

Atty.

Introducción

La Autoridad de Transporte Integrado de Puerto Rico (ATI) fue creada por la Ley 123, del 3 de agosto de 2014 (Ley 123-2014), con el propósito de integrar en esta los servicios estatales de transporte colectivo de la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), la Autoridad de Transporte Marítimo (ATM) y el Programa del Tren Urbano de la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT). La ley 123-2014 establece que la ATI será la entidad encargada de ejecutar de forma uniforme la política pública del Estado Libre Asociado sobre la planificación, coordinación y programación de los servicios de transporte colectivo para todo Puerto Rico, entre otras encomiendas y facultades. En relación a su misión, la ATI ha encaminado diversas acciones para la integración de los servicios estatales de trenes, autobuses y lanchas. Esta ponencia resume el estatus de las acciones principales y los planes de desarrollo de la ATI, así como los proyectos principales llevados a cabo desde su creación.

Situación del Transporte Colectivo

Llegada esta administración, se encontró que los servicios estatales de transporte colectivo, particularmente aquellos de la AMA y la ATM, se encontraban bajo circunstancias de cuidado. Históricamente, ambos servicios han sido vinculados con problemas económicos y de falta de confiabilidad, y múltiples señalamientos con aquellas agencias que proveen fondos federales.

La situación de la AMA en enero de 2013 se resume en una operación limitada con un deterioro significativo en su calidad de servicio y alta desconfianza de la población, una flota de autobuses significativamente menguada en tamaño y condición, una infraestructura de terminales con necesidad de mantenimiento y rehabilitación, pobre integración de herramientas tecnológicas, personal desmotivado con problemas de ausentismo y disciplina, condiciones negociadas en los convenios que limitan significativamente las prerrogativas gerenciales y la presencia de altas deudas acumuladas de años anteriores.

En cuanto a la ATM, al iniciar la administración existía un cuadro de descalabro operacional y fiscal de enormes proporciones: la inexistencia de un plan de mantenimiento preventivo de las embarcaciones, la falta de inventario de piezas y equipo y el deterioro de la planta física. La flota del Servicio Isla solamente tenía una embarcación propia en operación de una flota de once, y se tenía bajo contrato, a través de la ACT, un contrato oneroso de servicio limitado con un operador privado. Hoy, la flota de la ATM en servicio ha aumentado gracias a una inversión de sobre \$10 millones en los últimos dos años, transportando anualmente a cerca de 1.1 millones de pasajeros entre Fajardo y las islas municipios de Vieques y Culebra.

En el caso del Tren Urbano y el servicio alimentador de autobuses de la ACT, estos han mantenido un alto nivel de calidad y aceptación por parte del público, pero la situación económica frágil de la ACT se ha convertido en un factor limitante que afecta la sostenibilidad de ambos servicios. Cabe resaltar que, hasta recientemente, ambos servicios eran pagados con fondos directos de la ACT, los ingresos generados por la tarifa recolectada en ambas operaciones y los reembolsos federales recibidos por el mantenimiento preventivo del tren.

Actividades Principales Realizadas

La primera reunión de la Junta de Directores de la Autoridad se llevó a cabo el 27 de octubre de 2014, cuando se aprobaron los estatutos corporativos, una estructura organizativa interna para

el servicio de confianza, las autorizaciones y delegaciones necesarias para el comienzo de las operaciones y los proyectos estratégicos iniciales. Cabe señalar que los fondos de funcionamiento aprobados para la ATI durante el año fiscal 2015 estaban bajo la custodia de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

Para febrero de 2015, la ATI comenzó a contar con un personal limitado, compuesto por seis empleados, dedicado a efectuar los trámites administrativos relacionados con el establecimiento de una nueva corporación pública, identificar y habilitar la oficina principal con sus equipos, muebles y tecnología, y desarrollar los proyectos estratégicos, incluyendo adquirir el apoyo técnico necesario para los proyectos de integración corporativa y de autorización federal.

Para julio de 2015, la ATI presentó a la Administración Federal de Transporte Colectivo (FTA, por sus siglas en inglés) la solicitud para ser designada como receptor ("grantee") de fondos federales. La solicitud establece como fase inicial la integración en la ATI de las operaciones de autobuses y de lanchas de la AMA y la ATM. El Programa del Tren Urbano se integraría en una fase posterior, luego de completada la fusión con AMA y ATM y de identificados los fondos adicionales necesarios para la ATI poder asumir la operación del Tren Urbano y su servicio alimentador de autobuses. El plan de dos fases de integración es cónsono con la decisión de la OGP de presentar un presupuesto consolidado para la ATI para el año fiscal 2016, incluyendo tanto los fondos de funcionamiento para la ATI, como para los programas de transporte de la AMA y la ATM. La función de la ATI, durante el tiempo previo a la fusión, se limita a distribuir a la AMA y la ATM los fondos aprobados en el presupuesto para cada operación, según las remesas de fondos son disponibles por el Departamento de Hacienda. Cada corporación pública, al continuar siendo una entidad legal separada de la ATI, con su respectiva Junta de Directores y su particular cuerpo rector bajo un Director Ejecutivo, o Presidente y Gerente General, tiene el control de sus fondos y mantiene la responsabilidad de la administración, manejo y auditoría de los ingresos y gastos de sus propias operaciones.

La designación de grantee federal es necesaria para que, al momento de completar la fusión de la AMA y la ATM en la ATI, y se transfiera el Programa del Tren Urbano al amparo de la Ley 123-2014, las operaciones estatales de transporte colectivo puedan continuar recibiendo fondos federales. Para otorgar la designación de "grantee" a una nueva entidad, la FTA requiere que se demuestre la capacidad legal, la capacidad técnica y la capacidad fiscal para administrar, operar y mantener activos de transporte colectivo con interés federal. Cabe recalcar que mantener el nivel de cumplimiento en las tres competencias es también necesario para toda entidad que ya sea grantee o sub-grantee; de lo contrario, la entidad podría estar sujeta a restricciones o condiciones especiales por parte de la FTA. Este ha sido el caso de la ATM que, en el año 2011, ante serias deficiencias de seguridad por parte de la Guardia Costanera de los Estados Unidos, causó que la FTA, a su vez, pero además, le impusiera condiciones especiales para continuar recibiendo asistencia federal y las cuales han sido atendidas por la presente administración de la ATM.

La situación fiscal del país y la política pública de maximizar los recursos humanos existentes son dos factores limitantes para que la ATI pueda contratar el personal capacitado con la experiencia requerida en operaciones de transporte colectivo para desarrollar su propia capacidad técnica. Por lo tanto, la solicitud de "grantee" se fundamenta en que la ATI se nutrirá

A.7.4f

de recursos humanos existentes de la AMA y la ATM, y eventualmente de aquellos de la ACT en el Programa del Tren Urbano. La FTA, a través de sus propios consultores, procedió a evaluar la capacidad técnica de las estructuras existentes de la AMA, la ATM, así como la del Programa del Tren Urbano de la ACT, durante la segunda parte del 2015, como mecanismo de evaluación de la solicitud de la ATI. En diciembre de 2015 la FTA presentó un informe preliminar (el informe final fue presentado en junio de 2016), con sus hallazgos sobre la capacidad técnica de la AMA, ATM y ACT, y sus recomendaciones para la estructura organizativa necesaria para que la ATI cumpla con los requisitos de capacidad técnica.

Las sugerencias de la FTA sirvieron de base para que la ATI culminara el desarrollo de su estructura organizativa y el plan de clasificación y retribución de empleados. Tanto la estructura, como las descripciones de puestos claves, con sus funciones y requisitos de experiencia y educación, fueron revisados y comentados por la FTA. La estructura final de la ATI se fundamenta en concesionar todas las operaciones de transporte colectivo bajo contratos de operación y mantenimiento de los servicios. Esta visión de la estructura organizativa para la ATI, con los respectivos planes de clasificación y retribución para las diferentes clases de empleados, fueron aprobados por la Junta de Directores en marzo de 2016, y subsecuentemente por la OGP, en agosto de 2016. En apretada síntesis, la estructura aprobada para la ATI es una dirigida a la administración, inspección y auditoría de contratos de operación y mantenimiento de los servicios estatales de transporte colectivo y al desarrollo de la planificación y la implantación de la política pública de transporte colectivo a nivel isla, lo que representa una necesidad de empleomanía menor a la existente en las estructuras de la AMA y la ATM.

La decisión de concesionar las operaciones, además de asegurar la capacidad técnica de los servicios, provee también el potencial de mejorar la capacidad fiscal al aumentar el potencial de reembolsos de fondos federales mediante el mecanismo de *"third-party contracting"*, hasta en un 80 por ciento del 40 por ciento del costo de los contratos de los concesionarios. El reembolso federal potencial de los contratos de las concesiones de lanchas y autobuses se estima que podría representar alrededor de \$14 millones adicionales a los obtenidos actualmente por la ATM y la AMA. Este aumento en los reembolsos federales serviría para reducir el déficit anual actual de los servicios.

Esta visión de desarrollo organizativo de la ATI y el plan de trabajo para cumplir con la capacidad técnica cuentan con el conocimiento y la anuencia de la FTA. Al presente, la ATI tiene actividades, algunas ya en curso y otras pendientes para comenzar, de dicho plan que fuera presentado a la FTA para satisfacer las necesidades de capacidad técnica. Una actividad en proceso es la subasta que lleva a cabo la ATI para obtener servicios profesionales que provean o refuerzan la capacidad técnica en la administración, gerencia y auditoría de las operaciones de autobuses, lanchas y trenes. La entrega de propuestas técnicas y económicas es el 13 de octubre de 2016, con la expectativa de comenzar servicios durante el mes de diciembre de 2016.

La concesión del servicio de lanchas, otra de las actividades en el plan de acción, se encuentra en proceso, con la licitación siendo llevada a cabo por la Autoridad para las Alianzas Público-Privadas (AAPP). La AAPP recibió una propuesta en el mes de septiembre de 2016 y el próximo paso debe ser la evaluación de la misma, luego de validar la pertinencia del proceso de solicitud de propuestas llevado a cabo. En el caso de la concesión del servicio de autobuses, la ATI

Q.T.M.

completó la preparación del documento para la solicitud de cualificaciones y propuestas en el mes de septiembre de 2016, luego de recibidos y atendidos los comentarios y sugerencias por parte de la FTA.

Otra actividad pendiente a ejecutarse, es la transferencia a la ATI del personal de la AMA y la ATM, ya identificado y cualificado, para formar unidades de servicios compartidos en las áreas de administración, contabilidad y finanzas, tecnología y sistemas de información, legal, auditoría y seguridad. Estos servicios compartidos serían ofrecidos a la AMA y la ATM, desde la ATI, mediante un acuerdo colaborativo que salvaguarda la capacidad técnica de las tres corporaciones y permite continuar recibiendo los fondos federales para ambas operaciones. En relación a esto, el informe de la FTA se expresó claramente de la siguiente manera:

“The PMOC recommends that all career staff positions are in place, management systems implemented and functioning and SOP’s developed, approved and implemented prior to PRITA’s completion of the new FTA Grantee process.”

Esta conclusión de la FTA hace prácticamente obligatorio el que la ATI (PRITA, por sus siglas en inglés) comience la transferencia de los empleados de las estructuras existentes en la AMA, la ATM, y eventualmente de la ACT, de manera que pueda demostrar capacidad técnica ante la FTA, para cumplir con uno de los requisitos para alcanzar el estatus de “grantee” y cumplir con la fusión de las autoridades, según lo establecido en la Ley 123-2014. Un factor limitante para ejecutar esta actividad es la fuerte resistencia y oposición que han presentado las uniones y asociaciones de empleados de la AMA y la ATM a la transferencia de empleados a la ATI.

En el caso de la capacidad fiscal, los factores limitantes incluyen la reducción de aportaciones estatales por la situación fiscal del gobierno, la presencia de déficits en las operaciones existentes y la acumulación histórica de deudas en las operaciones de la AMA y la ATM. La FTA requiere que se presente un plan fiscal que permita que los servicios de transporte colectivo cuenten con los fondos anuales de fuentes dedicadas y recurrentes para sufragar los costos funcionales y los costos capitales. Además, es necesario que se implante un plan que establezca como se atenderán las deudas acumuladas por la AMA, ATM y la ACT. La situación fiscal y la necesidad de flujo de efectivo a largo plazo, con los retos y oportunidades, para sostener las operaciones estatales de transporte colectivo fueron identificadas en el Informe de Necesidad de Flujo de Efectivo en el esfuerzo liderado por el Banco Gubernamental de Fomento.

La ATI también ha asistido a la AMA, a la ATM y al Tren Urbano en la reorganización de los servicios y el desarrollo de estrategias para alcanzar eficiencias, ahorros y mejoras en los servicios. La implementación de los cambios en las operaciones de transporte colectivo en el Área Metropolitana en agosto de 2015 estableció una red de 30 rutas fijas de autobuses con el Tren Urbano como eje primario. El plan de aumentar la cantidad de autobuses en las rutas primarias redujo el tiempo promedio de salida de los autobuses entre 7 a 65 minutos, reduciendo a su vez el tiempo de espera a los usuarios. Los ajustes llevados a cabo en las operaciones de lanchas y autobuses han representado ahorros millonarios que han cerrado la brecha deficitaria de los servicios de lanchas y autobuses.

Q.7.4.

En marzo de 2015, la ATI comenzó un proyecto de integración con porteadores públicos operando cinco rutas de manera combinada con autobuses de la AMA en los municipios de Bayamón, Carolina, Cataño y Toa Baja. La combinación de ambas operaciones en estas rutas permite ofrecer una mejor frecuencia a los usuarios al introducir una mayor cantidad de unidades. En términos comparativos, el utilizar el servicio de porteadores de forma exclusiva representaría un ahorro de alrededor de un 90 por ciento cuando se compara con los gastos de la operación y mantenimiento de un servicio similar usando la AMA. Los porteadores, a cambio de un incentivo económico, operan en un horario fijo los siete días de la semana con frecuencias pico de 20 a 30 minutos. El proyecto usa dispositivos de posicionamiento geográfico para monitorear los vehículos y validar el servicio ofrecido. La experiencia con el programa ha sido positiva con una alta calidad y confiabilidad. El programa ha ofrecido 19,605 viajes en los primeros cinco meses con un promedio de 97 por ciento de viajes a tiempo y de 95 por ciento de viajes completados.

La ATI puso en funcionamiento un portal cibernético en www.ati.pr de fácil acceso para plataformas móviles con el fin de ofrecer información de las rutas, horarios, frecuencias y tarifas de los servicios del tren, autobuses y lanchas. El portal incluye la capacidad de planificar viajes en la red de transporte usando el aplicativo de Google Maps. También, se hizo un acuerdo en agosto de 2015 con el servicio 3-1-1 donde las personas pueden solicitar información sobre los servicios de transporte colectivo, hacer referidos y querellas y comenzar el proceso de reservación de viajes en el servicio Isla de lanchas.

Dos proyectos en desarrollo esenciales para la integración de los servicios incluye el proyecto de boletería electrónica para el Servicio Isla de lanchas y el proyecto de actualización de un sistema integrado de recolección de tarifa para el Tren Urbano, los autobuses y el servicio Metro de lanchas mediante una tarjeta inteligente única. El sistema unificado de pago de tarifa tiene un costo aproximado de \$15 millones, a ser pagado principalmente con fondos federales. Este proyecto requiere paralelamente completar el proyecto de interconexión de la comunicación entre todas las instalaciones de transporte colectivo. Ambos proyectos se anticipan que comiencen construcción e instalación durante el año 2017.

El transporte colectivo es un servicio esencial para el bienestar público, la accesibilidad a los empleos y el desarrollo económico de nuestro país. De hecho, la legislación federal conocida como PROMESA, reconoce la importancia del transporte colectivo como servicio esencial en la recuperación del País. La culminación del desarrollo de la ATI representa un ejemplo de la reorganización gubernamental necesaria para mejorar la eficiencia de los servicios estatales, reduciendo redundancias innecesarias, integrando nuevas funciones como la auditoría de la seguridad y la calidad de los servicios, y atemperando las operaciones a los recursos disponibles. Se sugiere a la administración entrante que considere como medida transicional a la obtención del grantee la enmienda a las leyes orgánicas de la AMA y la ATM para que la composición de las Juntas de Directores de ambas corporaciones sea la misma que fue establecida para la ATI en la Ley 123-2014. Esto permitirá que los planes y decisiones corporativas de las tres entidades sean consistentes entre sí, y que los Directores Ejecutivos trabajen todos a favor del plan de integración de la ATI. La culminación del desarrollo de la ATI redundará en beneficio directo a los 25 millones de pasajeros anuales del Tren Urbano, los autobuses y las lanchas, así como permitirá a la ATI continuar su proceso de grantee con el gobierno federal para demostrar la capacidad fiscal de las operaciones.