



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

# **LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE URBANO. UNA OPORTUNIDAD PARA UN MODELO INTEGRADO DE TRANSPORTE EN SANTIAGO DE CHILE.**

**CLAUDIA PATRICIA GARCÍA BURGOS**

Tesis para optar al grado de  
Magister en Desarrollo Urbano

Profesor Supervisor: **LUIS FUENTES ARCE**

Santiago de Chile, Agosto 2019

© 2019, Claudia Patricia García Burgos



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

# **LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE URBANO. UNA OPORTUNIDAD PARA UN MODELO INTEGRADO DE TRANSPORTE EN SANTIAGO DE CHILE.**

**CLAUDIA PATRICIA GARCIA BURGOS**

Tesis presentada a la Comisión integrada por los profesores:

**ARTURO ORELLANA**

**CAROLINA ROJAS**

Para completar las exigencias del grado de  
Magister en Desarrollo Urbano

Santiago de Chile, Agosto 2019.

## AGRADECIMIENTOS

A Cedeus dado que esta tesis se realizó en el contexto del proyecto CONICYT/FONDAP N° 15110020.

A mi familia por su apoyo incondicional en esta etapa de mi vida.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE  
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES

**LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE URBANO. UNA OPORTUNIDAD PARA UN  
MODELO INTEGRADO DE TRANSPORTE EN SANTIAGO DE CHILE.**

Tesis enviada a la Dirección de Postgrado en cumplimiento de los requisitos para el grado de  
Magister en Desarrollo Urbano

CLAUDIA PATRICIA GARCIA BURGOS

**RESUMEN**

El crecimiento expandido de la ciudad de Santiago de Chile, ha presentado nuevos retos al sistema de transporte público. La localización de las viviendas al no estar coordinada con el sistema de transporte público, genera externalidades que deben ser asumidas por los mismos usuarios. El presente estudio contiene una evaluación del modelo de gestión del transporte público, desde el punto de vista de la gobernanza, revisando como este puede responder a las nuevas dinámicas metropolitanas. Se parte por caracterizar la situación actual de Santiago frente al sistema de gestión del transporte público. Luego indagar sobre un caso colombiano con un tipo de modelo descentralizado basado en un Área Metropolitana. Posteriormente, conocer a través de entrevistas a actores relevantes, las variables que condicionan el modelo y su posibilidad de integración operativa e institucional a la nueva realidad metropolitana. Para finalmente concluir acerca de las evidencias encontradas a nivel local e internacional.

## ÍNDICE GENERAL

	Pág.
ÍNDICE DE TABLAS .....	7
ÍNDICE DE FIGURAS.....	8
1. INTRODUCCIÓN.....	9
1.1 Descripción del problema .....	9
1.2 Pregunta de Investigación.....	12
1.3 Hipótesis .....	12
1.4 Objetivos.....	12
1.5 Metodología.....	13
1.6 Marco Teórico.....	15
<b>1.6.1 Proceso de Transformación Urbana AMS</b> .....	15
<b>1.6.2 Influencia de la política neoliberal en los sistemas de transporte</b> .....	17
<b>1.6.3 Gestión metropolitana del transporte colectivo</b> .....	20
<b>1.6.4 Gobernabilidad Metropolitana</b> .....	23
<b>1.6.5 Modelos de Gobernanza en transporte público descentralizados y principales arreglos institucionales</b> .....	24
2. Modelo de gobernanza que orienta la toma de decisiones técnicas del servicio de transporte público en la ciudad de Santiago de Chile y en el valle de aburra-colombia	28
2.1 Santiago de Chile.....	28
<b>2.1.1 Actores</b> .....	29
<b>2.1.2 INSTITUCIONES</b> .....	30
<b>2.1.2.5 Ministerio de Desarrollo Social</b> .....	33
<b>2.1.2.6 Ministerio de Medio Ambiente</b> .....	34
<b>2.1.2.7 Gobierno Regional</b> .....	34
<b>2.1.2.8 Unidad Operativa de Control del Tráfico de Santiago</b> .....	35
<b>2.1.2.9 Metro</b> .....	35
<b>2.1.2.10 Municipalidad</b> .....	36
<b>2.1.2.11 Consultores de transporte</b> .....	37
<b>2.1.2.12 Operadores de Transporte</b> .....	38

2.1.2.13 Muévete Santiago.....	39
2.1.3 Proceso de toma de decisiones.....	40
2.1.4 Normatividad .....	41
2.2 Valle de aburra- Colombia.....	43
2.2.1 Normatividad .....	53
2.2.2 Síntesis de resultados.....	53
3. PRINCIPALES PROBLEMATICAS VINCULADAS A LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA NUEVA REALIDAD METROPOLITANA.....	55
3.1 ACTORES.....	56
3.1.1 Cobertura .....	56
3.1.2 Organización Actual.....	57
3.1.3 Propuesta de una nueva autoridad.....	58
3.1.4 Necesidad de nuevos actores .....	59
3.1.5 Recursos disponibles .....	59
3.1.6 Gobierno Regional.....	60
3.1.7 Organización cultural .....	61
3.2 RELACIONES.....	61
3.2.1 Cooperación.....	61
3.2.2 Control y accesibilidad de nuevos sectores.....	62
3.3 INSTITUCIONES.....	63
3.3.1 Funciones superpuestas.....	63
3.3.2 Solución de externalidades .....	63
3.3.3 Avance en planes y proyectos.....	64
3.4 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD.....	65
3.4.1 Proceso de toma de decisiones .....	65
3.4.2 Mecanismos de cooperación .....	65
3.4.3 Alternativas de integración de la ciudad.....	66
3.4.4 Políticas adicionales.....	66
3.5 SÍNTESIS DE RESULTADOS.....	67
4. Conclusiones y Recomendaciones.....	70
BIBLIOGRAFÍA.....	73

## ÍNDICE DE TABLAS

	Pág.
Tabla 0-1. Tipos de arreglos institucionales de áreas metropolitanas. ....	23
Tabla 2-1 Normativa existente por actor en el modelo actual de transporte .....	42
Tabla 2-2 Matriz de actores, estrategia y finalidad del proyecto Metroplus. ....	46
Tabla 2-3. Normatividad asociada a transporte en Colombia.....	53
Tabla 3-1. Resumen de la posición de los actores frente a las problemáticas planteadas. ...	67

## ÍNDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura 2-1. Mapa de actores en régimen movilidad de Santiago .....	30
Figura 2-2. Diagrama de Relaciones modelo de gestión de Transporte de Santiago .....	39
Figura 2-3. Diagrama de Relaciones modelo de gestión de Transporte de Colombia .....	45



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Descripción del problema

Santiago de Chile se ha expandido en los últimos años, distinguiéndose cuatro vectores de localización según Cox y Hurtubia (2016): periferias extendidas localizadas principalmente en el surponiente de Santiago, periferias limitadas por cerros como Peñalolén, la Reina y Apoquindo, satélites en torno a localidades consolidadas principalmente desarrollados en entornos rurales y satélites en faldeos de cerro localizadas en fondos de valle como Chicureo, Santa Helena y Ciudad de los Valles. Según Ducci (2002) en el año 1991 el área urbana total era de 49.346,8 hectáreas y la población de 4.679.900 habitantes (Ferrando, 2008). Estas cifras han crecido llegando a un 115% en el área urbana es decir hasta las 106.549 hectáreas y un 52% respecto a la población, es decir hasta 7.112.808 habitantes (Instituto Nacional de estadísticas, 2018). De Mattos (2010), habla sobre las megarregiones urbanas, difusas y reticuladas, que dejan de lado la estructura metropolitana delimitada. Fenómeno que para Santiago, corresponde con un área metropolitana expandida, que contiene varias subcentralidades y que avanza cada vez más hacia la periferia sumando territorios como Puente Alto, San Bernardo, Maipu y Quilicura intensificando la interconexión entre actividades y personas.

Adicionalmente, Fuentes y Pezoa (2018) hablan sobre la desconexión entre el crecimiento de la ciudad y la asignación de responsabilidades en la atención pública. Las relaciones funcionales producto del crecimiento han ampliado su rango geográfico de influencia y se han ido complejizando. Ahora bien estamos ante un nuevo escenario donde el área urbana funcional de Santiago, está compuesta por 48 comunas, adicionando 14 comunas a las consideradas tradicionalmente (Fuentes y Pezoa, 2018). Y en este nuevo escenario aparecen destacando en las comunas del hinterland que generan mayor cantidad de viajes motivo trabajo hacia el núcleo urbano de Santiago, Colina generando un 24, 2%, Lampa con un 20, 7% y Paine con un 11,8%.(Fuentes y Pezoa, 2018).

A la par con el proceso de crecimiento de las ciudades, el sistema de transporte sufre cambios en su estructura y gestión. Cómo lo enuncia Figueroa (1990) la regulación del servicio ha pasado del control público al de los empresarios de transporte, generando efectos en la accesibilidad de los habitantes a la ciudad y a los servicios públicos. Figueroa (2005) destaca una transformación institucional, política y operativa que obliga a nuevas tendencias de organización y funcionamiento de los sistemas de transporte. Guimarães (2003) señala que estamos ante una crisis ecopolítica, que no sólo se relaciona con lo ambiental o ecológico, sino que también incluye los sistemas institucionales y de poder. El nuevo sistema de transporte, en Santiago se caracteriza por la desagregación de los sistemas, generación de segmentos

especiales de oferta en función de la demanda y generación de condiciones que soporten la expansión urbana.

Figuroa (2005) enuncia como todos estos nuevos arreglos institucionales finalmente han representado, inestabilidad de los servicios formales, bajos rendimientos, menos demanda, aumento de costos y tarifas, congestión y nuevas formas de transporte particulares. Adicionalmente, se ha creado una demanda diferenciada donde se priorizan sectores con los mejores ingresos, accesibilidad y concentración de actividades, dejando a los servicios informales la atención de los sectores menos rentables.

Figuroa y Orellana. (2007) hablan como los problemas de Transantiago, que limitan su gestión, se originan en aspectos relacionados con la organización institucional y gobernabilidad. Y en este sentido, se destaca una poca capacidad ejecutiva y rapidez en la toma de decisiones en el proyecto, al depender de una comisión presidencial. Adicionalmente, su falta de mando y recursos y la inexistencia de participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales o municipales. Por otra parte, su marco de acción en el contexto territorial-funcional es cada vez más complejo, las redes estructuran los flujos de toda el AMS pero no están necesariamente coordinadas (Rodríguez & Figuroa, 2005).

Orellana (2007) habla sobre la ausencia de un gobierno metropolitano con autonomía suficiente que regule las competencias inducidas por el mercado y políticas centralizadas entre los municipios. Transantiago, como sistema de transporte público metropolitano, no encuentra correlato con la institucionalidad, por lo que terminan los ministerios asumiendo su implementación, sin contar con participación de las autoridades regionales y locales (Figuroa y Orellana, 2007). Lo que se opone al modelo de gobernabilidad existente en experiencias internacionales exitosas.

De lo anterior, Figuroa y Orellana (2007), exponen que es necesario contar con una única autoridad en materia de transporte. Monzón (2005) recalca sobre la necesidad de establecer competencias para coordinar los diferentes servicios de transporte, incluyendo entre estos las ciclovías y movilidad peatonal. Figuroa y Orellana. (2007), destaca las diferencias significativas en el modelo de gobernabilidad de transporte de Santiago con la experiencia internacional en general. Resaltando las limitantes institucionales, carencia de infraestructura vial y de estaciones, subsidios permanentes, capacidad de gestión de operadores y la desregulación del transporte. De otra parte, la problemática del transporte se alude a una auto-negación del Transantiago a cubrir el conjunto de sistemas de transporte y la totalidad de la ciudad.

Ahora bien, frente a la problemática actual del sistema de transporte público de la Región Metropolitana de Santiago, donde es cada vez más evidente la presión por parte de la ciudadanía, por mejoras en la calidad y cantidad de servicios de transporte, se hace necesario analizar el modelo de gestión actual frente a la toma de decisiones técnicas y económicas que orientan la prestación del servicio público de transporte. Lo que se busca es revisar desde el enfoque de la gobernabilidad, como se encuentra organizada la institucionalidad, que funciones, actores y empresas influyen y participan en la toma de decisiones sobre la prestación de servicio público, ante el nuevo escenario de crecimiento urbano expandido, enfocado principalmente en la integración del sistema de transporte público a estas nuevas áreas funcionales localizadas en el hinterlan o área de influencia de Santiago.

Así mismo, la nueva visión del gobierno frente a la conformación de áreas metropolitanas, dentro de la nueva política que promueve la descentralización, requerirá la definición de nuevos escenarios de gobernabilidad, en temas urbanos como la disposición de la basura, la contaminación ambiental y el transporte metropolitano. Haciendo necesario generar un nuevo escenario institucional, funcional y presupuestario que requiere ser evaluado y entendido como parte del proceso de crecimiento y ajuste a las nuevas políticas y condicionantes urbanos.

En este sentido, la presente investigación busca abordar esta problemática y analizar la gobernabilidad del transporte en Santiago a través de la comparación de un nuevo escenario metropolitano en términos territoriales y el modelo de gestión de transporte actual, estudiando las entidades encargadas de administrar, planear y financiar dicho servicio público, así como identificar sus funciones, presupuestos, relaciones, dependencia y limitaciones frente a procesos de mejora en la prestación del servicio. Posteriormente, encontrar en modelos de gestión de transporte existentes en otras áreas metropolitanas en el mundo con modelos de gobernabilidad descentralizados y problemáticas de integración territorial similares a Santiago, elementos que permitan generar aprendizajes para el caso de Santiago. Finalmente, se identificará frente al modelo de gestión de transporte actual de Santiago los puntos de encuentro con los casos internacionales, generando una propuesta de transferencia de competencias para el sector transporte, a la luz de la implementación de la nueva ley de áreas metropolitanas.

Desde el punto de vista metodológico, para el análisis del modelo de gobernanza de Santiago, se propone trabajar desde un enfoque cualitativo, en el cual partiendo de información secundaria, estudios previos e información normativa se identificará el modelo de gestión de transporte público actual. Posteriormente a través de entrevistas semiestructuradas a actores relevantes del modelo de gestión de transporte, se analizará las principales problemáticas vinculadas a la integración territorial de la nueva realidad metropolitana. Finalmente, para conocer y caracterizar modelos de gobernanza en transporte público en

casos internacionales e identificar sus principales arreglos institucionales para ser utilizados como referente para el modelo en Santiago, se revisará la bibliografía existente, buscando puntos de encuentro y similitudes con el modelo de gestión identificado en Santiago.

## **1.2 Pregunta de Investigación**

¿Cuál es la capacidad del modelo de gestión del transporte urbano de responder a la nueva dinámica metropolitana en Santiago que contempla un escenario territorial expandido?

## **1.3 Hipótesis**

La dimensión metropolitana de Santiago se ha extendido territorialmente a comunas fuera de la mancha urbana tradicional, lo cual ha complejizado la gobernanza del transporte público, dada la fragmentación institucional de la provisión de infraestructura, planificación y la operación del sistema desde las instancias nacionales hasta los gobiernos locales. Figueroa (2005) destacó una transformación institucional, política y operativa que obliga a nuevas tendencias de organización y funcionamiento de los sistemas de transporte. Figueroa y Orellana (2007), enuncian como los problemas de Transantiago, que limitan su gestión, se originan en aspectos relacionados con la organización institucional y gobernabilidad. Así como, las diferencias significativas en el modelo de gobernabilidad de transporte de Santiago con la experiencia internacional en general.

## **1.4 Objetivos**

Analizar la capacidad del modelo de gestión de transporte urbano de Santiago de responder a la nueva dinámica metropolitana que configura un crecimiento urbano en expansión hacia las periferias.

Los objetivos específicos son los siguientes:

- Describir el modelo de gobernanza que orienta la gestión del servicio de transporte público en la ciudad de Santiago de Chile.
- Identificar y analizar las principales problemáticas del modelo de gobernanza de transporte público frente a la integración territorial de la nueva realidad metropolitana de Santiago, según la opinión de expertos
- Analizar experiencias internacionales de modelos de gobernanza en transporte público diferentes e identificar los principales arreglos institucionales.

## 1.5 Metodología

### - Tipo de Estudio

El estudio es descriptivo de carácter cualitativo, en el cual se combinan el análisis proveniente de la información secundaria, entrevistas semiestructuradas y análisis de estudios de caso. El estudio de caso seleccionado obedecerá a un área metropolitana con población, política y marco regulatorio diferente al existente en Santiago donde predomine una política de descentralización. La idea es caracterizar el modelo de gestión de Santiago y buscar a la luz de la bibliografía existente un estudio de caso, que permitan proponer mejoras para el modelo de gestión actual de Santiago.

### - Técnicas de Investigación

La investigación se basará en el análisis de información secundaria consistente en bibliografía existente y entrevistas semiestructuradas. Según Hernández, Fernández y Baptista (2010) en las entrevistas semiestructuradas el entrevistador puede precisar conceptos y obtener mayor información mediante la incorporación de nuevas preguntas.

La entrevista se estructurará en 4 módulos, en los cuales se indagará acerca de los actores, relaciones, instituciones y proceso de toma de decisiones, presentes en el modelo de gestión del transporte público. Dentro de cada módulo, se elaborarán preguntas que permitan confrontar lo encontrado en el marco teórico y la problemática presentada en la investigación. De aquí la importancia de elegir actores representativos de cada sector que interviene en el modelo de gestión del transporte público y conocer su posición frente a cada tema propuesto. Siendo estos: academia, consultores de transporte, Dirección de Transporte Público Metropolitano y operadores.

Cada módulo cuenta con los siguientes objetivos:

1. Actores: Indagar sobre la participación, cultura y relaciones entre los actores y su comportamiento.
2. Instituciones: Conocer la existencia de reglas formales e informales, planes y normas no escritas.
3. Relaciones: Revisar los arreglos institucionales, mecanismos de cooperación y gestión de conflictos.

4. Proceso de toma de decisiones: Conocer los Mecanismos de interacción social y coordinación, estructura en la toma de decisiones y vinculación de otros actores en la toma de decisiones.

Una vez realizadas las entrevistas a los actores relevantes de cada sector mencionado anteriormente, se procederá a comparar sus posiciones frente a cada pregunta y llegando al punto de saturación de la información terminar la obtención de entrevistas.

- Muestreo/criterios de selección de informantes.

Se utilizará la técnica de muestreo no probabilística denominada bola de nieve, en la cual la muestra que determinará la cantidad de entrevistas semiestructuradas que se requerirán, se basará en la referencia que reporten los primeros contactos sobre la participación de otros en el estudio, hasta llegar a la saturación de la información. El muestreo bola de nieve según Corbetta (2003) inicia con individuos que cumplen criterios básicos de la investigación y se replica exponencialmente con informadores idénticos referidos por los primeros.

- Aspectos éticos a considerar del trabajo de campo y análisis de datos.

Respecto a los temas éticos en el trabajo y análisis de la información se trabajará con base en los parámetros recomendados por Ávila (2002), siendo estos: Presentar de manera transparente al entrevistado o entidad dueña de la información los objetivos del estudio y el valor social del mismo, diseñar el consentimiento informado y se hará firmar a los participantes, utilizar muestras debidamente justificadas, métodos acordes e información que tenga validez científica, la selección de los sujetos de estudio será equitativa y se escogerán de acuerdo a los objetivos del estudio, se velará por condiciones de diálogos auténticos permitiendo que la libre posición y expresión de los participantes frente al tema abordado, la evaluación de los datos y entrevistas será independiente a través de personas conocedoras que no están afiliadas al estudio.

Finalmente se mantendrá una cultura de respeto a los sujetos que participan permitiendo que cambie de opinión, reserva del manejo de información, confidencialidad, reporte de resultados y reconocimiento de su contribución.

## 1.6 Marco Teórico

### 1.6.1 Proceso de Transformación Urbana AMS

Con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) y la liberalización económica, como política representativa del neoliberalismo, se ha generado en Santiago de Chile, así como en otros conglomerados urbanos latinoamericanos, un proceso de transformación urbana marcado por un proceso de expansión y contracción del territorio. Tal y como lo afirma Brenner (2013) el desarrollo urbano, extendido y universal se forma de manera continua, mediante la expansión, contracción y transformación de las aglomeraciones, a través de las relaciones con otras regiones, lugares y territorios, inclusive con las consideradas no urbanas.

En este sentido, De Mattos (2010) habla sobre como las TIC establecen un nuevo medio de conectividad y movilidad, para el desarrollo territorial de una nueva arquitectura financiera y productiva. En el caso de Santiago, caracterizado por los procesos de liberalización económica, con el propósito de atraer mayor inversión extranjera, posicionando como líder del mercado al sector privado. Así mismo, generando políticas que protegen cada vez menos al trabajador, garantizando con ello mayor rentabilidad para el inversor y menores sueldos y garantías laborales para los trabajadores.

Las ciudades, se han convertido en el centro de la inversión y es mediante su destrucción creativa que el capital se territorializa y encuentra las mejores rentabilidades. Las estrategias políticas y sociales se han transformado con el objetivo de obtener un lugar en la red mundial de ciudades globales. Las empresas extranjeras, deciden su inversión en función de las mejores condiciones que ofrecen los países y en un segundo lugar, hacia sus principales áreas urbanas. De ahí, que De Mattos (2010) se refiere a que ahora la atractividad y competitividad está condicionada por la escala nacional de un territorio. Y en este sentido, Santiago, ofrece las condiciones de ser la principal área urbana del país y contar con una política neoliberal que favorece la inversión privada y libre competencia.

Esta condición, transforma de manera representativa los procesos productivos, dentro de las áreas urbanas, así como también la calidad y cantidad de trabajo que se ofrece. Creando para el caso de Santiago, un proceso de llegada de nuevas empresas, mercancías, capital, información, nuevos y diferentes trabajos y la desaparición de otros, así como la llegada de nueva fuerza laboral proveniente tanto del sector rural como de otros países. Aquí, como lo señala De Mattos (2010), las empresas optaron por la tercerización, externalización y subcontratación, bajo el esquema de su desintegración vertical.

Desde el punto de vista territorial, implicó la aparición de nuevas centralidades, caso específico del nuevo centro de negocios en dirección a la avenida Providencia, el Golf y avenida Apoquindo, así como la creación de una centralidad terciaria como lo es la ciudad empresarial. Dando origen a nuevas dinámicas de conectividad y de movilidad, donde el centro de Santiago, deja de tener su papel protagónico y en casos exclusivo para ciertos tramites (notarias). Como lo señala De Mattos (2010) aparecen una trama enmarañada, donde las relaciones centro-periferia dejan de ser las dominantes, pasando a relaciones complejas y asimétricas. La nueva organización, según Dematteis (2002) privilegia la conectividad entre filiales, dejando en un papel secundario la cohesión interna local.

Se empiezan a formar como lo enuncia De Mattos (2010), las megaregiones urbanas, difusas y reticuladas, dejando de lado la estructura metropolitana delimitada. En las "areolas" de esta nueva megaregión, tienden a concentrarse los centros o nodos de cadenas globales. Formándose, un área metropolitana expandida, que para Santiago, contiene varias subcentralidades y que avanza cada vez más hacia la periferia sumando territorios como Puente Alto, San Bernardo, Maipu y Quilicura intensificando la interconexión entre actividades y personas.

De otra parte, y generando también presión sobre la expansión, aparece el sector inmobiliario, con nuevas ofertas que promueven, para las personas con los mejores ingresos, proyectos en zonas periurbanas. Estos proyectos, proporcionan áreas residenciales individuales mayores, con la posibilidad de tener patio y jardín, ventaja competitiva frente a la oferta de vivienda presente en la zona urbana. Así mismo, para las familias con bajos ingresos, la periferia aparece como única opción, considerando el bajo precio de suelo, presencia de proyectos de vivienda social y mercado inmobiliario informal. Al mismo tiempo, los sectores de ingresos medios, se tienden a ubicar en áreas periféricas intermedias, colindando generalmente con sectores de bajos ingresos.

Las empresas por otro parte, siguen la misma tendencia y buscan mejores localizaciones, sobre sectores con precios de suelo más bajos, en la mayoría de los casos en la periferia. En este proceso se busca separar funciones de dirección y gestión, de los procesos productivos, aprovechar las economías de aglomeración y las nuevas ventajas de los sistemas de transportes y comunicaciones. De Mattos (2010) señala que las empresas manufactureras en busca de terrenos de mayor tamaño y menor costo, se trasladan al periurbano, así como lo hacen actividades de dirección y gestión, quienes buscan ubicarse en sitios próximos a la residencia de los trabajadores de ingresos más elevados.

Como vemos, el nuevo escenario es complejo y representa una fuerte dependencia hacia el uso cada vez más intensivo del transporte. El sistema de transporte público y privado, aparecen como componentes



necesarios e indispensables, para garantizar el buen funcionamiento de la ciudad. Y en este sentido, su planificación se hace cada vez más difícil frente al crecimiento disperso, expandido y poco regulado del AMS. Fuentes y Pezoa (2018) hablan sobre la desconexión entre el crecimiento de la ciudad y la asignación de responsabilidades en la atención pública. Las relaciones funcionales producto del crecimiento han ampliado su rango geográfico de influencia y se han ido complejizando. Ahora bien, estamos ante un nuevo escenario donde el área urbana funcional de Santiago, está compuesta por 48 comunas, adicionando 14 comunas a las consideradas tradicionalmente (Fuentes y Pezoa, 2018). Y en este nuevo escenario aparecen destacando en las comunas del hinterland que generan mayor cantidad de viajes motivo trabajo hacia el núcleo urbano de Santiago, Colina generando un 24, 2%, Lampa con un 20, 7% y Paine con un 11,8% (Fuentes y Pezoa, 2018).

Las nuevas políticas de fortalecimiento del transporte público, con la implementación de nuevas líneas de metro y la mejora de los servicios de Transantiago, son necesarias, pero a la vez insuficientes. Es necesario, entonces contar con una planificación integrada que abarque y regule, todos los fenómenos presentes en la ciudad (expansión, dispersión, policentralización y fragmentación). Además de integrar dentro de esta planificación, las limitaciones ambientales y de recursos (fósiles, agua, electricidad, entre otros) que se hacen cada vez más evidentes.

De otra parte, surge la discusión frente hasta donde debo llevar esta planificación y sobre que se debe considerar urbano, según Brenner y Schmid (2016) lo urbano y la urbanización deben basarse en interpretaciones propias según las características del lugar y en este sentido llega a ser un proceso de definición teórica. Se destacó, la urbanización como proceso histórico continuo, que abarca grandes territorios y no sólo puntos o zonas aisladas. Lo urbano, igualmente no se constituye de manera cerrada o delimitado por relaciones sociales, es un espacio variable, polimorfo y dinámico.

Entonces, no sólo urbano en Santiago, debe ser considerado como tema de estudio y evaluación, las áreas consideradas rurales históricamente intervienen constantemente en las dinámicas territoriales. Se parte del reconocimiento de cómo estas áreas han evolucionado e integrado en los contextos económicos, sociales y ecológicos, de las grandes aglomeraciones urbanas en todo el mundo. Como consecuencia de esta dinámica, las aglomeraciones se alimentan de estas zonas aledañas y se transforman constantemente, en una primera etapa beneficiándose de sus recursos, para finalmente terminar por colapsarlas cuando se produce el proceso de urbanización.

### **1.6.2 Influencia de la política neoliberal en los sistemas de transporte**

Ahora bien, se debe revisar cómo la influencia de esta política del neoliberalismo logra entrar en los sistemas de transporte transformándolos hacia negocios “rentables y eficientes”. El estado invierte en nueva infraestructura, realiza modificaciones a nivel institucional y promueve la creación de nuevos actores desde el sector privado quienes serán los ejecutores del proyecto. Se observa un cambio estructural en la forma de ver los sistemas y las ciudades, siendo ahora los sistemas de transporte los promotores de la ciudad hacia la globalización. Según Jesop (2002), en el neoliberalismo la intervención del estado crea nuevas formas de gobernanza y se da la transferencia de capacidades basados en la economía mundial promoviendo la oferta competitiva a nivel nacional e internacional. En este contexto, la tesis de la ciudad global empieza a cobrar importancia en el nuevo posicionamiento de las ciudades, con sistemas de transporte que apuntan a cumplir estándares ambientales y tecnológicos, y que permitan incentivar la inversión internacional en la región. Sobre estos temas, la política de transporte, establece la importancia de las ciudades como fuentes de crecimiento de los países, la riqueza y actividades productivas se concentran en ellas. La comunidad de negocios en el marco de la globalización, reconoce esta potencialidad en las ciudades y busca constantemente la localización de sus actividades en función de lo que ofrece cada una.

De otra parte, nos vamos a referir a los dos espacios de neoliberalización descritos por Brenner & Theodore (2002) los cuales se encuentran diametralmente opuestos pero que en la mayoría de los casos están íntimamente ligados. Estos son los momentos de destrucción y creación presentes en la política neoliberal. El proceso de destrucción creativa en la política de transporte de Chile se observa en la crítica constante al modelo existente culpándolo de problemas urbanos tales como la contaminación, congestión vial, crecimiento urbano desordenado. La nación critica la operación de los sistemas de transporte olvidando que ella misma bajo la política de libre mercado permitió la falta de regulación en el pasado y desmantelo entidades creadas para este fin.

Como lo manifiesta Peek y Tickell (2002), el neoliberalismo ha pasado de un proceso basado en la destrucción a uno centrado en la construcción, consolidación, de nuevos modos de relaciones y gobernanza. El neoliberalismo aparece nuevamente como lo expone Peek y Tickell (2002) a través de la inversión pública buscando crecimiento económico sesgado mediante la asignación de recursos por competencia y políticas de préstamos. Según Peck y Thickell (2002), el neoliberalismo instala programas que reestructuran y redistribuye el estado a través de operaciones de largo alcance en el contexto local y nacional. De otra parte, Jesop (2002) habla sobre la política que se enfoca en lograr la competitividad internacional a través de avances en tecnología, innovación e infraestructura. Se encuentra que para resolver los problemas el estado se debe ir al nivel más bajo posible creando capacitación y apoyo financiero. Debe existir un apoyo claro de los diferentes niveles del gobierno. Las ciudades según el

informe titulado Informe Mundial sobre el Futuro Urbano 21 (Comisión Mundial de 2000) son definidas como el motor de crecimiento económico y camino para el logro de la competitividad internacional, al concentrar los actores políticos, económicos y sociales.

Como vemos, el proyecto de política de transporte público sigue una dinámica que se enmarca en los análisis realizados por Peck y Thickell (2002), creando un programa de gran impacto a nivel de ciudad y que implica la reestructuración de varias responsabilidades a nivel nacional y regional. De otra parte, se ajusta a lo expuesto por Jessop, pues como se ha descrito, estos proyectos de transporte se basan en nuevas tecnologías, construcción de infraestructura y creación de nuevos roles por parte de la nación. La ciudad es el nuevo centro de desarrollo de la política de transporte, sus actores locales empiezan a cobrar importancia y serán los promotores de su posicionamiento a nivel global. Como lo afirma Fuentes y Hernández (2015), en la ciudad global se apuesta a disminuir las desigualdades. Las tecnologías de la información y los nuevos sistemas de transporte, redefinen el espacio urbano. La prioridad está en la red y esto lo potencia la política trabajando en: conectividad, accesibilidad y patrimonio urbano.

Ahora tenemos, esta política como parte de un proyecto nacional que busca mejorar los indicadores ambientales y de accesibilidad, y establecer líneas claras de actuación que a largo plazo busca redefinir el espacio urbano. Crea indirectamente una red de ciudades que empiezan a trabajar de manera coordinada bajo los nuevos parámetros establecidos por la nación. La nueva infraestructura construida potencia la concentración de actividades comerciales y de vivienda. De otra parte, Sassen (1998), en su revisión de la ciudad global y el estado nacional, resalta el papel clave de las tecnologías de la información y como el estado cada vez más entrega las funciones regulatorias como parte de una estrategia de globalización. Saseen (1998) destacó la importancia del desarrollo de la centralidad como nodo de una red de ciudades y las características del ambiente y entorno urbano propios para conformarse como una central de negocios. En la política de transporte se observa como el estado entrega las funciones de control a las ciudades aportando al desarrollo de centralidades y a la creación de entornos urbanos más competitivos a nivel internacional.

Friedman (1986), establece como característica de la ciudad mundial su sistema de transporte y las comunicaciones resaltándolo como sector de rápida expansión. De otra parte, el mismo Friedman (1995), destaca la constante lucha de la ciudad por competir y capturar funciones de comando y control a través de los procesos de "destrucción creativa". Las nuevas tecnologías en el manejo del transporte y tránsito, han empezado a empujar el desarrollo económico local. Grandes multinacionales empiezan a aparecer en el comercio local. Se observa una reconfiguración de las áreas urbanas expandiéndose hacia otras centralidades.

Tal y como lo manifiesta De Mattos (2002), las grandes multinacionales tienden a establecerse en ciudades en proceso de globalización convirtiéndose en iconos urbanos a través de su incorporación al mercado con los malls. La política de transporte influye en esta reconfiguración con la construcción de la infraestructura, que posibilita la concentración de demanda de pasajeros. Los nuevos malls aprovechan esta situación y se instalan en sitios aledaños a los proyectos. Este nuevo mall creará cambios en los usos de suelo, aumento de valor en la propiedad y densificación.

### **1.6.3 Gestión metropolitana del transporte colectivo**

A la par con el proceso de crecimiento de las ciudades, el sistema de transporte sufre cambios en su estructura y gestión. Como lo enuncia Figueroa (1990) la regulación del servicio ha pasado del control público al de los empresarios de transporte, generando efectos en la accesibilidad de los habitantes a la ciudad y a los servicios públicos. Todo esto enmarcado en Santiago, en la aplicación de las políticas neoliberales sobre los servicios públicos, que promueve la desregulación del transporte urbano. Es así, como desde el año 1973 el transporte fue liberalizado, generándose la entrega de su gestión a las empresas, asignándoles la responsabilidad del diseño de una oferta segregativa y que se adapte a la situación de crisis urbana.

En este sentido, como lo afirma Figueroa (1990) El transporte colectivo pasa de ser un servicio básico de la ciudad a un mercado, donde el objetivo final era llegar a un óptimo económico. En consecuencia, surgen políticas en 1979 donde a través de una aprobación ministerial, se permite automáticamente nuevas demandas, con la entrada de nuevos operadores a líneas existentes o líneas nuevas. En 1983 se introduce la libertad tarifaria, en 1984 ante el crecimiento del parque automotor se prohíbe el ingreso de nuevos vehículos, pero se genera una oferta ilegal. En 1988 ante tal situación se genera libertad de entrada y salida sin restricciones.

Lo que se generó es un crecimiento desmedido del parque automotor, pasando de un total de 4.760 vehículos (Autobuses y Taxibuses) en el año 1977 a 10.542 en el año 1989. Respecto a la operación, se manifiesta una mejora en el nivel de servicio, mayor cantidad de líneas, aumento de la cobertura espacial y aumento del promedio de longitud de las líneas. Así mismo, respecto a los usuarios, se logra mayor accesibilidad física, menores tiempos de espera y mayor espacio disponible dentro de los vehículos. Se destaca una renovación del parque automotor, resultado de mayores grados de acumulación por parte de los empresarios más eficaces.

A nivel de gestión, se destaca un esfuerzo propio por parte del gremio transportador por su organización. A falta de autoridad pública que regule el cumplimiento de las normas técnicas, los transportadores definen sus propios parámetros de ingreso, horarios, frecuencias y tarifas en las rutas. Se crea un Consejo Superior de Transporte, entidad que es la encargada de agrupar las cuatro organizaciones que federan las fracciones que organizan a los operadores. Es así, como según Figueroa (1990) se administra internamente, los dos pilares fundamentales de la regulación: aspectos como las tarifas y acuerdos de competencias entre rutas. Y en este orden se genera el traslado de función reguladora hacia el sector privado, quien gobierna la competencia y el conflicto, logrando garantizar finalmente la reproducción del sistema.

Esta dinámica de gestión, generó para el transporte público, el aumento indiscriminado de las tarifas, en búsqueda del óptimo privado por encima del social. Generándose como lo manifiesta Figueroa (1990) deseconomías sociales, que se traducen en congestión, contaminación, sobreconsumo energético y mayor número de accidentes. Figueroa (2005) destaca una transformación institucional, política y operativa que obliga a nuevas tendencias de organización y funcionamiento de los sistemas de transporte. El nuevo sistema de transporte se caracteriza por la desagregación de los sistemas, generación de segmentos especiales de oferta en función de la demanda y generación de condiciones que soporten la expansión urbana.

Figueroa (2005) enuncia como todos estos nuevos arreglos institucionales finalmente han representado, inestabilidad de los servicios formales, bajos rendimientos, menos demanda, aumento de costos y tarifas, congestión y nuevas formas de transporte particulares. Adicionalmente, se ha creado una demanda diferenciada donde se priorizan sectores con los mejores ingresos, accesibilidad y concentración de actividades, dejando a los servicios informales la atención de los sectores menos rentables. Se ha generado como lo establece Figueroa (2005) en los sistemas de transporte público una atomización o dispersión.

Desde 1990, el estado busca retomar su papel activo en el transporte, cambiando el cuadro normativo y legal, introduciendo procesos de licitación de rutas. Dentro de sus acciones en pro de una "re-regulación" se encuentran la creación de un registro nacional de transportes, el retiro de vehículos con más de 18 años de antigüedad y la prohibición de circulación de minibuses dentro del perímetro de América Vespucio. Así mismo, se prohibió el tránsito de vehículos hechizos e importación de vehículos usados (Figueroa, 2005). A pesar de todas estas medidas Figueroa y Orellana. (2007), manifiestan que quedaron pendientes tareas respecto al manejo de externalidades y mejora en la calidad del servicio (rutas demasiado largas, falta de integración). Frente al proceso, como lo manifiestan los autores, queda en evidencia una falta de coordinación institucional, seguimiento del proceso y asignación de responsabilidades.

Frente a esta problemática, se crea la PTUS (Plan de Transporte Urbano de Santiago) en el año 2000, el cual busca trabajar en tres aspectos: otorgamiento de prioridad al transporte público, uso racional del automóvil y desarrollo del transporte no motorizado. Se crea una nueva institucionalidad, con la dirección ejecutiva sustentada en equipos técnicos y recursos adecuados. La Comisión Asesora Presidencial fue esta institución, quien es la encargada de hacer cumplir las tareas del PTUS. Posee un coordinador, quien a su vez dirige un equipo denominado Coordinación General de Transporte de Santiago. Con respecto a esto último, Figueroa y Orellana. (2007), manifiestan que la institucional creada se aleja de las propuestas originales y dista mucho de ser la más eficiente.

Figueroa y Orellana (2007), enuncian como los problemas de Transantiago, que limitan su gestión, se originan en aspectos relacionados con la organización institucional y gobernabilidad. Y en este sentido, se destacó una poca capacidad ejecutiva y rapidez en la toma de decisiones en el proyecto, al depender de una comisión presidencial. Adicionalmente, su falta de mando y recursos y la inexistencia de participación en la toma de decisiones de los gobiernos locales o municipales. Por otra parte, su marco de acción en el contexto territorial-funcional es cada vez más complejo, las redes estructuran los flujos de toda el AMS pero no están necesariamente coordinadas (Rodríguez y Figueroa, 2005).

Orellana (2007), habla sobre la ausencia de un gobierno metropolitano con autonomía suficiente que regule las competencias inducidas por el mercado y políticas centralizadas entre los municipios. Transantiago, como sistema de transporte público metropolitano, no encuentra correlato con la institucionalidad, por lo que terminan los ministerios asumiendo su implementación, sin contar con participación de las autoridades regionales y locales (Figueroa y Orellana, 2007). Lo que se opone al modelo de gobernabilidad existente en experiencias internacionales exitosas.

De lo anterior, Figueroa y Orellana. (2007), exponen que es necesario contar con una única autoridad en materia de transporte. Monzón (2005) recalca sobre la necesidad de establecer competencias para coordinar los diferentes servicios de transporte, incluyendo entre estos las ciclovías y movilidad peatonal. Figueroa y Orellana. (2007), destacó las diferencias significativas en el modelo de gobernabilidad de transporte de Santiago con la experiencia internacional en general. Resaltando las limitantes institucionales, carencia de infraestructura vial y de estaciones, subsidios permanentes, capacidad de gestión de operadores y la desregulación del transporte. De otra parte, la problemática del transporte se alude a una auto-negación del Transantiago a cubrir el conjunto de sistemas de transporte y la totalidad de la ciudad.

#### 1.6.4 Gobernabilidad Metropolitana

Finalmente, está el componente de gobernabilidad metropolitana que debe ser analizado en el modelo de gestión de transporte público. En donde Jouve (2005), sostiene que uno de los retos principales en la política pública, dada la complejidad de relaciones institucionales y políticas presentes en las grandes aglomeraciones, es lograr relaciones estables de intercambio para cualquier acción pública, entre las instituciones que ostentan el interés general y las instituciones que sustentan parte de los recursos políticos indispensables. Y es así como han surgido dos categorías de modelos de organización metropolitana, siendo estos Borja y Castells (1997), i) arreglos supramunicipales y ii) arreglos intermunicipales.

Un ejemplo de arreglo supramunicipal, se observa en Bogotá, con la creación de un gobierno metropolitano como un nuevo escalón gubernamental. El cual cumple con lo establecido por Sharpe (1995), Lefevre (1999) y Rodríguez y Oviedo (2001), en cuanto a poseer: autoridad legítima, autonomía financiera, responsabilidades y competencias propias y diferentes a otros niveles y territorio jurisdiccional igual o cercano al territorio funcional de la metrópolis.

De otra parte, un ejemplo de tipo de arreglo intermunicipal, se da en el Área Metropolitana de Barcelona, donde se ha creado una institución basada en cooperación voluntaria y a veces obligatoria entre las municipalidades. Cumpliendo lo expuesto por Lefevre (2005), la nueva institución creada, en los arreglos intermunicipales, depende de las unidades de gobierno existentes para su financiamiento y funcionamiento. Así mismo Rodríguez y Oviedo (2001), manifiestan que, en este tipo de arreglos, la legitimidad es indirecta y la autonomía financiera es escasa y está supeditada a los municipios miembros o niveles superiores.

**Tabla 0-1. Tipos de arreglos institucionales de áreas metropolitanas.**

CARACTERÍSTICAS	MODELOS			
	SUPRAMUNICIPAL		INTERMUNICIPAL	
	Dependiente del Gobierno Central	Autónomo	Autónomo vinculado con Gobierno Central	Autónomo Fragmentado
Vínculo con otros ámbitos de poder	Es parte del Gobierno regional o provincial. Municipios locales subordinados	Poder intermedio entre gobierno central, provincial o regional y los municipios	Asociación o cooperación de todos los municipios de un área.	Asociación o cooperación de algunos municipios de un área.

CARACTERÍSTICAS	MODELOS			
	SUPRAMUNICIPAL		INTERMUNICIPAL	
Legitimidad política	Designación o elección de autoridad regional. Asamblea regional de elección indirecta.	Elección directa de alcalde y asamblea metropolitana, por voto popular.	Elección indirecta de los representantes, son los alcaldes y concejales de los municipios quienes los eligen.	
Recursos Financieros	Recursos del gobierno central	Autonomía financiera	Dependencia financiera de los municipios o del nivel de gobierno central.	
Competencias		Competencias diferentes y precisas.	Diferentes y variables. Dependen de los acuerdos y coordinaciones de los municipios.	

Fuente: Rodríguez y Oviedo (2001)

Así mismo Mayorca y Cordova (2007:3), establecen que un modelo de gobernabilidad metropolitana, se define por la composición de “actores estratégicos y sus prácticas, por el tipo de reglas e instituciones y su grado de prevalencia, y por el grado de conflicto susceptible de ser procesado bajo las reglas y procedimientos en vigencia”. Y en este sentido Perrozzi (2016) sugiere que, en el estudio de la gobernabilidad metropolitana, las instituciones cumplen un rol preponderante al determinar la relación entre actores, procesar sus conflictos y traducirlos en acciones públicas. Por lo que un análisis institucional debe contemplar los intereses y motivaciones de los actores, frente al interés de modificar los arreglos institucionales previos.

### **1.6.5 Modelos de Gobernanza en transporte público descentralizados y principales arreglos institucionales**

Para el análisis del modelo de gobernanza en el transporte público en diferentes áreas metropolitanas, se partirá con el debate académico y político enunciado por Lefevre (2010), sobre la gobernabilidad de las metrópolis. En su estudio analiza diferentes experiencias europeas donde se ha intentado trabajar en este tema con muchos obstáculos y pocos resultados, además de los actores involucrados que se presentan como barreras al reconocimiento del hecho metropolitano.



Dentro del análisis de los actores se reconocen diferentes obstáculos en la construcción política de las metrópolis. Lefevre (2010), los identifica como actores, el Estado, los gobiernos locales y la sociedad civil. El estado por su parte, en la mayoría de países europeos se destacó por favorecer dentro de los procesos de descentralización la transferencia de competencias y recursos hacia organismos preexistentes, desconociendo las áreas metropolitanas. Las pocas entidades metropolitanas existentes, se han visto disminuidas o simplemente han sido rechazadas desde su creación como en el caso del Gran Londres. Otras como en el caso de España han sido abolidas y en el caso de Francia, remplazadas por estructuras de cooperación intermunicipal bajo el control de los municipios que las componen. Los beneficiados con el proceso de descentralización han sido los municipios, a tal punto del caso de España e Italia, donde las regiones han visto tal autonomía que hoy, como lo manifiesta el autor son considerados semifederales.

Frente a la participación de las entidades locales, el mismo autor destacó la posición poco abierta de estas a la escala metropolitana y en este sentido, su posición de rechazo o ataque a las reformas que le dan contenido (Lefevre, 1998, 2009). Su conclusión frente a su comportamiento es de protección frente a sus funciones y en el caso de verse obligadas a la transferencia de competencias, por la existencia de entidades metropolitanas, se las arreglan para transferir lo que carece de contenido (Sorbets, 1983). Ejemplos de esta situación se han presentado en Alemania, Países Bajos y Gran Bretaña, donde los municipios o provincias, se oponen a dar fuerza a las instituciones metropolitanas, por lo que se aseguran de transferir pocas competencias y recursos muy débiles (Lefevre, 2010).

Ahora bien, el papel de la sociedad civil que involucra a la población y sus asociaciones y el mundo económico, se destacó por la promoción de los niveles locales, esto es formas de organización o instituciones inframunicipales. Aquí se destacan organizaciones en torno a los barrios, distritos, etc. y formas de organización como consejos de barrios, referendo, etc. Y en esta dirección, promover instancias superiores, como lo sería una metropolitana, implicaría ceder su posición local y muchas veces hasta dominio de su territorio. Frente al mundo económico, se observan dos posiciones encontradas, la primera de Moulaert et al. (2003) donde se encuentran grandes proyectos urbanos desarrollados por compañías de seguros y el sector inmobiliario en función de la desregularización de la metrópolis, identificándose por Boudreau y Keil (2004) una "clase capitalista transnacional". Por otra parte, Salet y Gualini (2007) en sus estudios de caso en siete ciudades, muestran que no es evidente tal situación y el desarrollo de los proyectos en estos casos dependió de las funciones de los gobiernos locales y regionales.

Como solución a esta situación de gobernanza política, en Europa, se han promovido la construcción del consenso entre los actores políticos locales, a través de dos figuras: la pacificación y las conferencias metropolitanas. La primera utilizada en metrópolis donde las relaciones entre actores políticos locales se

basan en situaciones de conflicto, la oposición y la falta de confianza. Y la segunda, siendo una estructura más voluntaria, reúne a los actores para tratar las problemáticas metropolitanas y las políticas para abordarlos. Frente a los resultados Lefevre (2010) encuentra que las conferencias metropolitanas han presentado dificultades, su evolución se ha detenido, presentando avances en el diagnóstico de los problemas y algunas soluciones sectoriales, pero estancándose en el desarrollo de una institucionalidad con el poder para resolverlos.

Sin embargo, lo anterior sólo es posible mediante la configuración de alianzas fuertes entre actores. Stone (1993) habla sobre el régimen político urbano y planificación estratégica como instrumentos para lograr estas alianzas. Buenos ejemplos de regímenes políticos se encuentran en Londres y Turin (Lefevre, 2010). Donde se ha conseguido unir a la autoridad con la economía (Lefevre, 2009b) en el caso de Londres y en Turin mediante un "régimen de gobernanza" que une el sector público, privado, la academia, cultural y el sector económico innovador (S. Belligni, 2009).

Respecto a la planificación estratégica, Lefevre (2010) propone los casos de Barcelona y Turin como los mejores ejemplos. Donde a través de la propuesta de proyectos, se ha buscado el consenso entre actores y la adhesión mediante alianzas, coaliciones y cooperaciones delimitadas por procedimientos y dispositivos para garantizar su éxito. En ambos casos, se ha logrado éxito, sin embargo, el mismo autor reconoce limitaciones en la práctica dadas por las diferencias drásticas entre la teoría de lo que se pretende y la realidad de lo que se ejecuta.

Ahora bien, mirando el caso colombiano, donde se existen las áreas metropolitanas como instituciones y se han utilizado los proyectos de transporte masivo, como instrumentos según Hurtado, Torres y Miranda (2011) de transformación de la ciudad en donde las funciones y espacios son redefinidos a través de la revitalización urbana y la atracción de inversión nueva para proyectos residenciales y comerciales. Se ha generado la necesidad de coexistencia de diferentes actores (públicos y privados) y la creación de acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno central, municipal y metropolitano para la implementación de los proyectos.

La puesta en marcha de soluciones [de transporte] que se han demostrado eficaces, requieren la cooperación entre los actores públicos y privados, así como entre los diferentes organismos públicos, particularmente en las áreas metropolitanas que se encuentran bajo la jurisdicción de distintos gobiernos "subnacionales" (Monzón, 2005, p. 465).

En tal sentido, estos nuevos proyectos involucran la coordinación para la planeación y financiación, entre los diferentes niveles de gobierno, la definición de la inversión pública y privada donde aparecen actores del gobierno y privados y la articulación de la escala entre entidades territoriales (Hurtado et al., 2011). Además de involucrar organismos internacionales para el financiamiento, banca multilateral, específicamente Banco Mundial, el cual exigió para su participación la creación de una institucionalidad específica en el Ministerio de Transporte como lo es la Unidad coordinadora del programa (UCP) en cabeza del Programa nacional de Transporte Urbano (PNUD).

Los proyectos que involucran varios entes territoriales se pueden ver afectados por las instituciones de cada municipio, teniendo en cuenta que cada uno posee autoridades locales cuyas acciones presentan injerencia frente a la política de transporte urbano, por lo cual se haría necesaria la conformación de planes de transporte regional (CGN, 2005, p. 88).

Hurtado et al. (2011) afirma que esta situación en los casos donde existe área metropolitana como autoridad en los municipios que conforman el proyecto, es más fácil de manejar. Lo que los autores observan de las entrevistas adelantadas a expertos, es la existencia de conflictos constantes entre actores para la implementación de los sistemas en los diferentes niveles y sectores. Primero, está la pugna política de entre los municipios y la nación para su inicio y firma de los convenios de cofinanciación. Segundo, el trámite de los alcances definidos por los estudios en obras y que de ellas era financiable por los proyectos. Tercero, las aprobaciones locales respecto al endeudamiento fruto de la contrapartida necesaria por parte del municipio. Cuarto, las diferencias significativas entre las capacidades técnicas locales y nacionales para la administración del proyecto, lo que se traduce en una posición dominante y de poder del gobierno nacional. Quinto, la capacidad de endeudamiento, que a nivel local es mínima y por tal motivo genera diferencias de poder y posición en la toma de decisiones.

Frente al tema institucional, de la misma forma que en Europa, los municipios crean barreras frente a los procesos de metropolización, Hurtado et al (2011) menciona la falta de soporte institucional y de gobernanza para afrontar los procesos de metropolización territorial, económica y social. Lo que conlleva que en muchos casos se deban implementar mecanismos nuevos que permitan llegar a acuerdos entre los diferentes actores para el desarrollo de los proyectos.

## **2. MODELO DE GOBERNANZA QUE ORIENTA LA TOMA DE DECISIONES TÉCNICAS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CHILE Y EN EL VALLE DE ABURRA-COLOMBIA**

### **2.1 Santiago de Chile**

Para el estudio del modelo de gobernanza del transporte público de la ciudad de Santiago de Chile, se partirá por el marco categórico propuesto por Alain Motte (1996), donde sugiere identificar como primera medida los actores relevantes, seguido del estudio de las relaciones entre ellos y finalmente en el contexto socio-cultural detallar sus referentes cognitivos. Igualmente, tal y como lo propone Heinrichs, Nuisl y Seeger (2009), partiendo de lo anterior se deben añadir dos categorías más, siendo estas las instituciones y proceso actual de gobernanza. En estas dos últimas categorías tal y como lo sugieren los últimos autores es indispensable "(...) poner en relieve los procesos tanto como las organizaciones (...); agencias activas, tanto como estructuras formales; y roles relaciones y capacidad de movilización (poder de actuar), tanto como el poder sobre recursos y regulaciones" (Healey, Cars, Madanipour y Magelhaes, 2002, p. 15).

De lo anterior y siguiendo con las categorías analíticas elegidas por Heinrichs, Nuisl y Seeger (2009), para el análisis de la dispersión de Santiago, se proponen para el análisis del modelo de gobernanza del transporte actual, tres categorías: actores, instituciones (políticas) y los propios procesos de toma de decisiones. Dentro de los actores, los mismos autores establecen tres aspectos: participación, cultura y relaciones. La participación se refiere a la manera como los actores se involucran en los procesos específicos, sus intereses, recursos, autoridad, competencias y legitimidad. La cultura, de otra parte establece la manera como los actores toman actitudes y rutinas, su comportamiento, presunciones y potencial de actuación ante los asuntos contingentes. Las relaciones, finalmente trata sobre los arreglos entre actores para la cooperación y gestión de conflictos, en sentidos vertical, horizontal y multinivel.

Frente a las instituciones, Heinrichs, Nuisl y Seeger (2009), hablan sobre las reglas formales e informales que establecen el comportamiento de los actores. Aquí se trata de las leyes, regulaciones, ordenanzas, planes en el caso de las instituciones formales y de normas no escritas y valores en el caso de las instituciones no formales. De otra parte, frente al proceso de toma de decisiones, se refiere a como los actores consiguen el equilibrio de poder e intereses, así como los mecanismos de interacción social y

coordinación que estructuran la toma de decisiones. Se incluye aquí como los actores comparten la información, si consideran o no recomendaciones políticas y científicas en la toma de decisiones.

### **2.1.1 ACTORES**

El modelo de gobernanza que orienta la toma de decisiones técnicas del servicio de transporte público en la ciudad de Santiago de Chile, se encuentra representado por diferentes actores públicos y privados y en tal sentido como lo presenta Valenzuela-Levi (2017), se encuentran integrados en tres categorías siendo estas: Gobierno, sociedad civil y el Mercado. Dentro de la primera categoría, es decir el Gobierno, y según lo analizado por Valenzuela-Levi (2017), los actores relevantes son los ministerios nacionales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transporte y Telecomunicaciones), Dirección de Transporte público Metropolitano, el Metro, el intendente y los alcaldes de las 48 comunas que conforman la Región Metropolitana.

En la segunda categoría de actores, aparece la sociedad civil representada por los activistas tradicionales y emergentes, que para el caso de Santiago, se identifican por organizaciones como Muévete Santiago, la cual reúne durante la última década diferentes organizaciones y movimientos. Así mismo, se encuentran organizaciones como las de los pensionados, conformadas como clubes del adulto mayor y finalmente la comunidad académica, representada por un número creciente de ingenieros de transporte que empiezan a participar activamente en las discusiones de movilidad.

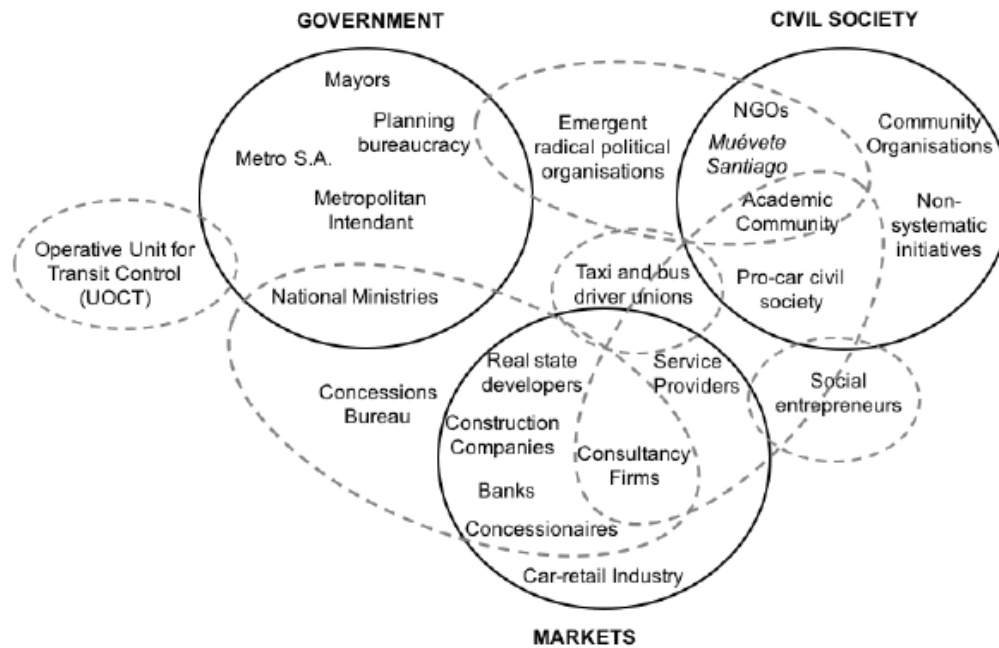
Representando la tercera categoría, es decir al mercado, se encuentra la industria, el comercio, el sector financiero y las empresas consultoras, que sustentan su funcionamiento en el transporte y para quienes cambios en las políticas de movilidad los afectan en gran medida. Aquí encontramos a la empresa minorista relacionadas con el automóvil, el sector financiero a través de mecanismos que generan un aumento de la capacidad de pago de la población (Tapia, 2014) y los medios racionales con la venta de espacios publicitarios (Salas, Hernández, Pasten y Poblete, 2009). También aparece en este segmento, las constructoras y desarrolladores inmobiliarios integradas mediante la Cámara Chilena de la Construcción (Alvarez, 2015), quienes a su vez se vinculan con los bancos y concesionarios viales mediante alianzas PPP en Santiago (Icare 2014). Así mismo, aparecen las empresas consultoras y la comunidad académica, quienes usualmente cambian de rol dentro de los tres tipos de actores (Gobierno, sociedad civil y mercado).

Finalmente, y a nivel intersectorial, aparecen actores como el Ministerio de la oficina de concesiones de obras públicas liderando los proyectos inversión extranjera a través de PPP (RP 2003; Engel y otros,

2009, Biltran y Villena 2010). Así como los “Empresarios Sociales”, integrados por las tiendas de bicicletas, los nuevos profesionales, las asesorías, importaciones y distribuciones de tecnología, entre otros.

A continuación, se muestra el esquema propuesto por Valenzuela-Levi (2017), donde se localizan los actores relevantes dentro de cada categoría.

**Figura 2-1. Mapa de actores en régimen movilidad de Santiago**



Fuente: Valenzuela-Levi (2017).

### 2.1.2 INSTITUCIONES

En Chile se han detectado como lo manifiesta Ponce (2008) tres niveles institucionales en su conformación institucional: Nacional, Regional, Provincial y Municipal. Chile, está subdividido en regiones las cuales son regidas a nivel por un intendente designado por el Presidente y un gobernador a nivel provincial. Las provincias a su vez se subdividen en comunas las cuales cuentan con un Alcalde elegido democráticamente.

Ahora bien, para entender el modelo de gobernanza es necesario conocer las funciones, que cada uno de estos actores desempeña o en otros casos, está obligado a cumplir a nivel institucional como sucede para el caso de los actores del gobierno. Y en tal sentido empezaremos por describir las funciones y papel de cada uno de los actores en el modelo de gobernanza actual.

Dentro de las instituciones del Nivel nacional, el gobierno central posee divisiones ministeriales. Los ministerios encargados de la planificación urbana y la planificación de transporte son los siguientes:

1. Ministerio de vivienda y Urbanismo (MINVU)
2. Ministerio de Obras Públicas (MOP)
3. Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT)
4. Ministerio de Desarrollo social (MDS)
5. Ministerio del medio ambiente (MMA)

### **2.1.2.1 Ministerio de Vivienda y Urbanismo**

Este ministerio interviene en el modelo de transporte al ser el directamente encargado de la planificación de las viviendas para la población vulnerable y la aprobación de desarrollo inmobiliario en los límites urbanos. Esta condición muchas veces se limita a la obtención de lotes de bajo costo y baja accesibilidad a la red de transporte para las poblaciones vulnerables. Y en el caso del desarrollo inmobiliario a la aprobación de proyectos en la periferia sin la adecuada planificación respecto a la prestación de servicio de transporte público. A continuación, se presenta la principal función de este ministerio:

Posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad y contribuir al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, todo ello bajo criterios de descentralización, participación y desarrollo, con el propósito que las personas, familias y comunidades, mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar. (MINVU, 2018)

Como vemos, su función principal es urbanística, es decir enfocada en el desarrollo de viviendas y los equipamientos en infraestructura necesarios para las familias. Sin embargo, deja de lado un poco las necesidades de movilidad. Y es aquí donde surgen las tensiones, pues una vez generada la oferta de vivienda, las familias no tienen como acceder a los centros productivos e industriales existentes. El sistema de transporte público se hace necesario pero la tarea de solucionar esta problemática pertenece a otro ministerio.

### **2.1.2.2 Ministerio de Obras Públicas**

El MOP es el encargado de la planificación, construcción y mantenimiento de vías a un nivel Nacional y Regional. Es el encargado de las vías estructurantes y principales. Es así como interviene directamente en el modelo de gobernanza del transporte público, al ser la entidad que dispone de los recursos para la inversión en infraestructura de transporte. Así mismo cuenta con influencia directa por ley, de tipo organizacional en el sistema de metro. A continuación, se muestra su función principal.

El Ministerio de Obras Públicas es la secretaría de Estado que está a cargo de planear, estudiar, proyectar, construir, ampliar, reparar, conservar y explotar la infraestructura pública de carácter fiscal, que esté bajo su tuición, a lo largo del país. Entre las obras que tiene a cargo se incluyen caminos, autopistas, puentes, túneles, aeropuertos y aeródromos, además de embalses de riego, defensas fluviales, colectores de agua lluvia y agua potable rural. Su misión también considera lo referido a la nueva edificación pública y la puesta en valor de las construcciones ya existentes que tienen un carácter patrimonial. Dentro de sus facultades legales, el MOP es responsable de la aplicación de la Ley de Concesiones y del Código de Aguas. Puede actuar por mandato, como responsable del estudio, la proyección, construcción, ampliación y reparación de obras que le encarguen los Ministerios que por ley tengan facultad para construir obras. Esto incluye a las instituciones o empresas del Estado, las sociedades en que el Estado tenga participación, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades. (MOP, 2018)

### **2.1.2.3 Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones**

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones es el encargado de proponer las políticas de transporte y telecomunicaciones a nivel nacional. Igualmente, a través de la Dirección de Transporte público Metropolitano (DTPM) supervisa las empresas públicas y privadas que operan los medios de transporte del país. Su principal función es:

Proponer las políticas nacionales en materias de transportes y telecomunicaciones, de acuerdo a las directrices del Gobierno y ejercer la dirección y control de su puesta en práctica; supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes



y comunicaciones en el país, y coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y normas pertinentes. (MTT, 2019)

Como vemos, este ministerio junto con el MOP, son piezas fundamentales, al contar con el manejo de los recursos para la construcción de infraestructura a lo largo del país y controlar y proponer las políticas en materia de transporte. Es aquí donde se concretan las mejoras necesarias para los sistemas de transporte.

#### **2.1.2.4 Dirección de Transporte Público Metropolitano (DTPM)**

Esta entidad cuenta con una de las funciones más importantes desde el punto de vista de la planificación e implementación del sistema de transporte público actual. Siendo la encargada del manejo de la contratación y supervisión de los concesionarios que operan actualmente el sistema de Transantiago. Así mismo, se encarga de la construcción de paraderos e infraestructura necesaria para la prestación del servicio. Depende directamente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y su función principal es la siguiente:

Proponer a las autoridades del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones estudios, planes de licitación de transporte público y las condiciones administrativas, económicas y financieras de dichas licitaciones, así como también el programa presupuestario que se requiera para el cumplimiento del Plan de Transporte Urbano de donde se deriva el Sistema de Transporte Público de Santiago. (DTPM, 2018).

Es importante resaltar su poca autonomía financiera en lo que tiene que ver con la ejecución e implementación de mejoras en el sistema que impliquen inversión en infraestructura, tales como construcción de carriles exclusivos, paraderos, terminales, estaciones de transferencia, entre otros.

#### **2.1.2.5 Ministerio de Desarrollo Social**

Institución encargada de promover el desarrollo del país mediante el diseño, análisis e implementación de políticas sociales. En esta entidad es donde se adelantan las evaluaciones sociales de los proyectos,

siendo parte fundamental para la aprobación de la inversión en los mismos. A continuación, se describe su misión:

Contribuir en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, especialmente aquellas destinadas a erradicar la pobreza y brindar protección social a las personas o grupos vulnerables, promoviendo la movilidad e integración social. Asimismo, deberá velar por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de desarrollo social, a nivel nacional y regional y evaluar los estudios de preinversión de los proyectos de inversión que solicitan financiamiento del Estado para determinar su rentabilidad social de manera que respondan a las estrategias y políticas de crecimiento y desarrollo económico y social que se determinen para el país. (Ministerio de Desarrollo Social, 2019).

#### **2.1.2.6 Ministerio de Medio Ambiente**

Es la entidad encargada de velar por el desarrollo sustentable y en este sentido se encarga de trabajar en áreas como Aire, Biodiversidad, Cambio Climático, Información y Economía Ambiental, Evaluación Ambiental Estratégica, Educación Ambiental, Implementación legislativa y Economía circular. A continuación, se detalla su misión:

Liderar el desarrollo sustentable, a través de la generación de políticas públicas y regulaciones eficientes, promoviendo buenas prácticas y mejorando la educación ambiental ciudadana. (Ministerio de Medio Ambiente, 2019).

Su papel en el transporte se fundamenta desde la política que busca disminuir la contaminación ambiental, mediante la promoción de medios de transporte sustentables, a través de la utilización de tecnologías limpias, caso de Transantiago con la implementación de vehículos eléctricos, así como la inversión en proyectos de infraestructura que promuevan la movilidad activa, en el caso de inversión en carriles para ciclorutas.

#### **2.1.2.7 Gobierno Regional**

El gobierno regional unifica las funciones del MINVU, MOP y el MTT, a nivel metropolitano. En tal sentido, se trata de una entidad encargada de gestionar y coordinar planes en los ámbitos de medio ambiente, transporte e infraestructura metropolitana. A continuación, se presenta la función principal de esta institución:

Elaborar planes en pro del desarrollo de la Región, considerando aspectos como el cuidado y protección del medio ambiente, mantenimiento de la infraestructura, velar por el buen funcionamiento de servicios de transporte intercomunal y en definitiva el ordenamiento territorial armónico. (Intendencia Metropolitana, 2018)

Su papel en el modelo de transporte público actualmente ha sido notorio con la implementación de nuevas alternativas de movilidad activa, como son las bicicletas en alquiler en comunas como Providencia y las Condes. Sin embargo, autores como Valenzuela-Levi (2017), afirman que más allá de su contribución política en los nuevos modelos de servicio, poca era su autonomía final ocasionada por la falta de instrumentos legales. Lo que muestra una debilidad institucional para la implementación final de estos nuevos esquemas en toda el Área Metropolitana, al quedar supeditado a la autonomía de los alcaldes en cada comuna.

#### **2.1.2.8 Unidad Operativa de Control del Tráfico de Santiago**

Responsable del desarrollo y mantenimiento del sistema semafórico de Santiago. Su función es:

la gestión de tránsito en vías públicas, a través de la administración y operación de los sistemas de control y otros sistemas complementarios de apoyo, como circuitos cerrados de televisión, letreros de mensaje variable, estaciones automáticas de conteo vehicular, entre otras tecnologías ITS. (Unidad Operativa de Control del Tránsito, 2019).

Su papel en el modelo de gobernanza del transporte, se vincula con el manejo de prioridades en las vías, la fiscalización del incumplimiento de las normas y la planeación de mejoras operativas de la red vial a través de la toma de información en tiempo real de las condiciones del tránsito.

#### **2.1.2.9 Metro**

Esta entidad es la encargada de la construcción, operación y explotación comercial del servicio de transporte por trenes operado en Santiago. Actualmente se encuentra en expansión y cuenta con 5 líneas en operación y una en construcción. Es una entidad dependiente del Ministerio de Obras Públicas con autonomía en el manejo de los recursos. Actualmente la función principal de la Dirección General del Metro es:

La Dirección General de Metro es el Servicio Público a quien corresponde exclusivamente todo lo referente a metros urbanos y suburbanos desde sus estudios hasta la respectiva explotación comercial de sus bienes. Todos los bienes muebles e inmuebles que constituyen la Red de Metro son bienes fiscales, a cargo de la Dirección General de Metro, dependiente del Ministerio de Obras Públicas. (Ley 18772, 1989).

Como parte de sus funciones esta también coordinar los estudios de transporte urbano, con la subsecretaría de transportes la cual es dependiente del Ministerio. Su papel en el modelo de gobernanza del transporte es prioritario, al convertirse en el medio de transporte más confiable y complementario al servicio de buses de Transantiago. Sin embargo, su planeación es independiente y la coordinación entre estos dos actores es fundamental para el adecuado servicio de transporte público.

#### **2.1.2.10 Municipalidad**

Las municipalidades en las comunas de Santiago de Chile, cumplen funciones principalmente relacionadas con la gestión del tránsito. Es así, como su función principal se enmarca en torno a todo tipo de trámites referentes a las licencias de conducción y permisos de circulación a vehículos y reglamentación de uso de vías. A continuación, se presenta un ejemplo de función de la Dirección de Tránsito Municipal tomada de la Comuna de Providencia.

La Dirección de Tránsito tiene por objeto otorgar a la comunidad los servicios necesarios relativos a tránsito, tales como Permisos de Circulación y Licencias de Conducir, señalización horizontal y vertical, semaforización y otros, en la forma más eficiente y oportuna posible, velando por el cumplimiento de las normas legales que regulen el tránsito y transporte público. Asimismo, debe contribuir al mejoramiento de la movilidad urbana, a través de una adecuada gestión de tránsito comunal, la que debe

estar coordinada con las entidades competentes del Estado, tales como el Ministerio de Transportes, la Unidad Operativa de Control de Tránsito, Secretaría de Planificación de Transporte (Sectra) y otros que corresponda, así como también con otros municipios. (Providencia, 2018).

Como vemos, respecto al transporte público las alcaldías poco o nada influyen en la planificación del servicio. Sin embargo, la operatividad del sistema se vería afectada por cambios locales en las reglamentaciones establecidas en las vías, un ejemplo de ello sería la prohibición o cierre de una vía, lo que puede llegar a afectar significativamente el sistema. También en caso contrario, decisiones tomadas por órganos superiores respecto a la prestación del servicio, podrían afectar fuertemente la conectividad y accesibilidad de las comunas, caso de eliminación de un tramo de recorrido de un servicio o extensión del mismo dentro de la comuna.

#### **2.1.2.11 Consultores de transporte**

Los consultores de transporte, aunque son empresas independientes del sector público, intervienen en gran medida en el desarrollo del modelo de transporte. Pues es a través de las mismas que se definen aspectos claves como el tipo de servicio, la cobertura, inversión y evaluación social. A continuación, se presenta las funciones encontradas para una empresa consultora chilena denominada Cistrans:

Participación en los estudios de ingeniería de transporte de mayor envergadura realizados a nivel nacional. Entre estos estudios es posible destacar la implementación del modelo estratégico de transporte ESTRAUS en las grandes ciudades del país. Ha jugado también un rol protagónico en el análisis y estudios de proyectos financiados por el mecanismo de Concesiones de Infraestructura. En este papel le ha tocado desarrollar asesorías a Empresas Privadas y Organismos de Gobierno, en los temas de estudios de mercado y evaluaciones económicas. Ha tenido una participación directa en el desarrollo de los aspectos metodológicos de los estudios de impacto y capacidad vial en el país, participando en la elaboración de las metodologías principales que se aplican en la actualidad. Asesora a un número importante de inversionistas privados en las materias relacionadas con estudios de impacto vial. Ha tenido también una activa participación en el plan de modernización del transporte público impulsado en Chile,

realizando los estudios de terreno de encuestas orígenes-destino de usuarios masivas en la mayoría de las ciudades del país. Tiene una amplia participación en los estudios de pre-inversión que licita la Dirección de Vialidad y la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas y la Oficina de Planificación Sectra del Ministerio de Transportes. (Cistrans, 2018)

Como se puede observar, esta empresa ha participado en estudios de pre-inversión de viabilidad del MOP y de la oficina de planificación del MTT. También ha participado en el plan de modernización del transporte público en todo Chile. Siendo de esta forma, actores activos en las decisiones que involucran mejoras en transporte público. Como vemos, su visión respecto a las mejores prácticas influye directamente en la inversión y planeación del servicio actual.

#### **2.1.2.12 Operadores de Transporte**

Este actor aparece como prestador del servicio de transporte público, específicamente en lo que tiene que ver con la operación del Transantiago. Actualmente son 7 concesionarios los encargados de la prestación del servicio. A continuación, se describe la finalidad de estos actores en el sistema.

Los Operadores de Uso de Vías son aquellas sociedades anónimas que prestan los servicios de Transporte Público mediante buses, bajo un sistema de concesión de uso de vías o modalidades análogas de regulación. Los servicios prestados por estas empresas son regulados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones a través de la Secretaría Ejecutiva del DTPM, quien administra sus contratos de concesión o los instrumentos equivalentes. (DTPM, 2018).

Dentro del modelo de gobernanza del transporte público, estos actores aparecen como los ejecutores de las iniciativas propuestas por el gobierno. Adicionalmente, después del año 2012, cuentan con la posibilidad de proponer mejoras en el sistema y recibir compensaciones por las mismas. Su pago se constituye mediante fórmulas que combinan el pago de kilometraje ejecutado y las transacciones validadas, así como la aplicación de indicadores de desempeño y multas. Actualmente, sus contratos se están finalizando y se espera mejoras respecto a la calidad del servicio en la estructuración de las nuevas licitaciones.

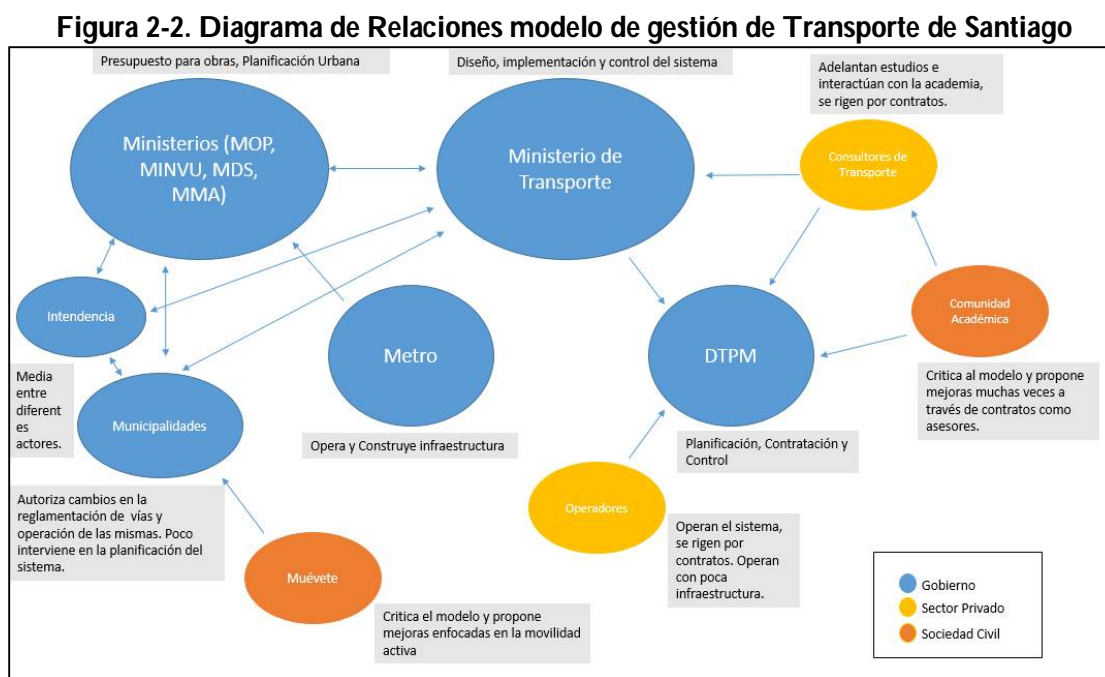
### 2.1.2.13 Muévete Santiago

En la actualidad han surgido movimientos en pro de una movilidad sostenible, cuyo propósito principal es:

Movilizar a las personas en la tarea de recuperar el espacio público, reconociendo un crecimiento natural y orgánico de nuestro territorio. Promover la movilidad sustentable: caminata, bicicletas y transporte público, cuyo desarrollo es capaz de transformar la ciudad en un lugar amable, justo y sostenible. (Colectivo Muévete, 2018)

Una de sus organizaciones más relevantes en Santiago es el colectivo Muévete Santiago, el cual ha logrado la implementación de nuevas iniciativas respecto a la implementación de nuevas infraestructuras de transporte. Sus logros principales son la adecuación de una red de ciclovías a lo largo del río Mapocho y la implementación de convenios comunales con servicios de alquiler de bicicletas. Respecto al modelo de gobernanza se constituye como un actor

A continuación se muestra el diagrama de relaciones del modelo de gestión del Transporte en Santiago.



Fuente: Elaboración propia

### **2.1.3 PROCESO DE TOMA DE DECISIONES**

Para analizar el proceso de toma de decisiones, dentro de gobernanza del transporte público, similar a lo que ocurre en el proceso de dispersión urbana, se observa concentración del poder gubernamental a nivel nacional. Es el ministerio de transporte, la entidad que maneja la política, recursos y capacidad técnica, en los procesos de diseño, implementación y reestructuración del transporte público. Las municipalidades poco y nada intervienen en la definición de aspectos operativos en las rutas, tales como trazados, horarios, paradas, nivel de servicio, entre otros. Sólo en el caso específico en donde se invierte en infraestructura a nivel local para el servicio de transporte (paradas, carriles exclusivos, terminales, etc.), se involucra a este actor con el único propósito de obtener su permiso de intervención.

El sistema nacional de inversión, de acuerdo con la normativa vigente, Decreto Ley 1263, de 1975, establece además una serie de requisitos y metodologías para aprobar la inversión con recursos públicos. El sistema de transporte depende de este procedimiento y en el caso de cualquier iniciativa de inversión debe contar con la aprobación del Ministerio de Desarrollo Social. Esta aprobación depende de un informe que analice su rentabilidad fundamentado en una evaluación técnico económica, que muchas veces da puntaje alto a variables poco sustentables, como son la reducción de tiempo de viaje, favoreciendo proyectos viales y dejando fuera otros proyectos de inversión necesarios para el sistema de transporte.

De la misma manera en el caso del metro y el servicio intermunicipal, las decisiones son tomadas a nivel nacional, las comunas y la sociedad civil, poco intervienen y conocen las iniciativas y proyectos en desarrollo. Un ejemplo de esto se da con la implementación de las últimas líneas de metro, criticadas por ciertos sectores de la sociedad, quienes manifiestan la falta de priorización en la prestación del servicio hacia sectores que a la fecha cuentan con serias deficiencias en la cantidad y calidad de los servicios, caso de las comunas periféricas de Santiago. En el caso del servicio intermunicipal, es el gobierno regional quien lo administra, diseñando y adjudicando los servicios, sin embargo su operación es poco controlada y manejada directamente por los dueños de las empresas y propietarios de los buses, quienes acomodan la oferta del servicio condicionada a un tema de rentabilidad y demanda por sobre la necesidad de la población.

Sin embargo, es importante resaltar la voluntad actual del gobierno en promover los procesos de descentralización, mediante una política multisectorial en materia de desarrollo de las regiones, donde sea creciente la participación de los niveles subnacionales. La ley 20. 990 es un claro ejemplo de ello,



estableciendo la elección de un Gobernador Regional elegido democráticamente. Este último con función de coordinar y fiscalizar los servicios públicos, entre ellos el de transporte.

En el marco de la política nacional de desarrollo urbano (PNDU), se observan avances en la materia, con el reconocimiento de la necesidad de una nueva institucionalidad que garantice la participación de los diversos actores públicos y privados, en los diferentes niveles (central y local). Y en esta línea, desliga funciones, anteriormente adelantadas por el MINVU, como lo es la elaboración del IPT, hacia órganos descentralizados, entre estos los gobiernos regionales, metropolitanos y las municipalidades. El MINVU seguirá con la responsabilidad de la elaboración de políticas y planes especiales bajo una mirada principal enmarcada en el ámbito nacional.

Ahora bien, como lo manifiesta Wahr (2017) se requiere revisar las instituciones y como estas se están adecuando a los nuevos procesos de transformación de la ciudad hacia un espacio de discusión y participación, donde los ciudadanos cada vez están más empoderados y la democracia se va profundizando. La gestión del territorio, sin embargo, sigue bajo lógicas compartimentadas y estancadas, lo que dificulta el paso del discurso político a la acción (Figueroa, 2017).

#### **2.1.4 NORMATIVIDAD**

La política de modernización del transporte público se enmarca según CEPAL (2011) dentro del plan de prevención y descontaminación atmosférica para la región Metropolitana (PPDA), esto mediante el Decreto supremo No. 131 del Ministerio Secretaria General de la Presidencia de la República Chile (1996), en el cual se declaró a Santiago como zona saturada de para ozono, material particulado respirable, partículas en suspensión y monóxido de carbono, y zona latente para dióxido de nitrógeno. De aquí el Decreto supremo No. 16 del año 1998, del Ministerio Secretaria General de la Presidencia, propone la elaboración del PPDA. Frente al transporte público este plan realiza un diagnóstico y concluye que los problemas que ocasionan congestión y contaminación son la concentración de viajes, tanto horaria como espacial, la mala calidad del servicio que fomenta el uso del automóvil particular.

Actualmente, el decreto se encuentra derogado, sin embargo se resalta su importancia al influir en la planificación del Transantiago y haber generado estrategias y líneas de acción a los diferentes ministerios hacia la mejora del transporte público. De aquí según CEPAL (2011) se obtienen conceptos actualmente implementados como vías segregadas, paradas diferidas, control de frecuencias y tarifa integrada.

Posteriormente en abril de 2000, se crea el Comité Asesor del Ministro de Obras Públicas y Telecomunicaciones, quien entrega en agosto la propuesta del Plan de Transporte Urbano para Santiago 2000-2010 (PTUS), la que fue aprobada por el presidente en diciembre del mismo año. Dentro de sus objetivos estaba incentivar el transporte público mejorando su calidad y seguridad. Transantiago corresponde al primero de los programas planteados.

En 2002 se creó la Comisión Presidencial de Transporte de Santiago (DTS) (Chile, 2002), remplazada en 2003 por el Comité de Ministros para el Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago, con secretaria Ejecutiva a cargo del Coordinador General de Transportes de Santiago. Este coordinador es un funcionario a honorarios, no cuenta con facultades para realizar la coordinación entre actores, al igual que su supervisor el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.

Ahora bien, dentro de las leyes y normas que rigen el transporte, estas se reglamentan directamente en las instituciones públicas que intervienen así:

**Tabla 2-1 Normativa existente por actor en el modelo actual de transporte**

Entidad	Ley
Ministerio de Transporte y telecomunicaciones	Ley N° 18.059 publicada el D.O. el 7 de Noviembre de 1981.
Unidad Operativa de control del tránsito	Lay N°19.915 Resolución Exenta N° 1 y 2 de Enero de 2004.
Centro de Control y Certificación Vehicular	Lay N° 19.430 de 1995
Empresa ferrocarriles del Estado	DFL N° 1 de 1991
Ministerio de obras públicas	DFL N° 850 y ley N° 15.840 de 1964 y DFL N° 206 de 1960 publicado el 25 de Febrero de 1998.
Ministerio de vivienda y urbanismo	D. S. N° 458 del 13 de abril de 1976, D.S N° 47 del MINVU del 19 de Mayo de 1992 y el DFL N° 1 del Ministerio del interior del 8 de noviembre de 2005.
Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET)	D.S. N° 223 del 27 de diciembre de 1993.
Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte (SECTRA)	Instructivo presidencial Segpres N° 17.800/15 de 1990.
Comité de Ministros para el transporte urbano de la ciudad de Santiago	Instructivo presidencial N° 1 del 7 de abril de 2003.
Municipalidades	DFL N° 1-19.704 del ministerio del interior de fecha 3 de mayo de 2002.
Metro	Decreto Ley N° 257.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2 Valle de aburra- Colombia

Con el propósito de conocer un caso internacional donde la política de descentralización estuviera ya implementada a nivel normativo e institucional, se decidió vincular en la investigación la metrópoli del Valle de Aburra en donde existe la autoridad única de transporte tipo Área Metropolitana. Se eligió Colombia por su avance en temas de transporte con la implementación de sistemas de transporte muy similares a los operados en Chile.

Para el análisis del modelo de gestión de transporte público en Colombia, Holuigue (2011) toma como estudio de caso el Valle de Aburrá, Colombia, indagando sobre cuatro aspectos: el plan maestro de Movilidad, el marco jurídico de la institucionalidad, aspectos ambientales y objetivos y políticas. En nuestro caso para la caracterización del modelo de gestión de transporte público de Colombia, tomaremos de base sólo lo expuesto sobre el plan maestro de movilidad y el marco jurídico de la institucionalidad. Como precisión a recalcar, el Valle de Aburra es una de las metrópolis de Colombia que cuenta con una estructura institucional basada en el Área Metropolitana como autoridad de transporte. Es preciso aclarar, que no todas las metrópolis colombianas cuentan con la entidad Área Metropolitana dentro de su esquema institucional, toda vez que la constitución política de Colombia permite su creación en los casos de:

“Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.”. (Art. 319)

Ahora bien, respecto a las competencias dadas por la ley 1625 de abril de 2013 a estas instituciones como son las Áreas Metropolitana, están:

- a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- b) Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su

prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;

c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;

d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial." (p. 10).

Y en este sentido, para la gestión del transporte público el Valle de Aburra, se cuenta con el instrumento de política pública como es el Plan de Desarrollo, cuyo ámbito de aplicación es nacional, entidades territoriales y organismos públicos (Holuigue ,2011). Y de aquí surgen los lineamientos para la formulación del Plan Maestro de Movilidad, donde se establecen lineamientos de políticas en materia de movilidad con una perspectiva multimodal y de infraestructura en un horizonte trazado hasta el año 2020 para el Valle de Aburra (Holuigue ,2011).

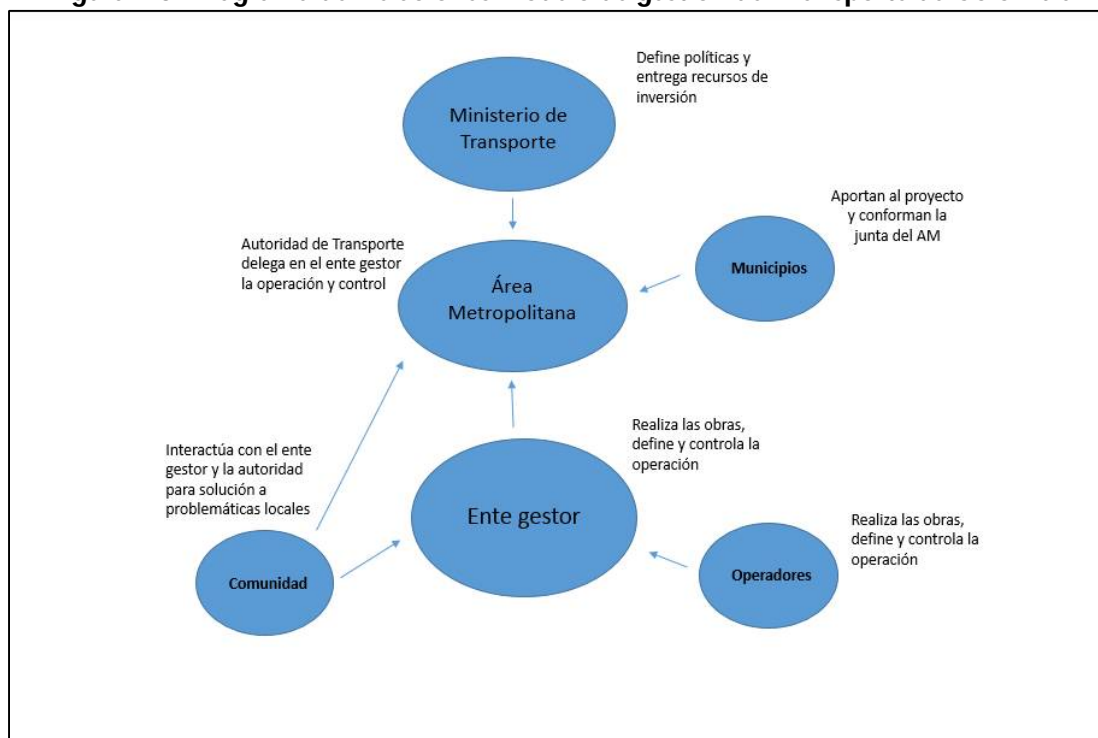
Es preciso recalcar, que el Área Metropolitana funge como autoridad de transporte dentro de los municipios que la conforman. Y en este caso, le corresponde la administración, diseño y control de todos los medios de transporte presentes en su jurisdicción, que para el caso específico del Valle de Aburra son: transporte masivo Metroplus, Metro, Metrocable, transporte público colectivo, taxis, transporte automotor individual y transporte activo. Así como también, la planeación y construcción de la infraestructura que sirva los modos de transporte.

Ahora bien, el Área Metropolitana del Valle de Aburra depende para su gestión de entidades del orden nacional como son el Ministerio de Transportes y Departamento Nacional de Planeación. Este último encargado de gestionar ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), los recursos y programación de la inversión para los sistemas de transporte de las diferentes ciudades o áreas metropolitanas en este caso. Además de estar encargado de la aprobación de préstamos ante bancas multilaterales, programa de desembolsos y contratos de empréstito de la Nación con las entidades públicas.

Ahora bien, la siguiente figura y matriz describe los actores presentes en el modelo de gestión de transporte masivo, como ejemplo del proyecto implementado en el Valle de Aburra llamado Metroplus S.A, describiendo por cada uno de ellos su objetivo dentro del proyecto, finalidad y recursos disponibles. Además, presenta un análisis frente a los otros actores presentes a nivel local describiendo la estrategia de estos frente al proyecto.

A continuación se muestra el diagrama de relaciones del modelo de gestión del Transporte en Colombia.

**Figura 2-3. Diagrama de Relaciones modelo de gestión de Transporte de Colombia**



Fuente: Elaboración propia

**Tabla 2-2 Matriz de actores, estrategia y finalidad del proyecto Metroplus.**

	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
1 Administración Municipal	<p><b>Objetivos:</b> 1.Apoyo económico y político necesario a la construcción de la infraestructura requerida para la operación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) 2.Sostenimiento del ente gestor Metroplus S.A. antes de la entrada en operación del Sistema</p> <p><b>-Finalidad:</b> Acompañamiento político y administrativo a los procesos de construcción de la infraestructura del SITM</p> <p><b>Recursos disponibles:</b> Recursos provenientes de la sobretasa de la gasolina</p>	<p><b>Estrategia:</b> -Aportar recursos para la formulación de los estudios que permitan el diseño de un sistema de transporte masivo.</p>	<p><b>Estrategia:</b> -Delegar a Metroplus la construcción de las obras de infraestructura tales como corredores, terminales, estaciones de transferencia, estaciones de parada y puentes peatonales. -Aportar los recursos correspondientes para la construcción de la infraestructura.</p>	<p><b>Estrategia:</b> -Buscar que las empresas operadoras actuales participen en los procesos licitatorios para la operación del sistema de transporte masivo, teniendo en cuenta que el transporte colectivo será reformado y muchas de las empresas actuales tendrán que desaparecer.</p>	<p><b>Estrategia:</b> Generación de desarrollo económico en sectores de alta afluencia de pasajeros como los portales y estaciones de transferencia.</p>	<p><b>Estrategia:</b> -Buscar prestar un servicio acorde a las necesidades de la población ofreciendo la infraestructura adecuada para la prestación del servicio.</p>	<p><b>Estrategia:</b> -ejecución rápida de las obras con un adecuado manejo ambiental y de tráfico del proyecto.</p>

	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
2 Área metropolitana del Valle de Aburra	<p><b>Estrategia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Apoyo político para la implementación del proyecto</li> <li>-Diseñar e implementar la reestructuración de rutas del transporte público colectivo</li> </ul>	<p><b>Objetivos:</b></p> <p>1.-Administrar y regular el transporte en el Área Metropolitana del Valle de Aburra, para que todos los sectores de la ciudad cuenten con un servicio de transporte cómodo, eficiente y seguro.</p> <p><b>Finalidad:</b></p> <p>1.- Regular y establecer los cambios tarifarios</p> <p>2.- Controlar a la empresa gestora del transporte masivo</p> <p>3.-Controlar que los prestadores del servicio pertenezcan al sector formal (empresas-cooperativas) y observen la normativa vigente</p> <p>4.- Incorporar en el sistema integrado de transporte a los transportistas</p>	<p><b>Estrategia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Delegar la gestión y operación del transporte masivo a Metroplus, con la correspondiente contratación de los concesionarios encargados de la compra de vehículos, sistema de recaudo y construcción de infraestructura.</li> </ul>	<p><b>Estrategia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Hacer partícipes del proceso de implementación del transporte masivo a las empresas operadoras, con el fin de coordinar mutuamente el proceso de reestructuración de rutas e integración a la industria del transporte masivo.</li> </ul>	<p><b>Estrategia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Socialización del proyecto.</li> </ul>	<p><b>Estrategia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Socialización del proyecto.</li> </ul>	<p><b>Estrategia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Acompañamiento en los comités de tráfico, socializando los cambios de recorrido implementados a las rutas de transporte público debido a las obras de construcción.</li> </ul>

	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
		informales una vez legalizada su situación, en función de la demanda identificada 5-Liderar el proceso de reestructuración de rutas (demanda no cubierta por el sistema) <b>Recursos disponibles:</b> Marco legal vigente que le otorga la competencia para gestionar el transporte del Área Metropolitana.					
3 Metroplus S.A.	<b>Estrategia:</b> -Apoyo político y financiero para la construcción y puesta en operación del transporte masivo. -Sostenimiento de la empresa Metroplus durante el tiempo que dure la construcción de la infraestructura.	<b>Estrategia:</b> - Acompañamiento en el proceso de construcción de infraestructura, elección de los concesionarios de operación y recaudo. -Elaboración del censo del parque automotor de	<b>Objetivo</b> 1.construcción de la infraestructura necesaria para la puesta en operación del SITM 2. Diseño, control y operación de las rutas del SITM. <b>Finalidad:</b>	<b>Estrategia</b> -Buscar la integración de las empresas en el sistema de transporte masivo para lograr minimizar el impacto social a la comunidad y hacer más fácil el proceso de reestructuración	<b>Estrategia</b> -Socialización del proyecto y los beneficios que traerán la construcción de infraestructura adecuada para la operación del sistema de transporte masivo, así como la formalización de paraderos.	<b>Estrategia</b> -Socialización del proyecto, nuevo esquema de rutas, tipología de vehículos, uso de la tarjeta inteligente, autobuses limpios, accesibilidad para discapacitados, posibilidad de integración con el	<b>Estrategia</b> -Supervisar el adecuado desarrollo de las obras, desde el punto de vista de infraestructura, manejo de tráfico y ambiental.



	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
		autobuses -Coordinación del proceso de reestructuración de rutas.	1-construcción de los corredores exclusivos, mixtos, portales y estaciones de transferencia.. 2-Elaboración del diseño operacional del SITM 3- elección de concesionarios de operación y concesionario de recaudo 4-Puesta en operación de rutas troncales, rutas pretroncales y rutas alimentadoras. <b>Recursos Disponibles</b> Fuente Nación a través de los documentos conpes y Fuente de los municipios integradores del Area Metropolitana.	de rutas del transporte público colectivo. -Garantizar la participación de pequeños propietarios transportadores en las sociedades que se creen para la operación del transporte masivo. -Garantizar la reducción de la capacidad transportadora y sobreoferta de parque automotor en el área metropolitana de Bucaramanga.		pago de un sólo tiquete.	

	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
4 Concesionarios	<p><b>Estrategia</b> -Que la administración municipal garantice la participación de los transportadores locales en la selección de los concesionarios de operación de Metroplus, dando prelación a su experiencia en el manejo del transporte público colectivo local.</p>	<p><b>Estrategia</b> -Que el Área Metropolitana garantice que el proceso de reestructuración de rutas será equitativo y contara con la vinculación de las empresas actuales.</p>	<p><b>Estrategia</b> -Que Metroplus S.A. garantice la transparencia en el proceso de elección de los concesionarios y ejecute prontamente las obras de infraestructura requeridas para el inicio de la operación.</p>	<p><b>Objetivos</b> Constituirse en los concesionarios de operación del sistema integrado de transporte masivo <b>Finalidad</b> 1. Conformación de dos sociedades, las cuales participaran en los procesos de selección de los concesionarios de operación 2. Participar en el proceso licitatorio como proponentes 3. Conseguir el cierre financiero ante la banca. 4. Realizar la compra de los autobuses necesarios para la operación del SITM. <b>Fuente de Financiación</b> Recursos de préstamo y recursos propios</p>	<p><b>Estrategia</b> -Posición neutral y de apoyo a la administración municipal</p>	<p><b>Estrategia</b> -Socialización del proyecto a través de los propietarios de cada una de las empresas de transporte público colectivo actual, explicando los beneficios económicos, ambientales y sociales con su implementación.</p>	<p><b>Estrategia</b> -Servir de veeduría ciudadana en los procesos de elección de los contratistas, así como supervisión del desarrollo de las obras.</p>

	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
5 Sector privado	<p><b>Estrategia</b> -reducción de impuestos durante el proceso de construcción de las obras, teniendo en cuenta la disminución de los ingresos de los locales comerciales a causa del cierre de vías necesario para la construcción de la infraestructura del SITM.</p>	<p><b>Estrategia</b> -Pedir al Área Metropolitana que conserve las rutas de transporte público cerca al corredor en obra y genere los paraderos correspondientes para evitar que la comunidad deje de comprar en sus locales comerciales.</p>	<p><b>Estrategia</b> -veeduría ciudadana a la construcción de la infraestructura -Exigir el cumplimiento de los cronogramas de obra y plan de manejo de tráfico. -Garantizar senderos peatonales para el ingreso de la comunidad a los locales comerciales.</p>	<p><b>Estrategia</b> -Exigir la prestación del servicio de transporte público.</p>	<p><b>Objetivos</b> 1-Explotar económicamente el sector 2-Consiguir reducciones en impuestos a causa de los desarrollos de las obras <b>Finalidad:</b> 1-Aumento de las utilidades con la implementación del sistema 2-Obtener descuentos hasta del 70% en el pago de impuestos al municipio 3-Minimizar el impacto de las obras sobre los locales comerciales. <b>Fuente de Financiación</b> Recursos propios</p>	<p><b>Estrategia</b> -Comunicar a la comunidad como ingresar al comercio y generar descuentos para evitar la baja en las ventas.</p>	<p><b>Estrategia</b> -Exigir la presentación de cronogramas de obras, plan de manejo ambiental y de tráfico con el fin de poder hacer seguimiento a la ejecución de los trabajos. -Exigir un adecuado manejo peatonal para el ingreso de los peatones al comercio</p>
6 Comunidad	<p><b>Estrategia</b> -Control permanente a la gestión adelantada de Metroplus en la construcción de las obras</p>	<p><b>Estrategia</b> -Pedir servicio público de transporte para todos los sectores del Área Metropolitana -Mantener una tarifa de transporte</p>	<p><b>Estrategia</b> -Garantizar movilidad peatonal y vehicular adecuada durante el desarrollo de las obras. -Brindar información</p>	<p><b>Estrategia</b> -Puntualidad en la prestación del servicio -Aseo y comodidad para los usuarios del transporte -Servicio rápido, seguro y con</p>	<p><b>Estrategia</b> -Mantener la prestación del servicio en los horarios regulares.</p>	<p><b>Objetivos</b> 1- Contar con un sistema de Transporte público eficiente que los conduzca a sus diferentes destinos entre estos, trabajo, comercio, estudio, etc. <b>Finalidad:</b></p>	<p><b>Estrategia</b> -ejecución de las obras con buenas especificaciones -Establecimiento de cronogramas de obra y cumplimiento de los mismos.</p>

	1	2	3	4	5	6	7
	Administración municipal	Área metropolitana de Valle de Aburra	Metroplus S.A	Concesionarios	Sector privado	Comunidad	Contratistas
		asequible para todos	acerca de las nuevas rutas y el funcionamiento del sistema -Mejorar el servicio de transporte con rutas bien planificadas y rápidas. -Transparencia en los procesos con la elección de operadores aptos y contratistas idóneos.	autobuses buenos.		1-reducción de los tiempos de viaje actuales 2-Tarifa de transporte público asequible 3-diminución de los índices de accidentalidad, congestión y contaminación. <b>Fuente de Financiación</b> Recursos propios	
7	Contratistas	<b>Estrategia</b> -Apoyo en los comités de tráfico para la implementación de desvíos temporales de las rutas de transporte público por la ejecución de las obras	<b>Estrategia</b> -Presentar propuestas y ganar contratos para la ejecución de las obras de infraestructura requeridas para el SITM	<b>Estrategia</b> -Colaboración con el desvío de rutas cuando las obras lo requieren para el adecuado desarrollo del contrato.	<b>Estrategia</b> -Colaboración con el desarrollo de las obras, siendo pacientes con las incomodidades.	<b>Estrategia</b> -Comprensión por las incomodidades que se producen con el cierre de vías.	<b>Objetivos</b> 1- Ejecución de las obras de infraestructura necesarias para el funcionamiento del sistema de transporte masivo. <b>Finalidad:</b> 1-Construcción de corredores troncales, corredores pretroncales y corredores alimentadores. 2-construcción de terminales y estaciones de transferencia. 3-construcción de estaciones centrales y puentes peatonales. <b>Fuente de Financiación</b> Recursos nación y municipios.

Fuente: Elaboración propia

## 2.2.1 NORMATIVIDAD

Desde el punto de vista legal las normas y leyes que rigen el transporte público son y sus entidades son:

**Tabla 2-3. Normatividad asociada a transporte en Colombia**

Leyes	Ámbito de Aplicación
ley 1625 de abril de 2013	Ley de Áreas Metropolitanas
Ley 152 de 1994	Ley Orgánica de Planeación por la cual se elaboran y controlan Plan de Desarrollo
Ley 105 de 1993	Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones
Ley 86 de 1989	Se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento.
Ley 310 de 1996	Modifica la ley 86 de 1989 y se define el área de influencia de un sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros.
Ley 361 de 1997	Normas especiales para personas con limitaciones.
Ley 1083 de 2006	Se establecen algunas normas sobre planeación sostenible y se dictan otras disposiciones.
Decreto 170 de 2001	Se reglamente el servicio de transporte público automotor colectivo metropolitano, distrital y municipal de pasajeros.
Decreto 171 de 2001	Se reglamente el servicio público de transporte automotor de pasajeros por carretera.
Decreto 172 de 2001	Se reglamente el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi.

Fuente: Elaboración propia

## 2.2.2 SÍNTESIS DE RESULTADOS

De la revisión al caso colombiano, se destacó la participación de múltiples actores para la implementación del proyecto de transporte masivo y el papel estratégico de la entidad Área Metropolitana como autoridad de transporte. Esta entidad finalmente es la encargada de aunar esfuerzos para que, a nivel local, los municipios que la integran participen del proyecto. También de delegar su función en la nueva institucionalidad que nace a propósito de la creación de los nuevos sistemas, siendo en este caso específico Metroplus S.A.

Como vemos, para el proyecto seleccionado, fue necesario la creación de nuevas instituciones con funciones delegadas por la autoridad. Así como la vinculación de actores, como el caso de la sociedad civil, quienes se ven afectados directamente por la construcción de los corredores, estaciones y demás infraestructura. Respecto a la operación del sistema, los municipios participantes del proyecto, debieron firmar los compromisos de vinculación y su aporte en la infraestructura (30% de la inversión), así como también apoyar y permitir la operación del sistema en su jurisdicción.

Se destacó, en este caso la autonomía local para definir la estructuración técnica, jurídica y legal del proyecto. El área metropolitana adelantó los estudios de consultoría necesarios para estructurar la operación del sistema y con esto la nación participa aportando el financiamiento del 70% de la infraestructura requerida. La definición del tipo de rutas, buses, estaciones de transferencia y portales fue establecido localmente. La política desde el gobierno central, define sólo unas directrices generales, pero es responsabilidad del área metropolitana ejecutarla y hacer las gestiones necesarias para promover el proyecto.

En este sentido, es importante resaltar que si bien el gobierno central, es el que cuenta con los mayores recursos, da autonomía al área metropolitana para ejecutar los proyectos que mejor se adecuen al territorio. Lo que será fundamental para generar el sentido de pertenencia por los proyectos a nivel local y la cooperación de los actores para la solución de conflictos.

Ahora bien, en la práctica, lo que se observa es una Área Metropolitana, dejada un poco de lado, mientras los entes gestores tomaron el liderazgo de los proyectos. Los entes gestores al ser los que ejecutan las obras, contratan los operadores y programan y controlan el recaudo y la operación del sistema, se convierten en protagonistas a nivel local y nacional.

### **3. PRINCIPALES PROBLEMAS VINCULADAS A LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LA NUEVA REALIDAD METROPOLITANA**

Utilizando la metodología de entrevistas semiestructuradas, se indagó respecto a la posición de los actores relevantes en el modelo de gestión del transporte público, frente a las problemáticas vinculadas a la integración de la nueva realidad metropolitana. En este sentido, se estructuró una batería de 16 preguntas, las cuales se agruparon respecto a los temas Actores, Relaciones, Instituciones y proceso de toma de decisiones. Lo anterior utilizando el modelo propuesto por Alain Motte (1996) respecto a la definición de variables explicativas del modelo de gestión y complementado por Heinrichs & Nuissl & Seeger (2009) que propone la adición del proceso de toma de decisiones en el modelo anterior.

Los actores relevantes seleccionados representan los diferentes sectores que intervienen directa o indirectamente en la planificación y operación del sistema de transporte público de Santiago, basados en el estudio adelantado por Levi & Valenzuela (2017) Siendo estos, dos representantes de la academia, un representante de los operadores de Transantiago, dos representantes de la DTPM y dos representantes de los consultores de transporte.

La selección de los actores se hizo de manera dirigida y por recomendación de los actores entrevistados, buscando cubrir todos los puntos de vista desde los sectores públicos, privado, academia y sociedad civil frente a la temática que plantea el estudio. A continuación, se relacionan los participantes de las entrevistas:

Gonzalo Vejar-Consultor y propietario Ciprés Ingeniería

Miguel Ormeño-Gerente de planificación la DTPM

Héctor Moya-Director Metbus

Oscar Figueroa-Profesor Universidad Pontificia Católica

Louis de Grange-Presidente Metro

Carlos Araya-Consultor transporte

Juan Carlos Muñoz-Profesor Universidad Pontificia Católica

Respecto a la entrevista con el Presidente de Metro, no fue posible adelantarla considerando que la entrevista trataba de temas sobre política pública, frente a lo cual el funcionario se declaró impedido para dar su concepto. Asimismo, frente a la posibilidad de adelantar la entrevista a otro funcionario de esta entidad su respuesta fue negativa.

De otra parte, y como parte de la metodología, la cantidad de entrevistas se cerró una vez se contó con un universo suficiente de información por sector y se llega a un criterio unificado en varias variables medidas. Es decir, cuando la información obtenida de las entrevistas, comenzó a ser la misma, se decidió terminar con el número de entrevistas, apelando al método de muestreo no probabilístico por saturación de la información.

A continuación, se presentan los resultados obtenidos frente a cada una de las temáticas presentadas en la entrevista.

### **3.1 ACTORES**

De los actores interesó conocer la posición de cada actor relevante frente a la participación, cultura y relaciones. La participación enmarcada alrededor de la cobertura, tipo de organización, actores participantes, recursos, autoridad, competencias y legitimidad existentes actualmente y un posible escenario de integración del modelo de transporte en una única autoridad. De otra parte, se indagó sobre la influencia del aspecto cultural en el comportamiento y su potencial de actuación de seguir bajo el mismo modelo.

#### **3.1.1 Cobertura**

Frente a la cobertura existe un consenso entre los actores de la academia y los operadores que el tema es financiero, se reconoce que la cobertura debiera ampliarse, identificando detalladamente comunas que requerirían un servicio integrado de Transporte público. Las comunas mencionadas por parte de la academia que debieran integrarse serían Talagante, Colina, Lampa, Til Til, Curacavi, Belmonte, Talagante, Padre Hurtado, Melipilla, Buin, Pirque. El operador, asimismo, reitera la necesidad de conexión de comunas próximas a Santiago como Pirque, Buin, Paine, Maipo, Talagante, Colina y Lampa.

Respecto al tema financiero ambos actores, reconocen que debiera cobrarse un costo adicional a estas nuevas áreas, "justo y accesible". Es decir, que permita la integración con el sistema RED, a través de alimentadores u otro sistema, con el cobro de una tarifa diferenciada, la cual permita disminuir los costos actuales que debe afrontar esta población (Pago de tarifa doble). Adicionalmente, el cobro de una tarifa diferencial mayor se expone como un instrumento para controlar la expansión de la ciudad hacia la periferia.



Frente a este mismo tema los consultores entrevistados, manifiestan la falta de flexibilidad del sistema y además coinciden en la falta de integración con las comunas aledañas a la periferia. La tarifa, según su punto de vista, debiera recoger la longitud que debe viajar el usuario y en función de esto, sería el pago por el uso del sistema.

De otra parte, frente a este punto el sector público manifiesta, que la cobertura se da en toda la región, sólo que con otro sistema. Enfatiza en el papel de la Dirección de transporte regional frente a la atención de estos sectores de la periferia.

### **3.1.2 Organización Actual**

Frente a la organización actual del modelo de transporte, centralizado en su planificación a través del Ministerio de Transporte, los actores relevantes como la academia y los operadores, coinciden que es poco eficiente. Lo anterior se basa en la mención de experiencias exitosas como la de Londres y ciudades de Países como Brasil y Colombia, en donde la organización del transporte ha sido manejada por el nivel metropolitano y sus sistemas de transporte han sido exitosos. Sin embargo, se reconocen fortalezas en el tipo de organización existente en Santiago, al existir 34 comunas, que difícilmente se pueden coordinar entre ellas y en donde dejar el mando a las mismas, podría repercutir en marcadas diferencias en la calidad y cantidad de servicios, entre las comunas que cuentan con mayores recursos, como el caso de las Condes y Providencia, frente a las menos favorecidas como Puente Alto y San Bernardo.

De otra parte, uno de los actores de la academia entrevistado, destacó que sería mejor contar con una autoridad metropolitana real de transporte. La organización actual, centralizada, distrae y consume mucha energía al gobierno nacional. Al pasar de una autoridad nacional a una local que coordine todos los modos de transporte, Santiago se beneficiaría. Además, sería necesario implementar dentro de esta nueva autoridad la coordinación entre transporte y uso de suelo.

El operador, destacó la falta de facultades legales de la Dirección de Transporte Público Metropolitano (DTPM), como su supervisor inmediato y su falta de poder. Manifiesta la debilidad actual del Ministerio de Transporte, frente a otros Ministerios como son el de Obras Públicas y Vivienda. Se destaca la dificultad de que se de esta cesión de poder entre ministerios. Sin embargo, muchas de las decisiones de inversión, como en el caso del metro son priorizadas por encima de la mayoría de los usuarios que se mueven en buses (2,9 millones de pasajeros de metro frente a 3,6 millones de pasajeros en buses).

Así mismo, el sector público expone la capacidad de la Seremit de cada región para tomar las decisiones a nivel regional. Si bien existe una directriz del gobierno nacional sobre las líneas de trabajo, cada región ejecuta y hace la bajada respectiva de los proyectos. No existe actualmente una entidad que maneje todo el transporte y por esto es difícil elegir el escenario de mejora para llevarlo a las regiones y el mismo Santiago.

Los consultores de transporte, igualmente coinciden en que el gobierno nacional debiera velar por otros temas. Sin embargo, reconocen una falta de capacidad técnica en las regiones. El sistema debiera integrar todos los modos y estar centralizado en un sólo organismo por región.

### **3.1.3 Propuesta de una nueva autoridad**

Sobre el escenario de expansión urbana e integración de nuevas áreas funcionales al AMS, y la modificación del modelo de gestión del transporte en una única autoridad, la academia y el operador, exponen ventajas al permitirse enlazar el proceso de expansión de la ciudad con la planificación del transporte. Es decir, el sistema de transporte es metropolitano y en este sentido debe ser su servicio y su coordinación. La coordinación metropolitana permitiría una mirada integral de todos los modos de transporte, en todo el territorio y dar como lo expuso el operador, una cierta mirada de "justicia en todos los modos". Una autoridad única podría tomar decisiones de ciudad pasando por encima de ministerios poderosos. El mundo avanza hacia la intermodalidad, se tiene que pensar en buses, bicicletas, trenes urbanos, entre otros modos de transporte. La academia frente a las desventajas reconoce que la nueva autoridad puede aparecer como una amenaza para algunos sectores o instituciones.

Los consultores por otra parte, enfatizan en la necesidad de una visión mayor asociada al área. El alcalde metropolitano podría solucionar esto. Sin embargo, la nueva institucionalidad se asocia con mayores costos. Se afirma que antes de volcarse a un nuevo diseño institucional, se debe tener clara la solución del modelo de transporte. Si el diseño del sistema es bueno, administrarlo será más sencillo. El estándar mínimo de servicio debe ser igual para todos.

El sector público manifestó igualmente, que la autoridad única es algo en lo que todos piensan, esto podría ayudar a tomar decisiones. La desventaja de otra parte, estaría para este actor en la posibilidad que tenga esta autoridad de pasar por encima de ciertas comunidades.

### **3.1.4 Necesidad de nuevos actores**

De otra parte, respecto a la vinculación de nuevas áreas y la necesidad de participación de nuevos actores en la planificación de transporte. La academia menciona figuras de coordinación como los consorcios de Madrid, los sindicatos en Francia y las autoridades únicas de transporte. Señalando la figura del consorcio, como la más ventajosa al permitir la planificación global del transporte, el acceso libre al mismo y la generación de recursos para todos. Adicionalmente, al no ser una figura tan vertical como en el caso de las autoridades únicas, se garantiza participación de diferentes actores como el caso del sector privado y empresas públicas, del tipo metro y el ferrocarril de Santiago. Respecto a los actores locales, se debiera integrar todos los ministerios, modos y autoridades que los gestionan. Concesionarios de autopistas, teleférico, comunas, intendencia y finalmente el gobernador quien debiera coordinar la participación de todos.

De otra parte, los operadores mencionan la necesidad de incluir actores dentro de la planificación como los taxistas, el metro y los buses. Los taxis colectivos, dentro de su parecer podrían convertirse en una muy buena alternativa de integración para estas nuevas áreas de Santiago. De igual manera, lo sería los trenes como en el caso específico de NOS.

Desde el punto de vista de los consultores de transporte se presentan dos visiones, una que reconoce la necesidad de vinculación de los ministerios y comunas, y la otra que observa que serían menos los actores involucrados alineándose con lo que expone el sector público.

El sector público, analiza este escenario de otra forma y considera, al igual que uno de los consultores entrevistados, que serían menos los actores involucrados en la planificación.

### **3.1.5 Recursos disponibles**

Respecto a los recursos disponibles en la participación de los planes y proyectos, la academia manifiesta que participa como equipo consultor y en este sentido su participación, está condicionada a la ejecución de un contrato. El estado al no contar con los recursos y capacidad técnica, en muchas ocasiones acude a la academia para solventar esta falencia. Resalta por encima de la academia el papel de la participación ciudadana, la cual garantiza que los proyectos queden mejor elaborados y otorga una cierta inteligencia necesaria que no está presente en los funcionarios públicos. Sin embargo, el gobierno a su parecer siempre

es desconfiado y mira la participación ciudadana como algo que complica, demora y no los deja operar normal.

De otra parte, los operadores manifiestan que su intervención es mínima, ellos como sector privado han sido reducidos en cantidad a través del tiempo. Se empezó con 14 empresas en el 2012 y hoy sólo hay 7. Además, de las propuestas y proyectos que se elaboran al ministerio respecto a la mejora del servicio, son pocas las que se ejecutan. Reconocen su falta de organización como gremio y frente a esto su mirada individual del proyecto.

Los consultores, por su parte reconocen que responden a encargos a través de contratos. Sin embargo, en los estudios se trata de ser objetivo frente a las necesidades. Se mencionan instancias de participación como son las sociedades de ingenieros, donde se analizan lo que sucede en el sistema. Además de que, en muchas ocasiones, los consultores están vinculados a la docencia aportando desde este campo.

El sector público, reconoce como una barrera la falta de recursos y la poca gestión de otros actores frente a los proyectos. Se expone el caso específico, de la construcción de paraderos, donde la municipalidad administra el espacio público y esto genera retraso en los proyectos. Así mismo está el caso en la mejora en la calidad de los buses, ejemplo el proyecto de los buses eléctricos, donde se requieren mayores recursos si se quisiera avanzar en esta política.

### **3.1.6 Gobierno Regional**

Frente a la percepción de los actores de la academia y los operadores, respecto a la ley que promueve la regionalización y da mayores competencias, recursos y personalidad jurídica a los Gobiernos Regionales, como el camino para garantizar la integración territorial (48 comunas), se observa como una alternativa viable. Sin embargo, como se había manifestado anteriormente, la academia presenta otras opciones como son los consorcios en España y los sindicatos en Francia como posibles caminos para la solución de esta problemática. Se manifiesta que no es necesario que estén 48 comunas en una autoridad de transporte, la planificación en este territorio, si es necesaria, sin embargo, su administración en una única autoridad no lo sería. De otra parte, el sector público, manifiesta que es demasiada especulación opinar al respecto.

Los consultores de transporte, advierten sobre la falta de recursos técnicos en las regiones. Muchas veces se les pasa plata y responsabilidades y éstas no saben qué hacer con ellas. Se observa un panorama viable

a implementar en regiones, sin embargo, para el caso específico de Santiago no es claro si esto mejora, al generar competencias dentro del sistema.

### **3.1.7 Organización cultural**

Al indagar sobre si la organización de los actores en el modelo de transporte corresponde a un aspecto cultural, la academia expone sobre la necesidad de ciertos niveles de acuerdo para la participación. Nos gusta que participen los que no son críticos, las personas que piensan como yo. Lo que es incómodo no es bienvenido y está por fuera de la participación.

De otra parte, los operadores hablan sobre un servicio que inicio de manera artesanal, en donde cada dueño de bus, prestaba su servicio de acuerdo a la necesidad de la gente, de una forma poco reglamentada. Y como consecuencia muchas veces se han visto como los culpables del mal servicio. Existen muchos estigmas frente a la organización, sin embargo, manifiestan que su interés es competir con empresas que lo hagan bien y ser evaluados de una manera independiente.

Asimismo, los consultores manifiestan que la manera en que se organizan los actores, tiene que ver más con el desarrollo de la ciudad. Destacando que, en temas de transporte, no existe una única solución. La visión política debe estar en el estado y a partir de esta uno va aportando soluciones. Sin embargo, falta planificación, aquí se construye primero y luego se conecta los hogares. El tema es más de planificación que cultural.

De la misma manera, el sector público manifiesta que no corresponde a un tema cultural, sino más bien un tema histórico. En el cual el sistema ha ido evolucionando y perfeccionándose con el tiempo.

## **3.2 RELACIONES**

En las relaciones interesó indagar sobre los arreglos institucionales, mecanismos de cooperación y gestión de conflictos entre actores del modelo de gestión. En este punto, se buscó conocer si existen dificultades en el desarrollo de la cooperación y el tipo de cooperación que se está adelantando.

### **3.2.1 Cooperación**

La academia manifiesta que el desarrollo de esta cooperación, se da bajo una estructura formal, en donde la academia es contratada para el desarrollo de los estudios. Por otra parte, en este sistema, los operadores deben ganar su espacio social, político y económico y estar siempre en confrontación con la autoridad manifestando reivindicaciones. Es una relación de conflicto más que de cooperación. Y en este sentido

se presentan los riesgos de captura del regulador, donde la autoridad termina trabajando para el operador. Así mismo la sociedad civil no está organizada para expresar su descontento y a veces lo manifiesta de forma vandálica o no pagando el pasaje.

De otra parte, los operadores, manifiestan que la cooperación es obligada, y en su caso específico, de tipo contractual. Un ejemplo, se da cuando falla el metro, siendo el operador obligado a prestar refuerzos sin recibir contraprestación alguna.

Los consultores manifiestan que existe una pugna entre los distintos servicios y cuesta mucho que se desarrollen los proyectos. Sin embargo, el transporte es un problema que afecta a todos y en este caso todos tratan de aportar. Faltan canales para resolver los problemas. Existen proyectos que mueven mucha gente, como en el caso de metro, donde todos somos amigos.

El sector público, de otra parte, resalta que, si existe cooperación, pero reconoce que el marco de esta se da, dentro del cuidado propio de los intereses de cada actor. El hecho de no contar con una autoridad metropolitana representa mayores gestiones para lograr la cooperación. Existen buenos mecanismos de cooperación con las Seremits, sin embargo, con los municipios se complica al ser autoridades locales. Los mecanismos existentes son convenios de colaboración con municipios para paraderos, convenios con el SERVIU, existen diferentes modelos y formas para relacionarnos con los otros organismos.

### **3.2.2 Control y accesibilidad de nuevos sectores**

Sobre el control y la accesibilidad, la academia y los operadores, coinciden en que el control ha estado siempre centralizado en el estado. La accesibilidad ha estado siempre garantizada por el operador, al prestar el servicio hacia sectores donde la población lo ha requerido. Sin embargo, las nuevas propuestas, siempre son evaluadas por el Ministerio y es quien aprueba o no su ejecución. Los problemas de accesibilidad han disminuido, sin embargo, insistir en pagarles a los operadores por pasajero transportado lleva a que se concentren los servicios donde hay demanda y se descuiden sectores.

Los consultores coinciden en que siguen presentándose problemas en la accesibilidad, antes se entendía mejor, pero la calidad era baja y había problemas graves de congestión. El transporte sigue siendo un negocio y la variable costo-beneficio hace que la gente se quede sin cobertura.

El sector público de otra parte, cree que la manera como se estructura la planificación, debe cambiar, el estado está llamado a ser quien propone los cambios y la manera de prestar el servicio. Los contratos de

concesión actualmente con el pago por kilómetros y por pasajero condiciona la atención hacia los sectores de la periferia.

### **3.3 INSTITUCIONES**

En el análisis de las instituciones se indaga sobre las reglas formales e informales, los planes y normas no escritas que rigen el comportamiento de los actores. En este sentido, se buscó conocer la existencia de superposición de funciones, posición frente al ordenamiento institucional establecido y manejo de las externalidades existentes en el sistema para la atención de los sectores de la periferia. Asimismo, conocer la opinión de los actores frente al avance en los planes y proyectos específicamente desde la creación del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS) y su opinión frente a la manera de solucionar los problemas de Transantiago que limitan su gestión y que se originan en aspectos relacionados con la organización institucional y gobernabilidad actual.

#### **3.3.1 Funciones superpuestas**

Respecto a las funciones superpuestas la academia, el sector público y los operadores, manifiestan no contar con funciones superpuestas. La academia y los operadores, manifiestan que su intervención se limita a relaciones contractuales en donde se garantiza los alcances y demás aspectos de su participación en los planes y proyectos. El sector público por otra parte, argumenta contar con funciones únicas de planeación del servicio de buses.

De otra parte, los consultores de transporte, manifiestan que, si existen funciones superpuestas, como, por ejemplo, en el diseño de un corredor de transporte, no existen garantías de que los buses pasen por allí, son muchos los actores que intervienen en la gestión del corredor y no siempre tienen la misma visión, los estándares de diseño cambian dependiendo de cada actor, entre otros factores. Esto dificulta en gran medida el desarrollo de los proyectos.

#### **3.3.2 Solución de externalidades**

En este punto la academia manifiesta que se requiere más estudio, es necesario mejorar la calidad de los buses y hacer que la tarifa sea más económica para la población. Un sistema de mejor calidad sería mucho más costoso. Los subsidios han nacido para atender los déficits de los operadores y no para garantizar una mejora en la calidad del servicio. Los operadores, además, adicionan la problemática de falta de infraestructura, carriles segregados, estaciones pagas, demoras en las aprobaciones de proyectos. Como

se puede observar, ambos coinciden en la necesidad de implementar mejoras operativas e institucionales para la solución de externalidades.

Otro aspecto destacado por la academia, en este punto es el modelo de desarrollo urbano. Muchas veces, como en el caso de Colina, el problema es que la ciudad se diseña para los automóviles, las vías son estrechas. Además de contar con baja densidad de ocupación del suelo. Lo anterior dificulta la solución de las externalidades.

Los consultores de transporte, resaltan los indicadores de calidad, como un instrumento eficaz para mejorar la calidad y la cobertura del sistema. Ahora bien, faltan mejoras, pero lo que se ha hecho va bien encaminado, resaltan. De otra parte, sugieren que es necesario dejar de ver sólo el tema económico y crear subvenciones para la gente que vive en la periferia.

El sector público, en este punto manifiesta que para este caso sería necesario definir otro tipo de modelo, con anillos y más integrado. Seguir de la misma no sería posible si creciera la cobertura de la concesión.

### **3.3.3 Avance en planes y proyectos**

Para enmarcar el avance en planes y proyectos respecto al transporte público se partió del PTUS (Plan de Transporte Urbano de Santiago) formulado en el año 2000, el cual buscaba trabajar en tres aspectos: otorgamiento de prioridad al transporte público, uso racional del automóvil y desarrollo del transporte no motorizado. Partiendo de este punto la academia manifestó ningún avance, de los 11 puntos que planteaba el plan sólo fue ejecutado el punto uno, que correspondía al proyecto de Transantiago cuyos resultados fueron negativos a causa de la falta de personal calificado, es decir las ideas fueron buenas, pero la aplicación fue pésima.

Los operadores por otra parte, insistió en las promesas de construcción de infraestructura, que para el año 2004, fueron 300 kilómetros de vías segregadas y a la fecha el avance es insignificante respecto a esta meta. De igual forma sucedió con las zonas pagas, a la fecha sólo se han construido dos zonas pagas, una de ellas financiadas por el propio operador. Respecto al PTUS, se aduce un diagnóstico equivocado y en este sentido faltan soluciones acordes como tarificación vial del centro de Santiago, carriles segregados, zonas pagas, bicicleteros en zonas pagas, entre otros.

Los consultores de transporte, destacan el favoritismo hacia ciertos proyectos, como el de las bicicletas dejando de lado proyectos en transporte público. Además, el gran énfasis que se da a los proyectos de



transporte privado. Las metodologías de evaluación establecen beneficios altos por ahorros en tiempo para vehículos, dejando de lado los beneficios en la mejora de la circulación de peatones, por ejemplo. Se habla de modas, como las bicicletas y se invierten muchos esfuerzos en eso. Faltan datos que calcen con la realidad para tomar decisiones de inversión.

Así mismo, el sector público reconoce que ha cambiado la forma de moverse de la población y se le debe dar opciones a la gente para hacerlo. Cada usuario debe tomar la decisión de manera libre y pagar las externalidades que esto conlleva. Respecto al PTUS, afirma que no es el plan que direcciona la política actual, existen diferentes planes, como el plan maestro de infraestructura, el plan regional y la mesa 2030.

### **3.4 ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD**

#### **3.4.1 Proceso de toma de decisiones**

En el proceso de toma de decisiones intereso indagar sobre los mecanismos de interacción social y coordinación existente entre los diferentes actores. Así como la estructura formal para la toma de decisiones y la participación de actores como la sociedad civil y la academia en la propuesta y desarrollo de proyectos. De igual forma se trató de obtener información acerca de las alternativas viables, a corto y mediano plazo, para mejorar el proceso de toma de decisiones específicamente en lo que tiene que ver con la solución de la problemática de desconexión entre el crecimiento de la ciudad y la atención del servicio de transporte. Por último, conocer la opinión de los actores frente a las políticas adicionales y necesarias que debieran ser implementadas para combatir los fenómenos presentes en la ciudad como son (expansión, dispersión, policentralización y fragmentación).

#### **3.4.2 Mecanismos de cooperación**

En este aspecto la academia, los consultores y el operador manifiestan que no existen mecanismos de cooperación entre actores. Los problemas se solucionan, pero la cooperación es obligada y percibida como injusta en el caso del operador. Por otra parte, la academia, expone que está falta de cooperación hace fracasar los proyectos como en el caso de la Alameda. Una autoridad única es el camino, independiente de colores políticos.

De otra parte, el sector público manifiesta que existen diferentes mesas intersectoriales, intermodales donde se toman decisiones de futuro. La academia aporta con metodologías y la sociedad civil participa mediante diferentes plataformas. Toda la información obtenida mediante estos mecanismos, es analizada y tenida en cuenta para los proyectos.

Los consultores, mencionan al igual que la academia la importancia de la participación ciudadana. Sin embargo, debe entenderse que significa y cuáles son los mecanismos y procesos correctos. Se resalta que ahora es un proceso vinculante en los proyectos, pero que empieza a perder fuerza cuando se junta con intereses particulares.

### **3.4.3 Alternativas de integración de la ciudad**

En este aspecto los cuatro actores, academia, sector público y el operador, coinciden en que falta una planificación y coordine y controle los procesos de crecimiento de la ciudad. La academia menciona alternativas como el cobro con impuestos que logren frenar el crecimiento. Se debe tener una mejor visión, herramientas, información y aprovechamiento de las nuevas tecnologías. Asimismo, el sector público habla sobre crear mesas de coordinación de expansión de la ciudad, como un horizonte ideal. Y finalmente, el operador expone seguir el ejemplo de Curitiba, donde primero se construyen las vías para después dar paso a la construcción de las viviendas.

Los consultores de transporte, exponen que es necesario cambiar la metodología de evaluación del MINVU, acerca de la elección de los lotes para la construcción de viviendas. No sólo se debe tener en cuenta el costo del lote, se deben considerar aspectos adicionales como la construcción de escuelas, transporte, entre otros. Los contratos de transporte deben permitir esa flexibilidad, contratos a 20 años son muy largos y en ese tiempo pueden suceder muchas cosas.

### **3.4.4 Políticas adicionales**

Respecto a la necesidad de implementar políticas adicionales, que enfrenten las problemáticas territoriales actuales de Santiago (expansión, dispersión, policentralización y fragmentación), la academia manifiesta que es necesario replantear el modelo, establecer mecanismos de coordinación entre transporte y vivienda que permitan afrontar los fenómenos presentes en Santiago. Se debe potenciar la policentralización, en este punto coinciden los consultores de transporte, las actividades deben relocalizarse y generar viajes más cortos en la población. El operador, de otra parte, expone la necesidad de dar certeza de viaje a los usuarios, mediante la construcción de infraestructura adecuada como son los paraderos y corredores exclusivos. Asimismo, y alineándose con la academia, el sector público menciona la necesidad de cambio de los contratos.

### 3.5 SÍNTESIS DE RESULTADOS

A continuación, se presenta una síntesis de los resultados obtenidos y la posición de cada actor, frente a una síntesis de las variables medidas. Como se puede evidenciar, en muchas de las variables existe una posición similar, lo que permite llegar a evidenciar claramente una necesidad de cambio.

**Tabla 3-1. Resumen de la posición de los actores frente a las problemáticas planteadas.**

Variable	Academia	Operadores	Consultores	Sector público
Cobertura	<b>Insuficiente pero es un tema financiero</b>	Insuficiente pero es un tema financiero	Insuficiente pero es un tema financiero	Suficiente prestada por diferentes sistemas.
Tipo de Organización Actual	<b>Poco eficiente y distrae y consume energía al gobierno</b>	Poco eficiente, Falta de poder y facultades legales en su superior inmediato.	Gobierno nacional se debe encargar de otros temas. Limita la falta de capacidad técnica.	La Seremit debe tomar decisiones regionales. No es claro un escenario de mejora.
Propuesta de una nueva autoridad	Mirada integral que permitirá enlazar el proceso de expansión con el transporte.	“Justicia en los modos” la autoridad única puede tomar decisiones.	<b>Visión mayor asociada al área. Sin embargo es necesario tener un buen diseño de transporte.</b>	Ayudaría en la toma de decisiones. Se teme por el hecho de pasar por encima de comunidades.
Necesidad de nuevos actores.	<b>Los consorcios en Madrid,</b> Sindicatos en Francia y autoridades únicas.	Taxis colectivos, metro y buses. Los primeros siendo una buena alternativa de integración.	Las comunas y ministerios.	Serian menos los actores involucrados.
Recursos Disponibles.	<b>Ejecución de un contrato. Resalta la participación ciudadana.</b>	Intervención mínima, falta organización del gremio y mirada colectiva.	Responden a encargos de contratos.	Falta de recursos económicos y poca gestión de otros actores frente a los proyectos.
Gobierno Regional	<b>Alternativa viable, sin embargo se resaltan los consorcios.</b>	Alternativa viable.	Falta de recursos técnicos en las regiones.	Demasiada especulación opinar al respecto.

Organización Cultural	Participación sobre ciertos niveles de acuerdo.	Estigmas sobre la organización que parten desde el inicio poco regulado.	Organización que depende del desarrollo de la ciudad.	<b>No es un tema cultural sino histórico.</b>
Cooperación	Bajo estructura de contratos.	<b>Relación de conflicto regida por contratos.</b>	Pugna entre los distintos servicios.	Bajo estructura de contratos y convenios de colaboración.
Control y accesibilidad de nuevos sectores.	Control del estado y accesibilidad por el operador.	El pago por pasajero transportado impide mejorar la accesibilidad.	<b>Variable costo-beneficio hace que falte cobertura.</b>	El estado debe proponer los cambios y la manera de prestar el servicio.
Funciones superpuestas.	<b>No existen</b>	No existen	Si existen en el caso de proyectos como los corredores, muchos actores diferentes visiones.	No existen
Solución a externalidades	<b>Se deben adelantar estudios. Las ciudades son diseñadas para el automóvil.</b>	Falta de infraestructura (carriles segregados, estaciones pagas)	Los indicadores de calidad como instrumento para mejorar el servicio y cobertura.	Definición de otro tipo de modelo, con anillos y más integrado.
Avance en planes y proyectos	Ningún avance, solo se ha trabajado en un punto de once.	<b>Muy poco avance, frente a los 300 kilómetros prometidos segregados.</b>	Existe favoritismo hacia ciertos proyectos. Las metodologías de evaluación no incluyen al peatón.	A cambiado la forma de moverse de la población y en este sentido deben cambiar los planes.
Mecanismos de cooperación	<b>No existen mecanismos</b>	No existen mecanismos	No existen mecanismos	Mesas sectoriales, intermodales. La academia aporta metodologías y la sociedad civil participa mediante plataformas.
Alternativas de integración de la ciudad.	Cobro de impuestos que frenen el crecimiento.	Primero construir las vías y luego los proyectos de vivienda.	<b>Cambiar la metodología de evaluación del MDS.</b>	Mesas de coordinación.

Políticas Adicionales.	Replantear el modelo, coordinación entre transporte y vivienda.	Certeza de viaje a los usuarios mediante la construcción de infraestructura.	<b>Potenciar la policentralización, generando viajes más cortos.</b>	Necesidad de cambio de los contratos.
------------------------	---	--	--	---------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis del modelo de gobernanza de transporte público de Santiago de Chile, se observa una institucionalidad fuertemente concentrada en el poder central y que presenta debilidades técnicas a nivel local. Caracterizada a nivel local por una falta de capacidad de gestión frente sus problemáticas específicas, que se traduce en una dependencia respecto a las decisiones que se tomen a nivel central y los proyectos que a bien se disponga a nivel local. En este sentido, sería recomendable que los gobiernos locales fortalecieran su capacidad técnica, con el propósito de ser contraparte válida frente a los proyectos de transporte que se gestionan a nivel central y en el mejor de los casos ser propositivos frente al gobierno nacional proponiendo las mejoras que se requieren para sus municipios.

Respecto a la configuración de actores, en el modelo de gestión de Santiago, se destaca la participación cada vez más activa en los procesos de la sociedad civil. Y en este sentido, los logros representados en la promoción de los medios de transporte no motorizado como las bicicletas. Sin embargo, de lo referido por los entrevistados para el caso de la construcción de ciclovías se advierte que, en muchas ocasiones estos proyectos se promueven más como una moda, que como un servicio necesario para la mejora de la movilidad.

Ahora bien, se destaca la propuesta de los actores entrevistados, referente a la integración del transporte con las comunas aledañas. Si bien es cierto, se reconoce que representaría mayores costos en la estructuración financiera del sistema actual, es necesario para la comunidad. La propuesta de solución, sería optar por una tarifa diferenciada donde se reconozca el costo adicional de traer un pasajero desde la periferia, sin llegar a ser tarifa doble como en la actualidad. Lo anterior, también serviría, según lo referido por los actores entrevistados, como un instrumento de contención frente al crecimiento de Santiago hacia la periferia.

Respecto a si es recomendable que exista una autoridad única de transporte, se reconoce como una alternativa deseable, en el sentido que el gobierno nacional debiera velar por otros temas. La función que actualmente adelanta lo distrae y le quita tiempo para pensar en temas del orden nacional. Contar con una única autoridad permitiría coordinar simultáneamente temas urbanos, como los usos del suelo, con las necesidades de transporte. Además, de permitir una mirada integral de todos los modos de transporte y sobre el territorio donde opera o debiera operar.

En el tema de la cooperación frente a conflictos, si bien existe muchas veces, se encuentra normada y regida por contratos. Sería entonces conveniente implementar mayores canales para resolver los problemas. Así como contar con una entidad coordinadora de todos los actores para encontrar las mejores soluciones a las problemáticas. Está entidad, a su vez podría convocar y analizar nuevos escenarios que involucren cambios en la cobertura del sistema y la participación de nuevos actores.

Otro aspecto que sugiere evaluación futura por parte de los entrevistados, es el pago a los operadores por pasajero, situación que condiciona en gran medida la accesibilidad hacia los sectores y la futura expansión del sistema para cubrir zonas de la periferia. La DTPM manifestó estar trabajando en ello y con las nuevas licitaciones incluir el cambio de este mecanismo de pago. Adicionalmente, este cambio permitiría aportar en la mejora de la accesibilidad al transporte público en los residentes de la periferia.

El tema de la infraestructura vial, aparece como otra barrera para la ampliación de la cobertura del sistema, las vías se diseñan para los autos en los sectores de la periferia. Específicamente, en el caso de Colina, se observa esta dificultad. El diseño urbano de esta comuna, no cuenta con las especificaciones necesarias para garantizar una buena operación de los buses de Transantiago. Aquí, sería recomendable unificar los estándares de calidad y capacidad vial, en todas las comunas, principalmente poniendo atención en las periféricas. Lo anterior, con el propósito de garantizar una adecuada prestación del servicio.

Las metodologías de evaluación de proyectos actuales, respecto a la inversión y compra de predios para viviendas de interés social, deben ser ajustadas. Lo anterior, con base en que no debe primar los ahorros en tiempo y los bajos precios de los predios en la toma de decisiones. Se deben vincular nuevos parámetros, como son costos de adecuación de infraestructura básica en transporte, vías, educación, salud, comercio, entre otros. Asimismo, en el caso de los contratos con los operadores de transporte, se precisa que incluyan cláusulas flexibles frente a los cambios urbanísticos. Su duración no debiera ser tan extensa (20 años) toda vez que la ciudad sufre cambios significativos en ese horizonte de tiempo.

Ahora bien, respecto a si es conveniente contar con una única autoridad como entidad, de la revisión a casos europeos, se observa que no es tan clara la garantía de éxito de este tipo de organización. Existen posiciones encontradas en este sentido. En Europa se resaltan los resultados obtenidos en Barcelona y Turín, mediante la propuesta de proyectos y a partir de ahí buscar la alianza entre actores. Estas alianzas son delimitadas por procedimientos con el propósito de garantizar su éxito.

En el caso específico de Colombia, se observa que la institución Área Metropolitana, como autoridad de transporte, ha contribuido para el logro de políticas públicas como lo fueron la implementación de los transportes masivos. Al servir de ente coordinador entre los diferentes niveles local y central, así como también entre los diferentes actores locales y nacionales. De otra parte, también se reconocen limitantes, respecto a aspectos como participación, financiamiento y alcances. Así como, la falta de capacidad técnica de los gobiernos locales y de endeudamiento para la ejecución de los proyectos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ávila, M. G. (2002). Aspectos éticos de la investigación cualitativa. *Revista Iberoamericana de educación*, 29, 85-104.
- Brenner, N., & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of "actually existing neoliberalism". *Antipode*, 34(3), 349-379.
- Brenner, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva sociedad*, (243), 38-66.
- Brenner, N., & Schmid, C. (2016). La "era urbana" en debate. *Eure (Santiago)*, 42(127), 307-339.
- Borja, J. C. M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid. Santillana.
- Buses metropolitana. Recuperado de <http://www.metbus.cl/quienes-somos/>
- CIS Asociados consultores de transporte. Recuperado de <http://www.cistrans.cl/>
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social* (No. 303.1). McGraw-Hill.
- Cox, Tomás, & Hurtubia, Ricardo. (2016). Vectores de expansión urbana y su interacción con los patrones socioeconómicos existentes en la ciudad de Santiago. *EURE (Santiago)*, 42(127), 185-207. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000300008>
- Dematteis, G. (2002). De las regiones-área a las regiones-red. Formas emergentes de gobernabilidad regional. *Territorio y Gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- De Mattos, C. A. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización?. *Eure (Santiago)*, 28, 5-10.
- De Mattos, C. A. (2010). Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina: de la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- De Mattos, C., & Hidalgo, R. (2007). Movilidad espacial y reconfiguración metropolitana. *Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Colección EURE-Libros/Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie GEOLibros*, (8).
- Dirección de transporte público metropolitano. Recuperado de <http://www.dtpm.cl/index.php/homepage/directorio-de-transporte-publico>
- Ducci, M. E. (2002). Área urbana de Santiago 1991-2000: expansión de la industria y la vivienda. *EURE (Santiago)*, 28(85), 187-207.
- Engel, E., Fischer, R., y Galetovic, A. (2009). Renegociación de concesiones en Chile. Estudios Públicos.
- Ferrando, F. (2008). Santiago de Chile: antecedentes demográficos, expansión urbana y conflictos. *Revista de Urbanismo*, (18).

- Figueroa, O. (1990). La desregulación del transporte colectivo en Santiago: balance de diez años.
- Figueroa, O., & Orellana, A. (2007). Transantiago: gobernabilidad institucionalidad. *EURE (Santiago)*, 33(100), 165-171.
- Figueroa, O. (2005). Transporte urbano y globalización: Políticas y efectos en América Latina. *EURE (Santiago)*, 31(94), 41-53.
- Friedmann, J. (1986). The world city hypothesis. *Development and change*, 17(1), 69-83.
- Friedmann, J. (1995). Where we stand: a decade of world city research. *World cities in a world system*, 21-47.
- Fuentes, B. F. A., & Hernández, I. A. S. La Producción del Espacio Urbano en la Ciudad Global.
- Fuentes, L., & Pezoa, M. (2018). Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992-2012. Entre la explosión y la implosión de lo metropolitano. *Revista de geografía Norte Grande*, (70), 131-151.
- Gobierno Regional. Recuperado de <https://www.gobiernosantiago.cl/que-es-el-gobierno-regional>
- Guimarães, R. P. (2003). *Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa* (Vol. 67). United Nations Publications.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la. *Ciudad de México: Mc Graw Hill*.
- Healey, P, Cars, G., Madanipour, A., De Magelhaes, C. (2002). Transforming governance, insitutionalist analysis and institutional capacity En G. Cars, P Healey, A. Madanipour, C. De Magelhaes (Eds.) *Urban governance, institutional capacity and social milieux* (pp. 6- 28). Aldershot: Ashgate.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2010). Metodología de la. *Ciudad de México: Mc Graw Hill*.
- Heinrichs, D; Nuissil, H y Rodriguez Seeger, C (2009). Dispersión urbana y nuevos desafíos para la gobernanza (metropolitana) en América Latina: el caso de Santiago de Chile. *EURE (Santiago)* [online]. 2009, vol.35, n.104 Disponible en: <[https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612009000100002&lng=es&nrm=iso](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612009000100002&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0250-7161. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000100002>.
- Holuigue, C. (2011). Institucionalidad y transporte público urbano: Santiago de Chile y Medellín, Colombia. Innovación ambiental de servicios urbanos y de infraestructura: hacia una economía baja en carbono.
- Hurtado, A., Torres, A., & Miranda, L. (2011). El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?. *Territorios*, 2(25), 95-120. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/1846>
- Instituto Nacional de Estadísticas (Chile). (2002). *Censo 2002 resultados* (Vol. 1). INE.
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472.
- Jouve, B (2005). *Cuestiones sobre gobernanza urbana*. Barcelona. Fundacion Carles Pi I Subyer.

Ley 18872 del 28 de enero de 1989. Recuperado de <https://www.metro.cl/corporativo/marco-normativo>

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. *Trabajo realizado bajo un mandato del NCCR Norte-Sur. Proyecto Gobernanza (IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo, Ginebra)*.

Ministerio de desarrollo social. Recuperado de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/mision>

Ministerio de medio ambiente. Recuperado de <http://portal.mma.gob.cl/estructura/>

Ministerio de obras públicas. Recuperado de <https://www.mop.cl/acercadelmop/Paginas/default.aspx>

Ministerio de Transporte y telecomunicaciones. Recuperado de <https://www.mtt.gob.cl/resenainstitucional>

Ministerio de vivienda y urbanismo. Recuperado de [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070212172123.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070212172123.aspx)

Monzón, A. (2005). Gestión del transporte metropolitano. *Gobernar las metrópolis*, 519(75), 409.

Motte, A. (1996). The institutional relations of plan-making. En P Healey , A. Khakee, A. Motte & B. Needham (Eds.) *Making strategic spatial plans: innovation in Europe* (pp. 231-254). London: UCL Press.

Moulaert, F., Rodriguez, A., & Swyngedouw, E. (2003). *The globalized city: economic restructuring and social polarization in European cities*. Oxford University Press.

Muevete Santiago. Recuperado de <http://www.colectivomuevete.org/>

Muller, B. (2004). Gobernabilidad metropolitana y cooperación público–privada. *Santiago: Cepal*.

Municipalidad de providencia. Recuperado de <http://www.providencia.cl/municipalidad/unidades-municipales/direccion-de-transito>

Lefèvre, C. (1998), Metropolitan government and government in western countries: a critical review, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 21, n° 4, pp. 9-25 (S. Belligni, 2009).

Lefèvre, C. (1999, March). Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000. In *From functional to political legitimacy. Paper presentado en International Forum on Metropolization. Santa Cruz, Bolivia*.

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. *Gobernar las metrópolis*, 195-261.

Lefèvre, C. (2009b), Les partenariats stratégiques dans les métropoles européennes: analyse comparée de Londres, Madrid et Turin, Paris, Caisse des Dépôts.

Lefèvre, C. (2010). ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas/Ungovernable Metropolis? *European Experiences. Política y sociedad*, 47(3), 131.

Orellana, A. (2007). La gobernabilidad metropolitana: nuevos escenarios para el desarrollo urbano y territorial del área metropolitana de Santiago. En C. De Mattos & R. Hidalgo (Eds.), Santiago de Chile: movilidad espacial y reconfiguración metropolitana (pp. 189- 206). Santiago: GEOlibros 8, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. *Antipode*, 34(3), 380-404.

Perrozzi, A. (2016). Entre la gobernabilidad metropolitana y la acumulación de poder: efectos institucionales y territoriales de la tensión política en el Área Metropolitana de Caracas. *Santiago. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales*.

Ponce Valverde, Figueroa, and Figueroa, Oscar. *Un Nuevo Escenario De Transporte : Las Periferias De Santiago : Estudio De Caso: Colina*. Santiago, Chile, 2008. Print.

Salas, V., Hernández, D., Pastén, W., y Poblete, P. (2009). Mercado de la publicidad en Chile. Working Paper Series Boletín de Estudios Sectoriales.

Salet, W. y Gualini (2007), Framing strategic urban projects: learning from current experiences in European Urban Regions, Oxon, Routledge

Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos metodológicos. *Eure (Santiago)*, 24(71), 5-25.

Sharpe, L. I., 1995: The Future of Metropolitan Government. *The Government of World Cities: The Future of the Metro Model*, 11-31.

Sorbets, C. (1983). Le pouvoir d'agglomération: projections centrales et écran local. *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation, CERVL, Paris: Pédone*.

Ramírez, P., Minay, S., y Skoknic, F. (2007, 4 de noviembre). El recorte Que mató al Transantiago. Consultado el 10 de octubre de, 2016, -Recuperado de <http://ciperchile.cl/2007/11/04/elrecorte-que-mato-al-transantiago/>

Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL.

Rodríguez, C. & Figueroa, O. (2005, octubre). *Redes e infraestructura de transporte en la conformación de la nueva área metropolitana de Santiago*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y urbano (CLATPU), Lima, Perú).

Unidad Operativa de control del tránsito. Recuperado de <http://mtt.gob.cl/pyd/uoct>

Wahr R., Orellana Ossandón, and Pontificia Universidad Católica De Chile. Instituto De Estudios Urbanos Y Territoriales. *Improvisación Del Estado : Hacia Una Gobernanza Para La Integración Entre La Planificación Urbana Y La Movilidad : Caso De Análisis : Pieza Urbana De Estación Central*. 2017. Print

## ANEXO 1

### ENTREVISTA MODELO DE GESTION EL TRANSPORTE PUBLICO EN EL AREA METROPOLITANA DE SANTIAGO (AMS)

Actores (participación, cultura y relaciones)

1. Actualmente el sistema de transporte RED (Red Metropolitana de Movilidad) considera la vinculación de 32 comunas que forman parte de Santiago, más Puente Alto y San Bernardo, a través de un sistema integrado fisca y tarifariamente, conformado por buses de 6 empresas, metro de Santiago y Metro Tren de Nos, piensa usted que esto es adecuado o deben adicionarse nuevas áreas para la prestación del servicio del transporte público? ¿Cuáles serían esas nuevas áreas?
2. El modelo de gestión de transporte público del AMS actualmente se encuentra centralizado en su planificación en el nivel nacional a través del ministerio de transporte. ¿Qué opinión le merece este tipo organización centralizada? ¿Qué fortalezas encuentra en este tipo de organización? ¿Qué debilidades encuentra?
3. El proceso de expansión urbana del AMS ha generado la vinculación de nuevas áreas funcionales, entre estas la comuna de Colina, Lampa y Paine ¿Con base en este nuevo escenario, cree usted que es necesario replantear el modelo actual del transporte público e integrarlo en una nueva autoridad? ¿Qué ventajas o desventajas encontraría con este nuevo arreglo institucional?
4. Basados en el escenario anterior, donde se incluirían otras comunas dentro de la cobertura en el modelo de transporte, ¿qué actores públicos, privados y de la sociedad civil cree usted que deberían incluirse en la planificación del transporte?

Participación (recursos, autoridad, competencias y legitimidad)

5. Respecto a la participación en la toma de decisiones y los planes y proyectos, considera usted que cuenta con los recursos, autoridad, competencias y legitimidad necesarios para intervenir en la planeación del servicio?
6. Con la nueva ley que promueve el fortalecimiento de la regionalización y da mayores competencias, recurso y personalidad jurídica a los gobiernos regionales ¿Cree usted que se garantizaría la integración territorial de las 48 comunas en la prestación del servicio de transporte público?.

Cultura (comportamiento, presunciones y potencial actuación)

7. Cree usted que la manera en que se estructura su participación y la de los demás actores del transporte, tiene que ver con un aspecto cultural de organización de Santiago. ¿Cuáles son los principales problemas de seguir con este modelo? ¿Cuáles son las principales ventajas del mismo?

Relaciones (Arreglos institucionales, cooperación, gestión de conflictos)

8. Frente a los otros actores presentes en la gestión de transporte público, existe cooperación frente a los conflictos?. Se presenta dificultad en el desarrollo de esta cooperación? ¿Existen mecanismos? ¿No necesarios?
9. En el pasado cuando la operación y planeación del servicio de transporte público ha pasado del control público al de los empresarios de transporte, se ha generado efectos en la accesibilidad de los habitantes a la ciudad. ¿Se puede evidenciar este fenómeno aún en Santiago? ¿Cómo se puede evidenciar? ¿Por qué esta situación ha condicionado el aumento de cobertura hacia sectores de la periferia, específicamente en el caso de Colina?

#### Instituciones (Reglas formales e informales, planes y normas no escritas)

10. Actualmente (aquí se agregaría la institución) cuenta con funciones de (depende de la institución), cree usted que existe superposición de funciones en su institución con otras instituciones que intervienen en el sistema de transporte público? ¿Qué ventajas o desventajas presenta este ordenamiento institucional?
11. Desde 1990, el estado busca retomar su papel activo en el transporte, cambiando el cuadro normativo y legal, introduciendo procesos de licitación de rutas, sin embargo han quedado pendientes tareas respecto al manejo de externalidades y mejora en la calidad del servicio (falta de infraestructura e integración física y tarifaria). Se habla sobre una falta de coordinación institucional, seguimiento del proceso y asignación de responsabilidades. ¿Cómo piensa que se podrían afrontar estas externalidades, principalmente en la atención de sectores de la periferia y la integración de nuevas áreas como en el Caso de Colina?.
12. Con la creación del PTUS (Plan de Transporte Urbano de Santiago) en el año 2000, se busca trabajar en tres aspectos: otorgamiento de prioridad al transporte público, uso racional del automóvil y desarrollo del transporte no motorizado. ¿Qué opina del avance en estas materias? ¿Qué fortalezas y debilidades presenta el plan? ¿Qué mejoras institucionales se deben adelantar para seguir avanzando en este plan?
13. Los problemas de Transantiago que limitan su gestión, se originan en aspectos relacionados con la organización institucional y gobernabilidad. ¿Cómo cree usted que se podría remediar esta situación frente al modelo actual del transporte público?

#### Proceso de toma de decisiones (Mecanismos de interacción social y coordinación, estructura en la toma de decisiones, vinculación de otros actores en la toma de decisiones).

14. Existen mecanismos de coordinación y cooperación entre los diferentes actores que intervienen en el sistema de transporte público?. Como es la estructura formal para la toma de decisiones? Se considera la participación y las opiniones de actores de la sociedad civil y la academia en todos los proyectos?.

15. Actualmente se habla sobre la desconexión entre el crecimiento de la ciudad y la asignación de responsabilidades en la atención pública. ¿Cuál sería la alternativa viable desde el punto de vista del proceso de toma de decisiones, a implementar a mediano y corto plazo, para mejorar esta situación?
16. Las nuevas políticas de fortalecimiento del transporte público, con la implementación de nuevas líneas de metro y la mejora de los servicios de Transantiago, han permitido mejorar el servicio en varias comunas del AMS. Sin embargo, frente a los fenómenos presentes en la ciudad (expansión, dispersión, policentralización y fragmentación) que políticas adicionales en la materia debieran ser implementadas?