



FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

**TRANSANTIAGO:**  
10 AÑOS DE UNA POLÍTICA FALLIDA

---

Nº 215 | 18 enero de 2017



Ideas & Propuestas



Foto: [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl)

## RESUMEN EJECUTIVO

El próximo 11 de febrero se cumplen 10 años desde que entró en vigencia el sistema de transporte metropolitano de pasajeros de la ciudad de Santiago, conocido como TRANSANTIAGO. Fue diseñado por el gobierno del Presidente Ricardo Lagos Escobar e implementado durante el primer gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. A una década de comenzar la implementación de esta política pública -calificada como una de las peores en la historia del país- es urgente generar propuestas para corregir sus evidentes deficiencias actuales y mejorar las opciones para su desarrollo futuro. Pero además es necesario comprender la justificación original que se tuvo a la vista para concebir este sistema de transporte urbano.

## INTRODUCCIÓN

El Plan de Transporte Urbano Santiago 2010 o PTUS, es el plan que nace de la promesa de campaña del Presidente Ricardo Lagos escobar, la cual se encargó a una comisión de expertos<sup>1</sup>. Esta comisión era presidida por German Correa, quien fuera ministro de Transportes de Patricio Aylwin, en conjunto a Sergio Solís, Sergio González Tagle y Eduardo Abedrapo. Su finalidad principal era generar propuestas para enfrentar el tema del transporte urbano y público de las ciudades. En este contexto es que se propone el PTUS, cuya base conceptual era entender “que ciudad y transporte son elementos insolubles”<sup>2</sup>. Por eso, lo que se buscaba era materializar en una batería de diez proyectos, dentro del cual estaba la modernización del Transporte urbano de Santiago, que generó el Transantiago, pero que debía ser acompañado de:

- “Programa de Regulación del Transporte Rural y del Transporte Interurbano.
- Programa de Regulación del Transporte de Carga.

- Programa de Racionalización del Transporte privado e inversiones Viales.
- Programa de Promoción de Modos No Motorizados.
- Programa de Regulación de la Demanda y Localización de Actividades (Hogares, Establecimientos Educativos, Trabajo).
- Programa de Desarrollo Urbano y Transporte.
- Programa de Reducción y Transacción de Emisiones Contaminantes.
- Programa de Comunicaciones y Participación Ciudadana.
- Programa de Modernización de la Institucionalidad
- Pública de Transporte<sup>3</sup>”

Dentro del debate público en torno al tema del Transantiago en estos 10 años, se ha dejado de lado el hecho mismo de que este programa es uno más de una batería de otros que, en conjunto, venían a dar respuesta integral al tema de la movilidad de una ciudad que crecía y sigue creciendo en la actualidad. Y aunque era el más impor-

---

1. “El 2000, cuando asumió el nuevo gobierno, el ministro Carlos Cruz convocó a un grupo de cuatro personas para que lo ayudáramos con el tema del transporte urbano y público” (COMISIÓN INVESTIGADORA ALIANZA POR CHILE 2007. P5).

2. (CORREA. 2003. P2)

3. (CORREA. 2003. P3)

tante y de mayor impacto público, separarlo de los otros nueve era -y es- uno de los mayores errores conceptuales en la finalidad de mejorar la movilidad de los habitantes de Santiago.

Evaluar y generar propuestas a diez años de la implementación del Transantiago pasa por entender de dónde viene y a dónde quería ir. Por eso, entender que era el PTUS se hace primordial, más aún cuando desapareció en su totalidad del debate público, dejando como único y gran culpable al propio Transantiago del fracaso de la movilidad de la principal ciudad de nuestro país.

Pasado ya 10 años desde la implementación de este sistema de transporte, se hace necesario preguntarnos ¿qué es y cuál fue la justificación para crearlo?

El Transantiago es el Programa de Modernización del Transporte Público, en sus múltiples modos, pensado para hacer frente a una ciudad que para el 2007 contaba con una población de 6.640.697 habitantes y que en estos años pasó a 7.482.635 (Proyecciones Instituto Nacional de Estadísticas, 2014) con todo lo que esa envergadura de ciudad metropolitana y crecimiento conlle-

va: expansión urbana, mayor requerimiento de bienes y servicios y, por consiguiente, movilidad.

El sistema anterior al Transantiago, popularmente conocido como las “micros amarillas”, presentaba para esa época problemas de orden sistémico, ya que no funcionaba en red, presentaba deficiencias en la calidad tecnológica de sus buses, una excesiva competencia en calle que repercutía en el funcionamiento vial de Santiago y tasa de accidentes de tránsito. Lo anterior se suma a los altos costos operacionales del sistema junto con las externalidades en contaminación ambiental y congestión, malas condiciones laborales de los choferes, más la constante discriminación entre pasajeros adultos y estudiantes, producto de la diferencia de precio en el pasaje, y los asaltos que eran víctima estos, dado que manejaban todo el dinero que recibían por llevar los pasajeros (TIRONI, 2012).

Estas variables negativas del sistema antiguo se desarrollaban en un contexto donde por Santiago recorrían unos 8000 buses, con una estructura empresarial -por decirlo menos -deficitaria, y los 297 servicios de la ciudad se agrupaban en 127 empresas, las cuales estaban conformadas por 6.000



Foto: [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl)

empresarios que funcionaban más bien como cartel. En términos de condiciones laborales, no existían relaciones formales, había una alta evasión previsional. Las 297 líneas tenían un despliegue territorial poco eficiente, al punto que el 80% de estas pasaban por las vías más importantes de la ciudad: Gran Avenida, Independencia, Recoleta, Santa Rosa, Vicuña Mackenna, San Pablo, Pajaritos Alameda, Apoquindo e Irarrázaval. A esta mala organización se debía sumar que el promedio los recorridos tenían alrededor de 60 kms, y la competencia (dado el sistema de pago por “boleto cortado”<sup>4</sup>) generaba carreras por cazar pasajeros<sup>5</sup>. Todo esto en buses viejos y que para la época se transformaban en la fuente principal de contaminantes de la

ciudad, con 21% de las emisiones según la Comisión Nacional del Medio Ambiente. (Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados).

En este contexto, se hace necesario preguntarnos ¿Qué prometía el Transantiago?, ya que existían grandes razones para generar un cambio a escala mayor. Del mismo modo, se hace necesario ver qué prometían esos cambios y a qué apuntaban.

Según la documentación de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre el TRANSANTIAGO y desarrollada por la Alianza por Chile, lo que prometía el Transantiago se resume en los siguientes temas:

---

4. Pago de un porcentaje a los choferes por pasajero transportado

5. A modo de dato, el año 2003 dejó 103 personas muertas y 5827 lesionados en accidentes de tránsito



- “Mantener la actual participación del transporte público en el servicio de los viajes de la ciudad. (49,5%)
- Dotar a la ciudad de un Sistema de Transporte Público donde la oferta de servicios esté adecuadamente relacionada con los requerimientos de la demanda.
- Desarrollar un Sistema de Transporte Público tecnológicamente moderno, ambientalmente limpio, técnicamente eficiente y económicamente sustentable.
- Operar un Sistema de Transporte Público confiable, seguro y accesible para todos los ciudadanos.
- Proveer un Sistema de Transporte Público donde las necesidades de todos los usuarios sean consideradas, incluyendo discapacitados, personas de la tercera edad y usuarios de bajos recursos.
- TRANSANTIAGO asegurará un sistema de transporte público moderno, que sea una alternativa competitiva con el automóvil y amigable para los usuarios. “(Comisión Investigadora TRANSANTIAGO (Pág. 12-13).

## LA PROMESA FALLIDA

Junto con estas promesas del Transantiago, se hace necesario entender bajo qué elementos se estructuraba el sistema previo a su implementación, que, a criterio del actual Ministro de Transporte de Telecomunicaciones, Don Andrés Gómez-Lobos, se expresan en cuatro grandes temas que harían exitoso el sistema en su conjunto:

### 1. NUEVOS RECORRIDOS

Se plantearon tres grandes cambios. Primero se estableció la reorganización total de los recorridos para así reducir la duplicidad de estos que se presentaba bajo el sistema antiguo. Esto se llevaba a cabo a través de un sistema de cinco troncales, que recorrerían las principales calles de la ciudad y diez zonas alimentadoras, que tendrían como finalidad recorrer determinadas zonas geográficas llevando pasajeros a los troncales y metro. Como segundo cambio, se definió al metro como eje estructurante del nuevo transporte de Santiago. El tercer elemento de cambio, es la consecuencia de los dos anteriores y es el hecho de la introducción de los transbordos en la cotidianidad de las movilidades de los habitantes de Santiago.

### 2. NUEVAS FORMAS DE PAGO

Para que funcionara el sistema de troncales y alimentadores, en conjunto con el Metro, era necesario desarrollar un nuevo sistema de cobro integrado, lo que generó la llamada Tarjeta BIP, lo que pareciera simple, pero que conlleva detrás generar una entidad centralizada, contabilizar las transacciones y que luego pague a los operadores. Esto implicaba proveer de una red de recargas, de contadores de pasajeros, recaudar los fondos para luego pagar a los distintos operadores del sistema.

### 3. MODERNIZACIÓN DE LOS BUSES Y OPERADORES

Parte fundamental del nuevo sistema era alejarse de la visión de las "micro amarillas", operada por muchos pequeños empresarios con buses de baja calidad. En esta línea, es que parte fundamental era operar con empresas debidamente establecidas y que dieran garantía de seriedad y solvencia en el largo plazo. Por esto es que se exige que deban ser Sociedades Anónimas cerradas o abiertas, con un capital mínimo suscrito y una estructura organizacional determinada, sumando además a lo

anterior el cambio de la flota de buses por nuevos estándares.

#### **4. EL EQUILIBRIO FINANCIERO DEL SISTEMA**

El equilibrio general del sistema se garantiza mediante un reajuste mensual de las tarifas a público. Ello, con el fin de que los ingresos cubriesen los costos. Entre estos últimos se incluye el pago a los operadores, al AFT, al Centro de Información y Gestión del SIAUT, y el financiamiento de la infraestructura (que corresponde a obras como las estaciones de intercambio modal licitadas en el marco del Transantiago)<sup>6</sup>.

Sin embargo, el Transantiago, desde su año marcha blanca, hasta su aniversario número diez, no ha sido capaz de revertir la máxima premisa técnica que cargaba el sistema anterior “un sistema mal evaluado, pero que funcionaba”. Hoy en día, el Transantiago carga con la visión de ser un mal sistema y, por lo mismo, es mal evaluado por la gente.

Pero esta sensación se pudo prever, ya que en las fallas del Transantiago, se pueden explicar desde un punto de vista técnico, como desde un punto de vista conceptual del nuevo sistema que se buscaba implementar.

#### **CAUSAS Y EFECTOS DEL FRACASO DE IMPLEMENTACIÓN**

Desde el punto de vista técnico, debemos decir, que el Transantiago se dio inicio con un sistema de pago que no estaba operativo, lo que obligó a la autoridad a decretar tarifa gratuita durante los primeros días. Tampoco estaba operativo el conteo de pasajeros, menos el control de flota, clave para priorizar los flujos según horas determinadas. Todo esto repercutió en la organización de la flota del sistema, que sumado al hecho de que se evidenciaron zonas sin cobertura, producto del crecimiento de la ciudad, se agudizó el fracaso cuando se vio la reducción significativa de buses, pasando de 8.000 en el sistema antiguo a solo 5.100 máquinas, repercutiendo en la composición de los viajes que se desarrollaron en el metro de Santiago. Eso significó pasar de viajes cortos -que se esperaban- a viajes largos, alterando los modelos predictivos de uso del sistema de transporte subterráneo<sup>7</sup>.

Este fracaso de implementación, repercutió en que las mismas promesas generadas por el sistema han sido, hasta la actualidad, prácticamente imposible de cumplir. Por ejemplo, la participación del transporte público en las movilidades de los habitantes de Santiago pasó de más del 40% a

---

6. (GOMEZ-LOBOS 2007. P 6-7)

7. (GOMEZ-LOBOS, 2007)



Foto: Radio UChile

tan solo el 29,1% según la última encuesta origen destino disponible del Ministerio de Transporte. Lo anterior se suma a que el sistema ha demostrado que no es financieramente eficiente, ya que no se logró que las propias tarifas sustentaran todo el sistema, tal como se planteaba en su implementación. Esto llevó a que el Estado debió subsidiar la tarifa, ya que la forma en la cual estaba y está operando el sistema -con nueve años de aumento sostenido en evasión del pago por parte de los usuarios, que bordea el 28% y que recién este 2016 se estabilizó- haría colapsar el sistema. Incluso, algunos autores, dan cuenta que si no se llegan a niveles mundialmente aceptables, del 10% al 15%, incluso con subsidio, el sistema podría entrar en colapso. Se suma a lo anterior que el Transantiago no ha logrado ser una alternativa real

al automóvil, ya que pasamos de 778.255 a 1.283.288 automóviles y station wagon particulares, aumentando en casi un 65% la cantidad de autos en la ciudad en tan solo 10 años, compitiendo directamente con el transporte público.

Desde el punto de vista técnico, lo descrito anteriormente son los grandes aspectos que fallaron en la implementación del Transantiago y que repercutieron en su imagen y funcionamiento, lo que hace que, a pesar de los esfuerzos por mejorar la cobertura, los buses, incluso los tiempos, las evaluaciones del sistema no mejoran.

Pero tal como mencionamos, existen fallas desde el punto técnico, como también desde el punto de vista conceptual del Transantiago. Ideas conceptuales que estaban presentes en el proyecto inicial del nuevo

sistema de Transporte Urbano Santiago fueron desechadas producto de decisiones políticas.

La principal falla conceptual del Transantiago fue separar a la ciudad, los bienes y servicios que esta tiene del transporte, de sus habitantes para acceder a ellos. Se renunció a ver la ciudad y su transporte como un sistema unitario indisoluble, pasando a ver el problema como una suma de flujos que van entre A y B, para lo cual solo se necesitaba un sistema de transporte nuevo con calles o redes de metros donde se desarrollaran estos flujos.

## **REFLEXIONES PARA MEJORAR EL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO**

Pero pasados los primeros 10 años del Transantiago, se hace necesario preguntarnos ¿por qué las personas se mueven cotidianamente en una ciudad, y cómo esos desplazamientos repercuten en los sistemas de transporte?

Las personas se mueven cotidianamente por dos grandes factores principalmente: primero por el acceso al trabajo, y segundo por el acceso a la educación. Estos dos factores de movilidad son los que generan los mayores desplazamientos dentro de una ciudad de manera cotidiana, lo anterior supeditado a la localización de la vivienda.

En ciudades donde la concentración de las oportunidades de trabajo y educación están localizadas en sólo algunas zonas geográficas, las movilidades son mayores. De hecho, algunos autores hablan de que el modelo de ciudad basado en la segregación espacial de usos y actividades se caracteriza por las elevadas necesidades de transporte<sup>8</sup>. Esto lo podemos ver en una ciudad como Santiago, donde la mayor parte de los flujos se concentran hacia tres comunas

---

8. (SEGUI PONS, 1991)

principalmente, Santiago, Providencia y Las Condes.

Si nosotros analizamos el estudio del Departamento de Ciencias de la Computación de la Universidad de Chile, denominado “los dos Santiago”, donde se muestran las movilidades en Transporte público de las personas de Santiago, desde la comuna de origen hacia la comuna de destino, vemos que Santiago, Providencia y Las Condes concentran la mayor parte de las movilidades de los usuarios del transporte público, ya sea por trabajo o por motivo educacionales. Esto provoca que la intensidad en la movilidad y uso del transporte público sea cada vez mayor, según la cantidad de transbordos que las personas desarrollan. Es decir, a mayor lejanía de estas tres comunas, las personas las requieren más para desarrollarse en el día a día, ya sea laboral o educacionalmente, debiendo pagar dicho costo con más tiempos de viaje y con más tiempos de espera, debido a los transbordos. Ello conlleva a la vez que cuenten cada vez con menos tiempo para el desarrollo de otro tipo de actividades, haciendo ver a cualquier sistema como ineficiente.

Es imperativo perfeccionar nuestro sistema de transporte público, ya que la planificación urbana de la ciudad seguirá reproduciendo una distribución inequitativa de las

fuentes laborales y de las fuentes educacionales, cuestión que generará más desplazamientos. Ningún sistema de Transporte en el mundo, puede ni podrá distribuir el empleo, la educación y la vivienda dentro de una ciudad, de manera tal que las personas requieran cada vez menos desplazamientos para acceder a ellos. La misión de una buena distribución de estas variables pasa por un desarrollo urbano consiente de que para reducir los tiempos de viaje no sólo basta con más vías segregadas, ni sólo basta con más metro o Tranvías. Estas medidas son necesarias, pero siempre serán insuficientes sino se genera una mejor distribución de los recursos de la ciudad en todo su territorio.

Hasta hoy, se ha pensado nuestra movilización únicamente desde el Transporte y no desde la ciudad. La invitación es a pensar el transporte desde la ciudad, desde las movilidades de las personas, y desde cómo se distribuye la vivienda en relación a la posibilidad de acceder a bienes y servicios de calidad, enfocados a reducir de esta forma los tiempos de movilización. Debemos entender que los habitantes siempre estarán dispuestos a desarrollarse y movilizarse en función de donde están las mejores oportunidades. Por eso es necesario pensar la ciudad junto con el transporte, ya que así se podrá apuntar a reducir las necesidades de movilidad y así mejorar la calidad de

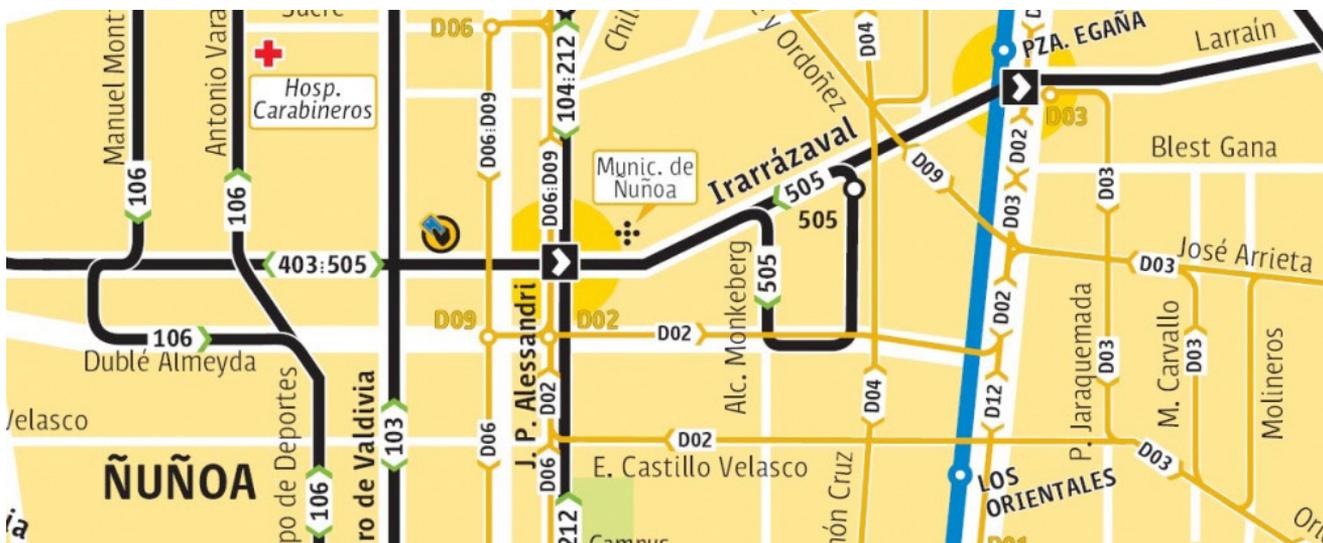


Foto: Plataforma Urbana

vida de las personas.

El problema del Transantiago y de cualquier sistema de transporte a escala metropolitana, pasa, por un lado, por aspectos técnicos. Por un lado, su flota, su sistema de pago, su sistema de control de la flota para optimizar los recursos, los tiempos de espera entre otros puntos. Pero por otro, el éxito o fracaso de las movilidades de una ciudad dependerá directamente también de cómo se desarrolla urbanamente ese territorio. Pues, si generamos ciudades en las que la concentración de los bienes y servicios se da en una zona geográfica puntual, en una comuna, en un barrio, dependiendo de la escala de dicha ciudad, su desarrollo estará supeditada a quienes puedan llegar a ese punto para acceder al trabajo o a la educación. Esto generará que el sistema de transporte deba asumir los costos de dicha concentración, teniendo que movilizar más gente sin necesariamente tener más y mejores herramientas, como ocurrió con el Transantiago, donde las inversiones no

estaban hechas a la hora de su implementación, y a la vez eran muy inferiores a las necesitadas.

La evolución del Transantiago, no podía ser sino en ascenso, no porque se hicieran las cosas bien, sino que por el contrario. Se hicieron tan mal que el llegar a aquellas zonas donde no se tenía programado en el plan original se transformó de un elemento básico a un avance sustancial, como también aumentar la cantidad de buses para dar abasto a la demanda mal calculada. Pero así como existieron avances propios de un proyecto mal planeado, existieron avances planificados, como la reducción de la tasa de accidentes provocados por el transporte público, como la disminución de la delincuencia en los buses producto del no manejo de dinero y la reducción en emisiones de gases contaminantes producto del mejor estándar de los buses.

## CONCLUSIONES

A diez años de la implementación del Transantiago, las enseñanzas que esta política pública nos deja, es que la improvisación y el populismo de llevar adelante una reforma necesaria, pero mal hecha, sólo generará un caos que afectará a millones de personas. Pues, producto de la no implementación del sistema de administración de flotas, de la falta de buses, de la falta del conteo de personas, y de múltiples variables que se tenían en cuenta, pero que el populismo voluntarista hicieron que todo saliera mal, provocando una devaluación en la calidad de vida de los santiaguinos, cuestión que -a pesar de las mejoras que se han hecho y puedan llegar a hacerse al futuro- estigmatiza la imagen de este sistema al punto que la mala percepción que se tiene del Transantiago seguirá vigente por un buen tiempo. Todo lo anterior, se suma a la arrogancia de quienes pensaron que desde una oficina gubernamental podrían ejecutar bien un plan de transporte mejor que quienes sabían administrar la movilidad de la ciudad desde su experiencia cotidiana, como eran los pequeños empresarios y usuarios de las antiguas micros amarillas.

Las movilidades de las grandes urbes de nuestro país deben pensarse desde el desarrollo urbano de estas. Pretender extrapolar las carencias que el desarrollo de una ciudad tiene al sistema de transporte, cualquiera que este sea, es uno de los grandes errores con el que carga actualmente el Transantiago. Cumplida una década de la implementación fracasada de este sistema de transporte metropolitano, donde ya se han mejorado aquellos aspectos que se improvisaron en un inicio, como aumento de la flota, los programas para control de flota, mejoramiento de los buses, aumento de la cobertura, e incluso el subsidio del Estado, ya que nunca fue sustentable económicamente este plan, este sigue siendo un sistema de transporte mal evaluado por la gente. Esto se debe a un factor clave: el Transantiago, Por un lado, no existe en la ciudad un desarrollo urbano equitativo donde las oportunidades laborales y de estudio se distribuyen de manera lo más equitativa posible dentro de la ciudad, cuestión que no permite reducir los tiempos de desplazamiento. Por otro, vivimos en una ciudad que carga con un parque automotriz que crece del orden de 50.000

autos por año, pero que las vías para sustentar ese crecimiento no lo hacen a ese ritmo, haciendo aún más difícil reducir el tiempo de desplazamiento de un bus, ya que la competencia es siempre asimétrica.

El populismo y la improvisación en una política pública no son nuevos en nuestro país y no es sólo propio de esta política pública el querer planificar todo centralizadamente sin acudir a quienes más saben desde su experiencia cotidiana. Estos son los sesgos que han hecho que políticas públicas necesarias pero mal pensadas e implementadas sean un fracaso, como fue el Transantiago. Revertir aquello, en este caso, pasa por volver a esa idea conceptual que tenían quienes pensaron el futuro del transporte de Santiago, sin populismo y con un sentido estratégico, donde la ciudad y el desarrollo del transporte iban de la mano, Superar

el populismo y la improvisación, junto con pensar las ciudades desde su desarrollo urbano y sea cuerdo a cómo administran los bienes y servicios, es la principal conclusión que podemos sacar de estos diez años de este sistema de transporte.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)



[/FundacionJaimeGuzmanE](https://www.facebook.com/FundacionJaimeGuzmanE)



[@FundJaimeGuzman](https://twitter.com/FundJaimeGuzman)