementación de esta política pública. Las asimetrías de información con que cuenta el proceso decisional, la multiplicidad de actores y por tanto diversidad de agendas e intereses, las diferentes instrucciones presidenciales no necesariamente alineadas entre sí, ni bajo un enfoque sistémico e integral, permiten sustentar esta conclusión.

En consecuencia, y a partir de constatar la carencia de una autoridad que planifique, coordine y administre el transporte de la ciudad, al menos, de manera global e integral, en este estudio se recomiendan, a nivel de enunciados, opciones de nuevos diseños institucionales no necesariamente excluyentes, que van desde (i) establecer un gran Pacto Político – Social, que genere los consensos suficientes sobre la ciudad y el transporte que se quiere; (ii) la generación de la Autoridad Metropolitana del Transporte; (iii) la creación de una Comisión de Transporte de la ciudad de Santiago, como organismo regulador y propositivo, con autonomía del poder político.

A MIS HIJOS DIEGO, MAITE Y FRANCISCA, A QUIENES DEDICO ESTE TRABAJO.

A LA XIME, POR ACOMPAÑAR.

A MIS HIJOS, POR ILUMINAR.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE TRABAJO, POR AGUANTAR.

A LOS COMPAÑEROS DEL MGPP, POR ALIVIANAR.

A LOS PROFES, POR TRASPASAR.

A RAÚL O'RYAN, POR ACOGER.

Y, A LA MARÍA PÍA, POR ORIENTAR..... Y ALENTAR!.

MUCHAS GRACIAS!!!

## TABLA DE CONTENIDO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
1.1	METODOLOGÍA.....	6
1.2	ANÁLISIS CUALITATIVO.....	8
1.3	INSTITUCIONALIDAD Y TOMA DE DECISIONES.....	10
1.4	ESTRUCTURA DEL INFORME .....	15
<b>2</b>	<b>ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE ESTUDIO .....</b>	<b>17</b>
2.1	CONTEXTO GENERAL.....	17
2.2	CONTEXTO INSTITUCIONAL.....	20
2.3	ANTECEDENTES TÉCNICOS.....	24
<b>3</b>	<b>ANÁLISIS E INTERPRETACIONES .....</b>	<b>28</b>
3.1	GENERACIÓN DE CATEGORÍAS DE ANÁLISIS .....	28
3.2	ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS .....	30
3.3	CONCLUSIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.....	43
<b>4</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>50</b>
<b>5</b>	<b>ANEXOS.....</b>	<b>52</b>
5.1	DISEÑO DE PAUTA DE ENTREVISTAS .....	52
5.2	DESCRIPCIÓN INSTITUCIONAL .....	55
5.3	SELECCIÓN DE ENTREVISTADOS.....	63
5.4	MODELO DE ANÁLISIS DE ENTREVISTAS. ANEXO DE CITAS .....	64

## 1 INTRODUCCIÓN

Este estudio describe y analiza el proceso institucional y de toma de decisiones de Transantiago. Es decir, aquel proceso que comprende el establecimiento de agenda y diseño, desde una perspectiva político institucional, de la política pública vinculada al actual sistema de transporte público de la ciudad de Santiago. Concretamente el análisis se concentra en el período comprendido entre los años 2000, que es cuando se toma la decisión de impulsar esta reforma de manera concreta, y el año 2004 que es cuando se consolida y finaliza el diseño político – técnico e institucional de la misma. A juicio del autor, este proceso no ha sido anteriormente analizado desde la perspectiva decisional e institucional que aquí se desarrolla.

El objetivo del presente estudio, consiste por tanto, en describir y analizar un caso extremo de diseño de política pública, en este caso en transporte público, exponiendo las variables que determinan cuestionamientos a la toma de decisiones e institucionalidad, de manera que sirva como insumo, y en lo posible aprendizaje, para futuros procesos de diseño de políticas públicas. En consecuencia, el análisis se centra en la génesis y diseño estructural de la componente política e institucional en torno a la cual se sustentó su implementación, más que en los aspectos técnicos, cuyos análisis han sido materia de un sinnúmero de trabajos (ver por ejemplo Cámara de Diputados, 2007; CIPER Chile, 2007 a, b y c; MOPTT, 2005; Cruz, 2002; entre otros ).

Los objetivos específicos consisten en caracterizar desde una visión de contexto político e interinstitucional la decisión de desarrollar esta política pública; identificar los factores determinantes que influyeron en el proceso de toma de decisiones, en el período 2000-2004; analizar las contradicciones, discusiones y diversidad de puntos de vista de los diversos stakeholders, acerca de los elementos estructurales más importantes del modelo de política pública propuesto, en su formulación; y, analizar el equilibrio de la perspectiva técnica y política, al momento de diseñar esta política pública

Se trata en definitiva, de un análisis del proceso institucional y de toma de decisiones, el cual se desarrollará a partir de una investigación cualitativa sobre dicha experiencia de gestión pública, con especial énfasis en el análisis de actores relevantes.

### 1.1 Metodología

El presente Estudio de Caso, corresponde a un teaching case respecto del proceso de Toma de Decisiones político – técnicas e institucionalidad, que derivaron en el diseño y posterior implementación del actual sistema de transporte público de la ciudad de Santiago, Transantiago.

El marco conceptual escogido para el análisis, guarda relación con materias de análisis cualitativos, institucionalidad y de los procesos de toma de decisiones al interior de dicha institucionalidad.

El enfoque cualitativo permite la construcción de un relato o narración sobre la experiencia singular que interesa al investigador, y a la vez, desarrolla un análisis de la práctica en relación a las preguntas que se desean responder. La investigación cualitativa se caracteriza por la gran

cantidad de información que recoge, proveniente en muchos casos, de varias fuentes: observaciones, entrevistas, preguntas abiertas de cuestionarios, etc.

Para efectos de la construcción de este análisis, así como de la formulación y respuesta de las preguntas claves, se recurrirá a entrevistas semi-estructuradas con actores relevantes previamente identificados. Esto implica la formulación de preguntas sin esquema fijo de categorías de respuestas, controlando de esta forma el ritmo de la entrevista en función de las respuestas de estos actores, pudiendo alterar el orden y forma de las preguntas y añadir nuevas interrogantes. Por ello, “el énfasis metodológico no está puesto principalmente en las preguntas que se formulan, sino en la singularidad y sobretodo en la calidad y libertad de las respuestas que se desean obtener”. (Baeza, 1999).

El diseño de entrevistas ha implicado en primer lugar, desglosar la pregunta de investigación, así como los objetivos general y específicos en distintos conceptos o categorías derivadas de las respuestas de los entrevistados, de las cuales a su vez se desprenden una serie de sub categorías o propiedades de dichos conceptos, sean estas descriptivas o de relación. Por lo tanto, en este diseño cualitativo, las preguntas de investigación y objetivos guían el estudio orientando la comprensión del problema de investigación.

El análisis de las respuestas obtenidas se realiza a partir de un análisis de contenido, que conduce a una descripción e interpretación fundada, respecto de lo expresado por los entrevistados. El análisis de contenido se entiende como el “conjunto de métodos y técnicas de investigación destinados a facilitar la descripción e interpretación sistemática de los componentes semánticos y formales de todo tipo de mensaje, y la formulación de inferencias válidas acerca de los datos reunidos” (Krippendorff, 1990).

El análisis de contenido, permite introducir clasificaciones y efectuar comparaciones entre la información obtenida, además de formular inferencias acerca del emisor y de los receptores así como del contenido o significado latente del mensaje (Pérez Serrano, 2002).

Por lo tanto, la información recogida se agrupa en categorías, es decir, segmentos de información similares, con el fin de poder realizar comparaciones y posibles contrastes. Esta agrupación permite reducir la cantidad de información a un menor número de unidades analíticas y por tanto permite la construcción de un mapa cognitivo para comprender mejor las percepciones manifestadas por los actores claves. Las categorías son establecidas luego de recoger la información, basadas en los temas o áreas que se priorizarán en el estudio (Strauss &, Corbin, 2002). Cabe destacar por lo tanto, que no existen categorías a priori, previas a la investigación. Si bien existe alguna idea previamente desarrollada y que se ha tenido en mente en el proceso de formulación de categorías, es básicamente en función de conocimientos previos del problema y que se ven reafirmados explícitamente a partir de las entrevistas propias del presente desarrollo. En definitiva, las categorías que han de conceptualizar las inferencias que arroje el estudio emergen directamente de la información recogida en el mismo.

El análisis de contenido por tanto corresponde a una técnica tendiente a explicar y sistematizar el contenido de los mensajes comunicativos y la expresión de ese contenido con ayuda de indicios cuantificables o no. Todo ello con el objetivo de efectuar deducciones lógicas justificadas concernientes a la fuente – el emisor y su contexto – o eventualmente a sus efectos (Arévalo, 2001).

La metodología seguida implica por tanto, levantar unidades de registro o expresiones textuales extraídas de las respuestas de los entrevistados (ver Anexo de Citas). La unidad de registro puede considerarse como la parte de la unidad de muestreo que es posible analizar de forma aislada (Arévalo, 2001). Conforme a dichos registros relevantes, se busca establecer concurrencias o divergencias respecto de otros registros asociados a igual concepto. En este proceso de revisión recurrente, es decir, de revisión de segmentos de datos o unidades de registro y de volver a revisar las unidades extraídas en la iteración previa, comparando constantemente entre ellas, se han de generar más categorías o consolidar las ya reveladas.

La categorización según Bardin (1996), “es una operación de clasificación de elementos constitutivos de un conjunto por diferenciación, tras la agrupación por analogía, a partir de criterios previamente definidos”. El criterio de clasificación puede ser de categorías temáticas, lo que implica buscar lo que cada uno de ellos tienen en común con los otros (Arévalo, 2001).

Es así como al momento de analizar las distintas entrevistas semi estructuradas, es decir, que siguen cierto patrón o derrotero de preguntas, pero que resultan versátiles y funcionales a las respuestas, se codificaron unidades de registro sin interpretación aún sino que con el único fin de establecer patrones coincidentes y/o divergentes de conceptos estratégicamente develados. Si se presentan concurrencias, se induce en una categoría común. Ante las divergencias, es decir si son distintos, se crea una nueva categoría. Este proceso es el denominado de “comparación constante”

Los resultados principalmente se han de enfocar en el análisis crítico del manejo del Proceso, considerando que a partir de este enfoque se ha logrado contextualizar la situación del proceso de toma de decisiones, y previamente se ha entregado un análisis de los actores relevantes en tanto experiencias y relevancias para el proyecto.

*Marco  
METODOLÓGICO -  
CONCEPTUAL*

- *Estudio de Caso (Teaching Case) respecto de Institucionalidad y Proceso de Toma de Decisiones.*
- *Análisis Cualitativo orientado según la pregunta de investigación y los objetivos específicos.*
- *Análisis institucional. Mapa de stakeholders.*
- *Entrevistas semi estructuradas a actores relevantes del proceso institucional y de toma de decisiones*
- *Análisis de contenido y categorización de la información*

## **1.2 Análisis Cualitativo**

Las metodologías de análisis y obtención de aprendizaje a partir de “buenas o malas prácticas” tienen dos posibles formas de acercamiento (Barzelay y Cortázar, 2004). Primero, analizar en qué medida la práctica logró los resultados propuestos; y segundo, analizar cómo funcionó la práctica y también por qué funcionó (o no). El primer tipo de análisis corresponde a la disciplina de la evaluación de impacto. El segundo, en cambio, al terreno del análisis de las prácticas. El camino metodológico propuesto en este estudio, corresponde al segundo tipo de análisis, ya que sólo resulta posible aplicar los aprendizajes sobre una política pública en un contexto distinto, si se



logra comprender previamente cómo y por qué la política pública logra desarrollarse y funcionar en su contexto original. Es decir, en este caso se ha escogido un caso extremo de política pública, de manera de desarrollar el análisis de una, al menos, cuestionada práctica de diseño y posterior desarrollo.

Ahora bien, considerando los distintos contextos en que se han de formular e implementar las políticas públicas, el problema va más allá de una simple replicación o copia sino más bien en una extrapolación, es decir, aplicar las conclusiones a las que se llega sobre una política pública en su contexto original, a otro distinto (Bardach, 2004). El conocimiento y comprensión de los factores que hacen posible un positivo o negativo funcionamiento resulta indispensable para argumentar sobre su posible funcionamiento en un contexto donde dichos factores pueden estar o no presentes.

Lo que se propone a partir de distintos fundamentos teóricos y conceptuales vinculados a la institucionalidad y toma de decisiones, es transitar respecto de una investigación desde el interés intrínseco de distintas experiencias singulares al interés por responder interrogantes generales acerca del comportamiento y los procedimientos de esas distintas experiencias singulares. Transitar del análisis de los discursos oficiales a los de los actores involucrados como fuente de información sobre los procesos desarrollados. Transitar del análisis de la acción generada como consecuencia de los intereses particulares de cada actor, hacia el análisis de la acción observada como resultado de intereses e interpretaciones divergentes entre los actores. En definitiva, pasar del énfasis en la evaluación de resultados al énfasis en el análisis de los procesos que explican y determinan el desarrollo y funcionamiento de una política pública.

Desarrollar esa transición de enfoques, permite desarrollar las capacidades para el desarrollo de la investigación cualitativa acerca de gestión y políticas públicas, generando conocimiento y lecciones que permiten orientar futuros emprendimientos de este tipo.

Instrumentos que van desde la entrevista narrativa, el método narrativo y el método de análisis funcional, difieren de los utilizados en metodologías cuantitativas.

En función a lo anterior, y de acuerdo al conocimiento extraído a partir de este tipo de investigación, surgen las lecciones y argumentos propositivos respecto del quehacer de los tomadores de decisión sociales para el desarrollo de mejores prácticas en el ámbito de las políticas públicas. Dado que los argumentos propositivos han de fundarse en los explicativos, se han de extrapolar enseñanzas de un contexto determinado a otro distinto, lo que obviamente no deja espacio a la reiteración automática e ineficaz de prácticas que incluso hayan sido bien evaluadas.

Este trabajo se concentra en el carácter procesual, más que en los atributos, características y resultados de las políticas, no obstante esos aspectos han de tenerse presentes para este enfoque de procesos. Tanto es así que la hipótesis central de este desarrollo, o dicho de otro modo, la hoja de ruta para efectos del análisis de la política pública específica corresponde a la lógica de los procesos, ante una inadecuada institucionalidad.

*“Sólo resulta posible aplicar los aprendizajes sobre una política pública en un contexto distinto, si se logra comprender previamente cómo y por qué la política pública logra desarrollarse y funcionar en su contexto original”*

*“Se propone pasar del énfasis en la evaluación de resultados, al énfasis en el análisis de los procesos que explican y determinan el desarrollo y funcionamiento de una política pública”*

### 1.3 Institucionalidad y Toma de Decisiones

En el presente trabajo se propone la teoría económica institucional de North, D. (1920- )<sup>1</sup> como marco teórico y conceptual de análisis, específicamente a partir de su obra *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, publicada en 1990, ya que nos ofrece una aproximación al entendimiento y tratamiento de las distintas formas de interacción humana, en el marco general de unas “reglas del juego” establecidas, que influyen positiva o negativamente en el desarrollo de políticas públicas (North, 1990; 2005).

En lo fundamental destaca la existencia de una corriente contemporánea de las ciencias sociales, denominada neo institucionalismo, que aborda la historia como un proceso de cambio institucional continuo en el que, desde la división más elemental del trabajo hasta la constitución de los Estados modernos, se han establecido cuerpos cada vez más complejos de rutinas de comportamiento o reglas del juego, las cuales surgen para reducir la incertidumbre en la interacción de los entes sociales y que carecen a priori de información sobre el posible comportamiento de los otros. La repetición durante periodos prolongados de estas rutinas constituye el mundo de las instituciones. O como lo plantea North:

*“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico”* (North, 1990)

El planteamiento de North se basa en el análisis respecto de por qué unos entramados institucionales son eficientes para promover el desarrollo económico mientras otros no. En dicho análisis vincula las instituciones con el desempeño de la economía, articulando una teoría de las instituciones útil no sólo para el análisis político, sino también para reflexionar acerca de la relación entre régimen político y estructura económica.

Para North, la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros dificulta la capacidad de los entes sociales, o mejor dicho de las organizaciones, para cumplir los fines que socialmente se les

---

<sup>1</sup> “Economista estadounidense, profesor en la Washington University de St. Louis, Missouri. Obtiene el Premio Nobel de Economía en 1993, compartido con Robert W. Fogel por haber renovado la investigación de la historia económica aplicando la teoría económica y métodos cuantitativos para explicar el cambio económico e institucional. En todo el proceso de su pensamiento va adquiriendo cada vez más trascendencia el concepto de institución que finalmente se convierte en la clave explicativa de la evolución y el desarrollo económico. Douglass North se convierte así en uno de los pioneros del neoinstitucionalismo al que aporta su esquema teórico más comprehensivo y coherente” [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

ha atribuido, reflexión clave al momento de analizar por ejemplo, el proceso y desarrollo de políticas públicas. Es por ello que tiene que dedicar parte de sus recursos en averiguar cómo se comportarán tanto el entorno natural como el entorno social, esto es, los llamados costos de transacción del intercambio social. Se trata de costos derivados de deficiencias y asimetrías de información que poseen las organizaciones sobre el entorno en el que se desarrollan. Las rutinas institucionales existen fundamentalmente para reducir estos costos. *“Las instituciones proporcionan una infraestructura que sirve a los seres humanos para crear orden y reducir la incertidumbre.”* (North, 1990). En el caso bajo análisis, y como se verá más adelante, las asimetrías de información con que cuenta el proceso decisional, constituyen uno de los factores determinantes del proceso y por tanto del análisis institucional del mismo.

Ahora bien, para abundar en materias de neo institucionalismo, es necesario destacar que la evolución de esta corriente presenta una gran diversidad de componentes, que se distinguen en tanto postulan hacia una mayor o menor capacidad del Estado para elevar el bienestar general a través de cambios institucionales; la incorporación al análisis de cuestiones éticas y de valoración social; el control social como medida de equilibrio ante el sistema económico; y, la fundamentación estadística de la economía institucionalista, componente precursora de la econometría.

En definitiva, es posible afirmar (Urbano et al, 2005) que en términos generales, la escuela institucionalista comparte el interés por el análisis de las instituciones, su evolución y el cambio institucional, así como la preocupación por el estudio de los problemas sociales y económicos desde una perspectiva crítica y con vistas a una propuesta de reforma social.

Es así como el Neo institucionalismo, se ha orientado también a la política, y se centra en la problemática del capitalismo dirigido, otorgándole a la tecnología y las instituciones una mayor relevancia que al valor del mercado.

Asimismo, la nueva Economía Institucional, abarca una gran variedad de corrientes desde la economía del derecho, que analiza los costos de transacción y los derechos de propiedad; hasta la nueva historia económica como un proceso de evolución de las instituciones. Es precisamente de esta última escuela, el neo institucionalismo, desde donde surge como el autor más representativo, Douglass North.

North plantea a las instituciones, como los pilares fundamentales del desempeño económico en el largo plazo, distinguiendo entre instituciones formales e informales y analizando el modo en que éstas se aplican y evolucionan. Las instituciones formales comprenden las leyes, los reglamentos y los procedimientos gubernamentales, mientras que las informales incluyen las ideas, las creencias, las actitudes y los valores de las personas, o sea la cultura de una sociedad determinada. Utiliza un marco analítico que *“es una modificación de la teoría neoclásica, conservando el supuesto básico de escasez, y por consiguiente de la competencia, al igual que las herramientas analíticas de la teoría microeconómica. Pero a su vez añade la dimensión tiempo”* (North: 1993b:2).

Las organizaciones u organismos estarán constituidas *“por grupos de individuos unidos por un propósito común con el fin de lograr ciertos objetivos. Entre éstas, se incluyen las políticas (por ejemplo, los partidos políticos, el senado, entre reguladores, etc), las económicas (por ejemplo: empresas, sindicatos, ONGs, etc.) las sociales (por ejemplo: iglesias, clubes, asociaciones deportivas) y las educativas (por ejemplo: escuelas, universidades, etc.)”* (North, 1993).

Así pues, la teoría planteada por North pretende explicar no sólo cómo las instituciones y el cambio institucional afectan el desarrollo económico y social, sino que cualquier análisis que se haga desde una perspectiva económica, requiere conocer los factores políticos, sociales y culturales que establece su dinámica institucional, lo que implica estudiar el sistema de toma de decisiones. (North, 2005). Es presente estudio se hace cargo, en parte, precisamente de este requerimiento.

Por lo tanto, la aplicación directa de estos postulados en las Políticas Públicas, se relaciona con la interacción entre instituciones (“reglas del juego”) y organizaciones (“tomadores de decisión”). Así pues, el tomador de decisión como agente responsable y catalizador de la política pública estará condicionado por los factores de entorno, formales como informales, y será el encargado de implementar las normativas y reglamentaciones, así como las normas informales fruto de su aprendizaje y del proceso de socialización, contando por cierto con la influencia del resto de la organizaciones políticas, económicas y sociales. Estas distinciones son claves en el caso que nos ocupa. En efecto, como se discute más adelante para el proceso de diseño del Transantiago, se genera una dinámica propia y bastante precaria de interacción de reglas del juego y toma de decisiones, producto de la subestimación de la importancia y relevancia del marco institucional para la formulación de políticas públicas.

El análisis de la interacción entre la normatividad jurídica que sustente un adecuado procedimiento y la institucionalidad eficaz, es una reflexión indispensable y tiene como propósito, sostener que el sistema jurídico no se mueve sin el órgano de autoridad destinado en aplicarlo. Resulta evidente entonces, que la creación de una institución novedosa y procedimientos adecuados son indispensables.

En relación a las políticas públicas, destaca el hecho que, ya sea en su fase de formulación, implementación y/o evaluación, se enfrenta al sector público con una serie de problemáticas y contradicciones vinculadas a la toma de decisiones. De hecho, una de las oposiciones binarias más estructurales y recurrentes que pueden ser analizadas desde esta perspectiva, es aquella relacionada con el carácter de Agencia y/o Estructura, que enfrenta a los tomadores de decisión a mayores o menores grados de autonomía o restricciones al individuo, desde el punto de vista intelectual, valórico, cultural, político e institucional.

La dualidad entre Agencia y Estructura, está presente y es distinguible en cualquier análisis de la teoría sociológica moderna. La agencia se vincula a conductas, acciones, e intenciones de los actores sociales. Estructura se refiere a aquellas prácticas que producidas por los individuos o instituciones constriñen a los actores al mismo tiempo que le entregan recursos para su actuación.

Esta dualidad, que para muchos autores corresponde a una relación dialéctica no resuelta (Zunino, 2000; Sen, 2000; y Archer, 1998) y que incluso para la teoría estructuralista (Giddens, 1984, citado por Zunino, 2000) se presenta como un proceso dinámico que involucra al agente y a la estructura social en una relación de interdependencia en términos de espacio-tiempo, implica la necesidad de determinar hasta dónde el ser humano se estructura en formas fuera de su propio control y en qué medida las personas poseen las habilidades y posibilidades para incidir en esas estructuras (Mc Anulla, 2002).

En este sentido resulta interesante analizar cuál de estas perspectivas debiese dominar el proceso de, por ejemplo, formulación de políticas públicas (fijación de agenda; formulación y diseño; y, toma de decisiones). Una vez más, este es un tema central en el Transantiago, donde a partir del análisis se observa que una perspectiva exacerbada de agencia, se contrapone negativamente con

la necesidad de mayor relevancia e importancia de un enfoque estructuralista vinculado al adecuado marco institucional necesario para el desarrollo de esta política pública. Las reglas del juego informales y, por tanto, los grados de incertidumbre pesan sobre las reglas formales o grados de certezas para efectos de la toma de decisiones.

La premisa central de este estudio, y coherentemente con la Teoría de North, otorga una mayor relevancia a la estructura o al marco institucional, sobre todo en lo que respecta a las primeras fases del ciclo de las políticas públicas, donde la capacidad desarrollada en las personas para lograr las metas que se proponen, consecuentemente con sus propias elecciones y decisiones (perspectiva de Agencia), se enfrenta a la ineludible necesidad de los actores de cambiar sus entornos y por tanto generar escenarios institucionales ad hoc para los objetivos planteados.

Wayne Parsons (2007), describe también el proceso de toma de decisiones en políticas públicas y agrupa las disciplinas para dicho análisis básicamente en cinco grandes categorías: Poder; Racionalidad; Elección pública; Enfoque institucional; Enfoque informativo y psicológico. Desde el punto de vista del análisis bajo el enfoque institucionalista, es decir, en el que se confiere a la estructura institucional formal e informal gran relevancia al momento de la toma de decisiones en políticas públicas, Parsons alude a la Teoría del Agente – Principal que concibe la toma de decisiones como un proceso vinculado a los cálculos de la implementación y la observancia considerando la interacción tipo, entre compradores y vendedores, cuya compleja relación desarrollada bajo la Economía de Costos de Transacción, es la selección de instituciones (mercados o jerarquías). El punto clave en la teoría del agente-principal como modelo de toma de decisiones públicas o políticas es que postula que, cuando los actores están tomando decisiones, una importante dimensión de la elección son las modalidades institucionales disponibles en determinada situación.

En un sentido más político que económico, es decir, en un contexto de relaciones Estado – Sociedad, los factores institucionales cumplen 2 funciones principales: afectan el grado de poder que detentan los actores sobre la toma de decisiones y sus impactos; y, la posición institucional de los actores influye en la definición de sus intereses, responsabilidades y relaciones.

El acento en el aspecto institucionalista significa que el análisis de la formulación de políticas públicas implica tomar en cuenta la forma en que la configuración de intereses e ideas dentro de un contexto institucional moldea y determina cómo se lleva a cabo la formulación de las políticas. Lo anterior tiene directa relación con el caso de Transantiago, donde la institucionalidad instalada no logra equilibrar y dirimir adecuadamente entre los distintos intereses y agendas de los actores principales del proceso, complejizando e incluso paralizando muchas veces la toma de decisiones.

Finalmente y siguiendo con el análisis de los procesos decisionales, surge un planteamiento bastante atinente al presente estudio, y que corresponde al de Lahera, E. (2002). El autor contempla 3 modelos decisionales para la formulación de políticas bajo la lógica del poder ejecutivo imperante en Chile, en el período de análisis:

**Cuadro N°1: Modelos Decisionales**

MODELOS DECISIONALES			
	FORMALISTA	COMPETITIVO	COLEGIADO
<b>Descripción</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La información fluye desde cada jefe ministerial y asesor.</li> <li>• Se definen roles y áreas claramente delimitadas y cada encargado sólo informa aquello que le corresponde.</li> <li>• Los jefes reciben la información de sus unidades</li> <li>• No se estimula la comunicación entre equipos ni se intenta una toma de decisiones colegiada.</li> <li>• El Presidente se apeg a los procedimientos y no salta a niveles inferiores, y es este último quien toma la responsabilidad por la síntesis de los insumos recibidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente estimula deliberadamente la competencia y conflicto entre los jefes ministeriales, dándoles tareas que se superponen y que encierran un grado de ambigüedad.</li> <li>• Existe poca comunicación entre los asesores.</li> <li>• El presidente puede bajar de niveles y pedir directamente información o evaluación de una política.</li> <li>• Se fuerza al Presidente a ser la última cabeza que recibe la información y que sea la última instancia de decisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El presidente es el centro en una rueda que conecta a los asesores y jefes ministeriales</li> <li>• Los asesores forman un equipo colegiado y se involucran en la solución de los problemas</li> <li>• La información se recibe desde puntos más bajos de la burocracia.</li> <li>• Los asesores funcionan como filtros para el presidente; más bien lo hacen como un equipo de debate que busca obtener una mejor resolución del problema mediante el enriquecimiento y la confrontación de variadas perspectivas</li> <li>• Los asesores son estimulados a actuar como generalistas más que como especialistas de un campo</li> <li>• Hay una atmósfera informal que estimula la expresión franca de puntos de vista y evita el juego de diferentes status de los participantes</li> <li>• Puede haber superposición de tareas y también bajarse a escalones más bajos de la jerarquía.</li> </ul>
<b>Aspectos positivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fuerza a un análisis más completo</li> <li>• Preserva tiempo para las decisiones más relevantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pone al que toma las decisiones en la corriente principal de la información.</li> <li>• Tiende a generar soluciones que son políticamente factibles y burocráticamente posibles de realizar.</li> <li>• Genera más ideas debido a la competencia y está más abierta a ideas del exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca lograr lo óptimo y lo realizable.</li> <li>• Involucra en la red de información y en la información de un trabajo de equipo</li> </ul>

Aspectos negativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La jerarquía puede distorsionar la información y las presiones políticas y de la opinión pública.</li> <li>• Hay una tendencia a responder lenta o inapropiadamente a la crisis.</li> <li>• Enfatiza lo óptimo.</li> <li>• No estimula el conflicto abierto ni la negociación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pone una gran demanda sobre el tiempo y la atención del que toma las decisiones.</li> <li>• Expone al presidente a una información sesgada o parcial, pueden bajarse los niveles óptimos.</li> <li>• Tendencia a que la competencia agravada estimule el privilegio de los planes personales.</li> <li>• Deterioro personal, agotamiento, alta rotación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pone demandas sustanciales de tiempo y atención de los que toman las decisiones.</li> <li>• Requiere de grandes habilidades en manejo de subordinados, mediar diferencias y mantener el trabajo de equipo.</li> <li>• Riesgo de que el trabajo en equipo degenera en un sistema cerrado de ayuda mutua.</li> </ul>
--------------------	--	--	---

Fte: Elaboración propia, a partir de Lahera, 2002

Estas distribuciones son útiles al momento de analizar lo ocurrido con el TSTGO ya que un sistema presidencialista como en el que se estuvo inmerso, y se sigue estando, implica un grado dominante de estilo formalista, mezclado con ciertas dosis de un modelo competitivo, en función de la discrecionalidad presidencial.

*Las instituciones existen para reducir los costos de asimetría de información, proporcionando una infraestructura que permite crear orden y disminuir la incertidumbre sobre el comportamiento de los otros*

*El marco institucional se convierte en el elemento clave de éxito en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas (fijación de agenda; formulación y diseño; y, toma de decisiones)*

*La toma de decisiones está fuertemente vinculada con las modalidades institucionales disponibles, las que además de afectar el grado de poder de los actores, influyen en la definición de sus intereses, responsabilidades y relaciones.*

*En consecuencia, las dimensiones relevantes para el análisis del presente Estudio, corresponden al contexto institucional y de reglas del juego, las voluntades e intereses políticos, los liderazgos, el presidencialismo, los actores involucrados, las agendas sectoriales, y los elementos de convivencia técnico-política. Todo en el marco del análisis del proceso decisional de esta política pública”*

#### 1.4 Estructura del informe

El estudio se ha estructurado en su primera parte precedentemente desarrollada, relevando los aspectos conceptuales o metodológicos sobre los cuales se fundamenta su desarrollo, y que, como se ha descrito, se relacionan directamente con el método narrativo cualitativo, con el proceso de toma de decisiones y con el neo institucionalismo. Ello, a partir de un análisis documental, de prensa y de elementos secundarios, considerando lo fundamental que resulta para un teaching case la suma de fuentes de información.

En el capítulo siguiente, se analiza el contexto político e institucional detrás de la decisión de implementar esta política pública, para luego, a partir de ciertas hipótesis básicas acerca de características del proceso de toma de decisiones que marcan el diseño institucional definitivo del sistema, tales como voluntades políticas, liderazgos, presidencialismo, toma de decisiones, actores involucrados, agendas sectoriales, etc., se estructurará el eje de la investigación y del relato.

El relato, propio del método narrativo, se inicia con una concatenación de sucesos vinculados a esta política pública, desarrollados en el período de análisis.

La construcción de este relato se basa en entrevistas semi estructuradas a protagonistas de dicho proceso tales como ex Ministros de Estado de la época, específicamente de las carteras de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones; de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales; ex Subsecretario de Transporte, ex Intendente de la Región Metropolitana, ex Coordinador General de Transportes de Santiago; y, al ex Presidente de la empresa pública Metro. Además se realizan una serie de entrevistas indagatorias con ex asesores presidenciales directos del entonces primer mandatario Ricardo Lagos Escobar, todos miembros del denominado “segundo piso de La Moneda”, órgano informal que crea el presidente Lagos como equipo asesor político directo a su gestión.

Las entrevistas se utilizan para efectos de contar con suficiente información acumulada para poder guiar y sistematizar el análisis, así como para poder corroborar, descartar o conocer distintos puntos de vista de los entrevistados respecto de ciertas ideas preliminares o preconcebidas por parte del autor de este Estudio, vinculadas a la pregunta central de investigación, es decir, respecto de los distintos aspectos asociados al proceso de toma de decisiones por parte del Poder Ejecutivo. Posteriormente, en la parte final del estudio, se generan las conclusiones y lecciones del caso desde la perspectiva de la gestión y de las políticas públicas, corroborando o modificando las ideas iniciales.

En definitiva, se pretende explicar las fallas de origen en el diseño de la política pública, que desencadenaron los sucesos posteriores por todos conocidos, y que guardan relación con la fallida implementación del nuevo sistema de transporte público para la ciudad de Santiago, lo que permitiría extraer lecciones o experiencias para efectos de otras futuras políticas públicas de esta envergadura y de esta multidimensionalidad.



## 2 ANTECEDENTES DEL PROBLEMA DE ESTUDIO

### 2.1 Contexto General

Durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000 – 2006) se impulsa el Plan de Transporte Urbano para la ciudad de Santiago PTUS (Gobierno de Chile, 2000), coherentemente con la Política de Transporte Urbano<sup>2</sup> generada bajo la administración anterior del Presidente Eduardo Frei Ruiz Tagle, sustentada en instrumentos acordes con la opción del modelo económico adoptado por el país, lo que implicaba la necesidad de combinar la intervención del Estado como planificador, regulador y fiscalizador de normas para resguardar el bien común, con el compromiso de respetar la prevalencia del mercado en la determinación del comportamiento de las principales variables que inciden en los temas relacionados con la ciudad. (Gobierno de Chile, 1996).

Si bien la Política sancionada por Frei, introduce como uno de sus objetivos fundamentales y como el principal programa de acción, el de incentivar el uso del transporte público, no es sino con el PTUS que dicho programa se materializa, fundamentalmente a partir de una voluntad política explícita de modernizar el sistema de transporte público mayor de Santiago<sup>3</sup>.

Este Programa se hace cargo del espíritu de lo enunciado en la Política, introduciendo una regulación pública de un sistema privado, de manera absolutamente distinta a la que se había desarrollado hasta ese momento, *“resultando imprescindible para cumplir los objetivos del PTUS la aparición de empresas operadoras de transporte público que puedan aprovechar las economías de escala y sus ventajas económicas y financieras; que puedan administrar y mantener de manera eficiente la flota de vehículos; que sean capaces de innovar tecnológicamente, que compitan en las licitaciones y no en las calles; que formalicen las relaciones laborales con los conductores, capacitándolos, calificándolos y normalizando los aspectos laborales de la relación, y que formalicen su régimen tributario”* (Gobierno de Chile, 2000).

Asimismo, el PTUS en el Programa de Modernización del Transporte Público, contemplaba dar al Metro de Santiago un rol estructurante y articulador del Sistema de Transporte Público de la ciudad, procurando llevar las cifras de utilización a su capacidad y por tanto reestructurando la malla de recorridos de buses y extendiendo su red de manera de, además de maximizar demanda, maximizar la afluencia de pasajeros.

Cabe destacar que todos estos esfuerzos se sustentan en dos puntos claves y que se auto relacionan. En primer lugar, lograr una mayor eficiencia en el uso del espacio vial, incentivando a los usuarios a preferir medios de transportes masivos y a utilizar racionalmente el vehículo particular; y, al mismo tiempo, revertir la negativa percepción de la población acerca del servicio de transporte público, en ese entonces el tercer servicio peor evaluado, después de la Contaminación del aire y la Delincuencia. (MOPTT, 2005). De hecho, la población manifiesta el descontento con el sistema de transporte a partir de una encuesta realizada el año 2002, en que el servicio de transporte público tuvo una calificación de 11,2 puntos en una escala de 1 a 100 (Cruz, 2002).

---

<sup>2</sup> Versión aprobada en reunión de Ministros el 27 de junio de 2006.

<sup>3</sup> Programa N°1 del PTUS, denominado Modernización del Transporte Público, el que posteriormente derivó al nombre de Transantiago.

Lo anterior muestra un escenario con una tendencia negativa para el sistema de transporte de la capital, ya que entre 1991 y 2001 si bien la población de la Región Metropolitana crecía en un 14% (de 4.750.000 habitantes a 5.400.000 habitantes), el número de automóviles crecía en 105% (de 418.000 mil a 847.805) y la participación modal del transporte público (porcentaje de utilización de este modo de transporte) disminuía desde el 60% al 51,8% (considerando todos los viajes motorizados) (SECTRA, 2002). En definitiva, el transporte público estaba perdiendo participación como modo de transporte, a diferencia del automóvil particular, fenómeno que como se ha mencionado resulta ineficiente y poco sustentable.

Para hacer frente a este y otros desafíos planteados por la administración Lagos, se establecen las figuras biministeriales para los Ministerios de Obras Públicas y el de Transportes y Telecomunicaciones, así como para las carteras de Vivienda y Urbanismo y la de Bienes Nacionales. Estos biministerios más que fusionar institucionalidad, básicamente responden a generar un único Ministro a cargo de más de una cartera y por tanto generar un único jefe de servicio, procurando por tanto obtener una mirada integral, la que no obstante se entrapa muchas veces en la burocracia institucional, representada básicamente por las diversas Subsecretarías (Jefaturas administrativas de los Ministerios), que no necesariamente se resuelve con la figura de un Bi Ministro.

Para efectos del PTUS, el presidente decreta la creación de una comisión asesora presidencial, denominada Directorio de Transportes de Santiago (DTS)<sup>4</sup>, conformado por el Ministro de Obras Públicas Transportes y Telecomunicaciones MOPTT, el Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales MINVU, el Ministro de Hacienda, el Intendente Regional Metropolitano, el Secretario ejecutivo de la Comisión Regional de Medio Ambiente CONAMA RM y el Presidente del Directorio de la empresa pública Metro S.A. resolviéndose a la vez la creación de la Coordinación General de Transportes de Santiago (CGTS), como Secretaría Ejecutiva del DTS<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista técnico institucional, y en función de un continuo trabajo de planificación de los sistemas de transporte, la entonces Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transportes SECTRA, dependiente del Ministerio de Planificación MIDEPLAN, durante el primer semestre del año 2002, propone a la CGTS un modelo estratégico conceptual para el transporte público en la RM, en el que se definen los principales aspectos del plan de modernización del transporte público:

- Concepto de red
- Formalización de empresas operadoras privadas, bajo un esquema troncal –alimentador (metro como eje estructural)
- Administrador financiero de recaudo (concepto de tarifa integrada)
- Infraestructura necesaria
- Centro de control de buses e información a usuarios.
- Propuesta institucional: Una Autoridad Metropolitana del sistema de transporte público de Santiago.

El DTS aprueba esta visión estratégica, dando inicio al desarrollo del proyecto concebido para ser licitado en octubre del año 2003, fecha en que vencían los contratos de la licitación de los llamados “buses amarillos” que operaban en ese momento. En definitiva, se diseña un sistema

---

<sup>4</sup> D°S° 24, del 4 de marzo de 2002

<sup>5</sup> Res 479, del 16 de mayo de 2002

basado en buses de superficie, con una ampliación significativa de la red de Metro de manera de maximizar su ocupación.

Un hito relevante en este proceso, lo constituye la paralización del transporte público de superficie en agosto de 2002<sup>6</sup>, cuyo resultado significó graves problemas de operación para la ciudad de Santiago, considerando el bloqueo de sus principales vías de acceso, lo que derivó en un amplio y transversal repudio de esta movilización por parte de la ciudadanía. Ello permitió que al hasta ese entonces “poderoso” Gremio de Microbuseros de Santiago, se les aplicara la Ley de Seguridad Interior del Estado, se sometiera a proceso a sus principales dirigentes, y por tanto se les desvirtuara como organización, generándose por el contrario de lo que la paralización buscaba, un mayor impulso y un mayor consenso político a la idea de modernización y transformación del Sistema de Transporte Público de Santiago, minimizando incluso los requerimientos de coordinación política.

Desde el punto de vista del proyecto esto significaba un gran impulso, al validar en la población, la necesidad de cambiar el sistema de transporte público imperante y por cierto a sus máximos líderes, ya que una vez se minimiza el poder político de negociación de los mismos, se le permite a la autoridad proseguir con el Plan. Sin embargo, se está en presencia de un arma de doble filo, ya que le permite a la autoridad, avanzar a partir de la institucionalidad establecida, sin requerimientos de mayores cambios o negociaciones político institucionales, lo que en definitiva y a juicio del presente estudio terminará constituyéndose en un gran costo para efectos de la política.

Un ejemplo puntual y casi anecdótico de los problemas vinculados a la problemática institucional, corresponde a lo sucedido a pocos días de haber dado lanzamiento oficial al nombre del proyecto denominándolo “Transantiago”. A fines de marzo del año 2003 y a partir de las desavenencias técnicas y políticas al interior de la CGTS, el Presidente Lagos le pide la renuncia al primer Coordinador o Secretario Ejecutivo de las CGTS, a quien incluso se le había llegado a denominar el Zar del Transporte de Santiago. Desde ese momento el PTUS pasa a ser administrado por una Comisión Interministerial, presidida por el Ministro de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, señor Javier Etcheverry, apoyado técnicamente desde la CGTS y la SECTRA.

Ahora bien, y no obstante que con la salida del primer Secretario Ejecutivo de la CGTS las diferencias técnico políticas perduran y no se desvanecen, fundamentalmente por la inadecuada institucionalidad, se genera el proyecto, que fue el que en definitiva se propuso a implementar y que es licitado finalmente a fines del año 2004.

Es decir, desde un punto de vista más bien político, la administración Lagos consigue con éxito llevar a buen término la Licitación de Vías para la operación de los buses, logrando la incorporación de operadores internacionales que con importantes recursos financieros permitían pensar en un proceso exitoso. De hecho, este éxito parcial se ve coronado con el inicio, en octubre del año 2005, de la puesta en marcha de la etapa de transición y la llegada de los primeros buses articulados (que debían servir vías troncales)<sup>7</sup>. Esta etapa, básicamente de empresarización formal, implica el traspaso de los servicios y recorridos vigentes a esa fecha, a las empresas adjudicatarias.

---

<sup>6</sup> Esta paralización por parte del Gremio de Transportistas obedece al rechazo a la reforma del sistema imperante.

<sup>7</sup> Cabe recordar que el Presidente Lagos se sube a los primeros buses articulados que llegan a Santiago en marzo del año 2005, como un acto de “misión cumplida”.

De acuerdo al cronograma, bajo el nuevo Gobierno de la Presidenta Bachelet, se establecía la entrada en operaciones de la etapa de régimen (programada para octubre de 2006, pero que posteriormente fue pospuesta hasta febrero de 2007 cuando efectivamente se da inicio, con muchísimos inconvenientes, al nuevo sistema de operación del transporte público).

## 2.2 Contexto institucional

En Chile, si bien la generación de Políticas de Transporte y en particular las de Transporte Urbano, son materias propias del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, la multidimensionalidad de las decisiones que conlleva, es decir, temáticas de ciudad y territorio, medio ambiente y calidad de vida, infraestructura y crecimiento económico, entre otras, requieren de la incorporación, desde su formulación y aplicación, de la intervención de una serie de instituciones públicas.

Ahora bien, tal como se describe en el capítulo anterior, uno de los pilares fundamentales de esta, así como de cualquier política pública, corresponde al ámbito institucional. En este sentido, el PTUS si bien contaba en su componente de Modernización del Transporte Público, con una efectiva voluntad presidencial, requería al menos, y esta es la premisa central del presente estudio, de una adecuada institucionalidad, normativa y reglamentación.

En este subcapítulo se describe el panorama institucional al momento de la toma de decisiones del Transantiago, considerando el transporte urbano y en particular, el transporte público, desde un enfoque sistémico, esto es, lo que suceda con el comportamiento de uno de los modos de transporte incidirá y afectará a los demás. Ello, considerando además, que todos compiten por un espacio público limitado y siempre escaso, independientemente de las inversiones en infraestructura que se desarrollen.

Considerando lo anterior, es imprescindible contar con una entidad que rentabilice socialmente el espacio público y la vialidad, cuestión que no sucedió al momento del diseño, donde la dispersión de funciones entre una amplia gama de instituciones no hizo factible ese objetivo. El Gobierno Central y sus distintos ministerios y secretarías regionales, gobierno regional, municipios, empresas de transporte convergen sobre un modelo de gestión que tiende más bien a la compartimentación más que a la integración y coordinación de acciones sobre el transporte urbano y público. Es así como resulta frecuente el hecho de que las diferentes instituciones actúen con criterios diferentes sobre las mismas materias. Una descripción de cada una de las instituciones relacionadas, se presenta en Anexo.

A partir del análisis institucional de ese entonces, es posible identificar aquellas relaciones más vinculantes para efectos del desarrollo coordinado o no del transporte urbano, y que se agrupan en la figura 2.1 concéntricamente a través de un círculo rojo. Estas son las que vinculan al MOPTT, a través de la Subsecretaría de Transportes y de la Coordinación General de Transportes de Santiago CGTS, con Metro, con la Secretaría Regional Ministerial de Transportes SEREMITT RM, con la Unidad Operativa de Control de Tráfico UOCT, con el Programa de Fiscalización del Ministerio de Transportes, con la Unidad de Concesiones del MOP y con SECTRA, organismo que como se ha señalado dependía funcionalmente del Ministerio de Planificación y Cooperación MIDEPLAN (hoy Ministerio de Desarrollo Social) y políticamente de un Comité Interministerial presidido por el Ministro de Transportes, y que por tanto en ese entonces jugaba un rol de

coordinación interinstitucional, evaluando técnica y económicamente los proyectos de inversión en infraestructura vial.

Destaca en este nivel de relación directamente vinculante, la empresa Metro, que si bien es una empresa pública que presta servicios de transporte público, no tiene vinculación orgánica alguna con el MTT. Tiene su propia Ley, es autónoma en la fijación de sus políticas y el Presidente del Directorio y los miembros del Directorio son designados por el Presidente de la República, sin que exista necesidad legal de que para ello sea consultado el Ministerio de Transportes. Es decir, surge una primera situación disfuncional en este caso, considerando la dependencia que este servicio tiene, en otros países, de la autoridad que gobierna el transporte urbano y público. Esta problemática se acrecienta aún más si se considera el rol de metro como parte sustancial en términos estructurales, operativos y decisionales respecto del Transantiago.

Además del núcleo directo de vinculaciones para efecto de la toma de decisiones en transporte, destaca el Comité Interministerial Ciudad y Territorio, que coordinaba proyectos y actividades relativas al desarrollo urbano, tales como infraestructuras diversas (agua, alcantarillado, recolección de aguas lluvia, viviendas sociales), transporte urbano (centrales de acopio y distribución de carga), transporte público (terminales para los operadores de la locomoción colectiva). Asimismo, en este nivel de vinculación graficado mediante un rectángulo amarillo, y que si bien marca cierta distancia del poder decisional sigue teniendo una gran importancia y relevancia, se tiene al Ministerio de Vivienda y Urbanismo a través de su Secretaría Regional (Seremía) y del Servicio de Vivienda y Urbanismo SERVIU, considerando las inversiones viales en la Red Vial Básica de la ciudad que esta última institución tiene bajo su responsabilidad.

De igual forma, bajo este período de análisis, la Intendencia Metropolitana, y en particular la figura del Intendente, juega un rol vital considerando la impronta protagónica en materias de transporte y urbanismo que trató de dársele a dicha institución, pero que con el tiempo y para efectos de su tuición respecto de estas temáticas, ha decaído. A ello se suma la incorporación al poder decisional en ese período, de la Comisión Regional de Medio Ambiente COREMA, presidida precisamente por el Intendente Metropolitano. La COREMA, corresponde al organismo regional de CONAMA Nacional, dependiente de un Comité de Ministros presidido por el Ministro Secretario General de la Presidencia. Esta institución era la encargada de definir el Plan de Descontaminación de Santiago y establecer metas y responsables, en particular las que se refieren a las emisiones contaminantes de las fuentes móviles, principalmente del transporte público y del transporte privado (automóviles), lo que incidía en diversas normativas respecto de la política de transporte público. La relevancia de la figura del Intendente, se realiza aún más si se considera que es en el Gobierno Regional que él preside, donde se toman decisiones respecto a inversiones financiadas con el FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional). No obstante lo anterior, hasta estos días, escasa ha resultado la vinculación directa de dicha instancia institucional con la planificación del transporte urbano y público, de manera que dichas consideraciones entren sistemáticamente en la toma de decisiones de inversiones sobre proyectos relativos a dicha materia.

Respecto de los municipios si bien jugaban y juegan un rol más que relevante en materia de transporte urbano, su autonomía hace que su vinculación a las políticas de transporte, en particular la de transporte público, no necesariamente sea coordinada, coherente, ni única. Si se considera que se trata de prácticamente 35 comunas y municipios más bien compartimentados que coordinados, el problema se amplifica considerablemente. Las Municipalidades poseen algunas atribuciones sobre transporte, aunque sus facultades y recursos para realizarlas son

débiles y escasos. Tienen sus respectivas Direcciones de Obras y de Tránsito, cuyas políticas se definen con total autonomía respecto a las políticas y planes de transporte urbano y público que impulsa el MTT. Por otro lado, el papel de los Municipios es muy importante para la tarea de incorporar participativamente a las comunidades de los barrios y zonas de la capital a las cuestiones relativas a la planificación y monitoreo de los servicios de transporte público.

Finalmente destacan en un nivel aún menor de vinculación con la política de transporte, pero no menor en términos de importancia sistémica, y graficado mediante una elipse verde, la institución Carabineros de Chile y los Juzgados de Policía locales, por cuanto es a partir de estas instituciones, en conjunto con el Departamento de Fiscalización del MTT, donde se realiza la fiscalización en la calle de la operación correcta del transporte público y donde se sancionan las infracciones que se cometen. Si bien tanto los Juzgados como Carabineros son instituciones autónomas, su rol es de gran significación para un buen funcionamiento del transporte público y debiera existir una coordinación e interlocución regular y permanente más estrecha entre dichas instancias y las políticas y planes de transporte urbano y público impulsadas por el MTT, de manera de hacer coherentes los planteamientos operativos, con las capacidades de fiscalización y sanción.

**Figura N°1: Mapa de Actores Públicos**



Fuente: Elaboración propia

En definitiva, una mirada a este panorama institucional demuestra claramente el avance que significó desde el punto de vista institucional la creación del Directorio de Transportes de Santiago. No obstante ello, resulta insuficiente para realizar una reforma institucional verdaderamente profunda en el sector transporte urbano y público. La dispersión de funciones que debieran residir en una sola instancia, la superposición de funciones entre diferentes entidades, o la inexistencia de relaciones orgánicas entre entidades que comparten funciones claramente conectadas y que requieren una común planificación parecen ser una realidad insoslayable. Si a esto se suma un modelo de gestión que tiende a una virtual compartimentación entre varias de esas entidades, en que en muchos casos sus autoridades establecen objetivos y metas casi con completa autonomía del resto, pese a la común funcionalidad, se tiene un panorama de una capacidad de intervención pública dispersa y menos eficaz de lo que debiera ser, atendidos los diversos recursos en juego.

Es, precisamente, respondiendo a tal realidad de clara insuficiencia institucional, que también se ha venido observando en muchos países del mundo, es que muchos de ellos han entrado en la senda de una reforma institucional profunda, creando autoridades metropolitanas de transporte que aseguren que el instrumento institucional con que se cuenta pueda expresar de manera coherente la implementación de políticas y programas sobre tan significativo problema.

*CONTEXTO  
INSTITUCIONAL*

- *Gran cantidad de autoridades y entidades que convergen en un modelo con escasa integración y coordinación.*
- *Diversidad de criterios y autonomía en la definición de intereses, objetivos y metas.*
- *Dispersión y superposición de funciones.*
- *Directrices no alineadas ni bajo un enfoque sistémico integral.*
- *Inexistencias de relaciones orgánicas vinculantes*

## 2.3 Antecedentes Técnicos

Como se ha descrito precedentemente el PTUS correspondió a la propuesta de la autoridad chilena para enfrentar los desafíos planteados por el desarrollo y la gestión de un sistema de transporte como el de Santiago, cuya operación y niveles de servicio habían venido deteriorándose por décadas. Basado en las ideas fuerza de dar prioridad al transporte público como el principal medio de movilidad de la ciudad, incentivar el uso racional del automóvil y desarrollar transporte no motorizado, el PTUS tuvo como gran objetivo la construcción de un nuevo y distinto sistema de transporte urbano para la ciudad de Santiago, antes del 2010, año del bicentenario de la República.

Para el cumplimiento de estos objetivos el PTUS contó con 12 programas específicos, especificados en la siguiente figura:

**Figura N°2: Programas originales del PTUS 2000 - 2010**



Fuente: Gobierno de Chile, 2000

El primero de estos programas, denominado “Programa de Modernización de Transporte Público” y que posteriormente pasaría a denominarse “Transantiago”, se orientaba a desarrollar y operar un servicio moderno, técnicamente eficiente, económicamente sustentable y ecológicamente limpio, que llegase a ser una alternativa de transporte competitivo con el automóvil. Se proponía para el año 2005, realizar un nuevo proceso de Licitación de los servicios de buses de Santiago (concurso para optar por operar en la red vial de la ciudad), y se veía en dicha instancia la oportunidad de introducir nuevos elementos ordenadores de modernización, que en el mediano plazo deberían cambiar la hasta ese entonces caracterización de estos servicios en la ciudad.

En rigor, el nuevo proceso licitatorio pretendía mantener (y en lo posible aumentar) la participación del transporte público en el servicio de los viajes, dotando a la ciudad con una oferta de servicios adecuadamente relacionada con los requerimientos espaciales y temporales de la demanda y con las expectativas de calidad de servicio de los usuarios. Para ello el nuevo Sistema de Transporte Público (STP) debería tener características muy diversas a las de ese entonces, lo que implicaba complejos desafíos de ilustración técnica y tiempo de maduración para todos los actores: usuarios, operadores, autoridades y ciudadanía. Entre estas características esenciales destaca la integración física, operacional y tarifaria de los modos de transporte público.



Por otro lado, habiendo definido para el Metro de Santiago un rol estructurante bajo el nuevo escenario operacional, se plantea una duplicación de la longitud de la red de ese entonces, de manera de contar al 2005 con más de 80 kilómetros de líneas y un cambio en su operación, la que hasta ese entonces era independiente del transporte público de superficie. El nuevo STP contemplaba por tanto, la jerarquización de los servicios de transporte público de acuerdo a los requerimientos de la demanda. La oferta uniforme de servicios de buses, se reemplazaría por una estructura distinta de servicios masivos, troncales y alimentadores, que respondería más eficientemente a los requerimientos de la demanda. Todo ello sólo posible, ante un escenario de integración entre los distintos modos del STP.

Estos objetivos plantearon importantes desafíos técnicos, en particular respecto al diseño del nuevo sistema. Para ello, se desarrolló un modelo de diseño físico y operacional de sistemas de transporte público, cuyo objetivo fue obtener una solución de estructura física (rutas) y operacional (frecuencias y capacidad de vehículos) de los servicios, de tal forma de cubrir los requerimientos temporales y espaciales de la demanda con mínimo costo social.

Para comprender el escenario de planificación sobre el cual descansaban estas propuestas, cabe mencionar que al momento del diseño del nuevo STP, Santiago, la capital de Chile albergaba a uno 6 millones de habitantes y producía aproximadamente el 45% del PGB nacional. El sistema de transporte de la ciudad poseía una red de Metro de tres líneas (36 kilómetros en total), un millón de automóviles y poco más de 370 líneas de transporte público de superficie, servidas por unos 8.500 buses con una capacidad promedio de 70 a 80 pasajeros por bus.

En la ciudad, cada día se producían aproximadamente unos 10 millones de viajes motorizados y 6 millones no motorizados. Del total de los viajes motorizados, aproximadamente un 45% se realizaban en buses, un 35 % en automóvil, un 8 % en Metro, un 6% en taxis y taxis colectivos y el resto en otros modos. Sólo para efectos de comparación, se puede mencionar que el año 1991 la participación modal de los buses era del 60% de los viajes y la de los automóviles era del 19%. Diez años después (al 2001), la tasa de motorización había pasado desde 0,32 a 0,52 automóviles por hogar en la ciudad de Santiago, lo que en parte explica el aumento en 10 años de la participación del modo auto (del 19% al 35%) y la disminución del uso del transporte público (del 60% al 45%).

Como se desprende de las cifras anteriores, el modo bus no obstante la baja de su participación modal al cabo de 10 años, seguía siendo el modo de transporte más importante en términos de utilización, ya que servía unos 4,5 millones de viajes diarios. El Metro, a pesar de su menor importancia en pasajeros transportados (unos 800.000 viajes diarios) resultaba fundamental para el ordenamiento y racionalización del sistema, puesto que su red se localizaba en el centro de la ciudad, precisamente donde la demanda estaba más concentrada y en donde se tenían los principales problemas de congestión. Además, se tenía que el servicio Metro poseía un alto nivel de calidad de servicio y buena excelente imagen de prestación entre los usuarios, transformándolo en el único modo de transporte público realmente competitivo con el automóvil. Son estas, entre otras razones y consideraciones técnicas, las que llevan a la autoridad a otorgarle un rol central ante el nuevo esquema y por tanto aprobar la construcción de nuevas líneas de Metro. La idea es que la hasta ese entonces red de metro doblará su cobertura con la construcción de la nueva Línea 4 y algunas extensiones de la líneas ya existentes.

Ahora bien, más allá de la potenciación del transporte masivo de Santiago (Metro), la Licitación buscaría racionalizar los recorridos de los servicios de buses, de manera tal que dichos servicios operarían coordinada e integradamente con el transporte masivo. El nuevo transporte público de Santiago utilizaría los modos tradicionales (Metro y buses) pero ahora dentro de un esquema

jerarquizado y ordenado de la oferta, que tendría la flexibilidad necesaria para adaptarse dinámicamente a los requerimientos espaciales y temporales de la demanda. Físicamente el nuevo sistema sería operado por tres tipos de servicios asociados a otros tantos tipos de redes:

- Una red de transporte masivo que incluye básicamente los servicios de Metro y trenes de cercanía. Los servicios de transporte masivo operarán en un contexto de complementación con los servicios de superficie (troncales y alimentadores).
- Una red troncal formada por los principales ejes viales de transporte público, donde operan servicios troncales con buses de alta capacidad y calidad de servicio (ej.: buses articulados).
- Un conjunto de redes alimentadoras, asociadas con áreas disjuntas que dividen la ciudad. Cada área tendría servicios alimentadores que satisficieran la demanda de viajes locales dentro del área, y combinaran con los servicios troncales y masivos.

Las definiciones técnicas de cada uno de los nuevos servicios (trazados, frecuencias máximas y mínimas por período de operación, capacidad de buses) serían diseñados por la autoridad y en consecuencia, se haría posible estimar con suficiente precisión las demandas y hasta los costos de proveer cada uno de estos servicios.

Luego, y con el propósito de incentivar la creación de empresas de operadores y aprovechar ciertas ventajas técnicas y económicas, los servicios así diseñados serían agrupados en 5 unidades de negocios troncales y 10 unidades de negocios alimentadores. Estas son las 15 unidades de negocio que serían finalmente licitadas a operadores privados para su explotación.

Ahora bien, dada la demanda estimada por la autoridad para cada una de las unidades de negocio ( $Q_i$ ), el criterio principal de licitación fue el menor precio unitario cobrado por los oferentes ( $P_i$ ) (ojo que no corresponde a la tarifa a usuarios). El ingreso total del operador ganador de la unidad  $i$ , sería entonces el producto  $I_i = P_i * Q_i$ .

Este ingreso total estaría garantizado por la autoridad de manera tal que si la demanda real resultaba ser menor a la estimada, se pagaría al operador un precio unitario mayor al licitado; si en cambio la demanda real resultaba mayor a la estimada, se pagará un precio unitario menor al licitado.

Puesto que la demanda global en todo el sistema de transporte público es básicamente constante, este mecanismo de ajuste interno de los ingresos de las quince unidades de negocio licitados no implicará desequilibrios financieros en el sistema.

No obstante lo anterior, la garantía de los ingreso totales para los operadores era sólo relativa. En efecto, con el propósito de incentivar la calidad de los servicios y ayudar a controlar la evasión, la disminución de la demanda servida por una unidad de negocio implicaría un aumento del precio pagado al operador, pero este aumento sería menos que proporcional al precio de licitación. Y viceversa, si la demanda real era mayor a la estimada, se reducirá el precio unitario pagado al operador, pero esta reducción será menos que proporcional al precio de licitación.

De esta manera en realidad lo que se garantiza es que el ingreso total del operador sólo se puede mover dentro de un rango acotado (más menos 10% por ejemplo), acotando así su “riesgo de demanda”.

Una condición importante exigida al “nuevo STP” era que las tarifas resultantes después de la reestructuración y licitación de servicios fuesen “similares” a las tarifas a la fecha previa de la puesta en marcha (casi US\$ 0,5 por pasaje en bus y Metro).

El sistema de servicios troncales y alimentadores mejoraría la eficiencia económica del sistema, pero aumentaría notablemente el número de trasbordos de los usuarios. Así, para que las tarifas de usuarios resultasen similares a las observadas en ese entonces, se hacía necesario introducir integración tarifaria en el sistema, lo que permitía que aunque aumentase el número de etapas de un viaje (trasbordos en distintos servicios) el usuario percibiría una tarifa rebajada, significativamente menor que la suma de las tarifas de los distintos modos utilizados en su viaje.

Ello a su vez, sólo era posible si se introducía un modo de pago que permitiese esta modalidad de operación de pago, lo que se lograría con una tarjeta inteligente (que permitía seguir las etapas de los viajes) y un Administrador Financiero que hiciese el clearing (distribución financiera) entre los distintos operadores.

El nuevo STP de Santiago también contemplaba en su diseño, de una red de infraestructura especializada para los servicios de superficie (especialmente buses), que incluía vías exclusivas, mantención de vías existentes, estaciones de intercambio modal, estaciones de trasbordo, paradas y otras. Los resultados del diseño de trazados y frecuencias de los servicios de buses que serían licitados, permitían cuantificar los elementos de infraestructura necesarios. La primera fase del plan de infraestructura especializada terminaría el año 2005, con una inversión cercana a los US\$ 258 millones, parte de la cual sería hecha por el Estado y parte financiada con el sistema de concesiones.

Cabe destacar además que el sistema en su diseño, planteaba la implementación de un sistema tecnológico centralizado de gestión y control de la operación del STP, permitiendo establecer modificaciones y ajustes a los programas de operación y por tanto generando la flexibilidad necesaria para adaptarse dinámicamente a los requerimientos espaciales y temporales de la demanda.

### 3 ANÁLISIS E INTERPRETACIONES

En este capítulo, se desglosan las principales interpretaciones y conclusiones vinculadas a los objetivos del Estudio. En efecto, y como primer paso se estructura la información derivada de las entrevistas realizadas en Categorías y Sub Categorías de Análisis, que no son más que agrupaciones de conceptos comunes aunque no necesariamente coincidentes respecto de una misma temática. Estas temáticas, guardan relación por cierto, con el objetivo principal y los objetivos específicos de la investigación, considerando que las entrevistas se diseñan y realizan bajo esta lógica.

Esta herramienta de categorización de conceptos emanados a partir de las entrevistas, permite ir contraponiendo diversos puntos de vista acerca de un mismo tema y en ese sentido, permite al autor, la interpretación, la valoración y el juicio respecto de dichas opiniones, de manera de extraer las conclusiones que a la luz del marco teórico y de los antecedentes estudiados y analizados se vierten al final y como corolario de este capítulo.

#### 3.1 Generación de Categorías de Análisis

Como se menciona en el acápite metodológico, el presente Estudio de Caso, ha desglosado la pregunta central de investigación, así como los objetivos generales y específicos en distintos conceptos o categorías derivadas de las respuestas de los entrevistados, las cuales a su vez derivan en una serie de sub categorías o propiedades de dichos conceptos, ya sean éstas descriptivas o de relación.

Las categorías por tanto corresponderán a segmentos de información similares desprendidos de las entrevistas, es decir, cúmulos de respuestas referidas a un tema en común, de manera de poder contrastar y extraer conclusiones analíticas.

En definitiva, para efectos de la generación de las categorías de análisis, se ha indagado acerca del contexto de formulación e impulso a esta política de modernización del transporte público de la ciudad de Santiago a partir del año 2000, en que asume la presidencia del país el señor Ricardo Lagos Escobar. Esto último resulta relevante a su vez para analizar el rol presidencial que cabe en este impulso, formulación y desarrollo.

Por otro lado, pero de manera transversal, es decir, considerando los análisis a partir de las indagaciones anteriores, pero ahora con el objeto de relevar los factores determinantes del proceso de toma de decisiones, se indaga en aspectos de institucionalidad y en aspectos propios del proceso decisional, es decir, contradicciones, discusiones y diversidad de puntos de vista y sus mecanismos de resolución, existentes o no, para efectos de la formulación y desarrollo de la política.

Finalmente, se indaga acerca de aquellos elementos de equilibrio entre esa dualidad técnica y política, propia e inherente a prácticamente cualquier política pública y en particular a la en análisis.

Considerando las respuestas emanadas de las entrevistas (ver Anexo de Citas), destacan una serie de registros los cuales son expuestos en el próximo acápite de Interpretación, pero que permiten como primer elemento de análisis, categorizar los siguientes conceptos estructurales:

**Cuadro N°2: Categorías de Análisis**

<b>CATEGORÍA</b>	<b>SUB-CATEGORÍA</b>
<b>1 :IMPULSO A UNA POLÍTICA PÚBLICA</b>	<i>1: Continuidad de política, es decir, seguir inercialmente con un impulso y un proceso heredado.</i>
	<i>2: Una nueva gran Política Pública, es decir, marcar un quiebre respecto de lo que se había hecho, a partir de una decisión y prioridad presidencial.</i>
	<i>3: No se pensó como una política pública, es decir, nada de lo anterior, sino que lo que finalmente terminó siendo, no provenía de una gran reflexión previa, y se aborda desde una perspectiva más bien reactiva, coyuntural y/o incluso azarosa.</i>
<b>2: ROL PRESIDENCIAL</b>	<i>1: Protagonismo, Prioridad y Voluntad política.</i>
	<i>2: Rol Ausente y de bajas expectativas, es decir, requerir e influir sólo si era necesario.</i>
	<i>3: Rol presente, pero sin conciencia de la envergadura de lo que se enfrentaba.</i>
<b>3:INSTITUCIONALIDAD</b>	<i>1: Institucionalidad Existente, es decir, aprovechar el hito de unión de los Ministerios de Transportes y de Obras Públicas para efectos de levantar esta Política.</i>
	<i>2: Nueva institucionalidad, es decir, generación de una institucionalidad especialmente encargada de la Política.</i>
	<i>3: Comité de coordinación y/o resolutivo, Posibilitar el encuentro, la discusión, la coordinación y la toma de decisiones grupal e intersectorial.</i>
<b>4: PROCESO DE TOMA DE DECISIONES</b>	<i>1: Presidencialista, es decir, decisiones basadas en la opinión, agenda, relevancia e impulso del Presidente.</i>
	<i>2: Ministerial, es decir, empoderamiento, capacidad decisional y de gestión del Ministro del ramo.</i>
	<i>3: Colectiva, es decir, toma de decisiones basada en la coordinación y los consensos.</i>

<b>5: DUALIDAD POLÍTICO TÉCNICA</b>	<i>1: Equilibrio técnico – político, es decir, decisiones equilibradas y basadas en la opinión técnica bajo supervisión y gestión política.</i>
	<i>2: Plan Integral versus proyectos atomizados, es decir, adecuada comprensión o no, de la Política y de su enfoque sistémico.</i>
	<i>3: Dimensionamiento político por sobre el técnico, es decir, tiempos, calendarios y agendas políticas contraproducentes respecto de los requerimientos técnicos.</i>

Fte: elaboración propia

*El Cuadro anterior, orienta por tanto el desarrollo analítico de las entrevistas semi estructuradas realizadas a actores relevantes del proceso decisional y cuyas citas más relevantes se presentan en Anexo.*

### 3.2 Análisis de las Entrevistas

#### Acerca del Impulso al Transantiago

Como el primer paso para la interpretación de los hitos relevantes en el proceso de toma de decisiones del Transantiago, objetivo central de esta investigación, y acorde a la estructura de la pauta de entrevistas desarrollada y que se presenta en Anexo, se busca comprender el contexto político e institucional detrás de la decisión de implementación de esta política pública.

En este sentido, resulta relevante contraponer la evolución político-técnica en materias de ordenamiento y regulación del sistema de transporte urbano para la ciudad de Santiago previos a la decisión de impulsar el proyecto, con la voluntad política Presidencial de generar un quiebre importante o un punto de inflexión en esta evolución.

En efecto, esta política pública tiene su preámbulo político y técnico que se remonta prácticamente desde el retorno de la democracia en Chile, donde después de un largo período desregulatorio del transporte en general, la autoridad decide impulsar un marco reglamentario distinto y restringir la operación de acuerdo a ciertos criterios técnicos y ambientales, pero siempre pensando en un sistema basado en una lógica de combinar la intervención estatal con el aprovechamiento por parte del sector privado de las ventajas que les brinda el mercado.

*“Qué hacer con el transporte público fue una decisión presidencial, pero venía de un proceso previo”* señala un entrevistado. De hecho, es en el primer Gobierno democrático post dictadura (Aylwin 1990 – 1994) en que se establece la primera licitación de vías para el transporte público, regulando dicho mercado y generando una práctica de mayor fiscalización y monitoreo radicada en la autoridad de transporte. Sin embargo debieron pasar muchos años, e incluso otro período presidencial para tomar la decisión de dar un paso adicional en este proceso de regulación en vías de la modernización.

Ahora bien, las opiniones entregadas por los entrevistados a este respecto, difieren en el acento con el que recogen la experiencia previa o el desarrollo técnico y político que fundamenta esta política pública. Incluso difieren en el grado de voluntad política que se tuvo para que el siguiente paso de modernización fuera efectivamente un cambio radical y robusto. Es decir hay un primer conjunto de opiniones, de las cuales se desprende un proceso natural fruto de una inercia previa, hasta quienes incluso aseveran que lo que finalmente se diseñó no era lo suficientemente osado para dar un cambio real al sistema de transporte público de la ciudad.

Dentro de las primeras opiniones, destaca la idea de la obligación de tener que volver a licitar las vías o calles para el transporte público considerando que la licitación vigente al momento de asumir Ricardo Lagos caducaba en el año 2002 *“o sea no era que Lagos llegó con un Programa, sino que estaba de antes determinado por la misma trayectoria. Tenía una espada de Damocles”*, señala el ex Presidente del Directorio de Metro S.A.

Si bien esta afirmación resulta cierta en el sentido que se avizoraba la caducidad del proceso de licitación vigente en ese momento, no necesariamente debía actuarse de la forma que se hizo. La decisión política pudo haber sido optar por una gestión de continuidad más que de profundización en materias de modernización y regulación del sistema de transporte público. Existe por tanto una voluntad política explícita y real.

De hecho, el segundo tipo de opiniones antes descritas si bien acusan la falta de una visión más ambiciosa e integral, reconocen la existencia de una verdadera voluntad política de reforma al sistema *“no estaba en su decisión ni en su perspectiva, una revolución del transporte, como era la propuesta original”* *“...este tema nunca fue prioridad uno de Lagos...”*, sostiene uno de los actores involucrados.

Independientemente del grado de aceptación de este tipo de argumentos, lo que encierra dicha crítica tiene que ver más con la falta de una verdadera comprensión de lo que realmente significaba para la ciudad incidir en transporte público. Un Ministro de la época sostiene que *“tuvimos la posibilidad de incidir más fuertemente en la infraestructura necesaria para el transporte público, tal como se incidió en la infraestructura para el transporte privado a través del Sistema de Concesiones. Sin embargo no percibíamos la relevancia y la necesidad de equilibrar ambos sistemas de manera equivalente”* (Entrevista a Bi Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones).

De hecho, el ex Presidente del Directorio de Metro S.A. menciona que *“el cambio del sistema de transporte del Gran Santiago fue enfocado desde 3 ángulos distintos: un ángulo basado en todo lo relacionado con el sistema de concesiones urbanas, otro en todo lo que era transporte público de superficie y finalmente, otro basado en el sistema de Metro”*. A la luz de los resultados, si se considera que el primer y tercer ángulo que describe la cita, contaban con una institucionalidad propia y con amplios recursos para lograr un mayor nivel de desarrollo (instalación y construcción del sistema de carreteras urbanas y duplicación de la red de Metro), pero por el contrario, el segundo ángulo no contó en su diseño con el mismo nivel de respaldo institucional y de recursos (de hecho parte de la inversión en infraestructura asociada al transporte público fue diseñada para ser cubierta por los propios ingresos del sistema), es posible deducir el bajo nivel de comprensión por parte de los tomadores de decisión, y por tanto de la capacidad de permear dicha comprensión al Presidente de la República, respecto de la relevancia del enfoque sistémico del transporte y en particular de la importancia que tiene sobre una ciudad como Santiago, el sistema de transporte público de superficie.

De acuerdo a lo señalado por otro entrevistado, *“la institucionalidad para el transporte público de superficie, no tenía estructura, no tenía ingresos, no tenía plata ni para un café”*. Otro personero sostiene: *“te puedo decir que los recursos entregados en la etapa del 2002 al 2006 por decir algo para lo que se pretendía eran absolutamente insuficientes”*.

La falta de comprensión de este enfoque sistémico, se ve claramente reflejada además, cuando los actores velan por su objetivo sectorial y no por el objetivo común de la política en desarrollo, lo que también denota una institucionalidad precaria para efectos del desarrollo de la Política, tal como se analizará más adelante. A modo de ejemplo, cuando asume el primer Coordinador General de Transporte se develan fuertes desencuentros con el Presidente de la empresa estatal Metro, básicamente ante la oposición de este último a la posibilidad que desde la Coordinación se dirigieran los destinos de Metro. Lo anterior se agudiza al considerar que, de acuerdo a lo expresado por el propio Presidente de Metro de esa época, el Presidente de la República le encarga una misión propia: *“lo que se me plantea, no es sólo continuar administrando la operación, sino que más que duplicar la red de Metro, ..., y además una tarea muy específica, mantener la calidad de servicio de Metro desde el punto de vista de la operación y generar toda un área de desarrollo..... entonces dentro de las condiciones que yo planteo para poder asumir, es que Metro asume todo lo que es desarrollo y no se hace en un Comité de Ministros... yo accedo a que tiene que haber una coordinación y que tenemos que hacerlo juntos, pero los financiamientos tal como estaban para el programa que yo tenía no podían mezclarse”*. Es decir, las decisiones de dónde, cuánto y cuándo para el caso de Metro se tornan sectoriales y no sistémicas. Por otro lado y ante precisamente la consulta acerca del enfoque sistémico el entrevistado sostiene *“cuando se hizo la licitación en el tiempo de Aylwin, se hizo tomando el transporte de superficie y punto, Metro no tuvo nada que ver”*.

En definitiva, la idea que subyace a lo antes descrito, es que hasta el día de la implementación del Transantiago, no se tuvo real dimensión del transporte como política pública integral. Es decir, si bien desde un punto de vista meramente político se reconocía en el transporte público de ese entonces, la pésima percepción que tenía la población, no se pensaba como un servicio público con un rol estructural, tal como su implementación reveló *“...yo diría que el Presidente no llegó nunca a dimensionar, a entender todo el concepto, que había detrás de esta propuesta de política”*, señala uno de los entrevistados.

Eran pocas las autoridades tomadoras de decisión que pensaban el sistema de transporte como una política pública. Muchos lo concebían más bien como un proyecto específico a desarrollar, tal como se desarrolla una obra de infraestructura *“...esto fue pensado fundamentalmente como un proyecto de modificación de infraestructura urbana de Santiago, para sobre ella instalar un sistema de transporte que fuera satisfactorio con los requerimientos de la ciudad...”*, señala un ex Ministro.

No obstante lo anterior, sesgada o no, la decisión de impulsar un cambio sustantivo en el transporte público de la ciudad se toma y por tanto, se impulsa esta política pública en el Gobierno del Presidente Lagos, recogiendo por cierto, mucho del esfuerzo político y técnico desarrollado en años previos y teniendo un impulso significativo a partir del hito de concientización global que significó el amplio repudio ciudadano a la paralización del transporte público de agosto de 2002, relegando a segundo plano el inmenso poder político con el que hasta ese entonces contaba el Gremio de Microbuseros de Santiago y por tanto potenciando la idea de una reforma sustantiva al sistema.



En definitiva, hay una decisión y una voluntad política imprescindible para el impulso de una política pública, no basada en una coyuntura específica sino más bien en un background político y técnico, sumado a un hito mediático positivo para los fines de la política en desarrollo “*el hito fue el doblarle la mano a un gremio extremadamente poderoso que había puesto de rodillas al Gobierno con el bloqueo de la ciudad*” sostiene el ex Intendente Metropolitano de la época. El rol presidencial para efectos de esta voluntad política y durante prácticamente todo el proceso de la toma de decisiones, es evidente y fundamental. Es una pieza clave.

### Acerca de la Institucionalidad y el Rol Presidencial

Resulta clave también la institucionalidad que se tiene o que se crea, para efectos de desarrollar una política con características o con dimensiones inter institucionales, ya que confluyen diversas instituciones y por tanto una multiplicidad de actores relevantes al momento de tomar decisiones.

La decisión de no crear nueva institucionalidad en transporte, aun cuando ello significase una gestión legislativa compleja, o la decisión de crearla pero de una manera más bien inocua considerando la poca relevancia institucional, de recursos y de poder de toma de decisiones de una Unidad de Coordinación, o sopesar adecuadamente o no, conscientemente o no, el grado de poder del Ministerio de Hacienda para restringir presupuestos, prohibir subsidios o establecer condicionantes de borde al momento de diseñar la política, van de la mano con las decisiones presidenciales y por tanto con la compenetración del Presidente en dicha política, para efectos de abordarla.

De hecho en las entrevistas destacan opiniones tales como “*...la decisión de ir con tutti fue una decisión presidencial. Todo lo estructural era de Lagos...las decisiones eran presidenciales... nosotros teníamos, si mal no recuerdo una reunión mensual para informar al Presidente de cuál era el avance del proyecto... Las decisiones eran presidenciales...*”. Un ex Ministro agrega: “*...el rol de Lagos era de mucha dedicación y mucha preocupación,..., yo me atrevería a decir que durante esos 2 años, una vez cada 15 días, promedio, íbamos los Ministros y encargados a discutir los temas pendientes delante de él y normalmente él cortaba porque no teníamos acuerdo entre nosotros, ósea, el que finalmente tomaba la decisión era él*”. (Entrevista a Bi Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales).

Es este proceso de toma de decisiones hiper presidencialista, lo que denota una falta de preocupación por la importancia del ámbito institucional. Un ex Ministro señala: “*...yo creo que siempre estuvo claro quién llevaba el panderero, lo que pasa es que el Comité del Transantiago era un comité de coordinación no de decisiones muy profundas, las decisiones estructurales se tomaron a un nivel presidencial y luego lo que le tocó al comité directivo fue ejecutar una política pública. Entonces claro que resulta precaria la institucionalidad....*”

De hecho el rol protagónico del Presidente, en este caso en materias de transporte, y más específicamente aún, en materias del transporte público de Santiago, no sólo se acrecienta ante una falta de institucionalidad adecuada, sino que también incide en las inercias de los procesos. Es decir, el proceso se torna dependiente de su intervención. Una muestra concreta de aquello resulta al plasmar el diseño en las primeras implementaciones del Plan, como por ejemplo y tal como lo menciona un ex Ministro de la época “*cuando llegan los buses articulados y el Presidente Lagos se sube a uno de ellos y declara misión cumplida, eso es un error político*”.

Esa señal política del Presidente marca el futuro del Transantiago, ralentizándolo de manera similar a lo que ocurre ante otro ejemplo de esta idea de dependencia de la decisión presidencial. Previamente a lo descrito, el Presidente encarga a su equipo de asesores más directos el análisis del denominado proyecto Sacyr, de manera paralela a la acción del Ministro de Transportes y de la Coordinación General<sup>8</sup>. Ante la pregunta de si este suceso resulta una traba para el accionar del Coordinador General, un importante actor del proceso, muy crítico incluso de la gestión del Coordinador señala “*sí, porque le cambiaron el modelo que él traía*”.

Es decir, incluso mediante un acción distinta a la que se encontraba trabajando la institucionalidad instaurada para tales efectos, surge una opción, que hace incurrir en sendas discusiones y posiciones divergentes que impiden que los líderes del proyecto sigan desarrollando el prediseño de lo que hasta ese momento estaba, al menos, técnicamente fundamentado.

El ex Coordinador General de Transportes de Santiago de hecho señala: “*Lagos encargaba a dos lados las cosas simultáneamente, entonces aquí también repitió el modelo. Él aprueba el Plan y simultáneamente le encarga a Matías de la Fuente, Jefe de Gabinete del Presidente, que le entregue otra propuesta*”. Una opinión distinta a esta última, pero que refuerza el rol presidencial menciona “*...no estoy de acuerdo con la dualidad de funciones. Mira, aquí se empoderó al Ministro, lo que si pasó muchas veces, que cuando se tenían posiciones que no eran del todo sólidas y aparecía la contraposición del Ministro de Hacienda por ejemplo, o la opinión divergente del Presidente del Metro o la posición del Director de Presupuestos, bueno se generaba un debate, que zanjaba Lagos*”.

El poder presidencialista para efectos del proceso de toma de decisiones en una política pública, refuerza la hipótesis de una inadecuada y paupérrima institucionalidad, ya que aun habiendo creado una instancia decisora y coordinadora, esta no necesariamente tiene el poder decisonal. La última palabra, e incluso las intermedias, son del Presidente. “*El vacío de la falta de autoridad de la ciudad es salvajemente fuerte y por eso se crean comités que operan de manera que el Presidente los endereza*”, sostiene uno de los entrevistados.

Destaca cierta posición divergente respecto de lo antes señalado. “*...el problema no está en la carencia de institucionalidad, porque con la carencia que teníamos igual atrajimos inversión, igual creamos un modelo atractivo de negocio para el inversionista....yo creo que la tesis central no está ahí, tiene que ver más bien con la continuidad de los equipos directivos y los tiempos de transmisión de la información que tiene el Estado chileno, yo creo que la precariedad es más bien, de la concepción de Gobierno...*”.

Lo anterior es plausible de aceptar, pero de una u otra forma se auto invalida. Si un proceso de la envergadura del Transantiago depende sólo de la capacidad de gestión de sus líderes y de la continuidad de los mismos, basta que o no se tengan las capacidades de gestión requeridas o no se tenga la continuidad esperada para que el proceso fracase.

Precisamente respecto de esto es que la idea de una adecuada y poderosa institucionalidad de ciudad se hace mucho más fuerte. De hecho el mismo personero que asevera lo anterior agrega

---

<sup>8</sup> “Uno de los primeros problemas que hubo, fue cuando SACYR nos ofrece, construir y operar mediante el sistema de concesiones, todo el sistema de los troncales, y a nosotros nos parece fantástico. Correa se opone tenazmente al sistema de concesión. Cuando entramos a conocer y anunciar su propuesta, piden un subsidio estatal. Ahí nosotros perdimos fácilmente 4 o 5 meses en negociaciones. Eso dejó la relación con Correa, muy tensa” declara un ex Ministro de la época.

posteriormente: *”...yo creo que la institucionalidad tiene que ser una cosa que trascienda al Gobierno de turno, o si no se replican los problemas que tuvimos, porque depende de cómo se genera lealtad entre el Ministro y su equipo es como se lleva a cabo la toma de decisiones”*.

Considerando una inadecuada institucionalidad, a los requerimientos de continuidad y capacidad en la gestión, se suma en este caso la absoluta necesidad de empoderamiento claro y sistemático que se haga sobre quien ejercerá esa capacidad de gestión.

El primer Coordinador General del Transantiago, de acuerdo a su entrevista, se lo hizo ver precisamente al Presidente Lagos, *“...aquí me dices que se creará una estructura con un comité, pero tú sabes cómo es esta cuestión pública, me vas a empapelar de Decretos para poder empoderarme, le dije, pero sabes que lo vital acá es el empoderamiento que tú como Presidente me des frente a cada uno de tus Ministros subalternos.....el tema fundamental es el empoderamiento que tú me des, y cómo eso se mantiene a través del tiempo”*. Pues bien, precisamente eso no se tuvo. No hubo ni el suficiente empoderamiento, ni la adecuada continuidad en el tiempo. De hecho el mismo personero agrega en parte de su entrevista: *“...las peleas me las banqué por los defectos de esa institucionalidad, porque yo iba ahí casi como a rendir cuentas y resulta que el responsable de todo el diseño, el que sabía, el que había hecho la propuesta, el que manejaba los hilos del tema, resulta que iba ahí a defender cada cosa que hacía, en circunstancias que debía de haber sido el que decidía....entonces el modelo institucional era pésimo”*.

De hecho, haciendo un símil con lo que fue la decisión política durante el primer Gobierno de la Concertación, donde se implementa con éxito la primera licitación de vías para el transporte público de superficie en el año 1992, este mismo personero, ex Ministro de Transportes de la época sostiene: *“...hay un elemento clave que se requiere, y es la decisión política y la coherencia de esa decisión política, es decir, la voluntad política verdadera a través de todas las etapas de acompañar al Ministro en todas las fases, especialmente las de conflicto para llevar a cabo la política..... si no hubiese habido el nivel de voluntad y decisión política que yo encontré en el equipo político de ese Gobierno, en el propio presidente Aylwin, no habríamos llegado ni hasta la esquina....”*

Tan evidente resulta la poca claridad respecto de roles y liderazgos al interior de la figura generada para llevar a cabo esta política pública, que incluso se tienen entrevistas que arrojan opiniones del tipo *“el primer Coordinador General era un centralista, que creyó que era el elegido para llevar esto...nunca entendió que era el coordinador del proyecto y siempre se vio a sí mismo como el Zar y se autodenominó Zar públicamente, pero el decreto formal lo nombra coordinador, no Zar”*.

El ex Presidente del Directorio de Metro, sostiene: *“siempre se me adjudican los mayores problemas con el Coordinador General, en el imaginario colectivo aparece que la pelea fue conmigo, pero con quien trabajaba todo los días era con el Ministro, conmigo no. Yo iba a reunión una vez a la semana o cuando había algún problema y entregaba mis informes y cuando discrepaba dejaba constancia de mis discrepancias y punto. Yo no tenía una interlocución, yo estaba cumpliendo con mi programa y cuando me trataban de sacar del programa yo me defendía. Es el Ministro quien dirigía, pero el Coordinador quería autonomía, quería ser el Zar del transporte, no depender del Ministro y tener equipo propio....Los problemas institucionales que tenía el transporte de superficie eran brutales”*.

Este diagnóstico incluso es compartido por el propio ex Coordinador General, quien en su análisis postula “...*esa fue mi apuesta, ya que yo creí que iba a contar con el respaldo del Presidente al nivel que yo mismo le había requerido, un respaldo tan potente que iba a ayudarme a mí a romper todas las barreras de la insuficiencia que tenía ese modelo de toma de decisiones, pero debo confesar que me traicionó mi ego. Lo que tenía por delante, era un desafío profesional, personal y político tan significativo, que estuve dispuesto a seguir, a pesar de darme cuenta que el esquema no era el mejor....yo creo que sobreestimé mis capacidades y al mismo tiempo subestimé las insuficiencias de cómo funciona el aparato público....yo debí ser más exigente con el Presidente y decirle ok, yo me hago cargo de esto, pero yo le voy a armar a usted la estructura que se requiere para que esto funcione, porque si no, esto no va a andar..... me faltó eso, me traicionó la ansiedad, ya que lo que tenía por delante era demasiado desafiante, entretenido, era un desafío fantástico, bonito, lindo...*”

En definitiva, ante una potencial falta de continuidad y capacidad de gestión como elementos relevantes para sobrellevar una política pública, se debe de sumar la poca claridad respecto del liderazgo de la política.

Sin embargo hay otro elemento adicional, aunque vinculado, que también es de suma relevancia y que tiene que ver con los distintos intereses sectoriales que muchas veces iban en direcciones contrarias o al menos no necesariamente coordinadas. Es decir, se tiene un cóctel de elementos que obviamente se retroalimentan entre sí, y generan un resultado previsiblemente nefasto.

Las diferencias por ejemplo entre los intereses de la empresa pública Metro y el resto del sistema de transporte público, en particular el de superficie, personificado en el Coordinador General de Transportes, resultan evidentes y son las que mejor representan las diferentes visiones respecto de una misma política pública.

Finalmente y con el premeditado ánimo de ser recursivo respecto de las problemáticas del modelo institucional propuesto, considerando la retroalimentación de elementos negativos y el círculo vicioso en que se incurre, se suma el nivel de acercamiento de quien pudiese asumir el liderazgo de una política pública con el propio Presidente de la República. Un ejemplo de ello, lo plantea el mismo presidente de Metro antes citado y que por cierto tenía una amistad personal con el primer mandatario: “*había personas que me trancaban la pelota, entonces tenía que ir con el Presidente y decirle mira por favor llámame a una reunión con él y yo, y que me diga cómo lo hacemos.....esa llegada a lo mejor el Coordinador de Transportes no la tenía*”. Y prosigue: “*cada vez que había que hacer inversiones, salía del ámbito de Metro ya que no tenía recursos propios, entonces tu entrabas en una cosa kafkiana que si no hubiese tenido el apoyo presidencial, no habría hecho ni un kilómetro de Metro*”.

Es así como en el transcurso del relato de ese proceso, así como de las entrevistas desarrolladas aparece recurrentemente la figura del Presidente de la República y en especial su personalidad para efectos de la toma de decisiones. Extractos en este sentido hay muchos, como por ejemplo: “*...la gente se relaciona de una manera muy especial con Lagos, como que le tiene miedo*” “*...Bustamante se metió por la ventana porque era amigo del Presidente, quien cambió el Decreto para meter a Bustamante...*” “*aquí se montó un Directorio de Transportes, que toma decisiones, donde al final lo que ha sucedido es que ahí cada uno va con su agenda, y le interesa poco el resultado, y las decisiones que hay que tomar son en función de cómo choca o no con sus agendas, no cuánto contribuye al desarrollo del sistema...*” sostiene el Primer Coordinador General de Transportes de Santiago.

En definitiva, se manifiesta un sinnúmero de situaciones que refuerzan la tesis de la precariedad en la institucionalidad como causal de los problemas de diseño e implementación de esta política pública. Con ciertos bemoles la opinión acerca de la falta de institucionalidad adecuada se torna transversal y unánime.

### Acerca de la Toma de Decisiones

Bajo este escenario es evidente que el proceso de Toma de Decisiones se ha de manifestar de un sinnúmero de modalidades, ya sea a partir de decisiones presidenciales, ministeriales, colectivas o combinaciones de las anteriores. A modo de ejemplo: “...en el DTS la decisión era colectiva porque el Ministro de Transportes no decidía nada, al final se iba por la media de las posiciones que se producían en las reuniones...” (entrevista al primer Coordinador General de Transportes de Santiago)

Efectivamente la falta de institucionalidad o la precariedad que se confirió a la misma, contribuyeron a un proceso de toma de decisiones desordenado, complejo, ralentizador y muchas veces cuestionable desde un punto de vista técnico o político.

Este es el tema clave en la toma de decisiones. No era claro quien ejercía ese rol, a pesar incluso que el Presidente Lagos re articula en su momento la institucionalidad, al ver que no estaba respondiendo a los requerimientos y produciéndose las primeras deserciones<sup>9</sup>, dejando con atribuciones sólo consultivas al DTS, y otorgándole toda la responsabilidad al Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

Sin embargo y una vez más, o por motivos de capacidad de gestión del propio Ministro, o de continuidad de las jefaturas; o incluso por diferencias de personalidades, la toma de decisiones se vuelve a entrampar.

Respecto de este punto, un tema interesante tiene que ver con las personalidades no sólo del Presidente, sino que de los integrantes de este directorio, es decir, Ministros e Intendente. Si bien es interesante de entender la lógica que a este respecto se da, nunca es posible perder de vista que las diferencias personales se exacerbaban producto de la débil lógica institucional imperante. De hecho es posible rescatar este testimonio de una conversación entre el Presidente del Metro y el Presidente Lagos: “...mira Etcheverry tiene el concepto errado de que los líos que hay entre el Metro y la Coordinación de Transporte, son producto de un choque de personalidades, porque ambas jefaturas poseen fuertes personalidades y defienden con mucha pasión sus puntos de vista, pero ese no es el problema, el problema es que cualquiera que está ahí, a ambos lados va a

---

<sup>9</sup> El ex Coordinador General al momento de presentar su renuncia al Presidente sostiene “...entonces le digo a Lagos, aquí hizo agua el sistema decisional que se montó para llevar a cabo este asunto, aquí se creó un Comité donde quienes toman decisiones tienen agenda propia y no lo que yo necesito, y donde el Zar del transporte no tiene ni voto, además de ser un ente inexistente, al que el propio Intendente de Santiago se da el lujo de decir, que no le hace caso, porque la Coordinación de Transportes ni siquiera existe en la Ley, entonces tenemos un engendro simplemente que no da el ancho....en el sistema ultra presidencialista que tenemos, el empoderamiento lo tiene que tener el Ministro, y ese Comité no puede ser decisorio...Incluso ese empoderamiento no es tal ya que resulta que el Ministro también está sometido a decisiones de un grupo, porque después cuando le hagan una acusación constitucional por incumplimiento no podrá decir ...es que el Comité...entonces esto está mal, esto tiene que cambiar y este Comité tiene que pasar a ser consultivo” (entrevista al Primer Coordinador General de Transportes de Santiago)

*pelear. El sistema de transporte integrado que estamos creando, le plantea al Metro dos desafíos o dos cambios que son cruciales para cualquier empresa pública o privada. Que la empresa Metro pierde soberanía sobre la toma de decisiones, primero de su política de inversiones; y segundo, de su política tarifaria”.*

Abundando en la anterior, se tiene al primer Coordinador General de Transportes, quien sostiene: “...tenía a todo el mundo en mi contra...y por qué crees que salí yo y no otro, además eran amigos del Presidente. El Intendente me lo dijo en la primera reunión en el DTS, que él era el que tenía que tener el liderazgo del plan y no entendía por qué el Presidente había designado a un tipo de fuera. Que ya estaba designado y qué se le iba a hacer, pero que él y yo teníamos igual mandato porque ambos habíamos sido designados por el Presidente, así que me declaró la guerra del primer momento del cuento”. El Subsecretario de Transportes de aquel entonces, agrega: “yo creo que habían problemas de estilo y de protagonismo que generaron ruidos porque estaba el Intendente que en ese minuto quería jugar un rol mucho más activo comunicacionalmente, quería robarse la película, y que se peleó más de una vez con Echeverry, lo trató pésimo. Echeverry un caballero nunca le dijo nada, pero yo creo que eran problemas más bien de estilo y de ambiciones públicas...”

En definitiva, el problema estructural respecto del proceso decisional, si bien nace de una inadecuada institucionalidad, tiene que ver con los múltiples actores empoderados por el Presidente para tomar decisiones, pero que carecían del conocimiento de las conversaciones que cada uno de ellos había sostenido con el propio Presidente. Es decir, existían fuertes asimetrías de información entre los actores protagónicos del proceso, lo que hacía que cada actor tuviese su propia agenda de acuerdo a los objetivos o metas propias de su cargo, además de las que le había planteado el Presidente al momento de designarle. Estas asimetrías de información forman parte precisamente de los costos de transacción de intercambio social de que hablara North y cuya forma de reducirlos tiene que ver con una adecuada institucionalidad.

Este modelo que apuesta a la dualidad o multiplicidad de poderes considerando las metas y atribuciones conferidas, esta asimetría de información, posiblemente le es útil al Presidente porque genera una suerte de competencia y le da el control de mando de las labores respecto de las políticas públicas priorizadas, pero no es útil y resulta incluso nefasto y contraproducente para efectos de la toma de decisiones de la propia política.

Ahora bien, de la mayor relevancia resulta el hecho respecto de que la idea de generar una adecuada institucionalidad, una verdadera autoridad del transporte no era necesariamente algo nuevo e innovador en aquel entonces. De hecho organismos técnicos de la época aconsejaban decisiones de ese tipo. Sin embargo y como se ha descrito en el relato de este informe, hubo una decisión superior apoyada fuertemente por el hito de la paralización del gremio, que le confirió una mayor autoridad al Ejecutivo; y por la premura con que había que enfrentar este desafío considerando la caducidad de la licitación vigente en ese entonces, que implicaba no crear nada que tuviera necesariamente que pasar por el parlamento. “Cuando llega Etcheverry, uno de los temas de la agenda, respaldado por documentos y minutas, es crear la Autoridad Metropolitana porque la institucionalidad simplemente no era la adecuada y había que ir con una Ley al parlamento. Etcheverry dice no, al Parlamento de ninguna manera, nos llevaremos no sé cuánto tiempo”, sostiene el Coordinador General de Transportes de ese entonces. Otro Ministro de la época sostiene: “Se requería de una institucionalidad distinta pero conociendo los tiempos del parlamento, probablemente todavía estaríamos discutiendo ese proyecto de Ley”.

Efectivamente la decisión se toma considerando la validación política de la transformación, los tiempos y compromisos involucrados, y la convicción de que con la institucionalidad existente acompañada de una buena gestión, era suficiente.

Algo de lo anterior hubo en uno de los procesos insertos en esta política, que fue el de atraer capitales internacionales para la operación del sistema, se cumplió con éxito. Sin embargo, lamentablemente la política era mucho más que sólo eso. No bastaba con apalancar capitales, que por cierto dieran viabilidad al proyecto. Había y hubo posteriormente un sinnúmero de otras condicionantes, básicamente de infraestructura, tecnología, comunicaciones y por cierto de información ciudadana que no se abordaron, o al menos no con la suficiente energía y con la multiplicidad de disciplinas que requería.

Por consiguiente, un interesante punto de desarrollo, y que emerge de algunas de las entrevistas realizadas, guarda relación con la institucionalidad que debiese de imperar al momento de plantear este tipo de transformaciones estructurales en el sistema de transporte y por tanto en el funcionamiento de una ciudad de la envergadura de Santiago y en general de las capitales regionales.

El proceso de toma de decisiones tiene mucho que ver con el análisis que realiza Lahera (2002), en cuanto al tipo formalista, competitivo o colegiado del proceso. Claramente el esquema formalista y el competitivo no presentan buenos resultados para un proceso de sumo complejo como el analizado. Estadios tendientes a una toma de decisiones más bien colegiada, que requiera compromisos políticos, técnicos y de recursos sustanciales, además de adecuados liderazgos y capacidades de gestión, se debiesen diseñar y trabajar.

En general, se aprecia un consenso en cuanto a la necesidad de una autoridad metropolitana, no obstante se condiciona esa opción a que dicha autoridad no provenga de una decisión presidencial, considerando la relevancia política que dicha autoridad pasaría a jugar. *“A la autoridad metropolitana también la habrían cambiado. En Chile, autoridades de esas características son siempre resorte presidencial, y con el impacto público que habría tenido una figura como esa, la habrían sacado sí o sí, porque en el fondo, es un actor político súper relevante....”*

Coherentemente con esto último es que opiniones respecto de la independencia de dicho rol, así como del consenso público requerido para intervenir estructuralmente sobre una ciudad son de absoluta necesidad. *“Yo creo que la institucionalidad tiene que ser una cosa que trascienda al Gobierno de turno o si no se replica a los problemas que en alguna medida tuvimos porque depende de cómo se genera lealtad entre el Ministro y su equipo es como se lleva a cabo la toma de decisiones”*.

Un Bi Ministro de la época sostiene: *“...tenemos una perversión endémica que no es exclusiva de un color político, sino de todos, y es que Santiago de Chile es la única ciudad de sobre 5 millones de habitantes en el mundo que no tiene una autoridad democráticamente elegida que responda. No tiene alcalde mayor, no tiene gobernador, no tiene esa autoridad y esa autoridad la ejerce un ministerio. Los ministerios, debieran ser diseñadores de políticas nacionales, controladores y supervisores de políticas, pero su ejecución y concepción de detalles creo que debiera estar dentro de los gobiernos regionales o de ciudades y Santiago, no tiene gobierno en ciudad”* y añade, *“el vacío de la falta de autoridad de la ciudad es salvajemente fuerte y por eso se crean comités que operan de manera que el Presidente los endereza”*.

El ex Intendente Metropolitano ratifica lo expresado en cuanto a que *“la institucionalidad que se dio, tenía los inconvenientes que, o por diferencias de visiones, o por diferencias de roles institucionales, podían generarse diversas opiniones que se pugnaban y ralentizaban el proceso....el problema estructural de cómo está organizado el Estado en Chile, es que es sectorial y las ciudades no tienen administración y ese es el drama del transporte, el drama del medioambiente, el drama de la basura, y de tantas otras aéreas, en las cuales hace falta en nuestra estructura un administrador político de la ciudad”*

Y añade *“una autoridad metropolitana de transporte debiera ir inserta dentro de una autoridad metropolitana política. Si fuera regional va desde un Intendente a un Presidente Regional con poderes; si es de ciudad, puede ser un Alcalde Mayor que coordine a los alcaldes del área urbana... Chile optó por el modelo de ejercer la coordinación a nivel central y no de ejercerla a nivel regional, que es la división político administrativa que tenemos. Esa opción se toma a principios de los 90 y sigue respondiendo a un presidencialismo exacerbado, a un centralismo completo....al no existir la unidad ciudad o el área metropolitana dentro de la división político administrativa, no hay conciencia de políticas públicas de las urbe”*.

Respecto del consenso público, otro de los entrevistados va más allá y expresa: *“la solución pasa por enfrentar el problema en serio, y para eso se necesita enfrentarlo como problema de Estado y no como una cuestión en pugna permanente, es decir, un Pacto Social”*.

### [Acerca de la Dualidad político – técnica en el diseño del Transantiago](#)

Finalmente queda por analizar la componente acerca de la dualidad política-técnica del diseño y que guarda relación directa con lo expresado en el comienzo de este análisis respecto del contexto político institucional y de la génesis y el modo de impulsar esta política pública.

Como se mencionó, esta iniciativa al momento de la decisión de impulsarla, poseía un preámbulo político y técnico bastante amplio y relevante. Ello, no obstante el bajo nivel de comprensión respecto de los alcances de esta política pública y la capacidad de impregnar en el Presidente de la República dicha relevancia. Aquello se ve reflejado, entre otros aspectos, en el bajo nivel de recursos para efectos del nivel del cambio que se proponía realizar, el nivel de importancia que se otorga a la institucionalidad y al proceso de toma de decisiones, los diversos intereses y metas planteadas por el propio Presidente de la República a los actores relevantes del proceso decisional, las que no necesariamente respondían a un enfoque sistémico del mismo.

Desde el punto de vista político se careció de la comprensión estructuralista de la institucionalidad y de la envergadura de este cambio y desde el punto de vista técnico de la capacidad de transmitir cuantitativamente el requerimiento de recursos y de analizar la viabilidad más allá de los modelos y los números de un proyecto en función de las condiciones de borde impuestas.

En este sentido hay un sinnúmero de citas que refuerzan lo antes descrito. *“La verdad es que quien cercenó el programa fue el Ministerio de Hacienda. Don Mario Marcel y don Nicolás Eyzaguirre lograron convencer al Presidente Lagos, que Transantiago podía operar sin las obras de infraestructura, sin tener una infraestructura lista, entonces eso realmente es explosivo porque el rol del articulador que es un Metro de superficie, no se cumplía para nada”*. Otra



posición coherente a lo anterior expresa: *“Yo creo que la gran limitante bajo la cual se tomaron decisiones fue la de Hacienda, en términos de que no estaban dispuestos a entregar ni un peso al proyecto.... la definición era que este proyecto se podía hacer pero sin involucrar recursos públicos”*. Y finalmente otro entrevistado agrega: *“entonces yo creo que distinto hubiera sido si el proyecto si hubiera contado con el financiamiento que se requería desde el sector público”*.

Ahora bien, desde la perspectiva más técnica, hay un sinnúmero de decisiones o insumos de decisiones que a la luz del tiempo resultan cuestionables o simplemente desechables, como por ejemplo, la idea de diseñar un sistema moderno, eficiente, limpio y sustentable considerando condiciones de borde tales como la de los escasos financiamientos públicos antes señalados e incluso el requerimiento presidencial de que el nuevo sistema costase al usuario la misma tarifa que el sistema antiguo. *“En la falta de recursos yo creo que fue donde falló el sistema y ahí es donde los ingenieros pecaron de ingenuidad y que si no estaba la infraestructura no iba a ser tan grave, por lo tanto no hay una buena internalización de la envergadura de lo que se venía”*.

Por otro lado, replicar el, en ese entonces, exitoso sistema de concesiones de obras públicas al modelo de negocio de un sistema que más que una obra es un servicio público, también resulta cuestionable.

Al respecto el Coordinador general de la época señala: *“Yo fui el dique de contención para que, en mi período, el modelo de concesiones no se traspasara. Fue parte de las peleas por las cuales yo me fui echando enemigos”*. Añade el ex Presidente de Metro, *“el Transantiago parte el 2007 y hasta hoy día lo único que escuchas es que tenemos que modificar los contratos, o sea el mayor de los problemas no son los recorridos ni la cosa del metro, sino que hiciste contratos que te dejan absolutamente inmobilizados”*.

Sin embargo, la poca flexibilidad con que fueron ideados los contratos a establecer con los distintos operadores del sistema, de una manera similar a los del Sistema de Concesiones, tiene una poderosa razón de ser y es que en su momento era necesario garantizar el poder atraer e incentivar al capital privado a entrar al sistema, lo cual se lograba con condiciones claras y estables. Esta finalidad si bien se cumplió en uno y otro sistema, generó una serie de ataduras y una falta de flexibilidad para efectos de la mejora continua o para efectos de enmendar errores de diseño *“...nosotros replicamos el modelo de concesiones, lo adaptamos a un servicio público y eso se tradujo que hubo inversionistas y no pocos. Entonces, si se mira por el lado de los datos, el modelo de negocio tenía un grado de solvencia, tanto así que lo financió la Banca. Yo creo que esa aproximación conceptual a mi juicio fue correcta yo sostengo que fue correcta porque los resultados abalan que fuiste capaz de levantar financiamiento para un tema que no tenía financiamiento en el mundo...”* expresa un ex Subsecretario de Transportes y un ex bi Ministro de la época, protagonistas del proceso.

A pesar de las aprehensiones que surgen desde la perspectiva del diseño técnico, hay un tema no menor y que no deja de tener sustento y es que, tal como lo indica una autoridad de la época, *“...se logró una tarea que no sé si fue exitosa, pero yo creo que el modelo de diseño nuestro nunca va a ser verificado, porque las condiciones posteriores han impedido verificar si el modelo conceptual es válido....”*.

Si bien desde este punto de vista cuesta ser taxativo al momento de analizar el diseño técnico del Plan, existen elementos que al menos son cuestionables desde esa óptica, como desde la perspectiva de la decisión política de llevarlo a cabo. Temas como el Big Bang, que se traduce en tener que echar a andar el nuevo sistema en un único gran momento, y cuya argumentación

técnica precisamente alude al concepto de sistema y por tanto de indisolubilidad e inseparabilidad, a la luz de los tiempos parece ser una práctica poco recomendable al momento de implementar políticas públicas.

En este sentido hubo también controversias para efectos de la toma de decisiones. *“el choque más grande me atrevería a decir, es a principios del 2003, cuando Germán Correa apoyado básicamente por todos los equipos de transporte, plantea que esto tiene que hacerse en un big bang”*. Otro entrevistado señala *“...yo creo que el Big Bang fue una exageración”*.

En definitiva poder dimensionar adecuadamente desde un óptica política y técnica los elementos insertos en una política pública, así como sus efectos o impactos, requiere de un equilibrio que en este caso no se dio. *“La propuesta de hacer una reingeniería del transporte sin experiencia previa a nivel mundial fue una propuesta técnica, pero avalada por nosotros políticamente. Reconozco que hubo un error”*, sostiene un ex Ministro.

### 3.3 Conclusiones y Lecciones Aprendidas

A partir del desarrollo del presente estudio es posible inferir distintas interpretaciones y conclusiones respecto de los hitos claves del proceso de toma de decisiones estudiado, de manera de extraer lecciones o experiencias desde la perspectiva de la gestión para presentes y futuras políticas públicas de similar envergadura. Estas lecciones se distinguen dentro de recuadros celestes para efectos de una mejor comprensión por parte del lector.

#### Rol presidencial

El primer gran elemento a destacar, respecto de este proceso, corresponde a la relevancia del rol del Presidente de la República para los efectos de una política pública de un sistema de transporte de una ciudad en particular, en este caso la ciudad de Santiago.

Estamos, evidentemente ante un caso de un proceso de toma de decisiones que mezcla los estilos formalista y competitivo, en función de la discrecionalidad presidencial, por sobre el colegiado (Lahera, 2002). Con ciertos matices acerca del grado de injerencia presidencial, existe consenso respecto del rol de la máxima autoridad del país en tanto tomador de decisión, pero a la vez, en tanto instigador y estimulador de la competencia y contraposición de intereses entre los actores principales, lo cual lo expone por cierto, a recibir información parcial, sesgada e incluso subjetiva, y por tanto a correr el riesgo de tomar decisiones no necesariamente óptimas y adecuadas.

En este caso, la voluntad política de enarbolar la bandera de la modernización del transporte público de la capital corresponde a una decisión presidencial. Desde ese punto de partida, hasta la señal política equívoca de dar por cumplida la misión encomendada ante la llegada de los primeros buses articulados a Santiago, marcan un principio y un final de todo un largo proceso decisional inadecuado, poco claro, contradictorio, y resuelto sólo por la figura del Presidente de la República.

Tan relevante es este rol presidencial, que además de esta voluntad política del Presidente Lagos de intervenir en el transporte público de Santiago, es también decisión del propio primer mandatario la no creación de una adecuada institucionalidad para tales efectos, a pesar de los insumos técnicos que a este respecto se tenían. De hecho y a modo de ejemplo, la institución Autoridad Metropolitana de Transportes, ya en ese entonces no era un concepto nuevo, ya que recogía las experiencias exitosas de planificación y operación del transporte a nivel internacional, no fue considerada como opción institucional. .

A esta decisión de no innovar en materias institucionales se suma y retroalimenta el protagonismo que adquiere el Ministerio de Hacienda y en particular la Dirección de Presupuestos para fijar el marco financiero con el cual o contra el cual la política debe diseñarse e implementarse.

En definitiva el proyecto se enfrenta a una decisión política de liderazgo presidencialista, sin innovación institucional, y constreñida a recursos más bien limitados y escasos.

*El exacerbado protagonismo presidencial, en la puesta en marcha y desarrollo de una política pública, resulta inadecuado y muchas veces ralentizador de los procesos. Más si el foco de la política se vincula a una ciudad particular dentro de la dinámica nacional.*

*Este carácter decisional discrecional de la máxima autoridad del país, puede atentar al desarrollo de las políticas, producto de distorsiones en la información con que cuente el primer mandatario, presiones políticas y ciudadanas, capacidad de influir por parte de sus subalternos y sus agendas, etc.*

### Precariedad Institucional

Como se ha mencionado, este ultra presidencialismo a la hora de tomar decisiones se retroalimenta negativamente con la decisión de no enfrentar esta política pública con una adecuada institucionalidad, considerando que la misma, mezcla decisiones de transporte con urbanismo, con medio ambiente, con infraestructura, con eficiencia energética, e incluso con el carácter redistributivo que se le quiera dar a una política pública. Es decir, se mezclan un sinnúmero de atribuciones y poder decisional de muchas instituciones del aparato público.

En este sentido, se toma la decisión equivocada de enfrentar esta modernización sólo con las herramientas institucionales disponibles y no se considera la relevancia del marco institucional como elemento clave de éxito en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas, tal como lo sugiere la teoría económica del Neo Institucionalismo, cuyo autor más representativo es Douglass North.

No obstante lo anterior, dicha decisión tiene argumentos operativos de peso vinculados a la extensa duración de los procesos parlamentarios que significarían la creación de una institucionalidad formal. Sin embargo, la falta de conciencia de dicha precariedad y del enfoque sistémico para enfrentar la política analizada, por parte del propio Presidente, se aprecia al no existir siquiera la posibilidad de enmendar esta falencia a partir de haber conferido y perdurado, por parte del Presidente de la República, el poder decisional sobre una figura institucional, ante la cual el resto de las instituciones y actores relevantes sometiesen su actuación para efectos de esta política pública en particular.

Por otro lado, y consecuentemente con la crítica acerca del poder decisional de la máxima autoridad del país respecto de una política particular de una ciudad, resulta al menos cuestionable, que el Ministerio de Transportes, en ese entonces fusionado con el Ministerio de Obras Públicas, ambos de índole nacional, se encargue prácticamente por completo, del sistema de transporte público particular de la ciudad de Santiago..

Ahora bien, más allá de competencias territoriales, están también las condicionantes sobre las competencias sectoriales decisionales. Por ejemplo, la infraestructura de transporte revela claramente la necesidad de generar alianzas y coordinaciones entre distintos y diversos organismos gubernamentales y en múltiples niveles, además de tener que coordinarse con las políticas de usos de suelo donde se han de emplazar dichas infraestructuras. Todas estas materias, diseminadas en distintas instituciones públicas. La ciudad carece entonces, de una autoridad que coordine y administre el transporte de manera global e integral.

En su defecto, un modelo de gestión coordinado, como el que se pretendió desarrollar, se debe sustentar en la necesaria capacidad de gestión y continuidad del proceso, pero además, en un enfoque sistémico integrado, en que los intereses y objetivos sectoriales se sometan al objetivo mayor; en una adecuada comprensión de los efectos, impactos y relevancia que posee la política pública a implementar para la población, lo que se ve reflejado, entre otras cosas, en los recursos adecuados para efectos de tal modernización: y, en un claro, permanente y sistemático empoderamiento que se haga sobre una figura y/o institución.

Surge por tanto una primera gran conclusión que se refiere a que lamentablemente para efectos del éxito de este emprendimiento, los sustentos antes descritos no se dieron. Es decir, no hubo un enfoque sistémico e integral, tampoco se tuvo la adecuada comprensión de la relevancia de intervenir el transporte público de una ciudad como Santiago y finalmente no se confirió el empoderamiento adecuado y sistemático al Coordinador o al Ministro del ramo. Lo anterior, aparte de haber desechado la posibilidad de instaurar una nueva institucionalidad.

*Una política pública inter disciplinaria y de la envergadura del Transantiago debe ser abordada a partir de una adecuada institucionalidad, que cuente con los recursos políticos, técnicos y financieros para delimitar las reglas del juego y tomar las decisiones acordes al objetivo central de la política.*

*Además el liderazgo en el desarrollo de la política debe contar con los insumos necesarios para comprender la envergadura del impacto de su implementación, así como la diversidad de sistemas que se encuentran vinculados y por tanto que se verán afectados.*

*En este sentido, una metrópolis como Santiago o como cualquier ciudad con serios y crecientes problemas vinculados con su crecimiento, y nivel de actividad, requiere de una autoridad distinta de la nacional, que posea las características antes mencionadas y que se capaz de resolver y liderar procesos de modernización de, por ejemplo, el transporte público de la ciudad.*

## Toma de Decisiones

Todo lo anterior impacta al proceso de toma de decisiones. Tanto es así que en la Comisión coordinadora creada para estos efectos, y que posteriormente se le confiriera el rol de consultiva, pocas de las autoridades que allí intervenían veían el proceso como parte de una política pública única e integrada. Pocos veían detrás del transporte público, el concepto o concepción de política pública, actuando y tomando decisiones por tanto, bajo la lógica de un proyecto más. Y por cierto que dentro de esas autoridades está la de la máxima autoridad del país, que como se ha mencionado, juega un rol relevante en el proceso decisional.

La precariedad institucional, incide o se retroalimenta de los continuos conflictos que enfrenta el diseño y posterior implementación del sistema. Actores con agendas propias, con intereses propios de su institución y de su manera de hacer gestión, e incluso con instrucciones particulares

emanadas del propio Presidente de la República y que no necesariamente eran coherentes ni coordinadas entre sí, marcan el proceso decisional.

A ello se suma la formalidad o informalidad en la creación de las diversas instituciones participantes, ya que si bien algunas contaban con Leyes orgánicas propias, otras estaban o fueron creadas a partir de Decretos o Resoluciones Ministeriales, que en cualquier momento pueden ser derogadas o modificadas. En términos del Neo Institucionalismo (North, 2000), las reglas del juego informales y por tanto los grados de incertidumbre pesaban sobre las reglas formales o grados de certezas.

Por otra parte, los diversos y disímiles marcos presupuestarios de cada una de las instituciones, e incluso el nivel de acercamiento y afinidad de las autoridades con el Presidente de la República y la propia personalidad del Presidente y de cada una de estas autoridades, hace aún más complejo la posibilidad de sometimiento, coordinación, supeditación e integralidad al momento de intervenir sobre una política pública eminentemente sistémica.

Como conclusión general, se tiene que la tesis acerca de la precariedad institucional como causal de los problemas de diseño e implementación de esta política pública se ha visto fuertemente sustentada, lo que incide evidentemente en las muchas y diversas formas en que finalmente se va desarrollando el proceso de toma de decisiones.

Esto es, desde la decisión presidencial antes señalada y que interviene básicamente en las decisiones estructurales y dirime posiciones, hasta la toma de decisiones de manera colectiva, desordenada, compleja, contradictoria, inoperante y con poca claridad. En definitiva las reglas del juego más bien informales, que como señala North no inciden en mejores procesos, se alinean con el estilo formalista y competitivo de liderazgo y toma de decisiones del Presidente Lagos.

En definitiva, el proceso de toma de decisiones que si bien nace de una precariedad institucional, se ve negativamente alimentado además, por la diversidad de actores, la multiplicidad de empoderamientos por parte de la máxima autoridad sobre estos actores para diversas materias partes del sistema (Metro, infraestructura, suelo, ciudad, etc), y las asimetrías de información con las que contaban esas mismas autoridades respecto de un único objetivo.

Si bien el modus operandi presidencial puede verse un tanto beneficiado con este modelo de pluri-liderazgos, al generar una suerte de competencia y por tanto un incentivo de acometer adecuadamente los objetivos sectoriales, esto atenta negativamente al proceso de toma de decisiones cuando la política pública tiene el carácter multi-sistémico como la que se analiza en este estudio.

*La toma de decisiones debe estar claramente establecida y conferida en una adecuada autoridad institucional. Esto es, con la formalidad y la capacidad política, técnica y de recursos para atender integralmente las diversas aristas propias e inherentes a cada política pública.*

*Es bajo este marco decisional, donde es posible atender y morigerar la diversidad de agendas, intereses y niveles de comprensión de las características e impactos de la política desarrollada, por parte de los actores principales de la misma.*

*Y lo que quizás resulta tanto o más importante, será capaz de transmitir a las máximas autoridades y por cierto, a la ciudadanía los hitos relevantes del proceso de desarrollo y posterior implementación de la política.*

### Reflexiones de futuro

De este análisis se desprende rápidamente que el sector del transporte urbano se gestionaba y se gestiona en Chile a partir de una institucionalidad fragmentada, con distintas y dispersas funciones distribuidas entre un conjunto de instituciones públicas, con diversas funcionalidades y niveles de competencia acerca del tema. De hecho, aun cuando el desarrollo de las ciudades posee sus propias realidades, dinámicas y particularidades para cada contexto territorial en que se emplazan, sobre todo si se trata de zonas metropolitanas, no existía y no existe, una instancia que coordine los procesos y gestiones que debería existir entre estas dinámicas en dichos territorios.

Las opciones de institucionalidad barajadas a partir de las entrevistas van desde un gran Pacto político – social, pasando por la autoridad de transporte e incluso una suerte de Comisión autónoma del poder político.

Todas las alternativas anteriores no son necesariamente contradictorias. Es decir, una autoridad de ciudad o del transporte, independiente, incluso elegida democráticamente, que llame a un gran pacto social ante políticas públicas de alto impacto sobre la población y que por tanto deban ser abordadas como políticas de Estado más que de Gobierno, parece ser el camino adecuado a seguir para efectos de tratar de hacer frente al tipo de problemas de esta índole que acaecieron durante el diseño y posterior implementación de esta política pública.

Lo relevante en todo caso, además de esta figura institucional que desde ya encierra un gran desafío en su generación, es que esté dotada de recursos humanos y financieros capaces de enfrentar las dificultades tanto técnicas como políticas de este tipo de intervenciones. Balancear los aspectos técnicos que sustentan las decisiones más políticas es parte del arte de gobierno que dicha institucionalidad debiese concentrar.

*Una autoridad política formal, quizás independiente del poder político de turno, pero fuertemente resguardada por estamentos técnicos y con recursos proporcionales a los desafíos involucrados es lo que se plantea. Capaz de optar por modelos ojalá exitosamente probados, dar continuidad y eficiencia a la gestión e impulsar paulatinamente las decisiones de implementación en virtud de una adecuada comprensión de la envergadura de la intervención y de sus consiguientes impactos sobre la población.*

*Probablemente el proceso de descentralización, en que se requiere de la construcción de estructuras de gobierno de largo plazo encargadas de llevar a cabo políticas públicas de esta magnitud (regionales, territoriales, urbanas y/o de transporte) signifique aumentar las capacidades de los estamentos de gobierno regionales, de manera de conferirles un protagonismo en tanto discusión, planificación, ejecución, coordinación e incluso operación de las políticas antes descritas.*

## Comentarios Finales

Respondiendo al primer objetivo específico planteado por este estudio, se tiene una caracterización del contexto político e institucional acerca de la decisión de implementar esta política pública, marcado fuertemente por un servicio de transporte público degradado, y mal evaluado por la sociedad, desde el punto de vista de su operación, así como de su formalización en tanto empresas privadas prestadoras del servicio.

La voluntad política presidencial de llevar adelante una reforma al sistema, no obstante sin la institucionalidad adecuada para tales efectos por las diversas razones antes descritas, marcan un hito inicial respecto del proceso decisional involucrado en su diseño. Se debe señalar que esta decisión recoge por cierto, mucho del esfuerzo político y técnico desarrollado en años previos al año 2000, y además cuenta con un impulso significativo a partir del hito de concientización global que significó el amplio repudio ciudadano a la paralización del transporte público de agosto de 2002.

Los factores determinantes que influyen en el proceso de toma de decisiones, y que cuya determinación constituye el segundo objetivo específico del presente estudio, han sido descritos y sistematizados a partir de las entrevistas realizadas y guardan relación, con el desconocimiento respecto de la envergadura y relevancia del problema tratado, lo que conlleva a una falta de preocupación por la institucionalidad, los recursos y la estructura decisional para efectos de la política en sí.

Ahora bien, consecuentemente con esta subvaloración de la problemática se suman elementos como la falta de una mirada sistémica e integral, que incluso toca al primer mandatario, quien ejerce un rol más que protagónico al momento de la toma de decisiones. Lo anterior se ve amplificado por la gran multiplicidad de actores tomadores de decisiones, como se ha dicho, no necesariamente bajo un mismo objetivo común.

En este sentido, se responde al tercero de los objetivos específicos de este trabajo, que consiste en de analizar las contradicciones, discusiones y diversidad de puntos de vista de los stakeholders,



acerca de los elementos estructurales más importantes del modelo de política pública propuesto en su formulación.

Es decir, objetivos disímiles, agendas propias a cada institución involucrada, comprensiones distintas de la problemática y por tanto de la forma de darle solución, asimetrías de información, dualidad y duplicidad de funciones, dispersión y pugnas de liderazgos y poder, conflictos de personalidades e incluso niveles de cercanía y afinidad con el primer mandatario corresponden a una síntesis de los conflictos decisionales analizados, que pueden ser resumidos en una falta de claridad respecto del liderazgo de la política.

Finalmente respecto del último objetivo específico de analizar el equilibrio de la perspectiva técnica y política, al momento de diseñar esta política pública, es posible concluir que desde el punto de vista político se careció de la comprensión estructuralista de la institucionalidad y de la envergadura de este cambio

Y desde el punto de vista técnico, se careció de la capacidad de transmitir cuantitativamente el requerimiento de recursos y de analizar la viabilidad más allá de los modelos y los números de un proyecto en función de las condiciones de borde impuestas.

El dogma de modernizar sin subsidios por parte del Estado, la réplica de modelos de negocio infraestructuralistas como es el Modelo de Concesiones, con modalidades de contratos rígidos y garantistas para privados, y el principio respecto de que lo sistémico no podía ser implementado paulatinamente sino que sólo a partir de un big bang, corresponden a errores estructurales desde la perspectiva técnica que a la luz del tiempo transcurrido es posible cuestionar. En definitiva, poder dimensionar adecuadamente desde una óptica política y técnica los elementos insertos en una política pública, así como sus efectos o impactos, requiere de un equilibrio que en este caso no se dio.

*La conclusión principal de este estudio se refiere a la relevancia de los factores políticos de contexto, en este caso, el sistema político que acoge un modelo decisional ultra presidencialista, retroalimentado negativamente por la decisión de no enfrentar esta política pública con una adecuada institucionalidad y con la falta de claridad respecto del liderazgo ante la multiplicidad de actores tomadores de decisiones.*

*En este sentido, y como se ha esbozado, una potencial línea de investigación futura coherente a estas conclusiones y a esta tesis, se refiere al análisis de la descentralización que ha de generarse a partir del actual proceso democratizador de los Gobiernos Regionales, en que se requerirá de la construcción de estructuras de gobierno de largo plazo encargadas de llevar a cabo políticas públicas, con los consecuentes requerimientos de potenciamiento de las capacidades políticas y técnicas de los gobiernos regionales, de manera de conferirles un protagonismo en tanto discusión, planificación, ejecución, coordinación e incluso operación de las políticas antes descritas.*

#### 4 BIBLIOGRAFÍA

- Arévalo, Jaime (2001). Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada. Documento de trabajo, S2001/03, Centro de estudios andaluces, <http://public.centrodeestudiosandaluces.es/pdfs/S200103.pdf> [Fecha de acceso: 24 de Marzo, 2008].
- Archer, M. 1998. *Social Theory and the Analysis of Society*. UK: Open University Press, Buckingham
- Baeza Manuel Antonio. (1999). “Metodologías cualitativas en la investigación social y tratamiento analítico de entrevistas: problema de status del sujeto entrevistado y problema de cantidad de entrevista”.
- Bardach, Eugene. 2004. Presidential Address - The Extrapolation problem: How can We Learn from the Experience of Others”. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23, 2: 205-220
- Bardin, L. (1996 2ª ed. 90) *Análisis de contenido*. Akal.
- Barzelay y Cortázar (2004): "Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social". Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2004.
- 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.
- Ciper Chile (2007 a) “Informe alternativo a la Comisión Investigadora de Transantiago”
- Ciper Chile (2007 b) “Comentario a documento de Quijada, Tirachini, Henríquez y Hurtubia sobre Transantiago”
- Ciper Chile (2007 c) “Aclaraciones al informe “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”.
- Correa, G. (2006). Análisis para una Autoridad Metropolitana de Transportes. Estudio encargado a la empresa CIS Consultores por parte de la Coordinación General de transportes de Santiago CGTS.
- Cruz, Carlos (2002), Transporte urbano para un Nuevo Santiago, Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, Santiago de Chile.
- Giddens, A. 1984. *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: polity press.
- Gobierno de Chile. (1996). “Política de Transporte Urbano”. Versión aprobada en reunión de Ministros de la Comisión de Planificación de Inversiones en Infraestructura de Transporte (CIPIT) el 27 de junio de 1996.
- Gobierno de Chile. (2000): “Plan de Transporte Urbano para la Ciudad de Santiago PTUS 2000-2010”.
- Pérez Serrano, Gloria. (2002). “Investigación Cualitativa. Retos e Interrogantes. II Técnicas y Análisis de Datos”. Editorial Muralla, S.A. Madrid. España.
- Krippendorff, K. (1990): “Metodología de Análisis de Contenido. Teoría y Práctica”. Barcelona. Editorial Piados.
- Lahera, E. (2002) Introducción a las Políticas Públicas. Fondo de Cultura Económica Parte III: El buen gobierno y el ciclo de las políticas públicas (pp. 73-112).
- McAnulla, S. (2002). “Structure and Agency” in Marsh, D. and Stoker G., *Theory and Methods in Political Science*: 271-292, Palgrave, London . UK.

- MOPTT, 2005. “Transantiago y el Medio Ambiente”. Presentación a alcaldes del proyecto. Noviembre de 2005.
- North, D.C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press: Cambridge
- North, D.C. (1993): “Institutions and Credible Commitment”. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 149, núm. 1, 11-23
- North, D.C. (2005): *Understanding the Process of economic Change*. Princeton. University Press.
- Parsons, W. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la Teoría y a la Práctica del análisis de Políticas Públicas*. FLACSO-México. Ed.Miño y Dávila, Buenos Aires
- SECTRA (Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte) (2002): *Encuesta Origen Destino de Viajes 2001 para el Gran Santiago*.
- Sen, Amartya. 2000. *Development as freedom*. Oxford University Press. Oxford, UK
- Strauss A., Corbin J. (2002). “Bases de la Investigación Cualitativa. Técnicas y Procedimientos para Desarrollar la Teoría Fundamentada”. Editorial Universidad de Antioquia. Colombia.2002.
- Urbano, D., Díaz, J., Hernández, R. (2005): *Teoría Económica Institucional y Creación de Empresas*. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 11, N° 3, 2005, pp. 209-230, ISSN: 1135-2533.
- Zunino, Hugo Marcelo. 2000. La «teoría de la estructuración» y los estudios urbanos. ¿Una aproximación innovadora para estudiar la transformación de ciudades? *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona.

## 5 ANEXOS

### 5.1 Diseño de Pauta de Entrevistas

Para efectos del diseño de la pauta de entrevistas es preciso recordar la pregunta de investigación, así como los objetivos del estudio de manera de guiar y sistematizar el análisis, ya sea el de carácter descriptivo, es decir, a partir de suficiente información acumulada; o bien, de carácter verificativo corroborando o descartando algunas ideas preconcebidas vinculadas a las preguntas de investigación.

Pregunta de investigación:

***¿Cuáles son los hitos claves en el proceso de toma de decisiones del diseño de TSTGO?***

Los objetivos del Estudio de Caso son los siguientes:

- 1.- Caracterizar desde una visión de contexto político e interinstitucional la decisión de implementar esta política pública.
- 2.- Identificar los factores determinantes que influyeron en el proceso de toma de decisiones, en período 2000-2004
- 3.- Analizar las contradicciones, discusiones y diversidad de puntos de vista de los stakeholders, acerca de los elementos estructurales más importantes del modelo de política pública propuesto, en su formulación.
- 4.- Analizar el equilibrio de la perspectiva técnica y política, al momento de diseñar esta política pública

OBJETIVO ESPECÍFICO	PREGUNTAS GUÍA PARA ENTREVISTAS
<p>Comprender el contexto político e institucional, detrás de la decisión de implementar esta política pública.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ¿Cuál era el contexto político del período, para efectos de implementar esta Política Pública? ¿Cómo caracterizaría Ud. el acontecer político en el periodo en que se diseñó el Transantiago? <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Influencia de una elección presidencial que casi se pierde (Lagos – Lavín)</li> <li>b) Infiuye el liderazgo del Presidente en el desarrollo de esta PP? De qué forma?</li> <li>c) ¿Cuál es el rol del Estado en la provisión de servicios públicos, específicamente del transporte?</li> <li>d) Desde el punto de vista político, qué rol se le daba al transporte público?</li> <li>e) Existió un objetivo redistributivo en esta PP, a propósito de la idea fuerza de Lagos de “crecer con igualdad”?</li> <li>f) Se piensa en el tratamiento de la relación sector público - sector privado; y entre Estado y Mercado?</li> <li>g) Existió un trabajo de lobby político adecuado para el diseño y posterior implementación?</li> </ol> </li> <li>2. ¿Qué se piensa para Chile al momento de pensar en el TSTGO? ¿De dónde surge la idea (o inquietud) de planear un Transantiago para la capital o ¿cuáles son las necesidades que se identifican a la hora de planear el Transantiago</li> <li>3. ¿Hubo algún grado de exitismo producto de algunos tempranos logros que implicaron dejar de lado lo que se venía?</li> </ol>
<p>Identificar los factores determinantes, desde la perspectiva institucional, que influyeron en el proceso de toma de decisiones entre 2000-2004.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>4. ¿Cómo se pensó la institucionalidad para el Proyecto. ¿con las visiones que se tenía o la idea en que se había planeado el Transantiago, que rol jugaba la institucionalidad en ese modelo? Se basaba en algún modelo existente o se pretendía innovar al respecto (solución tipo AMT o afín)?</li> <li>5. ¿Se analizó en el diseño el Tema institucional, la posibilidad de una Autoridad Metropolitana de Transportes (AMT)?</li> <li>6. Al momento del diseño, y desde el punto de vista institucional ¿se pensó en algún tipo de control de gestión y/o de rendición objetiva de cuentas de lo realizado?</li> <li>7. Tomando en consideración la envergadura de este proyecto, ¿resulta adecuado pensar en una institucionalidad de gerencia de proyectos tipo concesiones?</li> <li>8.Cuál es el rol de su institución en el proceso de diseño y toma de decisiones?</li> </ol>

	9. ¿Se dispuso de recursos necesarios para abordar esta política desde la perspectiva de su institución?
Analizar las contradicciones, discusiones y diversidad de puntos de vista de los stakeholders, acerca de los elementos estructurales más importantes del modelo de política pública propuesto, en su formulación.	<p>10. La multiplicidad de actores, duplicidad de liderazgos y baja capacidad de resolución de conflictos implicaba decisiones de resorte presidencial?</p> <p>11. ¿Existía consenso respecto a la necesidad de abordar y cómo abordar esta PP??</p> <p>12. ¿Cuáles eran las disparidades de opinión al momento de pensar el transporte público? ¿En qué afecta esta disparidad. Aportó o desaportó?</p> <p>13. ¿A su juicio hubo algún actor que faltara incorporar al proceso? o alguno que sobrara? O algún antecedente, estudio o análisis faltante o sobrante?</p> <p>14. ¿De qué manera se daba el proceso de toma de decisiones?</p> <p>15. Por qué se pensó en el “Zar del transporte”? Se actuó como tal?</p> <p>16. ¿Quién pesaba más en el comité de ministros? Quién tenía mejor llegada con el Presidente?</p>
Analizar el equilibrio de la perspectiva técnica y la política, en el marco institucional, al momento de diseñar esta política pública.	<p>17. Primó alguna visión tecnócrata o política? Se confrontaron o se complementaron ambas visiones?</p> <p>18. Crees usted que en esta etapa de diseño de esta política pública debió estar más presente una visión política, por sobre la visión técnica?.</p> <p>19. En qué se plasma la preminencia de una sobre la otra?</p> <p>a) Las ideas conceptuales eran fruto de investigación técnica o sólo de experiencia internacional?</p> <p>b) Hubo un proceso de diseño único y concensuado o no existió una única definición? Hubo contraposiciones? Afectó eso el diseño definitivo?</p> <p>20. Hubo en algún momento en la toma de decisiones que se hubiese diagnosticado que el proyecto era inviable?</p>

## 5.2 Descripción institucional

### Subsecretaría de Transportes

#### **Marco Legal:**

- Decreto Ley N° 557 de 1974.

#### **Ámbito de Acción:**

Nacional

#### **Responsabilidad:**

- Definir políticas para **todos** los modos de transporte
- Realizar planificación estratégica
- Diseñar e implementar mecanismos de regulación.
- Realizar fiscalización de **todos** los modos de transporte (carga nacional e internacional, interurbano, urbano y rural de pasajeros, ferroviario, aéreo (y aeropuertos), marítimo (puertos).

#### **Debilidades:**

- Escasa función planificadora y de formulación de estrategias y políticas (esfuerzo de planificación más significativo: PTUS 2000, surgió en una comisión asesora externa establecida por el Ministro de la época).
- Casi nula función de planificación estratégica del transporte (existe más bien una lógica de gestión marcada por la respuesta a las coyunturas).
- No tiene capacidad ni primacía legal de coordinación con otras instancias públicas cuyas funciones inciden con el transporte urbano.
- No tiene poder efectivo ni control sobre las decisiones de desarrollo urbano y otras que afectan al transporte, excepto a través de su participación en algunas instancias de coordinación interministerial (Comité Ciudad y Territorio, CONAMA, entre otros).
- La conflictividad del sector transporte público de Santiago en la práctica distraía más del 70% de la actividad de la Subsecretaría, en desmedro de los problemas del sector en el resto del país, varios de los cuales gravitan fuertemente en la dinámica económica regional y nacional.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Secretaría Regional Ministerial de Transportes (SEREMITT)

### **Marco Legal:**

- Ley N° 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional.

### **Ámbito de Acción:**

- Regional, desconcentrada del MTT.
- Facultades delegadas por la Subsecretaría.

### **Responsabilidad:**

- Ejecutar políticas, medidas y programas en la región, dictados por el MTT.

### **Debilidades:**

- No posee las facultades legales, ni la capacidad técnica necesaria, ni los recursos suficientes para ser una instancia rectora eficaz de monitoreo y control de lo que sucede con el transporte urbano y público a nivel regional.
- Muy dependiente en su accionar de la Subsecretaría y políticamente del Ministro e Intendente quien puede sugerir al Presidente terna de Seremis o remoción de los mismos

## Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT)

### **Marco Legal:**

- Ley Orgánica del MOP N° 15.840, de 1964 y Decreto Ley N° 557 de 1974
- Hoy actúan como Ministerios separados. Durante 2000-2006 se fusionaron bajo un Bi ministerio

### **Ámbito de Acción:**

Nacional.

### **Responsabilidad:**

- Encabezar ambos Ministerios.
- Presidir la Comisión Presidencial interministerial Directorio de Transporte de Santiago (donde se debían tomar las decisiones respecto al Transantiago).
- Presidir el Comité Interministerial de proyectos de Inversiones en Infraestructura de Transportes, CIPIT (cuya Secretaría Ejecutiva era SECTRA).

### **Debilidades:**

El ejercicio de un bi-Ministerio en ausencia de una reformulación de la Ley Orgánica del MOP y del MTT que efectivamente fusione armónicamente las funciones de ambos Ministerios en la práctica atenta contra el peso específico del MTT, considerando la importancia político estratégica y el nivel de recursos que maneja el MOP. Ello, en circunstancias que la complejidad de los problemas del transporte y la multiplicidad de sectores sociales interesados o afectados hace que el sector requiera atención de una autoridad de manera exclusiva y con el mayor peso político-administrativo posible.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006



## Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT)

### **Marco Legal:**

- Creado como un Programa de la Subsecretaría del Ministerio de Planificación MIDEPLAN.
- Posteriormente pasa a ser un Programa de la Subsecretaría de Transportes

**Ámbito de Acción:** Gran Santiago, con programas descentralizados en algunas ciudades en regiones

### **Responsabilidad:**

- Administración y operación del Sistema de Control de tránsito de Stgo, coordinando y supervisando remotamente la operación de los semáforos de la ciudad.

Su potencial sería bastante mayor de lo que hasta ahora realiza muy eficientemente, si formara parte de una gestión integrada de la movilidad urbana y del transporte público en la zona metropolitana. Su función debió haberse integrado y ser sustancialmente de mayor gravitación cuando el Transantiago se diseñó.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Unidad de Concesiones (MOP)

### **Marco Legal:**

- Decreto Supremo 900 de 1996.
- Depende del Ministerio de Obras Públicas

### **Ámbito de Acción:**

Nacional

### **Responsabilidad:**

- Tiene a su cargo recibir propuestas o tomar iniciativas propias para concesionar obras públicas diversas

### **Fortalezas:**

- Basa su fortaleza en la concesión de proyectos de vialidad interurbana. Agotado ese tipo de proyectos, se concentra en concesiones de vialidad urbana en la ciudad de Santiago.

### **Debilidades:**

- Actúa prácticamente sin referencia o conexión con algún plan maestro de transporte urbano (en particular el PTUS).

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU)

### Marco Legal:

- Organismo dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)
- Decreto Supremo 355.

### Ámbito de Acción:

Regional

### Responsabilidad:

- Construcción y mantenimiento de la vialidad urbana.

### Debilidades:

- La planificación de la construcción y mantenimiento de las vías urbanas no forma parte de una planificación integrada y coordinada sobre la materia con el Ministerio de Transportes, fundamentalmente por la debilidad de este último al respecto. A partir del proyecto Transantiago se avanza algo en esta materia.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU)

### Marco Legal:

- Ley Orgánica 16.391 y Resolución Ministerial.

### Ámbito de Acción:

Regional

### Responsabilidad:

- Instancia desconcentrada del MINVU, con facultades delegadas del Ministro.

### Debilidades:

- Instancia que sólo tiene capacidad ejecutora, de acuerdo a los programas de inversión decididos por el MINVU
- Dependiente políticamente del Ministro e Intendente.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Secretaría Ejecutiva de Transporte (SECTRA)

### Marco Legal:

- Secretaría Ejecutiva de Transporte, del Comité Interministerial de Inversiones en Infraestructura de Transporte, creada el año 1980.
- Programa de la Subsecretaría de MIDEPLAN.
- Actualmente, desde 2007, es un Programa dependiente de la Subsecretaría de Transportes.

### Ámbito de Acción:

Nacional

### Responsabilidad:

- Evaluación técnico-económica de proyectos de inversión en infraestructura urbana de transportes, incluyendo proyectos de Metro y EFE.

### Debilidades:

- Si bien realiza algunos intentos, no es exactamente una instancia de planificación del transporte urbano y público propiamente tal. Con el tiempo se hizo cada vez más permeable a las necesidades del nivel político de toma de decisiones.
- Si bien ahora depende de las políticas definidas por el MTT, éste último no realiza la labor de planificación, como ya se ha mencionado.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Intendencia Regional Metropolitana

### Marco Legal:

- Dependiente del Ministerio del Interior.
- Ley Orgánica 20.035. D.S. de 1997 otorgando algunas facultades relativas al transporte público.

### Ámbito de Acción:

Región Metropolitana

### Responsabilidad:

- De acuerdo a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, sus facultades en materia de transporte urbano son limitadas.
- Cabe destacar que el Gobierno regional es la instancia ejecutora de las políticas emanadas de la Intendencia, ésta última como representante de la Presidencia en la región.

### Debilidades:

- La Intendencia de la RM tiene un peso más mediático que real en materia de transporte urbano y público en particular, por sus limitadas facultades.
- Como presidente del Consejo Regional el Intendente influye en decisiones de inversión relativas al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, no es habitual en la RM que el Gobierno Regional financie proyectos significativos en materia de transporte.

### Fortalezas:

- Influyó en decisiones medioambientales que afectan al sector transporte a través de su participación en la entonces COREMA (Comisión Regional de Medio Ambiente), donde se tomaban las decisiones respecto al Plan de Descontaminación de Santiago.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Metro S.A.

### Marco Legal:

- Ley 18772 /1989. Establece normas para transformar la Dirección Gral. de Metro en Sociedad Anónima.

### Ámbito de Acción:

Santiago

### Responsabilidad:

- Gestionar la red de metro existente.
- Proponer proyectos de nuevas líneas o proyectos de extensión de líneas existentes (aunque la decisión de llevarlos a cabo radica en otras instancias).

### Debilidades:

- Metro S.A. decide sus nuevas inversiones en la red de Metro, en consulta con el Ministerio de Hacienda, aunque en ellas influye fuertemente la voluntad del Presidente de la República. Por tanto, esas decisiones no tienen que ver necesariamente con una planificación del transporte público.
- En general responden más bien al interés corporativo de Metro S.A., o a intereses políticos de Gobierno.
- Con la existencia de un plan director como el PTUS, o Transantiago, esas decisiones debieron haberse enmarcado crecientemente en la racionalidad global de dicho Plan y de acuerdo a dónde es más rentable socialmente invertir en materia de transporte público.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE)

### Marco Legal:

- Ley Gral de Ferrocarriles. Decreto-Ley N° 342 de 1925 y sus modificaciones, Decreto N° 1157 de 1931.
- Ley Orgánica de EFE. DFL 1/1993 del MTT, con las modificaciones DFL 24 de 2003, de Hacienda.

### Ámbito de Acción:

Santiago a Puerto Montt (cobertura parcial). Hoy hasta Temuco

### Responsabilidad:

- Prestar servicio de transporte ferroviario de carga y de pasajeros.

### Debilidades:

- Hasta ahora hay un solo proyecto exitoso, que se ha llevado a cabo para integrar el transporte ferroviario interurbano al metro y al transporte público, como es el caso del Metrotren a Rancagua iniciado en 1991. Es plenamente posible pensar en algunos proyectos de esta naturaleza a futuro.

## Comisión Nacional de Medio Ambiente CONAMA. (Hoy Ministerio de Medio Ambiente)

### Marco Legal:

- Ley 19.300 del año 1994.

### Ámbito de Acción:

Nacional

### Responsabilidad:

- Definir la política de medio ambiente del país.
- Asegurar que el conjunto del sector público responda a ella a través de sus diferentes programas y medidas

### Fortalezas:

- Las decisiones de CONAMA en lo que se refiere al Plan Anual de Descontaminación de Santiago tuvo como un eje muy importante el control de emisiones de las fuentes móviles, de las cuales el transporte público es la más importante.

### Debilidades:

- No poseía los equipos técnicos necesarios para tener debidamente en cuenta la lógica y dinámica de funcionamiento de los servicios de transporte.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Municipalidades

### Marco Legal:

- Ley Orgánica 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

### Ámbito de Acción:

Municipal

### Responsabilidad:

- Algunas facultades relativas al tránsito y al mantenimiento de la vialidad.
- Fiscalización de infracciones (estacionamiento y otras).

### Debilidades:

- Esas facultades habitualmente se ejercen con una bajísima relación con las políticas de transporte.
- Pese a la insistencia de los Municipios en tener mejores niveles de coordinación con el MTT, éste ha tendido tradicionalmente a ignorarlas, salvo en situaciones que se transforman en conflictivas.
- Se requiere, una inserción funcional del ejercicio de estas facultades de los Municipios con la planificación del transporte urbano y público que debe realizar la autoridad de transporte.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

## Programa Nacional de Fiscalización

### **Marco Legal:**

- Programa dependiente de la Subsecretaría de Transportes, creado en 1992.

### **Ámbito de Acción:**

Nacional

### **Responsabilidad:**

- Fiscalizar y controlar el cumplimiento de las normativas de transporte en la vía pública y en los establecimientos relacionados.

### **Debilidades:**

- Programa de ámbito nacional que al momento de implementación de TSTGO contaba con tan sólo 100 funcionarios aproximadamente para cumplir labores de fiscalización de todos los servicios de transporte y a lo largo de todo Chile.

## Carabineros de Chile

### **Marco Legal:**

- Ley Orgánica 18.961.

### **Ámbito de Acción:**

Nacional

### **Responsabilidad:**

- Labor policial de control de normas del tránsito en terreno.
- Control de normas en terreno, relativas a servicios de transporte público, así como de emisiones en buses.

### **Debilidades:**

- Aparte de coordinaciones puntuales con el MTT, este último no tiene como práctica habitual mantener una estrecha relación de planificación y trabajo, de modo que la fuerza policial tenga en la calle una cabal comprensión de la política que se implementa, de su lógica y razones, del papel fundamental de la policía en la educación y formación, de una nueva cultura ciudadana sobre esta materia, etc.
- Se requería de un cambio cualitativo al respecto.

Fte: elaboración propia a partir de Correa, 2006

### 5.3 Selección de Entrevistados

Los personajes entrevistados para efectos del presente estudio corresponden a actores claves estratégicos durante el período analizado. Sus cargos eran los siguientes

- Bi Ministro de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (2000 –2002)
- Bi Ministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales (2001-2004)
- Secretario Regional Metropolitano de Transportes (2000 – 2001)
- Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (2001-2002)
- Subsecretario de Transportes (2002 – 2006)
- Intendente Regional Metropolitano (2002 – 2005)
- Presidente del Directorio de Metro de Santiago (2000 - 2006)
- Primer Coordinador General de Transportes de Santiago (2002 – 2003)

Cabe destacar que además se realizó una serie de entrevistas indagatorias con ex asesores presidenciales directos del entonces mandatario Ricardo Lagos Escobar, específicamente con el Jefe equipo asesor presidencial, y otros 3 miembros del denominado “segundo piso de La Moneda”, órgano informal que crea el presidente Lagos como equipo asesor político directo a su gestión

## 5.4 Modelo de análisis de entrevistas. Anexo de Citas

El análisis de contenido cualitativo de las entrevistas semi estructuradas ha implicado, en primer lugar, desglosar la pregunta de investigación, así como los objetivos general y específicos en distintas conceptos o categorías derivadas de las respuestas de los entrevistados, de las cuales a su vez se desprenden una serie de sub categorías o propiedades de dichos conceptos, sean estas descriptivas o de relación.

En este diseño cualitativo, las preguntas de investigación y objetivos guían el estudio, no obstante no estén sujetos a comprobación empírica, sino que orientan la comprensión del problema de investigación.

Asimismo, cabe destacar que no existen categorías a priori, previas a la investigación. Si bien existe alguna idea previamente desarrollada y que se ha tenido en mente en el proceso de formulación de categorías, es básicamente en función de conocimientos previos del problema y que deben ser reafirmados explícitamente a partir de las entrevistas propias del presente desarrollo.

En definitiva, las categorías que han de conceptualizar las inferencias que arroje el estudio emergen directamente de la información recogida en el mismo.

Las categorías se desprenden por tanto de un muestreo enfocado en la búsqueda de *indicadores* representativos de *conceptos teóricos pertinentes* que faciliten la identificación de *propiedades* y *dimensiones* relacionadas.

La metodología seguida implica por tanto, levantar unidades de registro o expresiones textuales extraídas de las respuestas de los entrevistados. Conforme a dichos registros relevantes, se busca establecer concurrencias o divergencias respecto de otros registros asociados a igual concepto. En este proceso de revisión recurrente, es decir, de revisión de segmentos de datos o unidades de registro y de volver a revisar las unidades extraídas en la iteración previa, comparando constantemente entre ellas, se han de generar más categorías o consolidar las ya reveladas.

Es así como al momento de analizar las distintas entrevistas semi estructuradas, es decir, que siguen cierto patrón o derrotero de preguntas, pero que resultan versátiles y funcionales a las respuestas, se codificaron unidades de registro sin interpretación aún sino que con el único fin de establecer patrones coincidentes y/o divergentes de conceptos estratégicamente develados. Si se presentan concurrencias, se induce en una categoría común. Ante las divergencias, es decir si son distintos, se crea una nueva categoría. Este proceso es el denominado de “comparación constante”

Como se ha indicado en la metodología de análisis, a partir de cada entrevista y en función de los macro temas en que se ha estructurado las consultas y que guardan directa relación con los objetivos del estudio, se han revisado las respuestas de cada uno de los entrevistados y se han extraído registros textuales relevantes, para efectos del desarrollo del presente análisis. Dichos registros se han revelado como conceptos o categorías relevantes y se han contrastado entre todas las entrevistas, de manera de obtener puntos de vista concordantes o dispares respecto de un mismo concepto.



## Generación de Categorías de Análisis

**CATEGORÍA 1:** *Impulso a una Política Pública*, para el cual a su vez, y a la luz de las entrevistas y de las diferentes posiciones, se desprenden distintas sub categorías, que podrían clasificarse como:

SUBCATEGORÍA 1: *Continuidad de política*, es decir, seguir inercialmente con un impulso y un proceso heredado.

SUBCATEGORÍA 2: Una nueva gran Política Pública, es decir, marcar un quiebre respecto de lo que se había hecho, a partir de una decisión y prioridad presidencial.

SUBCATEGORÍA 3: No se pensó como una política pública, es decir, nada de lo anterior, sino que lo que finalmente terminó siendo esta política Pública, no provenía de una gran reflexión previa, y se aborda desde una perspectiva más bien reactiva, coyuntural y/o incluso azarosa.

Yendo de lleno a las respuestas de los entrevistados, se destacan registros textuales como los siguientes:

- “...si bien Lagos tuvo interés en el tema porque era un tema candente de opinión pública y sabía que el transporte público era un tema que iba a tener que meterse y todo lo demás, no estaba en su decisión ni en su perspectiva una revolución del transporte, como era la propuesta que nosotros elaboramos....”
- “...qué hacer con el transporte público fue una decisión presidencial, pero venía de un proceso previo”
- “...no es Lagos el que lo impulsó, si no esto venía de antes, los primeros esbozos yo diría que venían del gobierno de Frei...” “...cuando se asume el Gobierno, lo que uno tenía era una espada de Damocles, ya que lo que tú tenías que hacer era una nueva licitación.....ósea no era que Lagos llegó con un programa sino que estaba de antes determinado por la misma trayectoria”
- “...este fue pensado fundamentalmente como un proyecto de modificación de infraestructura urbana de Santiago, para sobre ella instalar un sistema de transporte que fuera satisfactorio con los requerimientos de la ciudad...”
- “...este tema nunca fue prioridad uno de Lagos...”
- “...tuvimos la posibilidad de incidir más fuertemente en la infraestructura necesaria para el transporte público, tal como se incidió en la infraestructura para el transporte privado a través del sistema de concesiones. Sin embargo no percibíamos la relevancia y la necesidad de equilibrar ambos sistemas de manera equivalente”
- “...el cambio del sistema de transporte del gran Santiago fue enfocado desde 3 ángulos distintos: un ángulo basado en todo lo relacionado con el sistema de concesiones urbanas, otro en todo lo que era transporte de superficie y finalmente, otro basado en el sistema de Metro”
- “...un conjunto de más de 250 obras que se gestan durante los años 2000 al 2002 u 2003, ...que básicamente apuntan a mejorar la gestión y expresión de las ciudades, ....., y

empiezan proyectos curiosamente mucho más impactantes y pioneros, como por ejemplo la modernización del tren urbano de Valparaíso y Viña Merval, el proyecto del BIOTREN de Concepción, y sólo ahí se empieza a pensar en Santiago, ósea entra en una etapa más posterior, y de hecho Merval y BioTren alcanzan a inaugurarse en períodos de Lagos, no así el Transantiago...”

- “..yo creo que las razones que habían detrás era un tema medioambiental por la necesidad de implementar el plan de descontaminación de Santiago, además de un tema político desde el punto de vista del poder que había logrado tener el gremio”
- “...ósea el hito fue el doblarle la mano a un gremio extremadamente poderoso que había puesto de rodillas al gobierno con el bloqueo de la ciudad

**CATEGORÍA 2:** *Rol Presidencial*, para el cual a su vez, y a la luz de las entrevistas y de las diferentes posiciones, se desprenden distintas sub categorías, las que podrían clasificarse como:

SUBCATEGORÍA 1: *Protagonismo, Prioridad y Voluntad política.*

SUBCATEGORÍA 2: Rol Ausente y de bajas expectativas de lo que se enfrentaba.

SUBCATEGORÍA 3: Rol presente, pero sin conciencia de la envergadura de lo que se enfrentaba.

En el análisis de registros, se tiene:

- “...la decisión de ir con tutti fue una decisión presidencial. Todo lo estructural era de Lagos...las decisiones eran presidenciales... nosotros teníamos, si mal no recuerdo una reunión mensual para informar al Presidente de cuál era el avance del proyecto... Las decisiones eran presidenciales...”
- “...hay un elemento clave que se requiere, y es la decisión política y la coherencia de la decisión política, la voluntad política verdadera a través de todas las etapas, de acompañar al Ministro en todas las fases, especialmente las de conflicto para llevar a cabo la política.... si no hubiese habido el nivel de voluntad política y decisión política que yo encontré en el equipo político de ese entonces, en el presidente Aylwin, yo no habría llegado ni hasta la esquina...”
- “... si algún día Lagos decide meterse en esta línea, se tiene que meter con todo porque esto tiene conflictos, costos sociales, tiene mucho cuento, eso sí, ese es el problema, además del de la institucionalidad...”
- “...yo diría que el Presidente no llegó nunca a dimensionar a entender todo el concepto, pero eso fue culpa mía...”
- “...el problema de fondo creo yo es que teníamos 3 realidades distintas, concesiones, metro que tenían presupuesto, que tenía ingresos todo los días que era producto de los pasajes, tenía caja y podía contratar estudios y podía hacer licitaciones libremente, y estaba la tercera pata que era transporte de superficie, que no tenía estructura, que no tenía ingresos, que no tenía plata ni para un café”
- “...lo que se plantea no es sólo continuar administrando la operación, sino que lo que se me plantea es más que duplicar la red de metro, cuando yo llego habían 40 km de red y

cuando me voy hay 100 km de metro, entonces lo concreto es que ahí el proyecto en el cual yo me involucro es un proyecto que forma parte de los otros 2 como un conjunto como una visión global y además una tarea muy específica, mantener la calidad de servicio de metro del punto de vista de operación y generar toda un área de desarrollo por que las líneas anteriores se habían hecho fuera de metro no dentro de metro entonces dentro de las condiciones o de las cosas que yo planteo para poder asumir, es de que metro asume todo lo que es desarrollo y no se hace en un Comité de Ministro”

- “...generamos 2 grandes áreas, un área de operaciones que era Metro antiguo y un área de desarrollo que era un área nueva y eso dependía del directorio”
- “...cada vez que había que hacer inversiones, se salía del ámbito de metro no tenía recursos propios, entonces tu entrabas en una cosa kafkiana que si no hubiese tenido el apoyo presidencial, no habría hecho ni un kilómetro de Metro”
- “...habían personas que me trancaban la pelota, entonces tenía que ir con el Presidente y decirle mira por favor llámame a una reunión con él y yo y que me diga cómo lo hacemos. Entonces esa llegada a lo mejor Germán no la tenía, pero de que teníamos problemas institucionales, sí”
- “...el primer Presidente que mete el tema ciudad en sus mensajes, y habla de tener ciudades más eficientes, más humanas, menos contaminadas, más bellas, que plantea el tema urbano de mejorar la gestión de la ciudad y la planificación de la ciudad y en paralelo anuncia este Plan Bicentenario....pero el Transantiago no estaba en el horizonte todavía
- “...el rol de Lagos era de mucha dedicación y mucha preocupación,..., yo me atrevería a decir que durante esos 2 años, una vez cada 15 días, promedio, íbamos los Ministros y encargados a discutir los temas pendientes delante de él y normalmente él cortaba porque no teníamos acuerdo entre nosotros, ósea, muchas veces ocurrió que el que finalmente tomaba la decisión era él”
- “...Cuando llegan los buses articulados y el presidente Lagos se sube y dice misión cumplida, es un error político”

**CATEGORÍA 3:** *Institucionalidad*, para el cual a su vez, y a la luz de las entrevistas y de las diferentes posiciones, se desprenden distintas sub categorías, las que podrían clasificarse como:

SUBCATEGORÍA 1: *Institucionalidad Existente*, es decir, aprovechar el hito de unión de los Ministerios de Transportes y de Obras Públicas para efectos de levantar esta Política.

SUBCATEGORÍA 2: *Nueva institucionalidad*, es decir, generación de una institucionalidad especialmente encargada de la Política.

SUBCATEGORÍA 3: *Comité de coordinación y/o resolutive*, Posibilitar el encuentro, la discusión, la coordinación y la toma de decisiones grupal e intersectorial.

Se tienen las siguientes citas textuales:

- (en el contexto de una conversación con Ricardo Lagos) “...aquí me dices que se creará una estructura con un comité, pero tú sabes cómo es esta cuestión pública, a mí me vas a empapelar de Decretos para poder empoderarme le dije , pero sabes que lo vital acá, es el empoderamiento que tú como Presidente me des frente a cada uno de tus Ministros subalternos, es decir, el que la lleva aquí por mí es Correa ... el tema fundamental es el empoderamiento que tú me des, y como eso se mantiene a través del tiempo...”
- “...mira todas esas peleas me las banqué por los defectos de esa institucionalidad porque yo iba ahí casi como a rendir cuentas y resulta que el responsable de todo el diseño, el gallo que sabía, que había hecho la propuesta, el que manejaba todo los hilos del tema, resulta que ahí, iba a defender cada cosa que hacía en circunstancias que debía de haber sido el que decidía... entonces el modelo institucional era pésimo y eso es lo que me hizo naufragar a mí también...”
- “...ahora mi autocrítica es de ego personal... yo percibí las insuficiencias de esa institucionalidad que se montaba para tomar las decisiones en el Transantiago que no se llamaba así todavía, yo percibí eso, y no respondía al esquema que yo mismo había conceptualizado con el equipo de los 4 sabios, no respondía, pero ahí hay una autocrítica más personal en el sentido que yo tenía tal entusiasmo con encabezar ese proceso que no le di toda la importancia que eso tenía yo creí que iba a poder manejar ese cuento...”
- “...fue mi apuesta, ya que yo creí que iba a contar con el respaldo del Presidente del nivel que yo mismo le había requerido, un respaldo tan potente que iba a ayudarme a mí a romper todas las barreras de la insuficiencia que tenía ese modelo en la toma de decisiones, pero debo confesar que ahí me traicionó mi ego, en ese sentido, lo que yo tenía para mí era un desafío profesional, personal, político, tan significativo, que estuve dispuesto a darle, a pesar de darme cuenta que el esquema no era el mejor.... yo creo que me sobre estimé y al mismo tiempo subestimé las insuficiencias de cómo funciona el aparato público... yo debí ser más exigente con el Presidente y decirle ok, yo me hago cargo de este mono, pero yo le voy a montar a usted el mono que se requiera para que esto funcione, sabe que más, porque si no esto no va a andar, entonces a mí me faltó eso, ahí me traicionó un poco la ansiedad que yo tenía realmente porque era demasiado desafiante, entretenido era un desafío fantástico, bonito, lindo...”
- “...mira pasa ahí que una de las cosas que había era de que Germán cuando asume, él tiene que hacerse cargo de todo y él pide incluso que él tiene que estar dirigiendo el Metro y ahí viene la primera situación en que yo digo no”
- “...entonces lo concreto es que yo sigo con una autonomía mayor, sigo manejándome digamos con el desarrollo de Metro y con el compromiso con el Presidente de la República de duplicar la red”
- “...y yo accedo a que tiene que haber una coordinación y que tenemos que hacerlo juntos, pero los financiamientos tal como estaban para el programa que yo tenía no podían mezclarse”
- “...nosotros lo que tenemos que hacer es desarrollar Metro, tenemos que ver que es lo óptimo para ir haciendo estas líneas estructurantes y después hacer lo que se ha hecho en

todas las ciudades del mundo. Ir haciendo la tela de araña que es ir uniendo las distintas estaciones y poder hacer los trasbordos”

- “...Germán, tú te tiras contra nosotros si el problema es distinto. Si yo estuviera en lo tuyo chillaría como diablo, pero entiéndeme que me tengo que defender, ósea si tú no tienes plata ni para un café y resulta que yo te puedo mandar y decido que se vayan 2 ingenieros a Singapur o a Hong Kong o a distintos lados y al día siguiente están saliendo, esa cuestión para ti es imposible”
- “...te pongo cosas que fueron muy dramáticas. Se hizo un concurso para ponerle nombre que lo encabezó Germán. Hizo toda la cosa, se reunió mira no sé cuántas reuniones, presentaciones en fin, llegó el resultado y Germán dijo el nombre es Perico Pérez y en la reunión hubo varios que dijeron mira yo no estoy de acuerdo con que sea Perico Pérez y Germán dice es que a mí me dejan en una situación imposible. Yo ya lo hice, gastaron, adjudiqué, y salió otro diciendo lo hiciste mal. Si no tienes autoridad para decidir y se armó una rosca. Y al final el resultado fue una votación y no se llama Huelén, se llama Transantiago y hubo que negociar si había indemnización o no había indemnización. A ese extremo”
- “...cuando se hizo la licitación en el tiempo de Aylwin, se hizo tomando el transporte de superficie y punto, metro no tuvo nada que ver”
- “...ahora los problemas institucionales que tenía el transporte de superficie, eran brutales... ellos sentían que con esa institucionalidad ellos podían haberlo manejado..., entonces esto tenía que ser un ente completamente independiente y con financiamiento para hacer estudios, operar y luego implementar. Entonces los estudios los lograste, con 80 o 100 personas ahí en la calle Nueva York , tenías una cantidad de gente, y podías contratar estudios que los hacías por obras públicas, pero al momento que había que implementar, las dificultades eran gigantescas”
- “...el problema no está en la carencia de institucionalidad, porque con la carencia que teníamos igual atrajimos inversión, igual creamos un modelo atractivo de negocio para el inversionista.... yo creo que la tesis central no está ahí, tiene que ver más bien con la continuidad de los equipos directivos y los tiempos de transmisión de la información que tiene el Estado chileno, yo creo que la precariedad es más bien, de la concepción de Gobierno...”
- “....yo creo que la cosa no se solucionaban con leyes, sino que creo que tiene que ver con gestión....”
- “...es una política pública perfectamente viable. El problema es que sería un quiebre histórico en la forma que se ha hecho política pública porque es una cuestión más bien sistémica, y que del punto de vista para gestionar esa política es muy complejo porque hay que atacar varios frentes al mismo tiempo... El obstáculo lo veo en la complejidad, en la institucionalidad...”
- “...cuando llega Etcheverry uno de los temas que le pongo en la agenda y hay documentos y minutas que le presenté, es crear la Autoridad Metropolitana porque este cuento no da. Este cuento de la institucionalidad no da. Tenemos que ir con una Ley al parlamento y Etcheverry dice no. Al Parlamento dijo no. No, de ninguna manera, nos

llevaremos no sé cuánto tiempo y no, y el Ministro decidió no ir al parlamento y hasta ahí llegamos...”

- “...no, porque a la autoridad metropolitana también la habrían cambiado, en la República de Chile esas autoridades de esas características, son siempre resorte presidencial, mira y con el impacto público que habría tenido una figura como esa, la habrían sacado sí o sí, porque en el fondo, es un actor político súper relevante...”
- “...entonces le digo a Lagos, aquí se creó un Comité donde quienes toman decisiones tienen agenda propia y no lo que yo necesito, y donde el Zar del transporte poh Ricardo no tiene ni voto, entonces no puede ser, además yo soy un ente inexistente, el Intendente de Santiago se da el lujo de decir, que él no le hace caso a la Coordinación porque ni siquiera existe en la Ley, entonces tenemos un engendro que no da...”
- “...en el sistema ultra presidencialista que tenemos, el empoderamiento lo tiene que tener el Ministro, y ese Comité no puede ser decisorio... yo no tengo ninguna competencia que la Ley me dé, y resulta que el Ministro también está sometido a decisiones de un grupo... resulta que política y administrativamente el único que tiene que tener responsabilidad en las decisiones que se tomen por ese colectivo, se llama Javier Etcheverry, Ministro de Transporte y Obras Públicas, y segundo en un nivel menor ,el Zar del transporte que soy yo, pero se lo dije, más a nivel simbólico que real, porque del punto de vista real, yo no tengo ninguna competencia que la Ley me dé, y resulta que el Ministro también está sometido a decisiones de un grupo, porque después cuando le hagan una acusación constitucional por incumplimiento no podrá decir ...es que el Comité... entonces este chanco está mal pelado, esto tiene que cambiar y este comité tiene que pasar a ser consultivo... Lagos, junto con echarme cambió la institucionalidad, me hizo caso, dejó con atribuciones sólo consultivas al DTS, y le dio toda la responsabilidad la Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el único tema es que me sacó a mi volando...”
- “...yo creo que eso siempre estuvo claro de quien llevaba el pandero, lo que pasa es que el comité del Transantiago es un comité de coordinación, no es de decisiones muy profundas, las decisiones estructurales se tomaron a un nivel presidencial y luego lo que le tocó al comité directivo fue ejecutar una política pública, entonces claro es precaria la institucionalidad pero perfectamente se levantó inversión...”
- “...Institucionalidad autónoma de Gobierno, es decir, si queremos autoridad, que sea autoridad, pero que no esté dependiendo, que tenga un mecanismo de renovación, que el Presidente tenga a alguien adentro sí, pero que no sea resorte presidencial, porque si no vas a tener autoridades compitiendo por la toma de decisiones y eso es peor...”
- “...yo creo que la institucionalidad tiene que ser una cosa que trascienda al Gobierno de turno o si no se replica a los problemas que en alguna medida tuvimos porque depende de cómo se genera lealtad entre el Ministro y su equipo es como se lleva a cabo la toma de decisiones, ósea para mí fue absolutamente distinto ser funcionario con Estévez que con el Ministro Etcheverry...”
- “... una autoridad que es autoridad y que no pueda tomar decisiones no sirve. Te metes en el tema de transporte, te metes en tema de urbanismo o en temas de ciudad.... que

Vivienda no va a estar disponible no más, es decir, hay intereses contrapuestos entre Transporte, Vivienda y luego Obras Públicas, y después del punto de vista de la institucionalidad, esta figura de la autoridad de transporte, le haría sombra inmediatamente al Intendente de la región...”

- “...las objeciones de METRO a la integración al sistema guardan relación con que la institucionalidad era muy precaria”
- “... se requería de una institucionalidad distinta pero conociendo los tiempos del parlamento, probablemente todavía estaríamos discutiendo ese proyecto de Ley. Por otro lado, tenemos una perversión endémica que no es exclusiva de un color político sino de todos, y es que Santiago de Chile es la única ciudad de sobre 5 millones de habitantes en el mundo que no tiene una autoridad democráticamente elegida que responda, no tiene alcalde mayor, no tiene gobernador, no tiene esa autoridad y esa autoridad la ejerce un ministerio. Los Ministerios conceptualmente debieran ser diseñadores de políticas nacionales, controladores y supervisores de políticas pero su ejecución y concepción de detalles creo que debiera estar dentro de los gobiernos regionales o de ciudades y Santiago, no tiene gobierno en ciudad”
- “... El vacío de la falta de autoridad de la ciudad es salvajemente fuerte y por eso se crean comités que operan de manera que el Presidente los endereza. Hubo una ventaja que con Cruz y con Etcheverry nos llevábamos muy bien e hicimos frentes comunes, pero si yo hubiera estado en contra, o ellos hubiesen estado en contra no hubiese salido nada de nada”
- “...mira enfrentemos el problema en serio, y para eso se necesita enfrentarlo como problema de Estado y no como una cuestión en que estoy en una pugna permanente, un pacto social ... yo ya tengo un animal que está mal parido, pero el parir ese animal y el ver como se seguía es responsabilidad de todos, y aun cuando el mayor responsable es Lagos, fue el único que dijo creo que hay falencias y no lo voy a tirar”
- “... el gobierno o la estructura es centralista y por lo tanto el Intendente, osea yo, tengo la impresión de que a mí me puso en el Comité de Ministros porque yo le planteé la idea de ejercer la Intendencia de una manera distinta, pero la Intendencia es una institución, sobre todo la metropolitana, súper frágil y precaria y por lo tanto la invitación creo yo que fue más bien por eso, porque le había planteado ejercer una Intendencia de una manera distinta y finalmente me dio respaldo para hacerlo”
- “... resultó coherente la invitación, pero resultó absolutamente imposible de aplicar en su ejecución porque Germán Correa era un centralista, y él creyó que él era el encargado y el elegido con Mayúscula, el elegido para hacer esto. Entonces desestimó a todos los demás y si bien tratamos de crear una institucionalidad al nivel regional, Correa nunca les dio piso que era replicar el comité de ministros en el comité de seremitt donde estuviera el director de la Conama, el de Sesma, el Seremi de transportes, el de Obras Públicas, el de Vivienda y gente que me representaba a mi desde la Intendencia para ver los temas de comunicaciones y de trabajo y de participación que nunca se hizo”
- “... él se autonombro ZAR del transporte... su salida se debe a que nunca entendió que era el coordinador del proyecto y siempre se vio a sí mismo como el zar y se

autodenominó zar públicamente, y el Decreto lo nombra coordinador no zar... de dónde sacó Correa que era el zar de transporte?!”

- (acerca de la dinámica del Comité de Ministros) “...la llevaba Javier, con Bustamante que era absolutamente contrario al proyecto y a la integración del Metro, y por tanto de manera elegante, siempre atornillo al revés. Él jugaba un rol tan relevante porque era amigo del Presidente, y por tanto tenía llegada directa con el Presidente, y por otro lado era el Presidente de Metro y Metro era una institución relevante para el proyecto”
- “...él defendía legítimamente los intereses del Metro, en términos de poner las dudas al proyecto y de lo que podría implicar en esta estructura los efectos del Metro como tal y yo creo que finalmente el hecho que el metro se haya mantenido como una institución independiente integrada al Transantiago pero independiente, eso es logro de él”
- “...sin embargo esta institucionalidad que se dio, ad hoc para este proyecto, tenía los inconvenientes que podían generarse, no necesariamente por diferencias de visiones, sino que por diferencias de roles institucionales, distintas opiniones que se pugnaban y ralentizaban el proyecto, y al parecer, no era la más adecuada”
- “...pudieron haberse dado otras institucionalidades, pero el problema estructural de cómo está organizado el Estado en Chile, es que es sectorial y las ciudades no tienen administración y ese es el drama del transporte, el drama del medioambiente, el drama de la basura, y de tantas otras aéreas, en las cuales hace falta en nuestra estructura un administrador político de la ciudad o de las ciudades por que no las hay”
- “...o esto se hacía por decreto, o se hacía por ley. Esa fue la discusión que se hizo y por ley no iba a salir porque si llevabas esto al Congreso, los intereses corporativos y la captura de los gremios de la política eran altísimos, por lo tanto si se llevaban al Congreso no iban a salir y por eso se creó la institucionalidad por decreto”
- “...para el caso transantiago en particular, yo creo que una autoridad metropolitana de transporte debiera ir inserta dentro de una autoridad metropolitana política.... si fuera regional es un Intendente, un presidente regional con poderes. Si es de ciudad, puede ser un alcalde mayor que coordine a los alcaldes del área urbana. Eso es un tema que en Chile no está resuelto pero no se puede tener Intendencia o Gobiernos Regionales débiles sin autoridad de política pública y municipios que son los que administran lo social no más, ósea aquí hay una dimensión que no está siendo abordada por la de la urbe, que son el transporte, medioambiente, la basura”
- “...Chile optó por un modelo, de ejercer la coordinación a nivel central y no de ejercerla a nivel regional que es la instancia que nosotros tenemos de división político administrativa, y esa es una opción que se tomó a principios de los 90 y que sigue respondiendo a un presidencialismo exacerbado, a un centralismo completo”
- “...al no existir la unidad ciudad o área metropolitana dentro de la división político administrativa, lo que pasa es que no hay conciencia de políticas públicas de las urbe”
- “... y después fue la Secretaría General de la Presidencia y después el Ministerio de la Secretaria General de la Presidencia, y el objetivo de ese Ministerio además de llevar por un lado la relación con el Congreso, por otro lado es manejar la Presidencia, es darle apoyo al presidente en la toma de decisiones y eso yo creo que se ha dejado y se ha



volcado más a la relación con el parlamento más que a ser un órgano asesor ejecutivo del Presidente”

**CATEGORÍA 4:** *Proceso de Toma de Decisiones*, para el cual a su vez, y a la luz de las entrevistas y de las diferentes posiciones, se desprenden distintas sub categorías, las que podrían clasificarse como:

SUBCATEGORÍA 1: *Presidencialista*, es decir, decisiones basadas en la opinión, agenda, relevancia e impulso del Presidente.

SUBCATEGORÍA 2: *Ministerial*, es decir, empoderamiento, capacidad decisional y de gestión del Ministro del ramo.

SUBCATEGORÍA 3: *Colectiva*, es decir, toma de decisiones basada en la coordinación y los consensos.

Se tiene:

- “...a Lagos, Cruz le presentó un Plan en noviembre del 2000 y Lagos lo mandó con tarea para la casa, porque le pregunta cuánto es esto de inversión, dónde están los números - como era Lagos- entonces Cruz comenzó a tastabillar, a balbucear... entonces Lagos se da cuenta ahí que Cruz no tiene idea, que no le había puesto número después de 4 meses que le habíamos entregado el plan, Cruz no había avanzado nada, entonces Lagos tomó una decisión muy concreta, muy importante porque en ese momento yo creo que Cruz empezó a entrar en la desconfianza de Lagos por su gestión, en ese momento Lagos le pide a Cruz que vuelva en diciembre con números y además simultáneamente, le encarga a Matías de la Fuente, que era el Secretario Ejecutivo de la Comisión Bicentenario, que él le ponga los números....”
- “...Lagos encargaba a 2 lados las cosas simultáneamente, entonces aquí también repitió el modelo una vez que el Ministro no le lleva todo lo que tendría que haber llevado. Él aprobó el Plan con la idea de legislar, pero fue una aprobación en principio, mientras no le trajeran los números y simultáneamente le encarga a Matías que le entregue otra propuesta....”
- “...la gente se relaciona de una manera muy especial con Lagos, como que le tienen miedo”
- “...Bustamante se metió por la ventana porque era amigo del Presidente, quien cambió el Decreto para meter a Bustamante...”
- “...a medida que fuimos avanzando yo cada vez tuve más dudas respecto del Transantiago. Llegó un momento en que yo presenté mi renuncia, al Directorio de Transantiago y al Directorio de Metro y fui a hablar con el Presidente y le dije no creo en ninguna de estas cuestiones. Esta es una tropa de pajeros que nos van a llevar al descalabro más absoluto”.
- “...siempre se me adjudica a mí que tuve más problemas con Correa, pero quien tuvo más problemas fue Echeverry y quien saca a Correa, incluso yo defendiéndolo, fue Echeverry no yo. Ahora aquí todo el imaginario colectivo es que la rosca fue conmigo pero fue con él, ya que con él trabajaba todo los días, conmigo no. Yo iba a reunión una vez a la

semana o cuando había algún problema y entregaba mis informes y cuando discrepaba dejaba constancia de mis discrepancias y punto. Yo no tenía una interlocución, yo estaba cumpliendo con mi programa y cuando me trataban de sacar del programa yo me defendía pero la relación para todo lo que era Transantiago era del Ministro. Es Echeverry quien dirigía toda esta cosa y monopolizaba todo y quería manejarlo, Germán que quería autonomía quería ser zar del transporte y no depender del Ministro. Esa era la primera cosa y tener un equipo propio”

- “...el transantiago parte el 2007 y hasta hoy día lo único que tu escuchas es que tenemos que modificar los contratos, o sea el mayor de los problemas no son los recorridos ni la cosa del metro, si no que hiciste contratos que te dejan absolutamente inmobilizados”
- “...toda esta cosa entre transporte o el zar del transporte y el Metro, fueron de este porte chiquito. Los problemas eran fundamentalmente, como se hacía en relación a cuántos recursos tenían”
- “...te puedo decir que los recursos entregados en la etapa del 2002 al 2006 por decir algo, para lo que se pretendía, eran absolutamente insuficientes”
- “...las discusiones las zanjaba el Presidente o el Ministro, y si ya había una cuestión para arriba con el presidente, por ej. Una de las discusiones que subió hasta el Presidente fue la de si pagar por bus kilómetro o por pasajero transportado”
- “...no estoy de acuerdo con la dualidad de funciones. Mira, aquí se empoderó a Echeverry y se discutió siempre con el Ministro de la cartera, lo que si pasó muchas veces, que cuando nosotros teníamos posiciones que no eran del todo sólidas y aparecía la contraposición del Ministro de Hacienda por ejemplo, o la opinión divergente del Presidente del Metro o la posición del Director de Presupuestos, bueno se generaba un debate...”
- “...tú no tienes un Gobierno tienes una Administración Pública.....porque la gente se ha des solidarizado con el Gobierno, la gente pelea por sus parcelas de poder....se ha perdido el sentido colectivo, el sentido de Gobierno, de objetivos comunes, las agendas personales son las que reinan y por lo tanto a la gente le importa bastante poco como le va al gobierno...”
- “...y me dijo, yo estoy trabajando mi cuento, yo voy a extender mis líneas y yo al final de cada línea voy a poner un portón de acero donde termina la línea y si Carlos Cruz tiene hecho lo que tiene que hacer con los buses bien, y si no, bien también, porque yo estoy a cargo del Metro y yo voy a hacer mi parte....”
- “...yo tampoco estoy dispuesto a seguir a contrapelo del Ministro, porque es lo que le planteé, aquí se hizo agua el sistema decisional que se montó para llevar a cabo este asunto, porque aquí se montó un Directorio de Transportes, que toma decisiones, donde al final lo que ha sucedido es que ahí cada uno va con su agenda, y le interesa poco al final, y las decisiones que hay que tomar en función de esto, que todavía no se llama Transantiago, es como choca o no con sus agendas, no cuánto contribuye al desarrollo del sistema...”
- “...mira Etcheverry tiene el concepto errado de que los líos que hay entre el Metro y la Coordinación de Transporte, y lo que existe es un choque de personalidades, porque

Bustamante y yo tenemos fuerte personalidad y defendemos con mucha pasión nuestros puntos de vista, pero ese no es el problema, el problema es que cualquiera que está ahí a ambos lados va a pelear y te lo explicaré y lo entenderás, porque esa pelea es y va a ser, esté quien esté ahí, porque además tú tienes entrenamiento en economía, además de abogado eres economista, y le dije, el sistema de transporte integrado que estamos creando, le plantea al metro 2 desafíos y 2 cambios que son cruciales para cualquier empresa pública o privada, es que la empresa Metro pierde soberanía sobre la toma de decisiones que para cualquiera son cruciales, 1 su política de inversiones y 2 su política tarifaria, q las dos van juntas...”

- “...tenía a todo el mundo en mi contra, y por qué crees que salí yo y no otro, además eran amigos del Presidente. El Intendente me aserruchó el piso desde que llegué y me lo dijo. Por lo menos tuvo la cara dura de decírmelo y tengo la peor opinión de él, porque me lo dijo en la primera reunión del DTS. Porque me dijo que él era el Intendente y que él era el que tenía que tener el Plan y no entendía por qué el Presidente había designado a un tipo de fuera que no tenía nada que ver con la Intendencia y con el tema que era de él, y que claro, yo ya estaba designado y qué se le iba a hacer, pero que él y yo teníamos igual mandato porque ambos habíamos sido designados por el Presidente, así que me declaró la guerra del momento 1 del cuento...”
- “...en el DTS la decisión era colectiva porque Etcheverry no decidía nada, Etcheverry al final se iba por la media de las discusiones que se producían en las reuniones...”
- “...pero eran discusiones dentro de un equipo de trabajo no eran discusiones que tú puedes sostener que eran discusiones divergentes, esto se hace para poder comprometer la palabra del Presidente para poder sacar el proyecto adelante...”
- “.. yo creo que habían problemas de estilo y de protagonismo que generaron ruidos porque estaba el Intendente de ese minuto y quería jugar un rol mucho más activo comunicacionalmente, quería robarse la película. Se peleó más de una vez con Echeverry, lo trató pésimo. Echeverry un caballero nunca le dijo nada, pero yo creo que eran problemas más bien de estilo y de ambiciones públicas...”
- “...había una concepción presupuestaria anterior a la concepción del modelo que nosotros sabíamos que teníamos que usar.... una camisa de fuerza...”
- “...la enorme pugna que hubo en el desarrollo de este programa fue que Metro se resistió siempre a integrarse a este sistema, e hizo que en el período de Lagos entre el 2001 y 2004 el proyecto estuviera a punto de fracasar, ósea al punto de quedar en cero varias veces y volvíamos a revivirlo con Etcheverry, porque el Metro se resistía a ser parte de este sistema”
- “...la verdad es que quienes caparon el programa fue Hacienda, que nunca valorizó el Plan, y don Mario Marcel y don Nicolás Eyzaguirre lograron convencer al Presidente Lagos, que Transantiago podía operar sin las obras de infraestructura, sin tener una infraestructura lista. Entonces eso realmente es explosivo porque el rol del articulador que es un metro de superficie, no se cumplía para nada”
- “...en la toma de decisiones, hay grandes contradicciones entre las posiciones porque no era un proyecto desarrollado, era una idea, un anhelo de generar una verdadera

modernización del transporte público, articularlo, integrarlo de alguna forma sistémica, pero no estaban incluidas las piezas ni su contenido, entonces fue materia de mucha discusión”

- “...ante las distintas posiciones, el liderazgo lo ejerció fuertemente Etcheberry , y creo que tuvo bastante constancia para ir sacándolo adelante”
- “...yo no sé si eran tan distintas las visiones, eran roles distintos que quedaban muy de manifiesto”
- “...la participación no era tema ni desde el punto de vista político ni desde el punto de vista ciudadano.... y la comunicación con los alcaldes solo fue para los efectos de los paraderos que eran de tuición municipal”
- “...yo creo que la otra limitante bajo la cual se tomaron decisiones fue la del Ministerio de Hacienda, en términos de que no estaban dispuestos a aflojar ni un peso al proyecto. Entonces si bien el Director de Presupuesto era parte del DTS, o el Ministro de Hacienda, que creo que fue una vez, no iban a las discusiones, sino que iba un ayudante del Director de Presupuesto a las reuniones, y eso porque la definición es que este proyecto se podía hacer pero sin involucrar recursos públicos. Tanto así que el gran desastre o uno de los grandes desastres en la implementación, es que nunca hubo suficientes recursos para implementar con la misma rapidez los corredores que el cambio de sistema”
- “..mi opinión era irrelevante, pero concordé que esto se hiciera por Decreto y no por Ley porque meter esto era imposible pero que sin duda este proyecto era un proyecto necesario de hacer, la ciudad lo requería, el sistema de micros amarillas no resistía más, y por lo tanto, yo creo que a lo mejor esa urgencia fue lo que reafirmó el criterio de la cultura centralista de hacerlo a rajatabla, de sacarlo a como diera lugar y de que finalmente dijeran oye no sé si lo escuche o lo intuí pero en definitiva el criterio es que si Hacienda no pone las lucas en algún minuto las tendrá que poner igual así que hagámoslo no más aunque quede la escoba”
- “...entonces yo creo que distinto hubiera sido si el proyecto hubiera contado con el financiamiento que se requería desde el sector público”

**CATEGORÍA 5:** *Dualidad político técnica*, para el cual a su vez, y a la luz de las entrevistas y de las diferentes posiciones, se desprenden distintas sub categorías, las que podrían clasificarse como:

SUBCATEGORÍA 1: *Equilibrio técnico – político*, es decir, decisiones equilibradas y basadas en la opinión técnica bajo supervisión y gestión política.

SUBCATEGORÍA 2: *Plan Integral versus proyectos atomizados*, es decir, adecuada comprensión o no, de la Política y de su enfoque sistémico.

SUBCATEGORÍA 3: *Dimensionamiento político por sobre el técnico*, es decir, tiempos y calendarios políticos contraproducentes respecto de los requerimientos técnicos.

Se tiene:

- “...tenemos esta propuesta que nos parece realmente revolucionaria, que es la matriz central de lo que hoy se llama Transantiago....yo planteaba la integración de servicios, las áreas, el sistema de validación de cobro único, todo ese cuento está planteado ahí...”
- “... le dijimos mira Ministro, si te podemos ayudar, pero sabes lo que se necesita aquí es una Política Global de Transporte Urbano....”
- “... Le entregamos al Ministro, una propuesta conceptual... el ministro dice bueno y le pide a la Sectra que haga la lectura técnica de este asunto y de qué estudios se requieren. .... lo curioso que pasó ahí, en agosto del 2000, fue que el Ministro nunca más nos llamó....”
- “...primero, la Sectra chacreó el plan, lo transformó en una cosa de 9 o 10 cosas pegoteadas, donde el concepto de sistema integrado se pierde totalmente...segundo, como se lo había dicho al Ministro: te entregamos un diamante y tú lo trataste como una piedra, vulgar y corriente botada en la calle, te entregamos la propuesta de política pública más grande, audaz comprehensiva y coherente que ha habido nunca antes en este lugar y no sólo en Chile, sino en América Latina -vamos a ser así de soberbios le dije-, y la trataste pésimo...”
- “...yo fui el dique de contención para que en mi período el modelo de concesiones no se traspasara, pero lo traspasaron igual, fueron parte de las peleas por las cuales yo me fui echando enemigos...”
- “...nosotros replicamos el modelo de concesiones, lo adaptamos a un servicio público y eso se tradujo que hubo inversionistas y no pocos sino que fuimos muy concurridos..... entonces, si se mira por el lado de los datos, el modelo de negocio tenía un grado de solvencia, tanto así que lo financió la banca. Yo creo que esa aproximación conceptual a mi juicio fue correcta yo sostengo que fue correcta porque los resultados abalan que fuiste capaz de levantar financiamiento para un tema que no tenía financiamiento en el mundo...”
- “...tienes que tener en los ministerios, Ministros que sean políticos, buenos políticos, no chacrientos o ignorantes, y el gran problema de Etcheverry fue que a la política le temía terriblemente, no tenía idea, no sabía cómo manejarse políticamente...”
- “...se logró una tarea que no sé si fue exitosa, yo creo que el modelo de diseño nuestro nunca va a ser verificado, porque las condiciones posteriores han impedido verificar si el modelo conceptual es válido....”
- “...Germán Correa no hizo nada porque es un político clásico, entonces cree que todas las cosas se manejan políticamente y no técnicamente.....”
- “...yo creo que el Big Bang fue una exageración, pero yo no sé qué habría pasado con un big bang con directivos públicos con continuidad....”
- “...si piensas en oficinas de agencia que por Ley tengan continuidad distinta al Gobierno de turno, es posible la transformación, a medida que tú crees agencias que lo único que hacen y donde lo que tú generas, son figuras que siguen siendo dependientes del Presidente de la República, o la Presidenta de la República, y que tengan la capacidad de ser removidos por ellos, a mi juicio generas ruido...”

- “...El drama que viene de esta implementación, el choque más grande me atrevería a decir, es a principios del 2003 cuando Germán Correa apoyado básicamente por todos los equipos de transporte, plantea que esto tiene que hacerse en un big bang”
- “...Uno de los primeros problemas que hubo con Correa antes del big bang, fue cuando SACYR nos ofrece, construir y operar mediante el sistema de concesiones, todo el sistema de los troncales, y a nosotros nos parece fantástico. Correa se opone tenazmente al sistema de concesión. Cuando entramos a conocer y anunciar la propuesta, -cosa que no nos habían presentado en la mesa- piden un subsidio estatal. Ahí nosotros perdimos fácilmente 4 o 5 meses en negociaciones. Eso dejó la relación con Correa, muy tensa”
- “...Correa tuvo un liderazgo muy fuerte, pero creo que los ingenieros en transporte al menos en nuestro país, son como los sociólogos en la política, buscan las causas se quedan en la problemática y analizan pero respecto de las soluciones son pésimos y normalmente ponen énfasis excesivo en la gestión pero no en los aspectos estructurales”
- “...La propuesta de hacer una reingeniería del transporte sin experiencia previa a nivel mundial fue una propuesta técnica pero avalada por nosotros políticamente. Reconozco que hubo un error”
- “...Germán era el coordinador, él y su equipo...pero de una tozudez. Había un compañero de curso mío de la Universidad, de una soberbia”
- “...Respecto de la falta de recursos, yo creo que ahí fue donde falló el sistema y ahí es donde los ingenieros mételes 2 km + por hora. Si vamos a estar de 16 a 18 o de 20 a 22 estamos aumentando el 10 % la velocidad del sistema y a lo mejor ese 10 % es lo que hace la diferencia. Yo creo que ahí pecaron de ingenuidad y que si no estaba la infraestructura no iba a ser tan grave, por lo tanto no hay una buena internalización de la envergadura de lo que se venía... yo creo que hay 2 cosas: no hay una buena internalización del problema y algo que intuyo pero no tengo ninguna prueba es que aquí habían intereses en juego también, desde los posibles proponentes para que esta cuestión funcionara”.