



TRABAJO DE GRADO

Magíster en Políticas Públicas y Gobernanza Territorial

“La Descentralización del Poder. El Caso de la Gobernanza del Sistema de Transporte Público en La Conurbación La Serena – Coquimbo”

Estudiante: Carlos Sáez Abarzúa, carlos.saez.1980@gmail.com

Profesor Guía: Andrés Vallone

La Serena, 5 de abril de 2021

RESUMEN

Este trabajo consistió en determinar la red de relaciones e interacciones existentes entre los actores y sus efectos en la gobernanza del transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo, para lo cual se procedió a identificar a los actores y sus relaciones, analizar el marco institucional y legal, y evaluar los efectos de las relaciones e interacciones sobre la actual y futura gobernanza del transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo. Cabe destacar que el trabajo fue elaborado considerando una metodología participativa que incluyó entrevistas con informantes y expertos del sector público, privado, sociedad civil y academia.

El actual modelo de transporte público basa su funcionamiento en relación con el incentivo privado, con una entidad pública (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones) administrando el sistema de manera centralizada y jerárquica, el cual adolece de atribuciones legales para exigir y controlar a los operadores, dejando en un segundo plano el interés de los usuarios. Los servicios públicos que actúan en la Conurbación lo hacen de manera fragmentada persiguiendo sus propios objetivos y metas, sin mayor integración. Producto de lo anterior, existe unanimidad entre los expertos de la necesidad de contar con una nueva gobernanza para la conurbación, a partir de la creación de un organismo de carácter político técnico, el cual tenga competencia en la regulación, planificación, gestión, fiscalización y control del transporte público, con poder de decisión y patrimonio propio.

La implementación de un nuevo proceso de gobernanza debe considerar el cumplimiento de las expectativas de la comunidad; el desbalance que puede provocar en la región la creación de un organismo que concentre inversión en desmedro del resto de las comunas; conflictos de poder entre el centro y la región o el nivel local, que pueden condicionar la instalación del nuevo organismo; claridad en cuanto a roles, funciones y atribuciones, a modo de no duplicar esfuerzos y evitar conflictos; considerar en el proceso de implementación la gran atomización que presenta la estructura organizacional de los gremios y la débil estructura representativa de las organizaciones de la sociedad civil. Y una consideración de contexto que implica la permanencia de una cultura de hacer, establecida en la actual gobernanza, con prácticas y formas de relacionarse que dificulten la instalación del nuevo proceso.

A partir de estos resultados el estudio establece una línea de base de la gobernanza del sistema de transporte público, abriendo variadas oportunidades para continuar profundizando estos temas, en el ámbito de la constitución de Áreas Metropolitanas; sistemas de transportes sustentables; transferencia de competencias desde las escalas nacional a la regional y local; promoción y fomento de la participación ciudadana; análisis de instrumentos de gestión de transporte público; como también, sirviendo de insumo para próximos ejercicios de gestión, planificación y futuras licitaciones; y modelo para otras entidades urbanas nacionales que se encuentren en el mismo proceso.

INDICE

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA.....	6
2. MARCO TEÓRICO	8
2.1 Proceso de Descentralización.....	8
2.2 Gobernanza	9
2.3 Gobernanza del Transporte Público	12
3. OBJETIVOS.....	14
3.1 Objetivo General	14
3.2 Objetivos Específicos	14
4. METODOLOGIA.....	15
5.- IDENTIFICACIÓN DE ACTORES	18
5.1.- Descripción del Sistema de Transporte Público de La Conurbación	18
5.1.1.- Descripción territorial de la Conurbación La Serena – Coquimbo:	18
5.1.2.- Descripción del Sistema de Transporte Público de la Conurbación:	19
5.1.3.- Actores relevantes del sistema actual:	20
5.1.4.- Descripción general de la normativa vigente en la Conurbación.....	23
5.2.- Identificación de Actores del Sistema de Transporte Público.....	23
5.2.1.- Identificación de los actores	23
5.2.2.- Niveles de poder de los actores	27
5.2.3.- Relaciones predominantes entre actores	29
5.2.4.- Análisis de casos relaciones entre actores.....	31
5.3.- Identificación de Actores del Sistema Multinivel.....	34
5.3.1.- Tipo de interacciones entre actores públicos del multinivel	37
5.4.- Análisis de Casos, Relaciones Entre Actores	40
5.4.1.- Programa “Renueva tu colectivo”	41
5.4.2.- Fondo de Apoyo Regional (FAR) de inversión.	44
6. INSTITUCIONALIDAD, NORMATIVA Y POLITICAS DE TRANSPORTE PÚBLICO	48
6.1. Identificación de Programas de Transporte Público.....	48
6.2. Caracterización de la Institucionalidad y Normativa Vigente	55

6.2.1. Institucionalidad del Transporte Público:	55
6.2.2 Normativa Vigente del Transporte Público:	59
6.2.3 Políticas Públicas e Instrumentos de Planificación Nacional, Regional y Comunal	62
6.3. Análisis de las Relaciones Informales	65
7.- EVALUACIÓN DE LAS RELACIONES E INTERACCIONES DE ACTORES SOBRE LA ACTUAL Y FUTURA GOBERNANZA DEL TRANSPORTE PÚBLICO	70
7.1.- El Foco del Actual Sistema de Transporte Público de la Conurbación	71
7.2.- El Rol de la Institucionalidad Pública en el Transporte Público de la Conurbación.....	75
7.3.- Una Nueva Gobernanza para el Transporte Público de la Conurbación	80
7.4.- Dificultades, Beneficios y Aspectos Claves en la Implementación de la Nueva Gobernanza del Transporte Público para la Conurbación.....	86
8.- CONCLUSIONES	94
9.REFERENCIAS.....	97
10.- ANEXOS	103
ANEXO A.- DISEÑO DE ENTREVISTA IDENTIFICACIÓN DE ACTORES, INFORMANTES	103
ANEXO B.- DISEÑO ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA, EXPERTOS	104

INDICE DE TABLAS

<i>TABLA 1. SECTOR PÚBLICO: 29 SERVICIOS</i>	24
<i>TABLA 2. SECTOR PRIVADO: 22 ACTORES Y GREMIOS</i>	25
<i>TABLA 3. SECTRO SOCIEDAD CIVIL, 10 ORGANIZACIONES</i>	26
<i>TABLA 4. SECTRO ACADEMIA, 6 INSTITUCIONES</i>	26
<i>TABLA 5. RELACIONES DE COORDINACIÓN Y TRABAJO CONJUNTO</i>	31
<i>TABLA 6. RELACIONES DÉBILES CON POCA O CASI NULA COORDINACIÓN</i>	32
<i>TABLA 7. RELACIONES DE CONFLICTO</i>	33
<i>TABLA 8. CLASIFICACIÓN MULTINIVEL, SECTOR PÚBLICO</i>	35
<i>TABLA 9. TIPOLOGIA DE INTERACCIONES ENTRE ACTORES DEL SERVICIO PÚBLICO</i>	38

<i>TABLA 10. PROGRAMAS DE TRANSPORTE PÚBLICO</i>	48
<i>TABLA 11. SERVICIOS PÚBLICO Y COMPETENCIAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO</i>	57
<i>TABLA 12. REGISTRO DE EXPERTOS ENTREVISTADOS</i>	70

INDICE DE FIGURAS

<i>FIGURA 1. ESQUEMA GENERAL DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CONURBACIÓN</i>	20
<i>FIGURA 2. COBERTURA GENERAL DE TRANSPORTE PÚBLICO MAYOR EN LA CONURBACION</i>	21
<i>FIGURA 3. COBERTURA GENERAL DEL TRANSPORTE PÚBLICO MENOR EN LA CONURBACIÓN</i>	22
<i>FIGURA 4. ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO Y ACTORES QUE INTERVIENEN EN UN SISTEMA DE NO LICITADO</i>	23
<i>FIGURA 5. NIVELES DE PODER INSTITUCIONAL (ANILLOS DE PODER, ALTO, MEDIO BAJO)</i>	27
<i>FIGURA 6. PREDOMINANCIA DE LAS RELACIONES ENTRE ACTORES</i>	30
<i>FIGURA 7. OPERATIVIDAD DEL PROGRAMA "RENUEVA TU COLECTIVO"</i>	42
<i>FIGURA 8. ESQUEMA DE INGRESO DE UNA INICIATIVA AL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES</i>	45
<i>FIGURA 9. SUBSIDIO TRANSPORTE PÚBLICO NACIONAL</i>	54
<i>FIGURA 10. ORGANIGRAMA DE LA SUBSECRETARIA DE TRANSPORTES</i>	56
<i>FIGURA 11. TIPO DE INSTITUCIONES EN EL MARCO DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO</i>	66

1. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

En Chile más del 87% de la población vive en localidades urbanas (INE, 2017) y aproximadamente el 63% de ellos vive en las ocho aglomeraciones urbanas con poblaciones mayores a 250.000 habitantes, consideradas Áreas Metropolitanas, dentro de la cual se encuentra la Conurbación La Serena – Coquimbo, con 448.784 habitantes (estimaciones censo 2017). En este escenario de crecimiento demográfico la expansión de la actividad y el alcance de las problemáticas urbanas exceden los límites administrativos y configuran dinámicas metropolitanas que desafían las estructuras existentes de gobernanza y la arquitectura institucional diseñada para gestionar las ciudades y sus procesos (CEPAL, 2018).

En este sentido el transporte público ha dejado de ser una cuestión de ingeniería e incluso de financiación, para convertirse irremediamente en un reto administrativo y político para los gobiernos locales, como una prueba de su capacidad de promover cambios en la prestación de servicios de transporte y en el comportamiento de los usuarios. Dicho de otra manera, el funcionamiento y reorganización de los sistemas de transporte urbano, sean individuales o masivos, públicos o privados, dependen de manera creciente de la gobernanza urbana (Davila, 2012).

Por tanto, el sistema de transporte público se erige como un sector estratégico para el funcionamiento de un Área Metropolitana en formación, como es el caso de la Conurbación La Serena – Coquimbo, más aún cuando en la actualidad no posee regulación formal por parte de la autoridad, más bien su funcionamiento lo hace a partir de una estructura de relaciones e interrelaciones, formales e informales, y en distintas escalas jurisdiccionales (nacional, regional y local), en donde por lo general son mutuamente dependientes, y que hasta ahora han logrado mantener un sistema operando con relativa normalidad, pero con cuestionamientos en calidad y cobertura. A su vez, estos diferentes niveles de gobierno que intervienen en el sistema de transporte público, no necesariamente coordinan sus políticas, ya que las diferencias de escala impulsan diferentes perspectivas y objetivos generando una gobernanza multinivel con problemas y prácticas que resuenan en la provisión del servicio de transporte público (Veeneman, 2018).

Actualmente, en la Conurbación distinguimos una serie de instituciones y actores con poder de decisión sobre el territorio. Así, los municipios, encargados de ordenanzas, planes reguladores y estudios de carácter local; seremías, que además deben seguir los lineamientos que vienen de nivel central; gobierno regional que asignan recursos importantes y organismos del nivel central (ministerios) que manejan buena parte de los recursos que se invierten en la conurbación. A ellos se suman actores privados, ya sean comunidad organizada, gremios de transporte, empresas y desarrolladores inmobiliarios, los cuales tienen intereses sobre el territorio, muchas veces contrapuestos. Al respecto, colectiveros y empresarios proveedores de servicios de transporte urbano se agrupan y buscan influir en temas como la regulación del servicio o el acceso a calles centrales y libre tránsito por el sistema vial (Rabi, 2018). Todos estos actores interactúan con débiles niveles

de coordinación interinstitucional y mucho menor complementariedad, además de evidentes conflictos de poder que restan efectividad a la acción gubernamental.

Desde el punto de vista del territorio de la conurbación, la acción pública incluye al nivel nacional, regional y local, muchas veces estos dos últimos en contraposición al nivel nacional, a partir de un creciente proceso de descentralización que involucra requerimientos desde la región, de mayores competencias¹ y atribuciones, y junto con ello recursos para ejercer la demanda ciudadana de un mejor transporte público. Esta acción pública se caracteriza mediante dinámicas horizontales que involucran la movilización de actores locales, la creación de coaliciones y conflictos entre ellos, que trascienden los límites de las políticas públicas sectoriales desarrolladas por los Estados.

Actualmente no existen estudios reconocidos que indiquen de qué forma ocurrirán estos procesos de instalación de gobernanzas en el sistema de transporte público, especialmente de Áreas Metropolitanas del país. En este sentido, el gobierno trabaja en la dictación de reglamentos² que establecerán procedimientos y mayor claridad de lo referido en la ley 21.074 de fortalecimiento de la regionalización, y en lo específico a la gestión del Área Metropolitana y la gestión del transporte (art. 69, letra e). En tal sentido Valenzuela (2017), nos indica que se requiere conocer las capacidades de los territorios para asumir estas competencias, donde serán piezas activas fundamentales tres líneas de acción: gobernabilidad política, planificación vinculante e integrada y gestión de los servicios claves. Sin embargo para iniciar un proceso tan ambicioso como este se requiere conocer en profundidad las dinámicas internas y externas de relacionamiento que configuran el actual Sistema de Transporte Público de la Conurbación.

Este trabajo pretende identificar las relaciones existentes entre los actores que constituyen la gobernanza del Sistema de Transporte Público de la Conurbación, y que probablemente determinará la forma en que actualmente opera, bajo un marco de desregulación y de centralización de la acción pública, en donde el resultado de estas relaciones o interacciones definirán el tipo de gobernanza del sistema de transporte público, elemento base para elaborar políticas públicas más pertinentes, coherentes y efectivas a la realidad territorial de la Conurbación La Serena – Coquimbo. La realización del mismo establecerá un punto de inicio del sistema de transporte público, como sector y en su dinámica territorial, que servirá de insumos para próximos ejercicios de gestión, planificación y futuras licitaciones; como también de modelo para otras entidades urbanas nacionales que llevarán a cabo el mismo proceso.

¹ Competencia es “la medida de poder público entregado por la ley al órgano y también como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a cada órgano y que está obligado a ejercitar”.

² Ley 21074, artículo 104 bis. “Un reglamento emitido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública... (y suscrito por otros ministerios), fijará, principalmente, los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas, singularizando y especificando los requerimientos de espacio territorial, utilización conjunta de infraestructura, servicios y equipamiento”.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Proceso de Descentralización

Las reformas de descentralización se han extendido por todo el mundo, cambiando décadas de política centralizada y prácticas económicas, en donde un número importante de países están experimentando con la descentralización, vista como una solución para muchos tipos de problemas y prestaciones de servicios sociales, tal es el caso de los sistemas de transporte público, los cuales requieren de una mirada local para avanzar a su mejoramiento y optimización (Falleti, 2005).

En este trabajo nos centraremos en la descentralización del aparato gubernamental. En este sentido la apuesta por mayor descentralización descansa en el supuesto de que existen formas de organizar el Estado y la administración pública que permitan desconcentrar territorialmente elementos críticos para el desarrollo. Por lo tanto, la descentralización se refiere al traspaso de competencias, autoridad, o recursos desde el nivel central de gobierno hacia los niveles regionales o locales, y puede llevarse a cabo en su dimensión política, administrativa o fiscal (Szmulewicz-Marcial, 2018). La descentralización puede ser entendida como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad entre los sectores privado, social y público (Finot P., 2001).

La descentralización aumenta los niveles de eficiencia regionales y permite resolver problemáticas en el nivel subnacional, como por ejemplo el transporte público, debido a la mejora de las burocracias locales y estatales originada por el traspaso de competencias y el aumento de las capacidades organizativas subnacionales. No obstante, el traspaso de competencias debe ir acompañado de una transferencia de fondos, puesto que, en ausencia de fondos, esta reforma puede disminuir la autonomía de funcionarios subnacionales y con ello aumentando la deuda de prestación de servicios sociales públicos (Falleti, op cit). Existen otros aspectos del proceso que deben ser considerados cuando los gobiernos centrales muestran carencias notorias para proveer servicios sociales de manera equitativa y eficiente, los gobiernos locales, empresas y organizaciones no gubernamentales tendrían que necesariamente jugar un rol más activo. En este sentido, al existir un mayor empoderamiento y con ello conformar una masa crítica profesional y ciudadana que impulse estos procesos, implican asumir mayores competencias para su implementación (Chile Descentralizado, 2017).

En Chile la comunicación de la descentralización ha sido particularmente voluntarista y prospectiva, antes que ser un verdadero elemento del esquema político programático (Orellana Arriagada, 2011), reduciéndose a una mera transferencia de recursos acotados (Valenzuela-Van Treek & Toledo-Alarcón, 2017), confundiendo descentralización con la desconcentración (Boisier 1990; Montecinos, 2005; Mardones, 2008). Mientras que los procesos descentralizadores que se hicieron hegemónicos en Sudamérica, en los noventa (Finot, op cit), incluyendo países tradicionalmente centralizados como Perú, Bolivia, Uruguay y Colombia, en los cuales se consolida tanto el poder municipal como el intermedio

regional (Rosales, 2011). En Chile este proceso se genera de forma tardía (Valenzuela, op cit). Recién en las últimas décadas a través de distintas reformas legales, se consolida en Chile un modelo dual incremental de descentralización-poder en las agencias desconcentradas³, y baja autonomía regional que va lentamente asumiendo nuevas funciones.

Por otro lado, Valenzuela op cit expone el escenario clave propuesto por la “Comisión para la Descentralización”, el cual fue simplificar y concentrar la gobernanza subnacional, evitando duplicidad o excesiva yuxtaposición de niveles de gobierno. En este sentido se aprobó que el ejecutivo regional electo asumiera competencias esenciales de todo macro gobierno metropolitano: transporte público, medio ambiente, vías estructurantes, parques intermunicipales, disposición final de la basura, competitividad, entre otras. De tal manera se evitaba la creación de una alcaldía mayor o intercomunalidad yuxtapuesta sobre un Gobierno Regional con débiles competencias.

En consecuencia, la descentralización tanto en el nivel regional como local es un desafío continuo, por lo que otorgar a los gobiernos regionales las atribuciones y competencias para la gestión y administración de las áreas metropolitanas es consecuente y paso previo para abordar la tarea de ordenar el transporte público. De igual forma requerirá de un esfuerzo conjunto de los actores del territorio, una activa coordinación intergubernamental, y traspaso de recursos desde el nivel central que le permitan dar sustentabilidad al sistema de transportes, lo cual contribuirá en el tiempo a consolidar una efectiva descentralización.

2.2 Gobernanza

La gobernanza surge como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la elaboración de las políticas públicas (Zurbruggen, 2011), aunque estamos ante un concepto mucho más complejo existiendo múltiples definiciones del mismo (Mayntz, 2001), cabe destacar que el concepto de gobernanza ha estado en el centro de las preocupaciones de la actividad gubernamental durante las últimas décadas (Zurbruggen, op cit). En este sentido hablamos de gobernanza como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos, concepto que presenta tres características fundamentales, i) aceptación de la complejidad como elemento intrínseco al proceso político; ii) sistema de gobierno en red, incorporando una pluralidad de actores públicos y privados en el proceso de toma de decisiones; iii) nueva posición de los poderes públicos en los procesos de gobierno, caracterizada por una mayor colaboración con actores privados, la adopción de nuevas funciones públicas y el empleo de nuevos instrumentos de gobierno (Subirats,

³ Consiste en fortalecer la delegación central con su propio representante en las regiones, adicional a los delegados presidenciales, que tendrán como una de sus funciones coordinar a los CORECIVYT (representación regional de los COMICIVYT).

2010). También la gobernanza se clasifica de acuerdo con su objeto de estudio. La primera dimensión -politics o política- se enfoca en el mapa de actores y sus relaciones de poder. En la segunda -policy o dimensión normativa- tiene lugar la existencia y flexibilidad de los instrumentos jurídicos, las sanciones, las regulaciones. La tercera dimensión -polity o institucional- da cuenta de las jerarquías, el poder y el diseño institucional. (Treib et al., 2007).

Existen distintas formas de abordar la gobernanza, por un lado, encontramos la gobernanza de redes, que es una forma de organización que reconoce la complejidad, la heterogeneidad y la multiplicidad de los elementos que participan en los distintos procesos de decisión en torno a un asunto-territorio determinado, en donde los distintos niveles de gobiernos asumen un rol de facilitador o activador, basado en una mayor participación de actores (Castillo de Mesa, 2019). Este tipo de gobernanza incrementa la relevancia de la confianza, la reciprocidad y el intercambio eficaz de información entre los actores (Mu & Jong, 2016). También es posible abordar la gobernanza desde un punto de vista territorial, la gobernanza territorial es una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio, resaltando este último concepto el cual pretende una visión territorial compartida, para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles de la administración pública (Dasí, 2008). Asimismo tenemos la gobernanza informal, que se concibe como una gobernanza socialmente practicada, en la que los mecanismos sociales como el poder, la confianza, la simpatía y el ejercicio de la influencia se consideran instrumentos primarios de control, que se basa en la integración voluntaria, que predice al menos cierto grado de familiaridad entre los actores (Glückler, 2019). Por último, es posible analizar la gobernanza según el nivel jerárquico de poder, la gobernanza multinivel, es el sistema de negociación continua entre gobiernos instalados en varios niveles territoriales, supranacional, nacional, regional y local (Hooghe & Marks, 2003). Dada la relevancia para este trabajo del concepto de gobernanza multinivel lo trataremos en mayor profundidad.

La premisa clave de la teoría de la gobernanza multinivel es que el nivel de gobierno nacional no es necesariamente la unidad dominante en la formulación de políticas (Veeneman & Mulley, 2018), compartiendo en lugar de monopolizar decisiones sobre amplias áreas competenciales (Subirtas, op cit), constituyéndose como alternativa al gobierno jerárquico (Hooghe y Marks, op cit). En esta misma lógica la elaboración y aplicación de políticas muchas veces no están claramente definidas en relación con un único nivel de gobierno y que, en la práctica, todos los niveles de gobierno tratan con organismos encargados de tareas específicas (organismos o entidades no gubernamentales creados para una tarea concreta). Por consiguiente, diferentes gobiernos en un área operan en varias escalas de jurisdicciones y sus acciones en un campo de política específico son generalmente mutuamente dependientes. Estos diferentes niveles de gobierno no necesariamente coordinan sus políticas, ya que las diferencias de escala impulsan diferentes perspectivas y objetivos (Veeneman & Mulley op cit).

Por otro lado, Hooghe & Marks op cit, enfatizan y promueven un "cambio" hacia la gobernanza multinivel, el cual debería ser concebido como un desarrollo incremental gradual en el que las instituciones aún juegan un papel determinante en gobernar, así como la gobernanza multinivel no debería ser visto como una alternativa sino más bien como un complemento a las relaciones intergubernamentales definidas en un reglamento marco de referencia. En concordancia con este planteamiento, la teoría de la gobernanza multinivel reconoce dos tipos, por un lado, tipo 1, describe jurisdicciones en un número limitado de niveles (territoriales). Estas jurisdicciones son: internacional, nacional, regional, meso, local; de propósito general, es decir, agrupan varias funciones. Y el otro, tipo 2, compuesto por jurisdicciones especializadas y específicas (políticas o problemas sectoriales). También es importante hacer notar que su principal costo radica en la coordinación de múltiples jurisdicciones, y en la medida que aumenta el número de instituciones el riesgo de descoordinación aumenta (Hooghe & Marks op cit) y desde el punto de vista del territorio como marco de acción para la implementación de políticas públicas, la sectorización y territorialización (asimilables al multinivel tipo 2 y 1 respectivamente), nos permite realizar un análisis sistémico de los vínculos entre la gobernanza territorial, que corresponde principalmente a formas horizontales, y la gobernanza sectorial, que corresponde principalmente a formas verticales de multinivel (Debrie & Raimbault, 2016). En este marco, se entiende el territorio como niveles de poder, convirtiéndolo en el ámbito donde la política entra en relación con los sujetos, los interpela y deja de restringirse a lo meramente geográfico, dejando de lado la noción tradicional de territorio con una funcionalidad espacial, y aislado de otros espacios.

Por lo tanto, los desafíos para gobernanza multinivel radican en tres tipos de retos sistemáticos: i) de coordinación intersectorial, interjurisdiccional e intergubernamental; ii) de capacidad de gestión y buen gobierno, también a nivel subnacional, iii) de las condiciones marco: elaboración de presupuestos, compras y calidad regulatoria, parte integral de la inversión exitosa. Junto a lo anterior, se debe comprender y gestionar de manera eficiente las relaciones de mutua dependencia entre niveles de gobierno; las reformas deben abordarse en forma multidimensional y comprehensiva; y vincular las reformas territorial, institucional y fiscal (OECD, 2017).

Enfocándonos en la discusión del proceso de descentralización que vive actualmente nuestro país, no puede concebirse solamente como un proceso administrativo o financiero que es conducido por el Estado y el Gobierno Nacional, sino, como un instrumento de gobernanza multinivel que demanda una activa presencia y participación cualificada de las comunidades, elites e instituciones regionales y locales, con miras a mejorar la acción de los diferentes niveles de gobierno. En este sentido, la descentralización del Estado y las políticas territoriales, en un marco de gobernanza multinivel, son fundamentales para aportar al desarrollo económico de los países por medio del incremento de la productividad y de las capacidades localizadas en el nivel local (Fundación Chile Descentralizado, op cit). Este multinivel ha operado permanentemente desde la verticalidad, ya que los gobiernos nacionales, o en algunos casos los gobiernos subnacionales o supranacionales, ponen en marcha políticas para el sector que constituyen un modo de regulación que les es propio,

desde un punto de vista sectorial, ante lo cual podemos percibir la jerarquía de un Estado unitario (Debie, op cit). Es importante relevar que el conjunto de lineamientos de política que deben converger son las políticas nacionales, las cuales deben coordinarse para adecuarse a los territorios, políticas territoriales o de lugar, inversión pública, políticas de desarrollo urbano y rural, y reformas de gobernanza multinivel (OCDE, op cit).

2.3 Gobernanza del Transporte Público

La gobernanza aplicada al transporte público corresponde a un conjunto de instituciones que dan a los actores un mandato (la capacidad de actuar) y financiamiento (los medios para actuar), y estructuran sus acciones hacia un sistema de transporte público, cuyo resultado esperado es lograr unos valores públicos concretos. Se centra en la dependencia dentro de los elementos de la gobernanza y la maduración de la gobernanza (Veeneman, 2018).

Generalmente la gobernanza del transporte público hace referencia a la relación cada vez más compleja de los procesos generales para la toma de decisiones en el ámbito del transporte (CEPAL, 2018), esta complejidad involucra la dirección y coordinación de actores interdependientes (por lo general colectivos), sobre la base de unos sistemas reguladores institucionalizados, la identificación de tres áreas distintas pero interrelacionadas: primera, un conjunto de leyes, prácticas y normas formales e informales; segunda, la red de actores que participan en la toma de decisiones; tercera, la formulación de políticas como parte de un modo de dirección política (Poku-Boansi & Marsden, 2018). Se considera que la gobernanza está formada por todas las actividades relacionadas con la dirección, incluidas las estructuras de colaboración y cooperación, y los procesos, y hace hincapié en un cambio hacia una gobernanza con un amplio conjunto de partes interesadas que participan en la planificación y el financiamiento de la infraestructura de transporte, de manera colaborativa (Öberg, 2016). Desde el nivel regional, la perspectiva territorial es más evidente, ya que la gobernanza del transporte público aborda la colaboración entre organizaciones públicas ubicadas en diferentes niveles verticales y horizontales en la estructura de gobierno, y también a la colaboración entre organizaciones públicas y privadas (Paulsson, 2017).

La experiencia de Londres (Inglaterra) se estructura en la integración de los distintos modos de transporte (buses, metro, bicicletas, etc.); jerarquía de una autoridad centralizada en el área metropolitana con poder para planificar (20 años) y desarrollar proyectos; transparencia y comunicación; estructura de gerencias con indicadores y metas; coordinación y generación de redes de múltiples estamentos para la acción en el territorio. Mientras que en Barcelona (España), la gobernanza se estructura a partir de un consejo metropolitano integrado por los alcaldes de la ciudad, que aborda temáticas propias de la escala de la metrópolis, como la planificación y gestión del transporte, generando iniciativas que incorporan la visión de los municipios. En este modelo de gobernanza lo relevante es la visión integrada, entendiendo las interacciones entre sistemas y situando la planificación del transporte en el contexto de otras decisiones que la determinan (ARUP international development, 2017).

En los casos analizados de la literatura, la gobernanza del transporte público requiere una fuerte participación y dependencia de los municipios (nivel local), a pesar de que la responsabilidad y la capacidad del transporte público, en términos estratégico, fiscal y operativo recaen en el nivel regional (Paulsson op cit). Desde la perspectiva local, se plantean instrumentos y canales de colaboración con los municipios (nivel local), mientras que es menor la señalación de la necesidad de abrir canales de diálogo con el Gobierno Central más allá de los existentes, esto puede explicarse por la adopción de enfoques participativos e integrados en torno a las políticas urbanas y en particular en el ámbito de la movilidad urbana, sin embargo, es necesario señalar que existe una alta fragmentación competencial que ocurre en algunos países, que actúan como limitaciones relevantes para avanzar hacia una gobernanza multinivel más colaborativa en este ámbito de política pública de transporte público (De Gregorio Hurtado, 2014).

En el caso de Colombia, la institución Área Metropolitana, como autoridad de transporte, ha contribuido para el logro de 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, aunque existen limitantes, la participación, financiamiento y alcances, así como la falta de capacidad técnica de los gobiernos locales y de endeudamiento para la ejecución de los proyectos (García, et al). Para otras áreas metropolitanas sudamericanas, se repiten los esfuerzos por reducir la fragmentación de funciones que ha dificultado los esfuerzos por reorganizar e integrar los servicios de transporte público, e introduce una lógica de servicio público, además de otorgar una estructura jerárquica multinivel, sin perder de vista la participación de actores de la sociedad civil, del cual carecía la gobernanza del transporte público (Poole Fuller, 2018).

Ante la falta de una gobernanza a nivel local no es posible definir quién resuelve problemas asociados al transporte público y movilidad a escala ciudad y por tanto es viable considerarlo como el principal problema estructural de las áreas metropolitanas en Chile (Hartmann, 2018). En este sentido, el modelo declarado de gobernanza del transporte público para Santiago (como ya sabemos con múltiples dificultades para su implementación), se basa en tres dimensiones, intersectorialidad, Inter territorialidad y una gestión público-privada, ratificándose la conveniencia de un mando centralizado en el área metropolitana, abarcando todos los aspectos de la gestión (Figuroa & Orellana, 2007). Para lograr abarcar estas tres dimensiones se requiere de una visión común entre los distintos actores del transporte público (público y privado), junto con una coordinación interinstitucional que se debe formalizar, y así no depender de la voluntad política de cada región (Rabi, 2018).

Una perspectiva interesante de la gobernanza del transporte público se refiere al poder de los distintos actores del sistema. El concepto de poder empresarial, se refiere a la influencia que ejercen los actores empresariales en el proceso político (Maillet & Carrasco, 2019), la cual se puede expresar de dos modos genéricos, uno, llamado poder instrumental, que consiste en la presión organizada de los actores económicos sobre la política; y el otro, conocido como poder estructural, se manifiesta a través del peso propiamente económico

de los actores empresariales, en particular el riesgo que detengan las inversiones en caso de preocupación por las políticas implementadas (Fairfield, 2015). El poder empresarial que ejercen los operadores (concesionario, empresas, gremios) juega un rol fundamental en que la autoridad política no pueda imponer sus preferencias en el proceso regulatorio. Por lo tanto, es interesante conocer cómo se gestan e inciden estos tipos de poder en la gobernanza del transporte público.

Considerando los enfoques y las definiciones antes descritas, el Estado juega un rol estelar en la política de transporte y la mediación disponible para actores nuevos y existentes (institucionales) operando a nivel subnacional, lo cual es crucial para el desarrollo de procesos más efectivos para la gobernanza del transporte. En este sentido se requiere, (i) una jerarquía de negociación y diálogo de los transportistas con el gobierno local (Conurbación), para una decisión más centralizada; (ii) planificación del sistema de manera conjunta, espacios de trabajo común; (iii) deben integrar la gobernanza del transporte urbano, los actores institucionales indicados y precisos, no solo vinculados al transporte sino también a temas de desarrollo territorial (Pemberton, 2000).

Por lo tanto, la gobernanza del transporte público debe abordarse desde la institucionalidad multinivel; reconociendo las estructuras de relaciones formales e informales; identificando la cultura local y el territorio donde se estructura el sistema de transporte público; con actores interrelacionados y coordinados; desde una jerarquía definida para la negociación y la gestión del sistema; la inclusión de los usuarios y abierto a la participación de actores del mundo privado, la sociedad civil y la academia.

3. OBJETIVOS

3.1 Objetivo General

Determinar la red de relaciones e interacciones existentes entre los actores y sus efectos en la gobernanza del transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo.

3.2 Objetivos Específicos

- i. Identificar a los actores y su red de relaciones e interacciones que definen el actual sistema de transporte público de la Conurbación La Serena - Coquimbo.
- ii. Analizar el marco institucional y legal del transporte público en la Conurbación La Serena – Coquimbo.
- iii. Evaluar los efectos de las relaciones e interacciones de los actores sobre la actual y futura gobernanza del transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo.

4. METODOLOGIA

El estudio es de carácter descriptivo de tipo cualitativo, en el cual se combinan el análisis proveniente de la información secundaria, de informes de análisis de programas públicos, consultas a informantes y entrevistas semiestructuradas, que facilitaron la tarea de identificar las relaciones entre los actores del sistema de transporte público de la Conurbación La Serena - Coquimbo.

Objetivo específico N°1: Identificar a los actores y su red de relaciones e interacciones que definen el actual sistema de transporte público de la Conurbación La Serena - Coquimbo.

1.- Descripción del sistema de transporte de la Conurbación La Serena – Coquimbo: Se realizó una recopilación de fuentes secundarias acerca de la estructura general del sistema de transporte de la Conurbación La Serena – Coquimbo, acompañado de cartografía y antecedentes relevantes de los actores, medios de transporte, cobertura, estructura de los sindicatos y empresas de transporte.

2.- Identificación de actores del sistema (global): Se realizó un análisis descriptivo de carácter cualitativo para identificar a los actores del sistema de transporte público, el cual se llevó a cabo a través de la metodología de “mapeo de actores” participativa, planteada por Pozo (2007), que ha sido aplicada en diversos estudios por Bonan (2017; 2010). Con este método se buscó no solo tener un listado de los diferentes actores que intervienen en un sistema determinado, sino conocer sus acciones y de los objetivos de su participación, ayudando a representar la realidad social que se analizó, comprenderla en su complejidad en términos de alianzas, conflictos y relaciones.

El proceso metodológico consiste en los siguientes pasos:

1. Propuesta inicial de clasificación de actores: De acuerdo a la teoría de la cuádruple Hélice (Bautista, 2015), se deben listar los actores institucionales, según la siguiente clasificación i) sector público, ii) sector privado, iii) sociedad civil, iv) academia.
2. Identificación de funciones y roles de cada actor: Reconocer las principales funciones de los actores sociales e institucionales en la propuesta de intervención y posibles alianzas entre ellos.
3. Análisis de actores: Realizar el análisis de los actores siguiendo las dos siguientes categorías planteadas: i) relaciones predominantes (afinidad y conflicto) y ii) niveles de poder (alto, medio, bajo).
4. Elaboración de la Matriz del Mapa de actores: Localizar a los actores según grado de poder (alto, medio bajo), y la posición de cada actor según la propuesta de intervención (a favor, indiferente, opuesto).
5. Reconocimiento de las relaciones sociales: identificar y analizar el tipo de relaciones que puede existir entre los diferentes actores identificados (Relaciones de fuerte colaboración y coordinación; débiles o puntuales; de conflicto).

Si bien la metodología de Pozo op cit, se encuentra contextualizada en un trabajo participativo, dada la contingencia sanitaria en la cual nos encontramos, nosotros la desarrollamos a través de una consulta a informantes⁴, a quienes se les solicitó identificar a los actores relevantes del sistema de transporte público de la Conurbación y categorizarlos a partir de un cuestionario de preguntas, resultados donde obtuvimos un panorama global de los actores que intervienen en el sistema de transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo, sus relaciones predominantes y niveles de poder.

3.- Identificación de actores del sistema multinivel (público): Para complementar el análisis anterior, se procedió a clasificar a los actores de la institucionalidad pública de acuerdo con la perspectiva del multinivel (nacional, regional y local), competencias y roles en el sistema de transporte público, identificando el tipo de institución pública, esto es, tipo 1, los niveles de gobierno responsables para muchas áreas políticas diferentes y tipo 2, instituciones que tienen un solo propósito en su responsabilidad (Hooghe y Marks, op cit), profundizando en la tipología de relaciones entre instituciones del multinivel.

4.- Análisis de casos relaciones entre actores: Para conocer las relaciones e interacciones de acuerdo con la gobernanza multinivel, se realizará a partir de información secundaria de programas gubernamentales como es el caso de, i) programa “renueva tu colectivo”, de aplicación regional, es un programa específico de renovación de flota de vehículos de taxis colectivos, reglamentado desde el nivel central (Ministerio de Transportes) cuya administración es regional (Gobierno Regional y SEREMI de Transportes); y ii) Fondo de Apoyo Regional (FAR) de inversión, de utilización abierta, que implica la asignación de recursos administrados por el gobierno regional para proyectos de infraestructura y equipamiento de transporte, postulados en el marco del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Casos que nos ayudaron a comprender la estructura de relaciones entre los actores, el multinivel de la planificación y la problemática actual del transporte público en la Conurbación.

Objetivo específico N°2: Analizar el marco institucional y legal del transporte público en la Conurbación La Serena – Coquimbo.

1.- Identificación de programas de transporte público: Para identificar los programas asociados al transporte público se consultó las bases de datos de la SEREMI de Transportes, Gobierno Regional de Coquimbo, Municipalidad de La Serena, Municipalidad de Coquimbo e información secundaria contenida en estudios de transporte público e inversión regional, de tal manera de observar su estructura y características principales. Esta información se describió en una tabla que contiene nombre del programa, objetivo, descripción, origen de los recursos, institución que lo ejecuta, tipo de transporte público y actores involucrados.

⁴ Con el propósito de lograr una visión amplia de la temática del transporte público en la Conurbación, se consultará a 9 informantes del nivel regional y local, provenientes de las siguientes instituciones: Gobierno Regional, SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Municipalidad de Coquimbo, dirigente del transporte menor, usuario del transporte y académico de una universidad regional.

2.- Caracterización de la Institucionalidad y normativa vigente: A través de fuentes secundarias se revisó la normativa vigente de transporte público, institucionalidad, competencias y rol de los servicios públicos que inciden en el sistema de transporte público, además de políticas públicas e instrumentos de planificación.

3.- Análisis de las relaciones informales: Para determinar las relaciones informales que se establecen entre los actores del sistema de transporte público de la Conurbación La Serena-Coquimbo, se llevó a cabo una entrevista semiestructurada la cual se explica en detalle en el desarrollo de la metodología del objetivo específico N°3.

Objetivo específico N°3: Evaluar los efectos de las relaciones e interacciones de los actores sobre la actual y futura gobernanza del transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo.

Con los resultados obtenidos en el objetivo específico N°1 de identificación de actores y sus relaciones, el objetivo específico N°2 con su marco institucional y legal (y sus relaciones formales e informales), se determinaron los actores relevantes, y a partir de estos, se levantaron insumos para definir variables asociadas a la detección de relaciones y conflictos actuales, basado en un escenario hipotético de gobernanza.

Se aplicó una entrevista semiestructurada, según la metodología de Hernández, Fernández y Baptista (1997), en donde el entrevistador puede precisar conceptos y obtener más información mediante la incorporación de nuevas preguntas. La entrevista estuvo dirigida a los actores relevantes del sistema de transporte público de la Conurbación, con el propósito de obtener antecedentes que reflejen la relación entre actores y las instituciones, proceso de toma de decisiones, las características y variables que hoy condicionan y dominan el sistema. Instrumento que se diseñó en lo específico una vez se elaboró el mapa de actores y el análisis de las relaciones (formales e informales).

Las etapas para elaborar la entrevista semi estructurada son los siguientes:

- i. Elaboración del instrumento: Considerando las variables que emerjan del análisis de objetivos específico N°1, identificación de actores, caracterización del sistema de transporte y N°2 insitucionalidad, relaciones formales e informales, se generará un instrumento que permita capturar el conjunto de relaciones e interrelaciones, dificultades y oportunidades, pensando en la actual y futura gobernanza del transporte público. Metodología similar se ha aplicado en tesis de grado de Garcia (2014), Acosta (2015) y Garcia (2019).
- ii. Definir muestra: Criterios de selección de los informantes o actores relevantes, a partir de actores claves del multinivel institucional y actores identificados de la cuádruple hélice.
- iii. Aplicación de la entrevista: A los actores relevantes definidos previamente, a los cuales se les presentará un contexto de la entrevista, mapa de actores, las relaciones entre actores, luego, preguntas de la entrevista, identificando en terminos generales cuáles serán las áreas, temáticas o zonas más complejas/mayores dificultades, con el propósito de generar un buen sistema de Gobernanza en la Conurbación.

- iv. Análisis de la entrevista: Una vez realizadas las entrevistas a los actores relevantes, se aplicará análisis de discurso, comparando posiciones frente a cada pregunta y la definición de un escenario hipotético de gobernanza.

5.- IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

5.1.- Descripción del Sistema de Transporte Público de La Conurbación

5.1.1.- Descripción territorial de la Conurbación La Serena – Coquimbo:

La Conurbación La Serena-Coquimbo ha experimentado diversos fenómenos urbanos en la última década, tales como un alto crecimiento demográfico con fuertes componentes de segregación, fragmentación y desigualdad bajo un contexto de crecimiento económico que se ha traducido en un aumento de la congestión vehicular y una alta presión sobre los sistemas de transporte (Rabi, 2018), situación que particularmente se agudiza en época estival con la llegada de turistas a la zona. La Conurbación posee un relevante y preponderante rol en la Región de Coquimbo, ya que concentran casi el 60% de población (757.586 habitantes según el Censo 2017), dada las condiciones sociales, estabilidad económica y sobre todo acceso a servicios y equipamientos regionales que se centralizan en la Conurbación. Además, en las últimas décadas, existe un fuerte crecimiento intercensal con un promedio de 3,2% (periodo 1992-2002)⁵, muy por encima de la tasa de la Región de Coquimbo, que alcanza un 1,8%, y del país, que corresponde a 1,28%. Esto se explica en parte, porque la Conurbación, atrae un alto número de población de las comunas de la región, como también ejercen una atracción sobre las regiones ubicadas al norte de Chile y sobre la Región Metropolitana (Gobierno Regional de Coquimbo, 2017). Actualmente, a nivel comunal, existe un equilibrio entre La Serena (258.715) habitantes y Coquimbo (255.595 habitantes), siendo estas entidades urbanas funcionales y complementarias que constituyen el área metropolitana. La Conurbación y sus aéreas de extensión urbana (Alfalfares, La Florida y Ceres para La Serena; La Herradura Alta, El Sauce, San Ramón, Tierras Blancas, Sector Rinconada para Coquimbo) cumplen el rol de centros urbanos en el subsistema urbano del Elqui y forman una conurbación en metropolización, que debería llegar a los 500.000 habitantes el año 2021. Y una red de localidades que gravitan entorno a ella, pertenecientes a Coquimbo (Tongoy, Guanaqueros); La Serena (Las Rojas, Altovalsol, Algarrobito, El Romero, etc.), Andacollo, La Higuera, Vicuña y Paihuano (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2018).

En términos geográficos, la Conurbación se emplaza sobre las planicies costeras, donde el Río Elqui es el elemento más relevante a escala urbana, pues se consolida como una barrera para los desplazamientos Norte - Sur de La Serena. También el río Elqui establece una barrera topográfica significativa que separa la ciudad histórica de sectores

⁵ La Región de Coquimbo ha sido una de las que más ha crecido en población a nivel nacional. Su conurbación La Serena-Coquimbo, ha sido la segunda ciudad de Chile que más creció en el periodo intercensal 2002-2012 después de Puerto Montt.

residenciales nuevos, especialmente de Las Compañías, al norte del río. La ciudad de La Serena se emplaza sobre terrazas de altura creciente desde el borde costero hacia el interior. La separación que antiguamente existió entre las ciudades de La Serena y Coquimbo actualmente es más bien administrativa que real y ciertamente indistinguible debido al alto grado de consolidación urbana, especialmente en el sector costero. La ciudad de Coquimbo también se extiende hacia el interior, con un desarrollo urbano bien consolidado en la zona de la Ruta 43 y la Av. Schneider al sur de la Quebrada de Peñuelas, un segundo sector al este de la Ruta 5 y al norte de la Quebrada Culebrón y un tercer sector más al sur, a ambos lados de la Ruta 5. En la zona urbana de Coquimbo existen cuatro quebradas que cruzan la ciudad en dirección oriente-poniente: Peñuelas, Culebrón, Las Rosas y Panul que condicionan su estructura vial (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, et al).

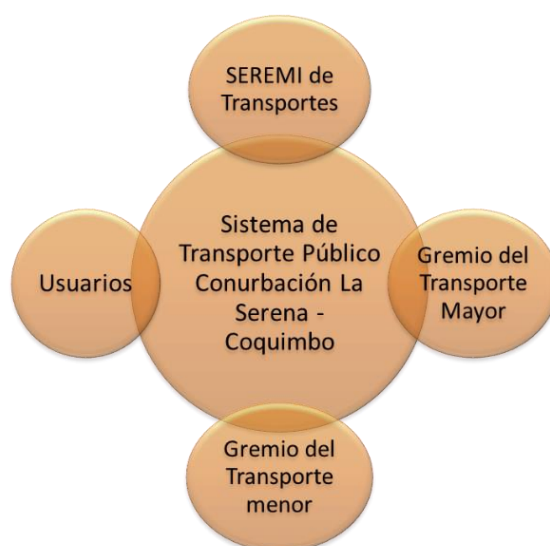
La red vial de la conurbación carece de conectividad suficiente en sentido longitudinal y transversal. En la actualidad la Ruta 5 es la única vía que atraviesa en el sentido norte sur a toda la conurbación, y después se presentan otras que no la cruzan de manera directa en toda su extensión como: Av. Del Mar/Av. Costanera, la Av. Balmaceda, Av. Juan Cisternas (actualmente hasta ruta 43 La Cantera) o con un rol inferior a la de una vía, más otras periféricas compuestas por varias calles: Bitrán - Ulriksen – San Ramón – Huachalalume – La Cantera. En el sentido oriente poniente, las barreras principales las genera la Ruta 5 y la vía férrea, encontrándose muy pocos cruces y vías que conectan de la parte alta de las ciudades hasta el borde costero de manera directa (en La Serena Av. Francisco de Aguirre, Av. 4 Esquinas; en Coquimbo, Avda. Regimiento Arica y Avda. La Cantera). El acceso a la conurbación, desde el norte y desde el sur es la Ruta 5, que cruza ambas ciudades completamente, y en ambos casos la Ruta 5 se transforma en una vía urbana, en tanto los vehículos que se dirigen al Puerto de Coquimbo desde la Ruta 5 sur ingresan por el eje 25 de mayo o Domeyko y luego por Av. Costanera hasta el acceso al puerto. Desde la Ruta 5 inicia la Ruta 41 que conecta con la ciudad de Vicuña al interior y se extiende hasta el Paso Agua Negra (límite con Argentina) (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, et al). Al interior de La Serena los vehículos pueden tomar la Av. Juan Cisternas y la calle Amunátegui desde donde pueden alcanzar la Ruta 5 para dirigirse al norte o al sur y en este último caso a Coquimbo. Desde el sureste existe la Ruta 43 que conecta a la ciudad de Ovalle y da acceso a Coquimbo a través de la Av. La Cantera y a La Serena por Av. Juan Cisternas (a través de Av. Salvador Allende) y por Av. Balmaceda, principal eje longitudinal de la ciudad de La Serena junto a la Ruta 5. La Conurbación cuenta con infraestructura portuaria (puerto de Coquimbo, puerto de Guayacán), aeroportuaria (aeródromo La Florida), rodoviario (terminal rodoviario en La Serena y en Coquimbo), ferroviaria (Ferrerón), eléctrica y sanitaria. En este sentido a nivel urbano es el trazado ferroviario el que más influye en términos de conectividad y desarrollo urbano, restringiendo las opciones de cruce transversal a lo largo de toda La Serena y la parte norte de Coquimbo (SECTRA, 2015).

5.1.2.- Descripción del Sistema de Transporte Público de la Conurbación:

Actualmente la Conurbación La Serena – Coquimbo cuenta con un sistema de transporte público mixto, compuesto por transporte mayor (microbuses) y menor (taxis colectivos), y

como en la mayoría de las ciudades de Chile bajo un “régimen desregulado”⁶, con débil planificación y descoordinación, caracterizado por la participación de una multiplicidad de actores que hacen compleja su gestión (Poduje, 2018). Cuenta con un modelo de gobernanza que orienta la toma de decisiones técnicas del servicio de transporte público en la Conurbación La Serena – Coquimbo, el cual se encuentra representado por diferentes actores, siendo los principales, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (regulador), gremios del transporte público mayor y menor (operadores), y los usuarios del sistema (pasajeros), representando así, al Estado, el Mercado y a los Usuarios o beneficiarios del sistema de transporte público (ver figura N°1).

Figura 1. Esquema general del sistema de transporte público de la Conurbación



Fuente: elaboración propia

5.1.3.- Actores relevantes del sistema actual:

Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: Esta cartera es la encargada 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.

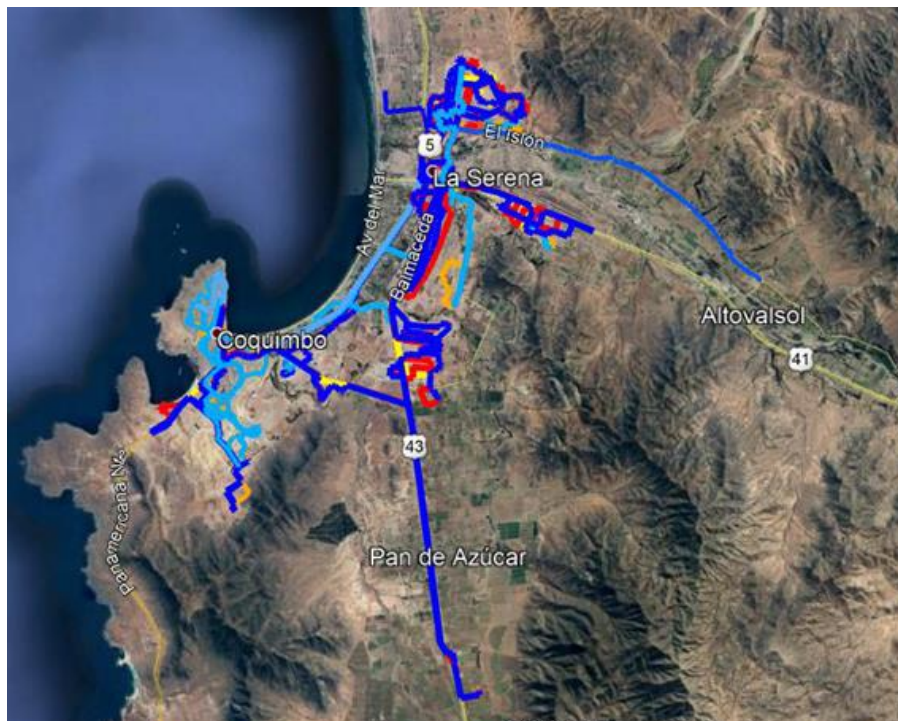
Usuarios: Nos referimos a la población de la Conurbación La Serena – Coquimbo, que utilizan el servicio de transporte público mayor y menor, tanto usuarios frecuentes como potenciales (toda la población de la conurbación). Según el Plan Maestro de Transporte

⁶ Para el caso de las ciudades no reguladas, se cuenta con una normativa mínima, señalada en el DS 212 de 1992 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Se establecen reglamentaciones para ciertos aspectos formales, sin embargo, la regulación específica para las condiciones de operación del transporte, de acuerdo a la realidad de las diferentes ciudades, se limita a exigencias mínimas (DTPR, 2014).

Público (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2018) en la Conurbación se generan alrededor de 287.744 viajes diarios. En particular, dentro de los usuarios frecuentes del sistema de transporte encontramos a los estudiantes y adultos mayores, quienes son beneficiarios de una tarifa rebajada a partir de un subsidio que otorga el Estado.

Gremios del transporte público: Corresponde a los operadores del servicio de transporte público, en este caso, transporte mayor que incluye a las líneas de microbuses; y al transporte menor a líneas de taxis colectivos. Para el caso del transporte mayor, existen 3 empresas de buses urbanos, cuyos nombres comerciales son LISERCO, LINCOSUR Y LISANCO, con una flota de 680 microbuses y realizan 38 recorridos, de los cuales 34 se realizan regularmente durante todo el año y 4 solo en temporada estival (Mediciones de demanda en servicios de transporte público urbano mayor de La Serena y Coquimbo. SEREMI Transportes. Intendencia). En promedio la flota posee una antigüedad de 8 años, mientras que las frecuencias de servicios varían en intervalos de 4 minutos a 12 minutos, con un promedio de 6,49 minutos. Sobre los horarios de operación se reporta que el servicio de buses es básicamente diurno, iniciando su recorrido entre las 6.00 y 9.47 am, dejando de funcionar entre las 18.30 y 23.40 pm según el recorrido en semana laboral. Respecto al volumen diario de pasajeros, este oscila entre 38 y 99 mil personas, según el tipo de día considerado, cuyo mayor uso lo realizan pasajeros adultos, adulto mayor y estudiantes de educación superior y media (División de Transporte Público Regional, 2019) y su cobertura se extiende en prácticamente todos los sectores poblacionales de la conurbación (ver figura N°2).

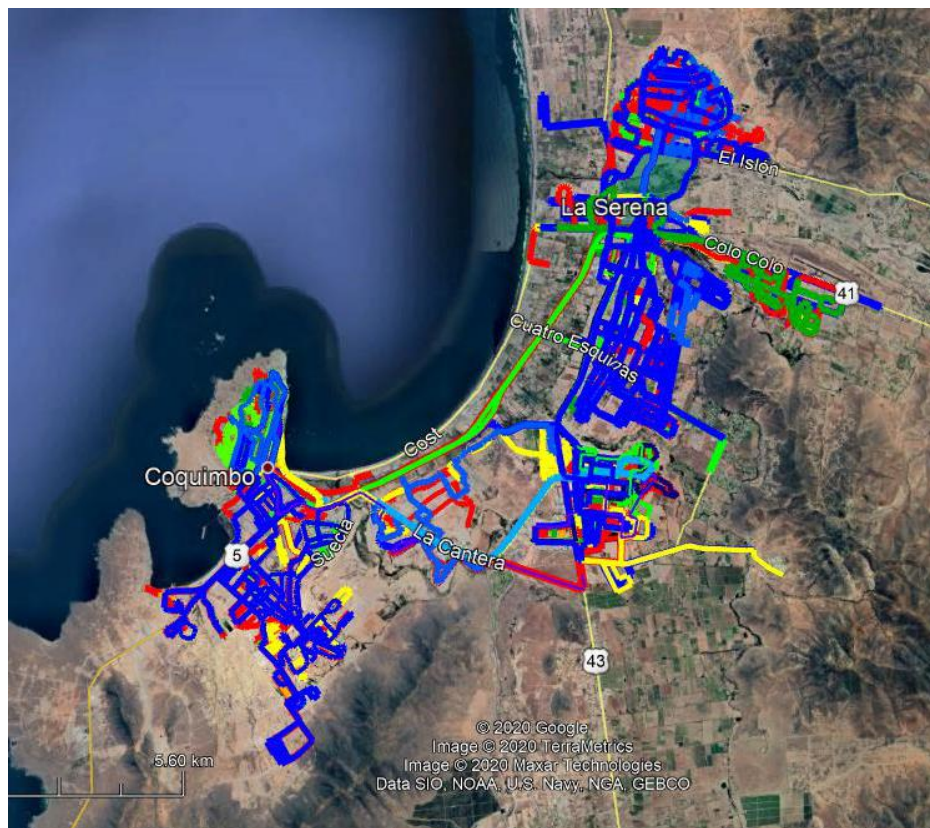
Figura 2. Cobertura general de transporte público mayor en la Conurbación



Fuente: Elaboración propia, en base a la información de la SEREMI de Transportes.

Para el caso de los taxis colectivos, el servicio es prestado por 43 operadores distintos, los cuales tienen inscritas un total de 114 variantes. El servicio lo realizan con una flota de 3259 vehículos, con una antigüedad promedio de 5,71 años. Administrativamente, el 72% de las líneas se organiza como “sindicato” o “asociación gremial”, que corresponden a organizaciones sin fines de lucro. El 27% restante corresponde a sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas. En términos de la cobertura la mayor parte de los servicios está organizada de modo que uno de los centros urbanos (Coquimbo o La Serena) está en uno de sus extremos, y algún sector periférico de la conurbación en el otro (ver figura N°3). De este modo, los grandes centros residenciales de la conurbación logran conectividad con los centros urbanos a través de estos servicios, los que otorgan una cobertura densa al interior de estos barrios. En cuanto a horarios de operación, la mayor parte de las líneas (38) declara operar durante 24 horas. El volumen de pasajeros transportados, considerando la flota total de vehículos corresponde a 146.529 personas, con un promedio diario de 70,8 pasajeros (DICTUC, 2019)

Figura 3. Cobertura general del transporte público menor en la Conurbación



Fuente: Elaboración propia, en base a información de la SEREMI de Transportes.

5.1.4.- Descripción general de la normativa vigente en la Conurbación.

Con respecto al nivel de control sobre los sistemas de transporte público urbano es posible diferenciar dos tipos: las zonas licitadas, es decir, aquellas en donde el Estado ha abierto un proceso de licitación para la concesión de uso de vías, y las no licitadas, es decir, aquellas sin regulación adicional al Decreto Supremo (DS) 212/1992 (ver figura N°4), el cual regula los servicios nacionales de transporte público de pasajeros. Esta normativa se hace cargo de ciertos aspectos formales, tales como las frecuencias mínimas que debe ofrecer el servicio de transporte, los requisitos para los terminales; las características de los letreros de información en los vehículos de locomoción colectiva; las características de los vehículos, neumáticos y extintores; velocidades máximas; modalidad de devolución de pasajes; emisiones máximas; revisiones técnicas, entre otros. Sin embargo, la regulación específica para las condiciones de operación del transporte, de acuerdo con la realidad de las diferentes ciudades, se limita a exigencias mínimas, siendo el principal requisito para un interesado en operar, el inscribirse en el sistema de registro nacional de transporte público. Una vez inscrito, el operador propone el trazado y la tarifa.

Figura 4. Esquema de funcionamiento y actores que intervienen en un sistema de no licitado



Fuente: Elaboración propia.

5.2.- Identificación de Actores del Sistema de Transporte Público

A partir de las consultas realizadas a 9 informantes⁷, pertenecientes a los 4 sectores (público, privado, sociedad civil y academia) se levantó su percepción, a través de una entrevista abierta (ver anexo N°1), respecto a los actores del Sistema de Transporte Público de la Conurbación La Serena y Coquimbo.

5.2.1.- Identificación de los actores

Los actores del sistema de transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo, se han clasificado en organismos públicos, privados, sociedad civil y la academia, logrando identificar en total a 67 actores, de los cuales 29 son del sector público (ver tabla N°1), 22

⁷ Municipalidad de Coquimbo, Claudia Maturana; Gobierno Regional, Alejandra Maureira, Paula Martínez, Christian Viné; SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Alejandro Zuleta; Universidad de La Serena, Ruben Castillo; Dirigente transporte público menor, Patricio Rivera; Usuaría del transporte público, Daniella Contreras.

del sector privado (ver tabla N°2), 10 de la sociedad Civil (ver tabla N°3) y 6 de la academia (ver tabla N°4), junto con su rol y función general.

Tabla 1. Sector público: 29 servicios

N°	Actor	Rol / Función
1	Subsecretaría de Transportes (del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones)	Proponen y aplican normativa vigente en el país, y son reguladores del sistema de Transporte Público. Planifican y entregan lineamientos generales al Sistema de Transporte Público.
2	Seremi de Transporte y Telecomunicaciones	Posee un rol político al replicar el discurso del nivel central. Ejecuta las políticas de transporte público que emanan desde el Ministerio. Fiscaliza al transporte público, otorga permisos y registra.
3	Intendente Regional (Gobierno Interior)	Negociación y comunicación política con gremios e instituciones privadas, sociedad civil. Coordinación política de los servicios públicos.
4	Dirección de Tránsito, La Serena	Gestión de tránsito, permisos a nivel comunal. Fiscalización y análisis de iniciativas de transporte público.
5	Dirección de Tránsito, Coquimbo	
6	Gobierno Regional de Coquimbo	Planificación y coordinación intersectorial. Ejecución de iniciativas de transporte público.
7	División de Infraestructura y Transporte (GORE)	Formulación y ejecución de iniciativas de transporte público. Proceso de traspaso competencias transporte público.
8	Municipalidad de La Serena	Gestión política (alcalde y concejales). Instrumentos de Planificación Territorial, formulación y ejecución de iniciativas de viales y de tránsito.
9	Municipalidad de Coquimbo	
10	Parlamentarios (Senadores y Diputados)	Gestión política; legislación en materia de transporte público.
11	Concesiones MOP	Gestión y promoción de iniciativas público – privada en el sistema de transportes.
12	Dirección de Vialidad MOP	Formulación y ejecución de infraestructura vial intercomunal y mantención de infraestructura.
13	Seremi MINVU	Gestión política y planificación de infraestructura vial urbana. Planificación Territorial comunal e intercomunal.
14	SERVIU	Formulación y ejecución de infraestructura vial urbana.
15	SECTRA	Planificación del transporte público, estudios y gestión vial.
16	UOCT	Gestión y monitoreo de tránsito.
17	Gobernador Provincial	Gestión política, coordinación de seguridad.
18	Carabineros	Fiscalización y seguridad del transporte público.
19	Consejo Regional (CORE)	Gestión política, aprobación de Recursos regionales para ejecución de programas de transporte público.
20	Inspección del Trabajo	Fiscalización de las condiciones laborales de conductores.
21	Tesorería General de La República	Entrega de recursos de programas de subsidios al transporte público.
22	Seremi del Trabajo	Gestión política, fiscalización y difusión de temas laborales.
23	SERCOTEC	Ejecuta proyectos de apoyo al transporte público.

N°	Actor	Rol / Función
24	Seremi de Economía	Gestión política y de proyectos de apoyo.
25	Delegación Municipal (Coquimbo y La Serena)	Levantamiento de solicitudes y requerimiento de transporte en sectores de la Conurbación.
26	SUBDERE	Organismo Colaborador. Fortalecimiento de Competencias transporte público e institucionalidad regional.
27	Seremi MOP	Gestión política y coordinación para la ejecución de proyectos viales.
28	Seremi Desarrollo Social	Registro y apoyo de programas sociales. Evaluador de Iniciativas de inversión de transporte público y afines.
29	Seremi de Salud	Fiscalización y regulación de normativa de salud (Sanitización, medidas covid19, protocolos de Salud).

Tabla 2. Sector privado: 22 actores y gremios

N°	Actor	Rol / función
1	Gremio transporte menor (sindicatos y empresas) Colectivos, taxis básicos, ejecutivo y rural	Operadores de servicio de transporte público. Realizan lobby, gestionan, coordinar, solicitudes de políticas públicas de transporte ante la autoridad.
2	Gremio transporte mayor (Lincosur, Lisanco, Liserco)	
3	Gremio de Buses Intercomunales	Operadores de servicio de transporte público intercomunal. Realizan lobby, gestionan, coordinar, solicitudes de políticas públicas de transporte ante la autoridad.
4	Operadores de Terminales (Inmobiliarias)	Proveedores de servicios complementarios a los operadores de transporte público.
5	Automotoras (micros y vehículos)	Proveedores de vehículos. Forman parte de la cadena de renovaciones de la flota de taxis colectivos y microbuses.
6	Empresas Distribuidoras de Combustible (Diesel)	Proveen de combustibles a la flota de vehículos.
7	Empresas de valores (Recaudaciones)	Proveen de servicio de recaudación en terminales urbanos
8	Empresas de monitoreo de flota (transporte mayor)	Proveer de servicio de gestión de flota y recaudación.
9	Empresas tecnológicas (transporte mayor y menor)	Incorporar soluciones tecnológicas a la gestión de transporte.
10	Empresas consultoras de transporte o afines	Elaboración de estudios y análisis del sistema de transporte público.
11	Plantas de revisión técnica	Servicio de revisión técnica de vehículos del transporte público.
12	Apps de Transporte (Uber, Didi, etc.)	Proveedoras de servicio de transporte complementario (asociado a usuario tecnológico/virtual).
13	Empresas de chatarrización	Prestador de servicios (programa renueva tu micro).
14	Conductores transporte menor y mayor	Servicios de conducción de vehículos.
15	Concesionario Ruta 5	Explotación, administración y mantenimiento ruta 5 (tramo Conurbación).

N°	Actor	Rol / función
16	Cámara de Comercio	Generar atracción de personas, propicia sectores de servicios y movimiento de flujos.
17	Inmobiliarios	Inciden en la ciudad, propician generación de flujos.
18	Gremios de La Construcción (CCHC)	Aglutinador, incide en la toma de decisiones en la planificación de la ciudad.
19	CRDP	Unidad asesora para promover, incentivar y ejecutar proyectos público-privados de transporte.
20	CIDERE	Representante gremial, promueve y colabora con sector público en desarrollo de políticas de transporte y cofinanciamiento de iniciativas de inversión.
21	Bancos y financieras	Financiar el sistema a través de la entrega de créditos y préstamos para adquisición de vehículos, insumos, etc.
22	Banco Inter Americano de Desarrollo	Estudio y financiamiento de proyectos

Tabla 3. Sector Sociedad Civil, 10 organizaciones

N°	Actor	Rol / función
1	Juntas de Vecinos	Representa a usuarios de los territorios. Levanta solicitudes de mejoras del transporte público (accesibilidad, calidad servicio).
2	Usuarios del Transporte Público	Usuarios del servicio, clientes y beneficiarios.
3	Estudiantes	Usuarios del servicio, clientes y beneficiarios.
4	Adultos Mayores	Usuarios del servicio, clientes y beneficiarios.
5	Organización Usuarios Transporte Público	Usuarios organizados entorno al sistema de transporte público.
6	Usuarios otros modos de Transporte (auto, ciclista)	Representatividad de usuarios. Grupos de interés. Movilidad alternativa.
7	Medios de Comunicación (radio y diarios, medios digitales)	Difusión y comunicación del sistema de transporte. Monitoreo ciudadano.
8	Fundaciones inclusión	Negociadores de mejoras (Intereses).
9	Consejo de la sociedad Civil (COSOC)	Órgano Consultivo. Atribución opinión de la comunidad.
10	Sindicato de conductores	Grupo de interés/Social.

Tabla 4. Sector Academia, 6 instituciones

N°	Actor	Rol y función
1	Universidad de Chile	Formación profesional e investigación en el área de transportes. Consultorías.
2	P. Universidad Católica de Chile	Formación profesional e investigación en el área de transportes. Consultorías.
3	Universidad Católica del Norte	Formación profesional e investigación en el área de transportes. Consultorías.
4	Universidad de La Serena	Formación profesional e investigación en el área de transportes. Consultorías.
5	Universidad Central	Formación profesional e investigación en el área de transportes. Consultorías.
6	INACAP	Formación profesional e investigación en el área de transportes. Consultorías.

país, planificando y entregando lineamientos generales y operativos al transporte público regional, junto a ellos, (iii) el SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones de la Región de Coquimbo, el cual posee un rol político al replicar el discurso del nivel central, ejecuta las políticas de transporte público que emanan desde el Ministerio y fiscaliza al transporte público, además de otorgar permisos y llevar un registro operativo del sector. Y, por último, (iv) el gremio del transporte público mayor y menor, conformado por los sindicatos y empresas de taxis colectivos, taxis básicos y taxi ejecutivo; empresas de buses (Lincosur, Lisanco, Liserco), son los operadores de servicio de transporte público, realizan lobby, gestionan y coordinan la obtención de beneficios y solicitudes de mejoras para el transporte público ante la autoridad competente.

En el nivel medio de poder encontramos a 20 instituciones y grupos de interés, dentro de las cuales están las instituciones públicas como el Gobierno Regional (Intendente y Consejo Regional), con un rol político y técnico de planificación e implementación de políticas de transporte, con una división de Infraestructura y Transporte creada para abordar este tema; los municipios de La Serena y Coquimbo (alcalde y concejo municipal), también con un rol, político y técnico de gestión de tránsito, función que desarrolla de manera particular la dirección de tránsito; los parlamentarios de la región (senadores y diputados), quienes legislan entorno a materias de transporte público; instituciones asociadas a la planificación, gestión e inversión en vialidad y tránsito en la Conurbación, como es el caso de la Seremi de Vivienda y Urbanismo, Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), Concesiones del MOP, Dirección de Vialidad, Secretaria de Planificación de Transportes (SECTRA), Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT); instituciones relacionadas con la seguridad y la articulación con la comunidad, como es la Gobernación Provincial de Elqui y Carabineros de Chile; y la dirección del trabajo como fiscalizador del cumplimiento de las condiciones laborales de los conductores. También en este nivel medio de poder, encontramos a las organizaciones privadas, como el gremio del transporte intercomunal, que incide en la estructura del sistema de transporte público de la Conurbación; los operadores de terminales de transporte público (mayor y menor), que brindan un servicio complementario a los operadores; los gremios inmobiliarios y de la construcción, los cuales son generadores de flujos de personas (viajes entre un punto y otro) e inciden en la planificación de la ciudad (expansión, densificación, etc.). En el grupo de la sociedad civil poseen nivel medio de poder, están, las juntas de vecinos, organización de usuarios del transporte público, los cuales representa formalmente a los usuarios del transporte público de los distintos territorios, levanta solicitudes de mejoras del transporte público en términos de accesibilidad y calidad de servicio; también se le asigna importancia a los usuarios del transporte público, como los estudiantes y adultos mayores en la medida que son ellos los sujetos de beneficio (subsidios del Estado) que otorga flujo de pasajeros constante e ingresos al transporte público mayor; y los sindicato de conductores del transporte público (mayor y menor), que corresponde a un grupo que vela por los intereses de los trabajadores del sector.

En el tercer nivel de poder hemos identificado a distintas instituciones públicas, que de una u otra forma apoyan el sistema de transporte público, estos son, Seremi de Economía y el Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), financiando proyectos de mejora a los

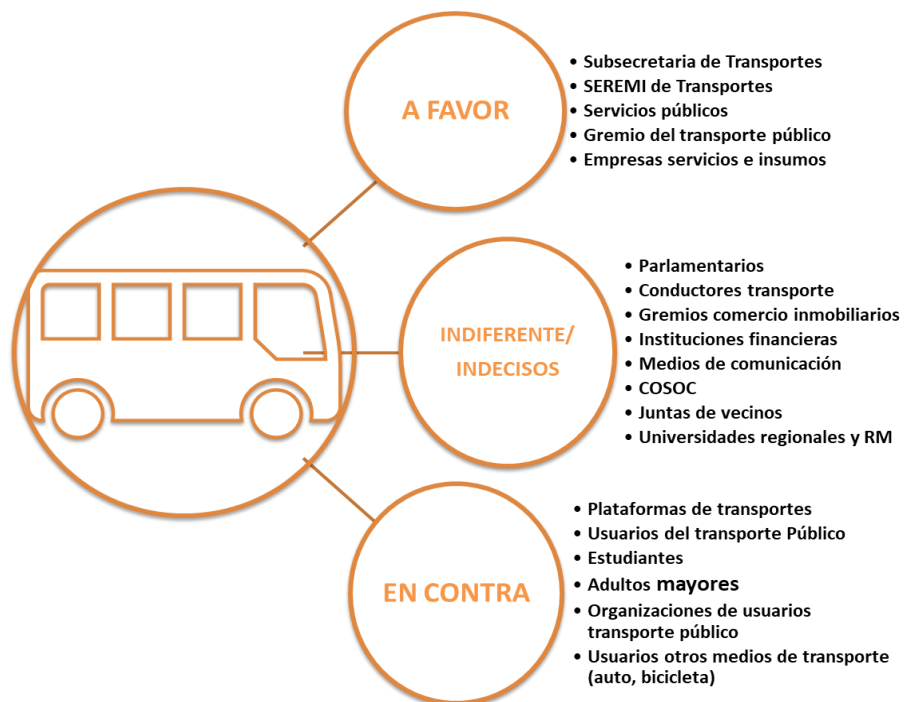
operadores; Seremi del Trabajo, Seremi de Salud y Tesorería General de la República, con funciones en el control de la normativa y operativización de entrega de beneficios a los gremios; la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) con los programas de apoyo a la descentralización; la Seremi de Desarrollo Social e Inversión (MIDESO), con entrega de beneficios sociales a conductores, además de realizar la función de evaluador de iniciativas de inversión en el área de transportes. En el sector privado, se identifican distintos gremios como la Corporación de Industriales para el Desarrollo Regional (CIDERE) y la Cámara de Comercio como articuladores de iniciativas privadas que inciden en el sistema de transporte público, al igual que la Corporación Regional de Desarrollo Productivo (CRDP), como institución público privada que ha generado información y datos en el área de transporte público; también tenemos a las empresas proveedoras de insumos y servicios para la operación del sistema de transporte público (combustible, automotoras, tecnología, plantas de revisión técnica, chatarrizadoras, consultoras, etc.); plataformas de transporte (Uber, Cabify, Didi, etc.) que brindan otras opción de movilidad en la conurbación; el concesionario de la ruta 5 norte (Sacyr) que explota la principal vía de conexión entre Coquimbo y La Serena; y finalmente el sistema financiero (banco e instituciones financieras) que permite a los operadores del transporte público proyectar el funcionamiento del sistema a través del crédito. Mientras que, para el grupo de la sociedad civil, encontramos a organismos de representación comunitaria como los Consejos de la Sociedad Civil municipales (COSOC), además de la comunidad organizada en fundaciones de integración para la discapacidad; los medios de comunicación (radio, tv, diario, RRSS, plataformas web) que difunden y comunican el funcionamiento diario del sistema de transporte y permiten el monitoreo ciudadano. Y el cuarto grupo denominado la academia, se ha logrado identificar a universidades regionales (Universidad Católica del Norte, Universidad de La Serena, Universidad Central y el Instituto Nacional de Capacitación (INACAP)) y de la Región Metropolitana (Pontificia Universidad Católica y la Universidad de Chile) los cuales aportan desde el punto de vista de la formación profesional e investigación en el área de transportes, además de realizar consultorías al sector público y privado.

5.2.3.- Relaciones predominantes entre actores

Con la intención de identificar las relaciones de afinidad o conflicto de los actores del sector público, privado, sociedad civil y la academia, con relación al actual sistema de transporte público de la Conurbación, se establecieron 3 categorías, a favor, Indeciso/indiferente y en contra (ver figura N°6). Según la opinión de los informantes, en el sector público predominan las relaciones de confianza, que se reflejan en la intención de mantener el funcionamiento del sistema y propender hacia el mejoramiento del mismo, en línea con el cumplimiento de las funciones de cada institución, solo el actor parlamentarios (senadores y diputados), fue incluido en la categoría de indiferentes, cuestión que probablemente tenga que ver con la percepción general que existe de este grupo de autoridades, en torno al poco interés de generar un cambio en el sistema, incluso teniendo la iniciativa para hacerlo, como poder legislativo. Para el caso del sector privado, la visión acerca del rol de los actores es un poco más diversa, ya que los gremios del transporte público son categorizados como a favor del sistema, al igual que las empresas que entregan insumos, consultoras y el banco interamericano de desarrollo (BID) como organismo financiero internacional; además de

entidades gremiales empresariales como CIDERE y CRDP. También está la percepción hacia varios actores como indecisos/indiferentes, como es el caso de todas aquellas empresas que prestan soporte y proveen de insumos al transporte público, como las automotoras, plantas de revisión técnica, el concesionario de la ruta 5, cámara de comercio e inmobiliarios, e instituciones financieras. En el sector privado aparecen los contrarios al transporte público, como es el caso de las plataformas digitales de transporte (Didi, Uber, Cabyfi, etc.), las cuales entregan un servicio de transporte complementario, que basan su crecimiento en una mayor demanda de pasajeros, en una lógica de competencia con el sistema público de transportes. Para el sector de la Sociedad Civil, las clasificaciones son dispersas entre los consultados, posiblemente por que los usuarios y las organizaciones no están suficientemente empoderadas, de esta forma, no se nombran actores que estén a favor del actual sistema de transporte público. Para el caso de los indecisos o indiferentes, se cuenta a las juntas de vecinos, el consejo de la sociedad civil, y los sindicatos de conductores, en donde se dan situaciones antagónicas pero que no logran ser contrarias dada la relación de dependencia en el caso de estos últimos; también están los medios de comunicación cuya misión es informar por lo que adoptan una posición expectante. Contrarios se identifican a los usuarios del transporte público, en particular los estudiantes y adultos mayores; organizaciones de usuarios, junto con usuarios de otros medios de transporte (ciclistas, automovilistas, entre otros), quienes estarían con una visión pesimista del sistema a partir de los problemas de cobertura y de calidad. La academia es categorizada como actor indiferente, en donde la percepción es que sus opiniones y acciones no inciden en el sistema, adoptando una postura distante del escenario actual en términos de análisis, aportes teórico y soluciones.

Figura 6. Predominancia de las relaciones entre actores



Fuente: Elaboración propia

5.2.4.- Análisis de casos relaciones entre actores

El propósito es describir y analizar el tipo de relaciones más relevantes entre los diferentes actores identificados, estructurando estas respuestas en tres categorías, relación fuerte de coordinación y trabajo conjunto (ver tabla N°5); relación débil con poca o casi ninguna coordinación (ver tabla N°6); y relación de conflicto (ver tabla N°7). Estas relaciones descritas fueron identificadas por los informantes como aquellas que muestran los casos más evidentes de interacción en el sistema de transporte público, cuyos actores poseen un nivel de poder medio y alto, con predominancia de relaciones a favor y en contra.

Tabla 5. Relaciones de coordinación y trabajo conjunto

RELACIONES DE COORDINACIÓN Y TRABAJO CONJUNTO			
N°	Actor 1	Actor 2	Descripción de la relación
1	Subsecretaría de Transportes	SEREMI de Transportes	Existe una relación jerárquica entre estas instituciones, donde la subsecretaría corresponde al nivel central y la SEREMI de Transportes al nivel regional. Esta última lleva a cabo la política pública definida en el nivel central. Esto implica una relación directa y de trabajo coordinado que es parte de la gobernabilidad del sistema.
2	SEREMI de Transportes	Intendente Regional	El Intendente Regional como principal autoridad política de la región, es el encargado de coordinar a los servicios públicos, supervigilancia, y por ende del buen uso de los recursos públicos, en este sentido la SEREMI de Transportes, si bien tiene en su superior jerárquico al Ministerio de Transportes, tiene como principal figura de interlocución e interacción en la región al Intendente Regional, por lo cual las materias de transporte público, en el ámbito del orden público e inversión regional se revisan en conjunto.
3	Municipalidad (Coquimbo/La Serena)	SEREMI de Transportes	Ambas instituciones deben aplicar normativas, realizar gestión de tránsito y ejecución de proyectos, lo cual los hace interactuar constantemente a través de la dirección de tránsito municipal.
4	Gobierno Regional	Municipalidad (Coquimbo/La Serena)	Existe la percepción de una fuerte colaboración y coordinación entre ambas instituciones, considerando que el GORE gestiona y asigna recursos del FNDR, al cual postulan los municipios.
5	SECTRA	Municipalidad (Coquimbo/La Serena)	Existe una relación de coordinación y colaboración constante, ya que interactúan en el ámbito de la planificación del transporte público, esto implica que los estudios e instrumentos que lleva a cabo SECTRA son elaborados considerando la opinión de los municipios.
6	Municipalidad (Coquimbo/La Serena)	SEREMI MINVU	Dada la naturaleza de la función del MINVU que implica coordinación y ejecución de inversión pública en la conurbación, existe una fuerte colaboración con los municipios entorno al desarrollo de iniciativas de vialidad urbana y planificación territorial.

En general las relaciones virtuosas descritas por los informantes se refieren a los vínculos entre servicios públicos lo cuales tienen por misión gestionar el funcionamiento del sistema de transporte público, con las condiciones mínimas para su operación.

Se rescata la referencia constante del municipio como actor relevante en el sistema de transporte público, y la importancia que se le asigna en su rol como organismo de gestión de tránsito, además de la Seremi de Transportes como regulador, a SECTRA como planificador, al Gobierno Regional y la Seremi MINVU financista y ejecutor respectivamente, de iniciativas de inversión entorno al transporte público.

Tabla 6. Relaciones débiles con poca o casi nula coordinación

RELACIONES DEBIL CON POCA O CASI NULA COORDINACIÓN			
N°	Actor 1	Actor 2	Descripción de la relación
1	Seremi de Transporte	Usuarios del sistema de transporte público	Se da una relación puntual en la medida que el ente regulador adopta alguna medida que afecten a los usuarios, y desde el punto de vista de los usuarios al momento de realizar algún reclamo por servicio de transporte en la seremia.
2	Gremio del transporte público	Gobierno Regional	Esta relación es incipiente y pasa fundamentalmente por los programas de transporte que administra y financia el gobierno regional, como son “Renueva tu micro y “Renueva tu colectivo”, los cual implica que ambos actores se encuentran en proceso de construcción de confianzas.
3	Academia	Usuarios del transporte público	La academia como sector encargado de generar conocimiento e intermediar entre la ciudadanía el gobierno y los privados, aún posee un rol muy secundario en particular para abordar la temática del transporte público, y desde esta perspectiva la relación con los usuarios es muy baja y puntual.
4	Ciclistas	SEREMI de Transportes	Los ciclistas son un grupo cada vez más relevante en el marco del sistema de transportes que han ido creciendo en representatividad activa, en este sentido la relación con la autoridad de transportes se refleja al momento de solicitar medidas de movilidad y demanda mejores condiciones para su desplazamiento, resultando una relación puntual que requiere profundizarse.
5	Gremios de comercio - inmobiliarios	SEREMI de Transportes	Considerando que los gremios realizan lobby y realizan acciones en la ciudad que impactan y/o condicionan el transporte público, a partir de la localización de comercio (mall), desarrollo inmobiliario, horarios de funcionamiento, , etc., existe una relación con la Seremi MINVU y con los municipios para la elaboración de instrumentos de planificación territorial (planes reguladores) que se remite a la etapa de participación ciudadana y consulta pública pero que no es permanente en el tiempo, significando una relación puntual.

6	Municipalidad de Coquimbo	Municipalidad de La Serena	Corresponden a las dos comunas que constituyen la Conurbación, organismos que realizan gestión de tránsito y fiscalizan el sistema de transporte público, sin embargo, actúan de manera aislada y separada, no existiendo una instancia de diálogo y coordinación permanente entre ambas.
---	---------------------------	----------------------------	---

Existe un potencial importante en varias de las relaciones descritas, que sería interesante fomentar y considerar en el ciclo de planificación del sistema de transporte público, una de ellas es la necesaria labor de los usuarios respecto a realizar un control ciudadano del actual sistema y de la labor de la autoridad; también el incipiente protagonismo del GORE en este ámbito, a partir del fortalecimiento de las capacidades regionales, administrando programas y recursos destinados al mejoramiento del transporte público, y su relación con los gremios posicionando así al nivel regional.

Tabla 7. Relaciones de conflicto

RELACIONES DE CONFLICTO			
N°	Actor 1	Actor 2	Descripción de la relación
1	Gremio del transporte público	Seremi de Transportes	Son dos de los principales actores del transporte público los cuales poseen una interacción constante, en donde la autoridad como regulador debe realizar un proceso de negociación con gremios atomizados, para implementar medidas, en un escenario normativo mínimo, donde realizar modificaciones o cambios estructurales reviste una complejidad mayor. En este sentido los gremios hacen prevalecer su capacidad de influencia para manifestar sus reivindicaciones como sector y mantener el "statu quo", generando situaciones de tensión y en algunos casos de conflicto con la autoridad. Uno de los riesgos de la relación es que la autoridad termine capturada por los intereses de los gremios.
2	Usuarios de transporte público	Gremio del transporte público	Probablemente estamos frente a la relación más directa y permanente del sistema de transporte público dada la relación de reciprocidad en donde a juicio del dirigente del transporte menor "ambos nos necesitamos, aunque tengamos conflicto". Esta relación está caracterizada por un servicio que es cuestionado por los usuarios (necesidad no cubierta, servicio ineficiente, infraestructura deficitaria, frecuencia de recorridos, baja calidad de buses y colectivos, dificultades de la cobertura), sin embargo, este reclamo no se refleja en un descontento que movilice a la comunidad a exigir mejores estándares de servicio. Por otro lado, el gremio debe continuar con la prestación del servicio dejando poco espacio para la cooperación con los usuarios y la búsqueda de soluciones para remediar la situación deficitaria que existe en el sistema.

<p>3 Inter institucionalidad de la Conurbación (Concesiones – MOP – SEREMI MOP – SEREMI MINVU – SEREMI Transportes – Municipios – GORE)</p>	<p>La coordinación y complementariedad de la acción gubernamental en el territorio de la Conurbación es un tema relevante, pues se requiere de trabajo conjunto entre los distintos servicios del aparato público para llegar con proyectos pertinentes y adecuados a la realidad territorial. Al no existir una entidad que lidere la gobernanza de la ciudad inevitablemente se producen descoordinaciones, débil comunicación y una intervención ineficaz del Estado generando situaciones de conflicto entre los actores que repercuten en la calidad del servicio sistema de transporte público.</p>
<p>4 Gremio del transporte menor (taxis colectivos) Gremio del transporte mayor (microbuses)</p>	<p>Estos dos gremios conforman los operadores del sistema de transporte público en la Conurbación, y lo hacen en un escenario de libre competencia utilizando las mismas calles y transportando a los mismos usuarios, lo cual genera situaciones de conflicto para lograr una mayor recaudación. Esto repercute en el servicio ya que no existe integración entre estos medios de transporte y tampoco trabajo conjunto, siendo la Seremi de Transportes el conciliador entre ambos.</p>

Los informantes mencionaron estos 4 casos como los más relevantes en materia de conflicto entre actores, donde la relación del gremio con la autoridad regional de transporte se sitúa como especialmente importante considerando que ambos son los actores que estructuran el sistema; de igual forma existe un evidente conflicto diario entre usuarios y gremios (operadores) debido a la baja calidad del servicio; como también la evidente descoordinación interinstitucional de los servicios públicos en la conurbación por carecer de una autoridad o entidad con competencias en el tema que lidere los proceso de planificación y gestión, que actualmente realiza un organismo sectorial como es la SEREMI de Transportes, cuestión que repercute y complejiza aún más la relación con los gremios del transporte, considerando la escasa regulación del sistema.

5.3.- Identificación de Actores del Sistema Multinivel

Complementando el análisis de la sección anterior, se procederá a clasificar a la institucionalidad pública de acuerdo con la perspectiva del multinivel (Hooghe & Marks, 2003). En nuestro país, esta tipología se estructura en tres niveles territoriales: nacional, regional y comunal, el nivel nacional donde se encuentra el gobierno central, liderado por el presidente de la República, posee reparticiones ministeriales; el nivel regional liderado por un Intendente, que representa al Presidente de la República en la región y conduce el Gobierno Regional, además de un nivel provincial representado por un gobernador provincial, y finalmente el nivel comunal que cuenta con un alcalde elegido democráticamente. Por tipo de institución, territorial (tipo 1), donde encontramos a los niveles de gobierno responsables para muchas áreas políticas diferentes; y funcional (tipo 2), con instituciones que tienen un solo propósito en su responsabilidad. También se describen sus roles y funciones en el sistema de transporte público, a partir de información obtenida en sus páginas web y/o leyes orgánicas (ver tabla N°8).

Tabla 8. Clasificación multinivel, sector público

N°	Institución	Tipo de institución	Escala Territorial	Rol	Funciones
1	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Funcional	Nacional	Político técnico	Estrategia y política de transporte público
2	Subsecretaría de Transporte (División de transporte público regional)	Funcional	Nacional	Técnico	Planifica, norma, educa, informa y fiscaliza el Transporte público
3	Seremi de Transporte y Telecomunicaciones	Funcional	Regional	Político técnico	Representación ministerial y gestión de Transporte público
4	Intendente Regional (Gobierno Interior)	Territorial	Regional	Político	Representante del presidente, jefe gobierno interior, coordinador acción gubernamental regional
5	Gobierno Regional de Coquimbo (Intendente y CORE)	Territorial	Regional	Político técnico	Administración y desarrollo regional. CORE representación popular
6	Municipalidad de La Serena	Territorial	Comunal (local)	Político técnico	Administración comunal, representación popular (alcalde y concejo)
7	Municipalidad de Coquimbo	Territorial	Comunal (local)	Político técnico	Administración comunal, representación popular (alcalde y concejo)
8	Parlamentarios (Senadores y Diputados)	Territorial*	Nacional	Político	Poder legislativo (leyes y normas), representación popular
9	Concesiones MOP	Funcional	Nacional	Técnico	Proveer, resguardar y mejorar las obras y servicios de infraestructura pública en asociación público-privada
10	Dirección Regional de Vialidad MOP	Funcional	Regional	Técnico	Dotar de infraestructura vial para mejorar la conectividad en la región
11	Seremi MINVU	Funcional	Regional	Político técnico	Gestión y colaboración regional en lo relativo a vivienda, urbanismo y equipamiento urbano (planificación de vialidad urbana e IPT)
12	SERVIU	Funcional	Regional	Técnico	Organismo ejecutor de las políticas, planes y programas del MINVU

N°	Institución	Tipo de institución	Escala Territorial	Rol	Funciones
13	SECTRA	Funcional	Regional	Técnico	Propone planes de los sistemas de transporte urbano, evalúa iniciativas de inversión y gestiona sistemas de transporte
14	UOCT	Funcional	Regional	Técnico	Gestión de tránsito, medidas de facilitación para el desplazamiento del transporte público
15	Gobernador Provincial Elqui	Territorial*	Provincial	Político	Ejercer la coordinación territorial de los servicios públicos y resguardar el orden público y la seguridad de las personas
16	Carabineros	Funcional	Regional*	Técnico	Garantiza y mantiene el orden público y la seguridad pública
17	Inspección del Trabajo	Funcional	Regional	Técnico	Control, fiscalización y aplicación de la legislación laboral
18	Tesorería General de La República	Funcional	Regional	Técnico	Encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos
19	Seremi del Trabajo	Funcional	Regional	Político técnico	Gestión política y supervisión de la legislación laboral
20	SERCOTEC	Funcional	Regional	Técnico	Apoyo a las micro y pequeñas empresas y a los emprendedores
21	Seremi de Economía	Funcional	Regional	Político técnico	Gestión política en el ámbito del emprendimiento
22	SUBDERE	Funcional	Nacional	Técnico	Impulsar y conducir las reformas institucionales en materia de descentralización, en el ámbito político, económico y administrativo a los gobiernos regionales y a los municipios.
23	Seremi MOP	Funcional	Regional	Político técnico	Coordinar, supervigilar y fiscalizar a los servicios regionales MOP y las obras
24	Seremi Social	Desarrollo Funcional	Regional	Político técnico	Gestión política en el ámbito de evaluación de iniciativas de inversión y apoyo social

N°	Institución	Tipo de institución	Escala Territorial	Rol	Funciones
25	Seremi de Salud	Funcional	Regional	Político técnico	Gestión política, supervisión acciones reguladoras, normativas, de vigilancia y fiscalizadoras en materia de promoción de la salud, prevención y control de enfermedades

Según la información descrita en la tabla N°8, clasificadas como instituciones “territoriales”, encontramos a las municipalidades de La Serena y Coquimbo que actúan en nivel local, administrando la comuna, en particular la gestión del tránsito y la planificación territorial a través de los planes reguladores; el intendente regional con dos roles, como representante del Presidente de la República y la función de gobierno interior, y liderando el Gobierno Regional (junto al Consejo Regional) con funciones de desarrollo regional, entre ellas el transporte público; el gobernador provincial con competencias de gobierno interior asociado a seguridad; junto con los parlamentarios quienes llevan a cabo una acción en el territorio en el marco de su labor como legisladores. Las instituciones “funcionales” que corresponden a las organizaciones que regulan, gestionan y coordinan el transporte público, como es el caso del Ministerio de Transportes, en particular la Subsecretaría de Transportes del nivel nacional, y la SEREMI de Transportes, en el nivel regional, SECTRA y la UOCT en el ámbito de la planificación del transporte; las reparticiones públicas a cargo de gestionar y ejecutar infraestructura como es el caso de la SEREMI MOP, SEREMI MINVU, SEREMI Desarrollo Social; la ejecución de proyectos viales como es el caso de la Dirección de Vialidad, Concesiones y SERVIU. También organismos sectoriales que desarrollan funciones específicas de apoyo al transporte público, en el ámbito de la seguridad vial, Carabineros; supervisión y fiscalización de normativa laboral, como la SEREMI del trabajo, inspección del trabajo; instituciones enfocadas en el fomento del emprendimiento, como SEREMI de Economía y SERCOTEC; además de otros servicios, Tesorería General de la República, SEREMI de Salud y SUBDERE con un rol de impulsar reformas y traspaso de competencias enfocadas hacia la descentralización.

5.3.1.- Tipo de interacciones entre actores públicos del multinivel

Entre las tipologías definidas (Hooghe & Marks, 2003), se encuentran las interacciones territoriales, aquellas que ocurren entre instituciones tipo territorial de la misma escala de gobierno. Por otra parte, están las interacciones verticales, en donde también interactúan entre agencias tipo territorial, pero de distintos niveles de gobierno. Luego, tenemos las interacciones entre agencias tipo funcional, llamadas interacciones sectoriales. Por último, se encontrarían las interacciones funcionales, donde se relaciona una agencia territoriales y funcionales (ver tabla N°9 con el detalle de la tipología).

Tabla 9. Tipología de interacciones entre actores del servicio público

Tipología de interacción	Instituciones participantes	Casos de interacción
Territorial	Entre instituciones tipo 1 territorial del mismo nivel.	Entre municipios de la conurbación, municipalidad de La Serena y municipalidad de Coquimbo.
Vertical	Entre instituciones tipo 1 territorial de distinto nivel.	Entre el nivel regional y el nivel local, municipalidades de la conurbación (La Serena y Coquimbo) con el Gobierno Regional.
Sectorial	Entre instituciones tipo 2 funcional.	Entre instituciones sectoriales como es el caso de la SEREMI de Transportes y el SERVIU.
Funcional	Entre una institución tipo 1 territorial con otra institución tipo 2 funcional.	Entre municipios de la conurbación (La Serena – Coquimbo) con el sector, como la SEREMI de Transportes.

5.3.1.1.- Tipo territorial

Tenemos el caso de la relación entre la municipalidad de La Serena y la municipalidad de Coquimbo, en donde ambas instituciones son parte de la misma escala territorial (local), con jurisdicciones distintas (territorio administrativo), por lo que difícilmente existirá una autoridad legal de una institución sobre la otra para alguna acción específica (poder de influencia similar). Sabemos de la fuerte relación que existe entre ambas comunas y que su crecimiento y desarrollo esta entrelazado, sin embargo no existen mecanismos formales de trabajo conjunto en el ámbito del transporte público, excepto aquellas instancias de trabajo que son convocadas y/o lideradas por otras instituciones, como por ejemplo, elaboración de planes de transporte público por parte de SECTRA, o la elaboración del Plan Regulador Intercomunal de Elqui a cargo de la SEREMI MINVU, donde se produce una interacción con perspectiva territorial. Otro elemento similar es que los municipios poseen autoridades elegidas popularmente (alcalde y concejo municipal), y por lo tanto la concepción del sistema de transporte puede ser distinta, lo cual se profundiza si no existe un plan a nivel de conurbación. Dada la proximidad de ambas comunas en el marco de un territorio urbano común inevitablemente las acciones de una afectaran a la otra, externalidades que condicionan su relación y es punto de partida para escalar en coordinaciones mayores, ejemplo de esto es la planificación del tránsito, repercutiendo medidas adoptadas en ambas comunas. Por lo expuesto podemos indicar que la participación de los municipios en el actual sistema de transporte público de la conurbación es secundaria, pero crecientemente relevante, especialmente en el escenario descentralizador que vive hoy el país y la región.

5.3.1.2.- Tipo vertical

La relación entre el Gobierno Regional de Coquimbo y los municipios de La Serena y Coquimbo, es estrecha en diversos ámbitos de la gestión, ya que las escalas de gobierno superior a la local en ocasiones poseen un mayor poder de decisión, debido a su mayor representatividad y prioridad institucional. Sin embargo, si entre ambas escalas existe una distribución excluyente de responsabilidades, los niveles de gobierno menores podrían

tener una jerarquía con respecto a algunas acciones específicas. Es así como en el ámbito de transporte, al municipio le corresponderá velar por el cumplimiento de las normas legales que regulan el tránsito y transporte público, y por el mejoramiento de los sistemas de tránsito en la comuna, mientras que el GORE lidera el desarrollo regional, y es el administrador del FNDR, el cual corresponde a una fuente de financiamiento al que postulan los municipios y servicios para la ejecución de sus iniciativas en el ámbito del transporte, entre otras áreas. Probablemente entre ambas instituciones se da un proceso de dependencia mutua, donde el GORE con el propósito de cumplir sus lineamientos estratégicos y el gasto público requiere de la presentación de iniciativas por parte de los municipios, y estos requieren de una fuente de financiamiento para llevar a cabo sus compromisos administrativos y políticos, estando disponibles para desarrollar un trabajo conjunto con el nivel regional. Ejemplo de esto es lo que ocurre con los recursos del Fondo de Apoyo Regional (FAR), el que profundizaremos más adelante en este trabajo, que corresponde a una línea a la cual pueden postular los municipios y el sector, logrando así concretar un proyecto dirigido al transporte público que por su alto costo probablemente el nivel local no pueda enfrentar individualmente, logrando cumplir un objetivo compartido por las instituciones, gobierno regional y municipios.

5.3.1.3.- Tipo sectorial

Para comprender esta relación nos debemos situar con instituciones que poseen áreas de especialización y ámbitos de acción definidos, como es el caso de la SEREMI de Transportes que exhibe la representación ministerial y está a cargo de la gestión del transporte público en la conurbación, y su relación con el SERVIU, órgano que ejecuta las políticas, planes y programas del MINVU, relevante para brindar las condiciones necesarias al sistema de transporte público para su funcionamiento. Las interacciones sectoriales que se dan entre ambos ciertamente son complementarias y puede que una de ellas tenga mayor poder de decisión con respecto a una acción en concreto, derivado de alguna forma de autoridad legal o institucional. En este sentido la SEREMI de Transportes preocupada por el mejoramiento del transporte público de la Conurbación debe coordinarse con el SERVIU para construir infraestructura vial, dado que esta acción tiene consecuencias en la planificación y operación de los microbuses y taxis colectivos. Sabemos que la SEREMI de Transportes tiene un mayor poder de influencia sobre el transporte público de la conurbación, aunque no tiene las facultades para ejecutar proyectos de infraestructura, debiendo generar alianzas con los servicios que tiene aquellas competencias. Es necesario señalar que también existen relaciones donde no encontramos colaboración o cooperación, en donde la mirada sectorial repercute en una falta de integración de la acción gubernamental, ejemplo de esto es lo que puede ocurrir con la SEREMI de Transportes y SERCOTEC, en donde probablemente la segunda no tenga como objetivo o indicadores que implique el apoyo a operadores de transporte público de la conurbación. Aquí la clave ciertamente pueda ser buscar los incentivos necesarios y la planificación con perspectiva territorial donde confluyan sus intereses.

5.3.1.4.- Tipo funcional

Las instituciones sectoriales suelen tener una mayor expertiz técnica o un nivel de recursos que puede representar una asimetría de poder frente a alguna escala de gobierno, como puede ser el nivel municipal o regional. En cambio, las instituciones territoriales, muchas veces tienen una autoridad legal sobre su jurisdicción, que puede representar una forma de jerarquía sobre la voluntad de las instituciones sectoriales. Es el caso de las municipalidades de la conurbación y su relación con el ministerio de transportes, el MOP o el MINVU, servicios que manejan muchos recursos con proyectos que reflejan prioridades de ejecución definidas en el nivel central, sin tomar en consideración las necesidades de los niveles local y/o regional. Ejemplo de esta relación es el proyecto de concesión de la ruta 5 norte, tramo urbano, vía estructurante que es esencial para el transporte público de la conurbación y la conectividad entre La Serena y Coquimbo, que será intervenida en los próximos años generando externalidades negativas a la circulación del transporte en donde el nivel municipal no posee mayor incidencia en su ejecución y el sector impondrá sus condiciones. Desde otra perspectiva también se pueden obtener externalidades positivas al ser considerados desde un inicio en la etapa de diseño y de construcción, desarrollando un proceso coordinado minimizando así los impactos en el sistema de transporte público.

5.4.- Análisis de Casos, Relaciones Entre Actores

El propósito de esta sección es conocer las relaciones e interacciones de acuerdo con la gobernanza multinivel, casos que nos ayudaran a comprender la estructura de relaciones entre entidades públicas, para lo cual profundizaremos en el sistema de transporte público de la conurbación que recibe un importante flujo de recursos proveniente principalmente desde el nivel central, en particular el Ministerio de Hacienda, en donde el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones posee las competencias para regular, normar y gestionar la implementación de políticas para el transporte público. En este marco centralizado se crea el Programa de Subsidio Nacional al Transporte Público (espejo Transantiago) el cual nace a partir de la promulgación de la Ley N°20.378, el día 1 de septiembre de 2009 y publicada el 5 de septiembre del mismo año (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2009). Al amparo de esta ley se generó un mecanismo de subsidio de cargo fiscal destinado a compensar los menores pagos que realizan los estudiantes en los servicios de transporte público remunerado de pasajeros. La citada ley creó, en su artículo cuarto transitorio, el Fondo de Apoyo Regional (FAR), para el financiamiento de iniciativas de los Gobiernos Regionales e iniciativas sectoriales, conforme se indica en el reglamento aprobado el 14 de mayo de 2014 (Gobierno Regional de Coquimbo, 2019a). Tratándose de las iniciativas de los Gobiernos Regionales, los gastos e inversiones que podrán realizarse con cargo a los recursos del fondo los relacionados con grandes proyectos de desarrollo, de infraestructura general, transporte público, modernización y otros, los que podrán involucrar más de una región y más de un período presupuestario, tomando en cuenta su impacto o rentabilidad social. Entre estos proyectos podrán incluirse:

a. Programas de renovación de buses, minibuses, trolebuses y taxi buses.

- b. Programas de modernización del transporte público mayor y taxis colectivos, en su calidad de transporte público menor, destinados a la incorporación de tecnologías menos contaminantes y mejoras en aspectos de seguridad, calidad y eficiencia en beneficio de los usuarios.
- c. Iniciativas de infraestructura para el transporte público y su modernización, tales como diseño e implementación de planes de mejora del transporte público, de inversión en infraestructura para el transporte o la modernización de la gestión de los sistemas.
- d. Cualquier otro proyecto de inversión, distinto a los señalados anteriormente, los que se deberán fundar en la relevancia de dichas inversiones para la región o regiones.

5.4.1.- Programa “Renueva tu colectivo”

Este programa de aplicación regional, creado bajo el amparo de la ley 20.378 con recursos del FAR, corresponde a un buen ejemplo de interacción del multinivel, el cual consiste en la renovación de flota de vehículos de taxis colectivos, orientado directamente hacia los operadores del sistema de transporte público menor, reglamentado e implementado desde el nivel central (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones) en conjunto con el Gobierno Regional de Coquimbo quien financia su ejecución a través del FNDR.

Los gobiernos regionales pueden convocar a un programa de modernización del transporte público mayor y taxis colectivos, en su calidad de transporte público menor, destinados a la incorporación de tecnologías menos contaminantes y mejoras en aspectos de seguridad o calidad y eficiencia en beneficio de los usuarios. En este contexto, mediante los Decretos Supremos N°210, de 2014, N°189, de 2015, y N°142, de 2016, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones, Hacienda e Interior y Seguridad Pública, se aprobaron modificaciones al Decreto N°44 de 2011, que aprobó el reglamento para programa especial de renovación de buses, minibuses, trolebuses y taxi buses, en el sentido de incorporar los programas de modernización del transporte público mayor y taxis colectivos, en su calidad de transporte público menor, destinados a la incorporación de tecnologías menos contaminantes y mejoras en aspectos de seguridad o calidad y eficiencia en beneficio de los usuarios (Gobierno Regional de Coquimbo, et al). En concreto el beneficio otorgado para los dueños de vehículos que postulan corresponde a un incentivo económico por concepto de beneficio por renovación (valores establecidos según resolución exenta N°3947/2018 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones), otorgado por el Gobierno Regional para aquellos postulantes que hayan cursado de manera exitosa todas las etapas del Programa. En términos de cobertura territorial, a este programa pueden postular todos los dueños de taxis colectivos de la región, aunque el mayor porcentaje de los beneficiarios corresponden a la provincia de Elqui y en particular a la conurbación La Serena – Coquimbo.

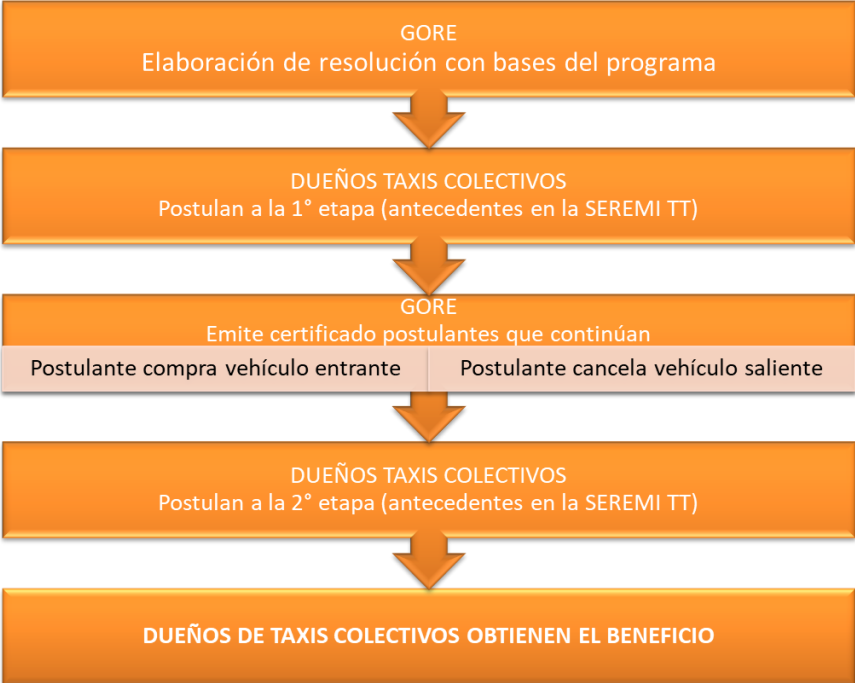
5.4.1.1.- Funcionamiento del programa:

El proceso inicia (ver figura N°7) con el trámite administrativo de elaboración de resolución exenta por parte del Gobierno Regional, en donde se aprueban las bases de la convocatoria para la postulación del programa para el año en curso, donde se definen los montos,

beneficiarios, tipo de vehículos a renovar y años de vehículos salientes, disponibilidad presupuestaria entre otros (Gobierno Regional de Coquimbo, 2019b). El proceso se desarrolla en etapas, siendo la primera, la presentación de la postulación con los antecedentes del propietario y el vehículo saliente, entre otros documentos y requisitos, los cuales son entregados en la SEREMI de Transportes; luego en la segunda etapa el postulante debe acreditar con formularios y certificados los antecedentes del vehículo entrante, el cual deberá cumplir en una de las categorías de ingreso (tecnologías menos contaminantes y mejoras en aspectos de seguridad; y mejoras en la calidad y eficiencia en beneficio de los usuarios). En esta etapa además se requiere certificado del Gobierno Regional que acredite el cumplimiento de los requisitos de la primera etapa, los cuales deberán ser presentados en la SEREMI de Transportes para su evaluación.

La admisibilidad de las postulaciones posee algunos criterios de priorización regional, como, por ejemplo, orden de antigüedad de mayor a menor, vehículos entrantes híbridos o eléctricos, postulantes que no hayan recibido beneficios anteriormente, entre otros factores. No se aprecian criterios que privilegien al usuario, quedando en evidencia que el programa se dirige a los operadores del sistema. En términos de difusión del programa, se realiza mediante medios de comunicación y la página web del gobierno regional, además de utilizarse otras maneras información como reuniones con los gremios, sindicatos y visitas a terreno. Mientras que los plazos, desde que se postula a la primera etapa, hasta que se aprueba la obtención del beneficio, fluctúa entre los 4 a 5 meses.

Figura 7. Operatividad del programa "Renueva tu Colectivo"



Fuente: Elaboración propia, a partir de antecedentes del GORE de Coquimbo

5.4.1.2.- Actores del programa:

Los actores relevantes de este programa corresponden al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que, a través de la SEREMI de Transportes llevan a cabo el proceso operativo de postulación, mientras que el financiamiento y la voluntad política de llevar a cabo el programa corresponde al gobierno regional. Los postulantes son los dueños de vehículos, ya sea personas naturales o jurídicas, quienes también tienen el apoyo de los dirigentes del gremio del transporte público menor. También se consideran a los proveedores de vehículos, que corresponden a empresas automotoras, los cuales venden los taxis colectivos según las especificaciones técnicas que requiere este medio de transporte público. Hay que considerar que el programa no incluye expresamente a los usuarios como actor relevante, quienes utilizan diariamente el servicio y son los que mejor pueden evaluar la utilidad del programa y su impacto en el mejoramiento del servicio.

5.4.1.3.- Financiamiento del programa:

Tal como señalamos anteriormente los fondos para llevar a cabo la ejecución del programa son de decisión del Gobierno Regional de Coquimbo, recursos que son parte del presupuesto de inversión, a través de transferencias recibidas desde el nivel central por ley de presupuestos. La aprobación de estos recursos en la región se produce a propuesta del Intendente Regional quien la presenta al Consejo Regional para su análisis y aprobación. En particular este programa fue aprobado a través de acuerdo CORE N°7360 del 12 de agosto de 2015, donde se prioriza el programa de modernización y renovación de taxis colectivos por una suma de \$7.474.688.000., para el periodo 2015 – 2022.

5.4.1.4.- Resultados del programa:

Desde el año 2015 al 2019 se han renovado 2063 vehículos (última convocatoria 2019, 399 colectivos, no pudiendo realizar la correspondiente al año 2020 producto de ajustes en el presupuesto por la emergencia sanitaria), cuya distribución es 7% Choapa, 21% Limarí y 72% Elqui, lo cual representa una inversión de \$4.568.400.000. A la fecha aún quedan recursos asignados por \$3.000 millones hasta el año 2022. Para el caso de los vehículos renovados en La Serena corresponde a 593 y Coquimbo 786, totalizando 1379 vehículos, lo que representa una inversión de \$3.092 millones de pesos para el periodo 2015 – 2019 (Gobierno Regional de Coquimbo, et al).

5.4.1.5.- Conclusión del análisis del programa:

- a. Es un programa reglamentado e implementado desde el nivel central (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, ejecutado por la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones) en conjunto con el Gobierno Regional de Coquimbo quien financia su ejecución a través del FNDR.
- b. Se da en el marco del Programa de Subsidio Nacional al Transporte Público, que nace como un fondo espejo del Transantiago, como una forma de compensación hacia las regiones.

- c. Corresponde a un programa que entrega beneficios monetarios hacia los operadores del sistema de transporte público menor, para la renovación de taxis colectivos.
- d. Los principales actores que intervienen en el programa directamente son el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, el Gobierno Regional de Coquimbo (Intendente, división de infraestructura y Transportes, y CORE) y dueños de taxis colectivos (personas naturales o jurídicas). Además, existen otros actores secundarios, como es el caso de las automotoras que proveen de los vehículos y los dirigentes o gremios del transporte menor que realizan lobby ante las autoridades.
- e. No se aprecia la inclusión de criterios que consideren a los usuarios como actores del programa.
- f. Existen grupos de interés representados por los gremios del transporte público que año a año se preocupan de mantener el tema en discusión y entienden este beneficio como un “derecho ganado”.
- i. En términos de la relación de la institucionalidad pública involucrada, el Gobierno Regional de Coquimbo tiene un carácter territorial y la SEREMI de Transportes funcional, por lo que estamos frente a una interacción de tipo funcional, donde la entidad sectorial posee una mayor expertiz técnica que puede representar una asimetría de poder frente al nivel regional. En cambio, las instituciones territoriales, muchas veces tienen una autoridad legal sobre su jurisdicción, como es el caso del Intendente Regional, que representa una jerarquía sobre la voluntad de la SEREMI de Transportes. En este caso particular observamos un trabajo de colaboración y dependencia entre ambas instituciones que permite una correcta aplicación del programa y una efectiva ejecución de los recursos.

5.4.2.- Fondo de Apoyo Regional (FAR) de inversión.

De utilización abierta, implica la asignación de recursos administrados por el gobierno regional para proyectos de infraestructura y equipamiento de transporte en toda la región, postulados en el marco del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Actualmente el GORE para la distribución de sus recursos le asigna relevancia a través de sus instrumentos de planificación regional, como es la Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) y las políticas regionales, también asociado a los instrumentos programáticos como el plan regional de gobierno.

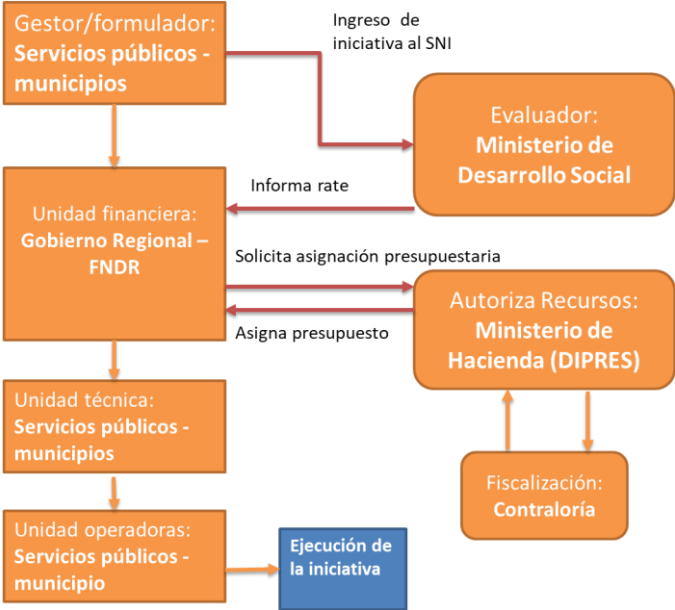
Dentro de las dificultades que se han podido apreciar en la ejecución de estos recursos FAR, tiene que ver con la coherencia de su aplicabilidad, ya que este fondo puede financiar a “proyectos de interés regional” (literal c. de la ley N°20.378), por lo que los recursos provenientes del subsidio al transporte público probablemente terminen financiando cualquier iniciativa que sea aprobada y ratificada por el CORE, independiente que se trate de una iniciativa relacionada a transporte y conectividad (Poduje, 2018). Estas situaciones pueden repercutir en las expectativas del sistema de transportes de la conurbación, dado que el espíritu de la ley manifiesta su orientación hacia el mejoramiento y modernización del transporte público. Sin embargo existe una mirada desde el gobierno regional que pretende un uso más amplio de estos recursos a partir de una distribución con criterios regionales, que no necesariamente corresponde a iniciativas de transportes y conectividad,

lo cual se sostiene por el hecho de que desde el año 2018 la provisión FAR ya no es individualizada en la ley de presupuestos, pasando a integrar el presupuesto del FNDR tradicional y con ello una ratificación de que el uso lo define la región (entrevista funcionario del gobierno regional).

5.4.2.1.- Funcionamiento

Para la selección de los proyectos concretos que serán financiados por el FAR, se sigue el mismo procedimiento de gobernanza que el FNDR (ver figura N°9). Así, el intendente propone a los consejeros regionales una lista de iniciativas con rentabilidad social aprobada (RS)⁸ para el análisis del Consejo Regional (CORE) y de esta manera encontrar el apoyo político necesario para su ejecución. En términos específicos el proceso se desarrolla con el traspaso de los recursos desde el nivel central hacia las regiones, vía ley de presupuestos, en ese momento el intendente regional y su equipo técnico elabora una cartera de iniciativas con RS de MIDESO, presenta la propuesta al Consejo Regional, quién aprueba o rechaza, una vez con el acuerdo del cuerpo colegiado, el gobierno regional inicia el proceso administrativo para que el servicio o municipio que ocupa el rol de unidad técnica de la iniciativa lo licite y proceda a su ejecución (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020). Por lo tanto, la lógica de asignación de recursos FAR no varía mucho con relación al FNDR tradicional de libre disposición.

Figura 8. Esquema de ingreso de una iniciativa al Sistema Nacional de Inversiones (SNI)



Fuente; elaboración propia, según antecedentes de MIDESO.

⁸ Como todo proyecto de inversión pública, las iniciativas de inversión que se financien con recursos públicos deben contar con una evaluación técnico-económica que analice la rentabilidad social, la cual está a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Cuando un proyecto es rentable socialmente, consigue tener un RS (Sistema Nacional de Inversiones, SIN)

5.4.2.2.- Actores del programa:

Los actores del programa corresponden a los servicios que interactúan en el sistema nacional de inversiones (SNI), en donde el GORE interviene como fuente de financiamiento a través del FNDR, el MIDESO como organismo evaluador de iniciativas que otorga el RS necesario para su ejecución, los servicios públicos o municipios como entidades formuladoras que presentan iniciativas para el financiamiento del GORE, luego como unidad técnica las licitan y ejecutan. También participan en el proceso el Ministerio de Hacienda, a través de la DIPRES quienes autorizan y asignan los recursos para su ejecución, y, por otro lado, el órgano Contralor quién debe procurar el buen uso de los recursos y fiscalizar el trabajo de los servicios públicos.

5.4.2.3.- Financiamiento:

En términos operativos, los recursos del FAR son transferidos desde el Tesoro Nacional hacia el Gobierno Regional, vía ley de presupuestos, rigiéndose por sus propias normas de asignación de recursos, funcionando como complemento de los recursos disponibles del Gobierno Regional, no requiriendo ser necesariamente focalizados en el transporte regional.

5.4.2.4.- Resultados:

Según antecedentes de DIPRES (Dirección de Presupuestos, 2019), el GORE Coquimbo recibió entre los años 2016 y 2019 alrededor de \$75.767 millones de pesos para la provisión FAR, mientras que para el año 2020 la provisión dejó de llegar individualizada en la ley de presupuestos, sin embargo de igual forma el Gobierno Regional en sus informes de ejecución presupuestaria continúa individualizando las iniciativas con la categoría FAR (Gobierno Regional de Coquimbo, 2020).

Se analizó la cartera de proyectos informada para el año 2020, en donde se pudo constatar el registro de 30 iniciativas de la línea FAR (asociada a transporte público), representando un gasto de \$7.000 millones de pesos, cuyas categorías son, programa de conservación vialidad urbana, mejoramiento de calles en sectores urbanos, estudios de pre inversión vial, caminos básicos rurales, estudios básicos de transporte público, la aplicación de 4° transitorio (programa renueva tu micro y colectivo) e infraestructura hospitalaria, que sería la única categoría de proyecto que se escapa al tema de transporte público. Esto posee una cobertura a nivel regional, en donde las iniciativas no tienen especial focalización en la conurbación.

Dentro de los servicios públicos que ejecutan proyectos con financiamiento FAR, se encuentran, el SERVIU, SECTRA, Dirección de Vialidad, municipalidades, y el servicio de Salud Coquimbo.

5.4.2.5.- Conclusión

- a. El Fondo de Apoyo Regional (FAR) corresponde a los recursos administrados por el gobierno regional, orientado a la ejecución de grandes proyectos de desarrollo, de infraestructura general, transporte público, modernización y otros.
- b. Una iniciativa FAR debe pasar por el mismo procedimiento que cualquier proyecto que ingresa al Sistema Nacional de Inversiones (SNI).
- c. No se aprecia un instrumento de planificación particular en el área de transportes que oriente la decisión de inversión de los recursos del FAR, sino que este actúa como parte del FNDR tradicional, lo cual le resta efectividad a la política pública.
- d. No se aprecia la inclusión de criterios que consideren a los usuarios como actores relevantes del programa en la etapa de selección de iniciativas.
- e. Los servicios públicos que interactúan en el FAR corresponden al nivel nacional, con el Ministerio de Hacienda quien distribuye los recursos a través de la ley de presupuestos; en el nivel regional, la SEREMI de Desarrollo Social (MIDESO) como entidad evaluadora de las iniciativas; el Gobierno Regional de Coquimbo como entidad financiera; los servicios públicos formuladores, como por ejemplo el SERVIU (del nivel regional con directrices nacionales); los municipios, como unidades formuladoras y ejecutoras, en el nivel local.

6. INSTITUCIONALIDAD, NORMATIVA Y POLITICAS DE TRANSPORTE PÚBLICO

6.1. Identificación de Programas de Transporte Público

El propósito de este capítulo es identificar programas que inciden en su funcionamiento del transporte público en la Conurbación La Serena – Coquimbo, ya sea en el ámbito de subsidios, programas de infraestructura, renovación de vehículos, entre otros. En este sentido indagaremos acerca del marco de acción de los programas, los niveles territoriales de administración y la relación entre los actores, para lo cual se indicará el nombre del programa, el objetivo que persigue, una descripción general, el origen de los recursos, institución (es) que lo ejecutan, tipo de transporte público beneficiario y actores involucrados (ver tabla N° 10).

Tabla 10. Programas de transporte público

N°	Programa	Objetivo	Descripción	Origen de los recursos (\$)	Institución ejecutora	Transporte público	Actores involucrados
1	Programa Nacional de Fiscalización de Transportes (MTT, 2020)	Hacer cumplir las normas de transporte terrestre en la vía pública, para medios de transporte públicos y privados.	Fiscaliza al transporte público mayor y menor, a partir de la Ley de Tránsito y 3° de la Ley de Procedimiento de Policía Local (normas de tránsito, subsidios, entre otros).	Sectorial, MTT	Subsecretaria de Transportes. Recibe el apoyo de SEREMI de Transportes	Mayor y menor	Subsecretaria de Transportes, SEREMI Transportes, Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET), Carabineros de Chile, municipalidades, juzgados de policía local

N°	Programa	Objetivo	Descripción	Origen de los recursos (\$)	Institución ejecutora	Transporte público	Actores involucrados
2	Programa de tarjeta estudiantil (DTPR, 2014)	Promover el uso del transporte público remunerado, estableciendo un mecanismo de subsidio de cargo fiscal destinado a compensar los menores pagos que realizan los estudiantes en los servicios de transporte público	Este programa corresponde un subsidio a la demanda, el cual permite una tarifa rebajada (33% del pasaje adulto) para los estudiantes (escolares y universitarios), en el marco de la ley N°20.378 que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros	Sectorial, MTT	Subsecretaría de Transportes (División de Transporte Público Regional), con el apoyo de la Tesorería General de la República	Mayor	Subsecretaría de Transportes, SEREMI de Transportes, Tesorería General de la república (TGR), Junta Nacional de Auxilio y Becas (JUNAEB), operadores del transporte, mayor, estudiantes
3	Subsidio tarifa adulto mayor (DTPR, 2021b)	Promover el uso del transporte público remunerado, estableciendo un mecanismo de subsidio de cargo fiscal destinado a compensar los menores pagos que realizan los adultos mayores en los servicios de transporte público	Este subsidio, orientado a la demanda, es entregado con el fin de dar una compensación económica a los operadores de buses por la implementación del subsidio adulto mayor (rebaja del 50% del pasaje total). Los beneficiarios corresponden a personas mayores de 65 años.	Sectorial, MTT	Subsecretaría de Transportes (División de Transporte Público Regional), con el apoyo de la Tesorería General de la República (TGR)	Mayor	Subsecretaría de Transportes, SEREMI de Transportes, Tesorería General de la república (TGR), Servicio Nacional del Adulto Mayor, operadores del transporte, mayor, adultos mayores

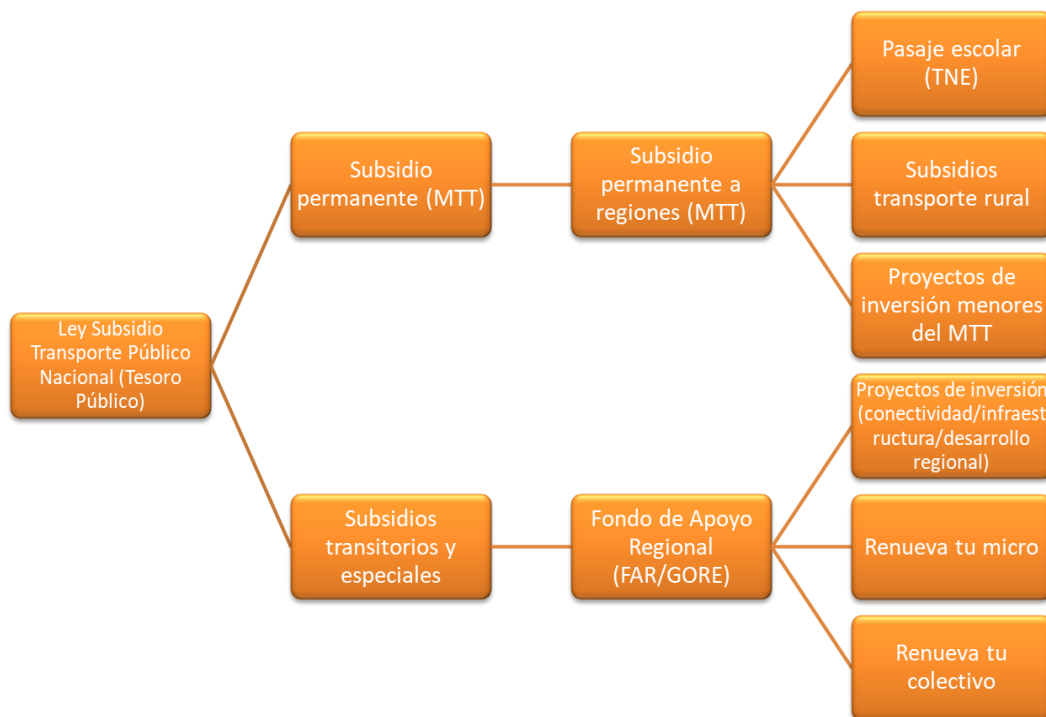
N°	Programa	Objetivo	Descripción	Origen de los recursos (\$)	Institución ejecutora	Transporte público	Actores involucrados
4	Programa “Renueva tu micro” (Gobierno Regional Coquimbo, 2021b)	Reforzar, mediante el uso de incentivos la mejora en la eficiencia del parque vehicular, promoviendo el retiro y posterior destrucción de buses antiguos y su reemplazo por buses más eficientes, y logrando con esto, reducción en las emisiones, uso más eficiente de combustible, mejora en la calidad de servicio y seguridad para los usuarios	Recursos dirigidos a la oferta. Con el Programa Renueva Tu Micro, el MTT en conjunto con el GORE otorgan incentivos económicos a los dueños de buses para permitir la destrucción de sus máquinas antiguas y reemplazarlas por otras más modernas, que entreguen un mejor servicio de transporte público a la ciudadanía. En el marco de la ley N°20.378 que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros	Regional, FNDR	Gobierno Regional, junto a SEREMI de Transportes	Mayor	Gobierno Regional, SEREMI de Transportes, Tesorería General de la República, operadores transporte mayor, empresas automotrices, pasajeros.
5	Programa “Renueva tu colectivo” (Gobierno Regional Coquimbo, 2021a)	Pretende la modernización del transporte público de taxis colectivos, en su calidad de transporte público menor,	Recursos dirigidos a la oferta. Esta iniciativa entrega aportes a los dueños de vehículos antiguos para que los	Regional, FNDR	Gobierno Regional, junto a SEREMI de Transportes	Menor	Gobierno Regional, SEREMI de Transportes, Tesorería General de la República, operadores

N°	Programa	Objetivo	Descripción	Origen de los recursos (\$)	Institución ejecutora	Transporte público	Actores involucrados
		destinados a la incorporación de tecnologías menos contaminantes y mejoras en aspectos de seguridad o calidad y eficiencia en beneficio de los usuarios	reemplacen por autos nuevos con mejor equipamiento, tecnología y seguridad. En el marco de la ley N°20.378 que crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros				transporte menor, empresas automotrices, pasajeros.
6	Fondo de Apoyo Regional (Melo, 2019)	Para el financiamiento de iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional	De utilización abierta, implica la asignación de recursos administrados por el gobierno regional para proyectos de infraestructura y equipamiento de transporte en toda la región, postulados en el marco del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Normados a través de la ley 20.378, artículo 4° transitorio, que crea el fondo de apoyo regional (FAR)	Regional, FNDR,	Gobierno Regional, junto a unidades técnicas (municipios, servicios públicos)	Mayor y menor	Gobierno Regional, municipalidades, servicios públicos (SEREMI de Transportes, Desarrollo Social, Dirección de Vialidad, Servicio de Vivienda y Urbanismo)

N°	Programa	Objetivo	Descripción	Origen de los recursos (\$)	Institución ejecutora	Transporte público	Actores involucrados
7	Programa de iniciativas de inversión en obras públicas menores (Melo, 2019)	Para la realización de proyectos viales orientados a mejorar las condiciones de tránsito.	La Subsecretaría de transportes ejecuta este programa orientado a la construcción de paraderos, semaforización, terminales y medidas de gestión de tránsito (estudios). Recursos normados a través de la ley 20.378.	Sectorial, MTT	Subsecretaría de Transportes, servicios públicos	Mayor y menor	Subsecretaría de Transportes, Secretaría Técnica de Transportes (SECTRA)

Se logró identificar 7 programas (ver tabla N°10) que poseen incidencia en el transporte público de la Conurbación La Serena Coquimbo, de los cuales 4 de ellos son dirigidos desde el nivel nacional, por la Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que corresponden a subsidios al transporte público (adulto mayor y estudiantes), de fiscalización y de proyectos menores de inversión (programa que implica la construcción de paraderos, demarcación de vías, entre otros); mientras que los 3 restantes corresponden a la administración del Gobierno Regional, principalmente para la renovación de microbuses y taxis colectivos, además de un programa de inversión en transporte y conectividad (FAR inversión). Se observa la ausencia de programas o líneas de trabajo transversales orientados a la calidad del servicio de transporte público, de igual forma con un enfoque territorial en la conurbación La Serena - Coquimbo. Otra particularidad de los programas identificados es que los subsidios se orientan al transporte público mayor (microbuses), quienes con estos recursos rentabilizan su operación, además de ser receptores del beneficio de renovación de buses que tiene por objetivo mejorar el estándar de servicio (programa renueva tu micro). En cuanto al transporte menor (taxis colectivos), si bien estos no son receptores de subsidio a la operación, si reciben transferencia de recursos públicos a través del programa “renueva tu colectivo”, que les permite adquirir automóviles nuevos con el propósito de mejorar las condiciones con las cuales llevan a cabo el servicio. Entre los actores involucrados en estos programas se encuentra la Subsecretaría de Transportes (División de Transporte Público Regional (DTPR)), desconcentrado en la SEREMI de Transportes, que posee un rol administrador relevante para la entrega de subsidios, relacionándose directamente con los gremios del transporte mayor; el Gobierno Regional administrando los recursos del Fondo de Apoyo Regional (FAR), en directa coordinación con la SEREMI de transportes; además de una serie de servicios que prestan un importante apoyo a la ejecución de proyectos de inversión en el marco del Sistema Nacional de Inversiones (SNI). Por otro lado, el caso de la fiscalización donde encontramos a Carabineros de Chile, las municipalidades, juzgados de policía local; la entrega de subsidios (transferencia de recursos) que se realiza a través de la Tesorería General de la República, además de contar con organismos facilitadores, como el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) y la Junta Nacional de Auxilio y Becas (JUNAEB). Por lo tanto, los programas analizados presentan una fuerte dependencia del nivel central y una menor administración de recursos por parte del nivel regional.

Figura 9. Subsidio Transporte Público Nacional



Fuente: elaboración propia, basado en la ley N°20.378, que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros.

Los programas identificados se encuentran estrechamente relacionados con la ley N°20.378, vigente a la fecha, que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros (ver figura N°9). Esta normativa adopta una naturaleza sectorial en la administración de los fondos, creándose la figura del Subsidio Nacional al Transporte Público, y traspasándose parte de la administración de los recursos a la Subsecretaría de Transporte (Maillet & Carrasco, 2019). En concreto, el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) adquiere la facultad de entregar subsidios directamente a los operadores en todo el país, lo que se traduce en un importante presupuesto que maneja anualmente, siendo además los subsidios su principal destino de ejecución⁹. Mientras tanto el Fondo de Apoyo Regional (FAR), corresponden a recursos de decisión regional, derivados de la compensación de Transantiago (conocidos también como fondo espejo), los cuales les otorgan a las regiones un poder de decisión relevante en el ámbito del transporte y conectividad, pero que aún requiere elaborar criterios y procedimientos adecuados, con el fin de cumplir con la premisa de mejorar el transporte público regional.

⁹ Los subsidios al transporte público –incluyendo Transantiago y regiones- conforman, en promedio, alrededor del 70% del presupuesto anual del MTT en el período 2015 – 2019, mientras que el Fondo de Apoyo Regional FAR, representa alrededor del 30% restante, según datos obtenidos desde los informes anuales de DIPRES (subsidio nacional USS/Espacio público).

Esto porque el FAR forma parte del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), lo cual implica que las iniciativas de inversión ingresan todas bajo la lógica del Sistema Nacional de Inversiones (SNI), compitiendo entre sí por los recursos disponibles del gobierno regional, sin tener necesariamente una focalización en proyectos de transporte público, lo cual le otorga a los recursos FAR cierta ambigüedad al momento de la priorización por parte del Gobierno Regional (Intendente – Consejo Regional). En la medida que los FAR continúen financiando proyectos de interés regional, como infraestructura de salud, caminos básicos rurales, mejoramiento de APR, saneamiento sanitario, etc., la provisión de equipamiento, infraestructura y conectividad será débil, restándole coherencia y eficacia a una política pública cuyo propósito es la de mejorar la calidad del transporte público.

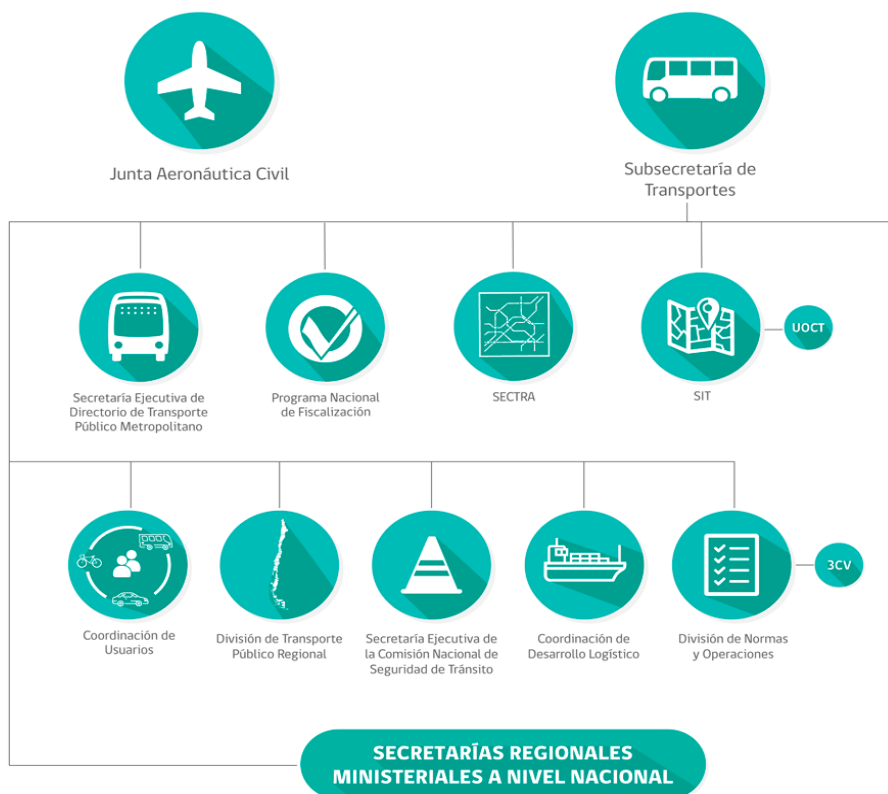
6.2. Caracterización de la Institucionalidad y Normativa Vigente

6.2.1. Institucionalidad del Transporte Público:

Las normas y los servicios públicos que se encargan de regular, gestionar y ejecutar acciones en el transporte público, constituyen la institucionalidad del sistema que analizaremos en esta sección. El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), organismo rector que formula las estrategias y políticas nacionales de desarrollo del sector de transporte, organismo que fue creado mediante el Decreto Ley N° 557 publicado el 10 de julio de 1974, sus principales funciones son “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.” (et al., MTT. 2020) Mientras que la Subsecretaría de Transportes es la entidad que planifica, norma, educa, informa y fiscaliza en nombre del MTT (ver figura N°10). Sus atribuciones, potestad, competencias y responsabilidades están descritas en distintas leyes¹⁰, que en general se refieren a la planificación y gestión del transporte en las ciudades de Chile; la elaboración de normas y la efectuación de certificaciones que mejoren las condiciones de seguridad y calidad de los sistemas de transporte tanto de pasajeros como de carga; la difusión de normas y buenas prácticas en todas las áreas del transporte y la educación sobre ellas; la fiscalización, para asegurar el cumplimiento de las normas de seguridad y de calidad del transporte de pasajeros y de carga (Hartmann, 2018).

¹⁰ Potestades, competencias, atribuciones, facultades y tareas que se indican en varias leyes según el portal de transparencia de la Subsecretaría de Transportes (<https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/web/guest/directorio-de-organismos-egulados?org=AN001>).

Figura 10. Organigrama de la Subsecretaría de Transportes



Fuente: extraído de web de la subsecretaría de transportes (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2021b)

En regiones el transporte público es dirigido desde la Secretaría Regional Ministerial de Transportes (ver tabla N°11), que se encarga de gestionar y supervisar la política de transportes del gobierno, junto con la aplicación de normas del sector, además de colaborar directamente con los Gobiernos Regionales. En cuanto a su estructura orgánica, la Subsecretaría de Transportes abarca diferentes departamentos y unidades, dentro de las más relevantes se encuentran, el área de Coordinación de Planificación y Desarrollo (y dentro de éste, la Unidad de Ciudades Inteligentes y las Unidades de Planificación y Desarrollo Regional); la División de Transporte Público Regional (DTPR)¹¹. Las funciones de la DTPR abarcan, entre otras, la coordinación de los diferentes modos de transporte público de forma integral; la evaluación de su coherencia; velar por la oportuna y adecuada satisfacción de las necesidades de los usuarios; y la evaluación de normativas y propuestas de modificaciones necesarias para una adecuada prestación de los servicios. La DTPR debe cumplir un rol de planificación y supervisión de los sistemas de transporte público, en sus diferentes modos y en sus diversos alcances geográficos, y para esto cuenta con profesionales distribuidos en todas las regiones del país y también a nivel central,

¹¹ La DTPR fue creada en el año 2013 como sucesora de la División de Subsidios del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

enfocados a otorgar soluciones de transporte acordes a la realidad de cada región y sus habitantes (DTPR, 2021a). Otro actor relevante dentro del sistema de transporte público son las Unidades Operativas de Control de Tránsito (UOCT), que es un organismo técnico que depende del MTT, con presencia en la Región de Coquimbo (Conurbación La Serena – Coquimbo y Ovalle), que cumple un rol importante en la optimización del transporte público respecto a la descongestión vial, ya que a través de centros de control del tránsito realizan la gestión en vías públicas y se encargan de administrar y operar sistemas de apoyo complementarios de control de tránsito. Al igual que la Secretaria de Planificación de Transporte (SECTRA), que para la Región de Coquimbo posee sede en la ciudad de Viña del Mar en la Región de Valparaíso, organismo técnico especializado en planificación de transporte, sus principales funciones son proponer planes de desarrollo de los sistemas de transporte urbano, evaluar socialmente iniciativas de inversión en infraestructura y gestión de los sistemas de transporte y desarrollar las metodologías y modelos necesarios para el análisis en transporte (SECTRA, 2021).

Tabla 11. Servicios público y competencias en el transporte público

Servicio	Dependencia	Nivel	Competencia
Subsecretaría de Transportes	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	de Nacional	Normativa, planificación, difusión, educación y fiscalización.
División de Transporte Público Regional	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	de Nacional	Planificación, coordinación y regulación de las licitaciones de transporte público; planificación de infraestructura para transporte público; atención y satisfacción de usuarios; evaluación de normativas.
UOCT	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	de Regional	Apoyo a la gestión en vías públicas, administración y operación de sistemas de apoyo complementarios al transporte.
SECTRA	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	de Inter regional	Planificación de sistemas de transporte urbano y evaluación social de políticas de transporte, desarrollar las metodologías y modelos necesarios para el análisis en transporte.
SEREMI de Transportes	Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	de Regional	Autorizar y registrar actos formales de transporte público; inspeccionar y controlar transporte público; fiscalizar y sancionar; aprobar los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano, coordinar gestión de tránsito, entre otros.

Servicio	Dependencia	Nivel	Competencia
Dirección de Concesiones	Ministerio de Obras Públicas	Nacional	Planificación y gestión de proyectos de vialidad interurbana y urbana (autopistas).
Dirección Regional de Vialidad	Ministerio de Obras Públicas	Regional	Inversión, gestión y ejecución de la infraestructura vial; elaboración de estudios viales (urbanos enrolados e interurbanos).
SERVIU región Coquimbo	Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Regional	Inversión y ejecución de vías y obras de infraestructura urbana, expropiación.
División de Infraestructura y Transportes	Gobierno Regional	Regional	Proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, en materia de obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte.
Departamento de tránsito municipal	Municipalidad de Coquimbo y La Serena	Comunal	Velar por el cumplimiento de las normas legales, mejoramiento de los sistemas de tránsito en la comuna; mantener señalización de las calles; realizar estudios de tránsito, pronunciarse sobre informes de impacto vial, entre otros.

Fuente: Portal de transparencia activa de cada servicio público (Consejo para la Transparencia, 2021).

La institucionalidad existente en nuestro país que regula gestiona y fiscaliza el transporte público en la conurbación La Serena – Coquimbo se encuentra fuertemente centralizada en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (ver tabla N°11), esto ocurre porque las instituciones sectoriales que realizan las acciones son dependientes legal y financieramente de los ministerios, que a su vez forman parte del nivel central. Para el caso de las regiones se concreta a través de un organismo desconcentrado con limitaciones técnicas, como es la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, de ella es la responsabilidad y, por tanto, tiene delegado el poder de decisión en el ámbito del transporte público en la región, aunque al igual que el caso anterior, también depende del nivel central. Es así como la participación de los municipios (nivel local) y el gobierno regional (nivel regional) continúa siendo aún menor en relación al nivel central, lo cual podría estar repercutiendo en las dificultades que vemos hoy en nuestro sistema de transporte público. Para el caso del gobierno regional, que como ya vimos tiene asignado recursos provenientes de la ley 20.378, si bien administra recursos y prioriza proyectos, no tiene ninguna atribución de ejecución, los cuales son realizados mayormente por los servicios públicos sectoriales y los municipios.

Junto a lo anterior la lógica sectorialista de la formulación y evaluación de proyectos, dificulta la posibilidad de que el GORE pueda invertir en iniciativas como transporte y desarrollo urbano, donde confluyen distintos servicios públicos, lo que genera implementaciones fragmentadas o escalonadas de los proyectos, en desmedro de una visión integrada con enfoque territorial.

6.2.2 Normativa Vigente del Transporte Público:

A través de fuentes secundarias se revisará la normativa vigente de transporte público, institucionalidad, competencias y rol de los servicios públicos que inciden en el sistema de transporte público.

- Ley 20378, que Crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros (promulgada el 5 de septiembre de 2009) (Nacional, 2009a).

Esta iniciativa tiene como espíritu fortalecer el transporte público en las regiones del país, poniendo especial énfasis en los sectores que presentan problemas de conectividad para sus habitantes, especialmente en aquellos con dificultades de acceso y alejados geográficamente. Para este propósito, la Ley 20.378 establece una serie de subsidios (tarifa escolar, transporte rural, transporte escolar y transporte en zonas aisladas) y mecanismos que permiten al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones destinar recursos para impulsar servicios de transporte, a través de mejoras en las condiciones de operación, accesibilidad, infraestructura vial, entre otras. En concreto crea un subsidio nacional para el transporte público remunerado de pasajeros; y crea un mecanismo de subsidio de cargo fiscal destinado a compensar la tarifa reducida de los escolares.

Artículo 3° transitorio: Crea un aporte especial para el transporte, conectividad y desarrollo regional hasta el año 2022 (Ley 20.696, art. 1 N°14 D.O. 26.09.2013; ley 20.877, art. 1 N°9 D.O. 30.11.2015 art a), i), ii)).

Artículo 4° transitorio: Crea el Fondo de Apoyo Regional (FAR), para el financiamiento de iniciativas de transporte, conectividad y desarrollo regional (Ley 20696 art. 1 N° 15 D.O. 26.09.2013).

- Ley 18696, Modifica artículo 6° de la Ley N°18.502, autoriza importación de vehículos que señala y establece normas sobre transporte de pasajeros (Nacional, 1988).

Esta normativa indica en su artículo N°1 párrafo 1, que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) establecerá las condiciones y dictará la normativa que regirá el transporte público de pasajeros en lo relativo a las condiciones generales de los servicios de transporte público remunerado de pasajeros, tales como condiciones de operación, de utilización de las vías y de los demás lugares y espacios donde se desplacen o transiten los vehículos, así como los necesarios para su detención, depósito o estacionamiento. También se señala que el MTT en el caso de congestión de las vías, de deterioro del medio ambiente o de las condiciones de seguridad de las personas o vehículos producto de la circulación vehicular, debe disponer el uso de las vías para determinados tipos de vehículos o servicios, mediante procedimientos de licitación pública, para el funcionamiento del sistema de transporte de pasajeros. Junto a lo anterior la norma señala que el MTT, en su artículo N°3 párrafo 2, en caso de requerir un ordenamiento y/o mejora en la calidad de los

servicios de transporte público de pasajeros, o bien incorporar el efecto de subsidios u otros beneficios en las tarifas, el MTT podrá disponer, en determinadas zonas urbanas y/o rurales donde no se encuentre vigente una concesión de uso de vías, el establecimiento de un perímetro de exclusión, que consiste en la determinación de un área geográfica en la que se exige, a todos los servicios de transporte público que operen en la respectiva área y por un plazo determinado, el cumplimiento de ciertas condiciones de operación (tarifas, estructuras tarifarias, programación vial, regularidad, frecuencia, antigüedad, requerimientos tecnológicos o administrativos, entre otras) y de utilización de vías. Dentro del procedimiento para el uso de vías mediante licitación pública se requerirá informe a la SEREMIA de Transportes, entidad técnica pública o privada y a los municipios del territorio afectado.

- Decreto Supremo (DS) 212/1992 (Nacional, 1992).

Regula los servicios nacionales de transporte público de pasajeros, que es el caso del sistema de transporte público de la conurbación La Serena - Coquimbo. Reconoce como transporte público remunerado todo aquel servicio de transporte por el cual el prestador percibe una determinada remuneración en dinero o en especie avaluable en dinero, aun cuando dicha remuneración no provenga directamente de los usuarios del servicio. La regulación específica para las condiciones de operación del transporte, de acuerdo con la realidad de las diferentes ciudades, se limita a exigencias mínimas siendo el principal requisito para un interesado en operar el inscribirse en el sistema de registro nacional de transporte público (Nacional, 2009b) (DTPR, 2013), una vez inscrito, el operador propone el trazado y la tarifa. En específico este decreto supremo establece aspectos formales para el transporte público, tales como la identificación de nombres de líneas y sus variantes, descripción de recorridos, las frecuencias mínimas que debe ofrecer el servicio de transporte, los requisitos para los terminales; las características de los letreros de información en los vehículos de locomoción colectiva; las características de los vehículos, neumáticos y extintores; velocidades máximas; modalidad de devolución de pasajes; emisiones máximas; revisiones técnicas, entre otros. Respecto a las frecuencias, según el artículo 12, los servicios deben ofrecer, como mínimo, en el trazado troncal y en cada variante, en días hábiles, en periodo punta de 7.30 a 10.00 y de 17.00 a 21.00, 3 vehículos por hora (ciudad entre 100.000 y 500.000 hab), aunque el SEREMI de Transportes estará facultado para aumentar o disminuir esa frecuencia. En cuanto a la determinación de recorridos se tendrá en cuenta la cantidad de servicios actualmente prestados en dichas vías y la cantidad de pasajeros atendidos por éstos, para tomar la decisión se considera la opinión del municipio (no vinculante)¹², aplicable a los recorridos que se registren por primera vez en el sistema. Cualquier cambio, ya sea de tarifa u otras condiciones del servicio, deben ser informados a la Secretaría Regional Ministerial y a los usuarios, 30 días

¹² Artículo 9 bis A, 2° párrafo, “opinión que deberá considerar antecedentes tales como la cantidad de servicios actualmente prestados en dichas vías y la cantidad de pasajeros atendidos por éstos. Teniendo en consideración estos antecedentes, el Secretario Regional resolverá, autorizando o rechazando, el recorrido propuesto”.

antes de su entrada en vigencia. Asimismo, cambios en los trazados deben ser informados al menos con 7 días de anticipación a los usuarios (artículos 41bis y 44, respectivamente)¹³.

Este decreto supremo también establece la medida regulatoria del perímetro de exclusión, el cual no ha sido implementado aún en la Conurbación La Serena Coquimbo, instrumento que se enfoca al interior de las zonas urbanas con el fin de disponer el cumplimiento de condiciones de operación y de utilización de vías específicas para determinados tipos o modalidades de servicio, exigencias, restricciones o diferenciaciones adicionales, entre otras (artículo 42), para este caso es la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones la que deberá establecer las condiciones de operación para cada servicio, debiendo contar con la opinión de las municipalidades correspondientes.

- DFL N°1, Ley de Tránsito (Nacional, 2009b)

Establece las normas afectas a las personas que, como peatones, pasajeros o conductores de cualquiera clase de vehículos, usen o transiten por los caminos, calles, ciclovías y demás vías públicas, rurales o urbanas, caminos vecinales o particulares destinados al uso público. En su título VI, artículos 84 al 87 establece normas de tránsito para el transporte público de pasajeros en cuanto a su funcionamiento y operación en la vía pública, además de la conducta de pasajeros y conductores, estado de las máquinas, fiscalización y permisos necesarios para la operación del transporte público.

En síntesis, el transporte público en la Conurbación La Serena Coquimbo se encuentra en una condición desregulada, rigiéndose por el D.S. 212, el cual establece normas y procedimientos mínimos para la operación del sistema, por lo que estamos frente a un mercado en donde el único incentivo que encuentra el operador es la maximización del beneficio dejando en un segundo plano la prestación del servicio que debe entregar a la ciudadanía. Este sistema de transporte obtiene recursos para su funcionamiento a través de la ley 20.378 de subsidio al transporte público. Debemos indicar que existe un margen para el aumento de la regulación en la Conurbación La Serena Coquimbo, dado por el perímetro de exclusión mencionado en el D.S. 212, cuya regulación de aplicación, así como de la licitación de vías, se encuentra contenido en la ley 18.696 que establece normas sobre el transporte de pasajeros. Estas normativas reconocen al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones como el servicio a cargo de regular y establecer los procedimientos para el funcionamiento del sistema, reconociendo también la opinión de los municipios a través de informes técnicos, por eso es relevante lo que ha ocurrido con la ley 20.278 de subsidio al transporte público ya que ha integrado en la toma de decisiones al nivel regional, lo cual es un paso adecuado en la dirección de empoderar y lograr una mayor descentralización en el ámbito del transporte público.

- Ley 21074, de fortalecimiento regional

La Región de Coquimbo y el país se encuentra en un proceso de descentralización que pretende fortalecer las capacidades a través del traspaso de competencias desde el sector

¹³ Para el caso de las zonas licitadas, que no es el caso de la conurbación, las exigencias van más allá que las del DS 212 y el proceso se encuentra regulado a través de la Ley N°18.696.

ministerial al nivel regional, por lo que es un momento clave para persistir en analizar, y en el corto plazo, solicitar mayores atribuciones en el área de transporte público. En la ley 21.074 del fortalecimiento regional, se determinó la creación al interior del gobierno regional de la división de infraestructura y transportes, cuya función es proponer, promover y ejecutar planes y programas de alcance regional, en materia de obras de infraestructura y equipamiento regional; y gestión de transporte (artículo 68), también esta normativa, en su artículo 104 quinquies, define que en aquellas regiones donde se decreta un Área Metropolitana, el gobierno regional aprobará el plan maestro de transporte urbano metropolitano y sus modificaciones; modificará el sentido del tránsito vehicular en vías urbanas intercomunales; y el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público. Según lo dispuesto en el artículo 5° transitorio de la ley 21.074, mediante decreto supremo N°71 del 5 de febrero de 2019, se individualiza las competencias radicadas en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, a transferir a los gobiernos regionales, cuyo ejercicio a nivel regional signifique una mejor oportunidad y calidad en la toma de decisiones. Estas competencias son las siguientes: 1.- Determinar y priorizar los proyectos de subsidios al transporte público remunerado de zonas aisladas, subsidio al transporte escolar y subsidios orientados a la promoción y fortalecimiento del transporte público en las zonas rurales de la región, correspondiente al Programa de Apoyo al Transporte Regional; 2.- Prohibir por causa justificada la circulación de todo vehículo o de tipos específicos de estos, por determinadas vías públicas; 3.- Podrá fijar por región, por provincias y comunas las plantas de revisión técnica. El GORE estará encargada de determinar la ubicación de las plantas y realizar todo el proceso licitatorio; 7.- Coordinar la acción de diversas autoridades en materia de tránsito, respecto a la competencia individualizada en el numeral 2. (numeral 4 a las 6 corresponden a telecomunicaciones). Por lo tanto, estamos frente a un proceso que ya le entrega al gobierno regional la posibilidad de aprobar instrumentos de planificación de transporte, y, por otro lado, a través del decreto supremo N°71, asumir competencias técnicas de gestión de tránsito e inversión de transportes, en donde se mandata a establecer mecanismos de colaboración entre el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones con los gobiernos regionales, con el objeto que estos últimos puedan desempeñar estas nuevas funciones de manera óptima, y su ejercicio signifique una mejor calidad y oportunidad en la toma de decisiones a nivel regional.

6.2.3 Políticas Públicas e Instrumentos de Planificación Nacional, Regional y Comunal

- Política Nacional de Transportes (PNT) (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2013).

En el año 2013, el MTT lanzó la “Política Nacional de Transportes” (PNT) para mejorar el sistema de transporte público a través de una hoja de ruta adaptada a las características de las ciudades y territorios del país. Esto se hizo tras haber detectado una brecha en el desarrollo de sistemas de transporte público urbano: algunas ciudades con sistemas licitados mostraban mejores tasas de calidad de servicio, mientras que otras zonas urbanas indicaban un deterioro progresivo de estos servicios, fomentando de esta manera el uso del automóvil.

En la PNT se establecieron tres ejes prioritarios para fortalecer la movilidad:

1. Acceso al transporte público
2. Eficiencia del transporte urbano y
3. Definición de estándares de calidad mínimos para los servicios de transporte.

- Política Nacional de Desarrollo Urbano (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2021). En 2014, el Gobierno presentó la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” (PNDU) que fue elaborada por una comisión asesora presidencial conformada por 28 personas de distintas áreas de la sociedad y de la academia, de carácter pluralista, integrando personas de distintas corrientes de pensamiento y posiciones políticas. Una de sus observaciones claves en cuanto a la gestión pública en materia de desarrollo urbano fue que se tratara de “una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa.

Según las definiciones de la PNDU, una planificación integrada consiste en la integración de la planificación del uso de suelo, urbanización y edificación, de la movilidad, el transporte y de la inversión en infraestructura pública, que permite avanzar en la construcción de ciudades más equitativas y justas, socialmente más integradas, democráticas y participativas. Aquello requiere una acción del Estado en vivienda, desarrollo urbano, transporte y obras públicas con una visión de mediano y largo plazo.

Basado en esta observación, se establecieron principios para un desarrollo urbano integral, incluyendo el área de transporte: como objetivos se señalaron favorecer a los medios colectivos sobre el automóvil, especialmente en áreas con alta densidad de población; propiciar sistemas de transporte público con oferta multimodal y tarifas integradas; establecer reglas generales y objetivas para facilitar el funcionamiento de las redes de transporte; Fomentar la incorporación de sistemas de transporte público de bajo impacto, que permitan una interrelación armónica entre diferentes usos del espacio público.

- Comisión Presidencial Promovilidad (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2021a).

En 2014, la Comisión Asesora Presidencial “Pro Movilidad”, un grupo multidisciplinario de 25 expertos convocados con el objetivo de diagnosticar los problemas existentes en el área de movilidad en el país y recibir propuestas para su solución, incorporó a la ciudadanía como el eje fundamental de su “scan” del sistema de transporte: se llevaron a cabo 22 diálogos ciudadanos a lo largo del país compuestos por usuarios, gremios, académicos, empresas y autoridades, y en base a esto, la comisión elaboró un diagnóstico cuyas principales sugerencias de mejora fueron las siguientes:

- Mejorar el sistema de transporte mediante un “enfrentamiento planificado sistémico, integral, multidimensional e interinstitucional del problema, donde confluyan integradamente el uso de suelo y la movilidad urbana”.
- No adoptar acciones individuales sino organizadas, tomando en cuenta posibles sinergias y aumentando así su eficacia.
- Desincentivar y racionalizar el uso del automóvil y promover modos no motorizados de movilizarse, promoviendo una nueva cultura de la movilidad urbana
- Legislar de manera fuertemente participativa, es decir: incluir a las comunidades urbanas, apoyadas por sus autoridades, en los procesos de toma de decisión relacionados con su ciudad, y su integración activa en los procesos de planificación, implementación, ejecución,

seguimiento y monitoreo de dichos planes.

- Estrategia Regional de Desarrollo (ERD 2020) de la Región de Coquimbo (Gobierno Regional de Coquimbo, 2010).

La ERD es un instrumento de planificación estratégica, cuya elaboración se encuentra a cargo del Gobierno Regional de Coquimbo, el cual fue aprobado el año 2010 cuya vigencia es al año 2020. Este documento no hace referencia directamente al transporte público, sin embargo, sí a la conurbación. En su lineamiento N°1 “Un crecimiento equilibrado del sistema urbano regional con calidad de vida e integración social”, objetivo general “favorecer un desarrollo armónico y equitativo de las ciudades de la región”, objetivo específico, “orientar y planificar el crecimiento urbano de la conurbación La Serena – Coquimbo”; “mejorar la calidad de vida de los barrios periféricos y el acceso a las oportunidades de la ciudad”.

- Política Regional de Desarrollo Urbano al 2030 (Gobierno Regional de Coquimbo, 2017). Este instrumento de planificación es liderado por el Gobierno Regional de Coquimbo, con un horizonte al 2030, se desprende de la Estrategia Regional de Desarrollo 2020, en su lineamiento N°1, “Un crecimiento equilibrado del sistema urbano regional con calidad de vida e integración social”. En el ámbito del transporte público y movilidad el instrumento plantea en su lineamiento 1, “modelo de desarrollo urbano sustentable, alcanzando mayores niveles de calidad de vida”, cuyo objetivo general plantea, “fomentar el desarrollo en ámbitos integrales de la calidad de vida, con énfasis en el uso del suelo, movilidad, espacio público, manejo de residuos y seguridad”. Dentro de los objetivos específicos, declara, “impulsar un nuevo sistema de movilidad urbana e interurbana, con foco en las personas y el transporte público”. Para concretar estos objetivos, plantea acciones concretas en el ámbito del transporte público, i) desarrollar un plan de infraestructura de ciclovías en la conurbación La Serena – Coquimbo y de bicicletas públicas; ii) fomento del transporte público urbano e interurbano a través de acciones de mejoras del estándar, recorridos y seguridad.

- Plan de Desarrollo Comunal de La Serena (Municipalidad de La Serena, 2018).

Este instrumento de planificación comunal no hace referencia al transporte público, por lo que existe espacio en su próxima actualización para incluir el tema dada la relevancia que reviste para la ciudadanía, reconociendo que la comuna de La Serena es parte de una Conurbación que requiere incluir dentro de sus ejes de desarrollo el mejoramiento del actual sistema de transporte público.

- Plan de Desarrollo Comunal de Coquimbo (Municipalidad de Coquimbo, 2018).

El PLADECO de Coquimbo plantea dentro de sus áreas de desarrollo estratégico, “desarrollo urbano y conectividad”, mejorar las condiciones de accesibilidad comunal, mejorando la cobertura espacial y horaria del sistema de transporte público.

En esta serie de políticas e instrumentos, observamos que la mayoría de ellos se relaciona con una planificación de carácter indicativa (no vinculante), por lo que los servicios públicos

no están obligados a implementarla, lo cual no les permite incidir en acciones concretas dirigidas a mejorar el sistema de transporte público de la conurbación. Es interesante revisar que el tema es considerado en distintos niveles, tanto nacional con las políticas de transporte, desarrollo urbano y la comisión presidencial Promovilidad; en el nivel regional con la Estrategia Regional de Desarrollo 2020 y la Política Regional de Desarrollo Urbana; y en el nivel comunal en el PLADECO de Coquimbo, aun así, no tenemos un instrumento de planificación exclusivamente enfocado en la conurbación, aunque si existen instrumentos de planificación territorial que regulan el uso del suelo y proyectan las vías urbanas, como es el Plan Regulador Intercomunal de Elqui, elaborado por el MINVU; los Planes Reguladores Comunales de Coquimbo y La Serena, diseñados por los respectivos municipios, que ciertamente tiene un rol en la planificación del sistema de transporte público de la conurbación. En este sentido el diseño institucional tiene consecuencias en los resultados de las políticas de transporte que se aplican en la conurbación, en primer lugar, afecta la eficiencia, debido a la distancia al problema y la falta de flexibilidad e integración de los servicios públicos. Por otra parte, la centralización de las acciones de transporte tiene asociado un sectorialismo, es decir, la existencia de múltiples servicios públicos que realizan funciones concretas. Dado que estos deben cubrir un mayor territorio, la región completa, suelen tener estructuras rígidas y tienen dificultades para lograr grados de integración con otras. Por último, la centralización trae asociados problemas de legitimidad, ya que muchas acciones que realizan los ministerios y sus agencias no tienen la aprobación de los municipios ni los territorios (Orellana y Figueroa 2007), como fue el caso del proyecto de tranvía La Serena – Coquimbo, en donde los municipios se mostraron poco convencidos de esta iniciativa levantada desde la dirección de concesiones del MOP. Bajo este escenario de políticas e instrumentos de planificación, si bien el tratamiento del transporte público es abordado existe una ausencia de herramientas de planificación precisas para la Conurbación La Serena Coquimbo que den cuenta de la complejidad de este nivel territorial, como ya hemos analizado en capítulos anteriores es el proceso de descentralización en curso que le otorga mayores competencias a los gobiernos regionales el eslabón que puede iniciar un proceso de cambio, focalizándose en acciones concretas sobre el sistema de transporte público y la movilidad, y con ello mejorando la calidad de vida de la población.

6.3. Análisis de las Relaciones Informales

El sistema de transporte público de la conurbación se encuentra tipificado como aquel que no ha sido sometido a regulaciones adicionales a las establecidas en el DS 212 del MTT (DTPR, 2014), mientras que diversos autores lo califican directamente como un sistema desregulado (P. Garcia, 2014; Melo, 2019; Poduje, 2018). Su funcionamiento lo hace a partir de una estructura de relaciones e interrelaciones, formales e informales, y en distintas escalas jurisdiccionales (nacional, regional y local), y que hasta ahora han logrado mantener un sistema operando con relativa normalidad, pero con cuestionamientos en calidad y cobertura. Es así como a partir de las entrevistas realizadas a expertos y actores relevantes del sistema de transporte público hemos profundizado en la actual estructura de “gobernanza informal” la cual se concibe como una gobernanza socialmente practicada, en la que los mecanismos sociales como el poder, la confianza, la simpatía y el ejercicio de la

influencia se consideran instrumentos primarios de control, que se basa en la integración voluntaria, que predice al menos cierto grado de familiaridad entre los actores (Glückler, 2019). Esta gobernanza informal no establecida por ley (Rye et al., 2018), se replica en el sistema de transporte de la conurbación (ver figura N°11), donde identificamos estructuras de relaciones entre los actores de carácter informal, que en muchos casos descansa principalmente en la “voluntad política de las personas” y no en mecanismos formales, explícitos y mandatorios, lo cual fragiliza los procesos de toma de decisión (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2021a).

Figura 11. Tipo de instituciones en el marco del sistema de transporte público



Fuente: elaboración propia

Entre las organizaciones coexiste la formalidad, basado en la existencia de normas y reglamentos, y elementos informales en forma de reciprocidad y confianza entre los actores (Glückler, et al), por lo que estamos frente a una yuxtaposición de mecanismos formales e informales como un dualismo, que estructuran las relaciones, donde cada una juega un rol en el sistema de transporte público de la conurbación. Dentro de la gobernanza actual, pudimos identificar organizaciones que actual informalmente en el sistema, como es el caso de las agrupaciones de transporte mayor y menor en sus distintos niveles de interacción. La Asociación Gremial del Transporte Mayor (que considera a las empresas Lisanco, Liserco y Lincosur) que actúan en el nivel regional, y la Confederación Gremial Nacional de Transporte Mayor de pasajeros de Chile que actúa en el nivel nacional, ambas poseen una influencia importante en el sistema a partir de las decisiones de sus asociados; mientras que para el caso del transporte menor, existen una serie de organizaciones que agrupan a

sindicatos de colectivos (estructura organizacional predominante), las cuales existen tanto en La Serena, en sectores como Las Compañías, La Florida, La Pampa, El Milagro, etc., y en Coquimbo, en Tierras Blancas, Sindempart, La Herradura, Parte Alta, entre otros, y estos a su vez con representación en la Agrupación Intercomunal de Taxis Colectivos de La Serena y Coquimbo (AITACOL), en el nivel nacional la Confederación del Transporte Menor "CONTTRAMEN C.G.". Todas estas organizaciones interactúan entre ellas y con las autoridades locales, regionales y nacionales para abordar diversas materias de su interés, como es la gestión de tránsito, la aplicación de programas gubernamentales, la construcción de obras de equipamiento e infraestructura, subsidios, y materias propias del sistema de transportes, con una influencia política sobre el sistema. Un ejemplo de la relación entre el gremio del transporte menor y la autoridad lo indica uno de los dirigentes entrevistados:

“Nos enteramos por la prensa de las cosas que la autoridad quiere implementar, conversamos y a veces logramos cambiar o modificar ciertas cosas en esas reuniones que son en base a presión”, esta situación “demuestra que hoy día hay mucho de voluntarismo en lo que se hace, y voluntarismo me refiero a que no hay procedimiento establecido en donde se da mucho la informalidad en la relación con el Seremi de Transportes, la informalidad de la relación con el Municipio, porque ellos claro, tienen normas pero que son muy antiguas o que son normas muy específicas”. (Javier Plaza, presidente de AITACOL).

Estas organizaciones se encuentran legalmente constituidas, pero sin el poder para normar en el sistema de transporte público, si para influir e incidir en algunas decisiones, las cuales a su vez pueden impactar en el sistema, como puede ser la modificación de recorridos, la cobertura de servicios, medidas contractuales hacia los conductores, propiedad de vehículos, etc. También a través de acciones como ha sido la aplicación de tecnologías de navegación, información hacia los usuarios, entre otras medidas adoptadas por los gremios. Algo similar ocurre con las organizaciones de la sociedad civil, como es el caso de las juntas de vecinos, y particularmente con la Organización de Usuarios de Transporte Público de la Conurbación, los cuales poseen representatividad ciudadana para abordar con las autoridades y gremios del transporte situaciones relacionadas con cobertura y horarios de recorridos, calidad del servicio, para lo cual utilizan muchas veces a intermediarios, como es el caso de concejales, delegaciones municipales, consejeros regionales o parlamentarios, lo cuales los escucha sus demandas y los acercan a la autoridad competente, por lo que estamos frente a la búsqueda de soluciones a través de voluntades y relaciones informales que puedan contribuir con la ayuda solicitada por una organización en particular.

Ahora bien, en la institucionalidad pública también es posible identificar relaciones entre actores de carácter formal e informal, a partir de la interacción que se da entre ellos en el sistema de transporte público de la conurbación, en donde se reconoce que existen relaciones o procedimientos que están normados, y otros de carácter informal, como el voluntarismo, que pasa muchas veces por el liderazgo de una autoridad y sus acciones hacia la coordinación intersectorial o bien la pasividad en la toma de decisiones. Situación

similar es la que ocurre con los equipos profesionales del área del transporte, ya que al no existir el nivel de planificación y de gestión del Área Metropolitana, no cuentan con la posibilidad de establecer una instancia formal de trabajo y coordinación.

“Muchas veces hay cosas que salen bien, porque se pusieron de acuerdo las personas precisas, pero eso no significa que exista una institucionalidad coordinada detrás de esas decisiones. Así como hoy puede existir acuerdos entre diversas instituciones públicas en el ámbito de la conurbación, a partir del diálogo que generaron ciertos profesionales, si estos no están esa vinculación se pierde, así de frágil puede ser la coordinación”. (Paula Martínez, profesional del Gobierno Regional de Coquimbo).

Se percibe una acción pública individual y fragmentada, lo cual evidencia una carencia de instrumentos formales que sean vinculantes para el sistema de transporte de la Conurbación. Esta carencia de procedimientos normados entre entes gubernamentales se da a todo nivel (nacional, regional y local), pero se hace más evidente ante la falta de una gobernanza formal en la Conurbación.

“Efectivamente tenemos una acción pública fragmentada, y yo creo que por una falta de institucionalidad enorme y sobre todo de la falta de creación de instrumentos o de organismos que sean vinculantes en la región. Las instituciones no tienen una vinculación directa o establecida en un papel, se hace más bien por la relación humana que existe entre los distintos aparatos, es una relación informal, no reglamentada probablemente. No depende de convenios o procedimientos establecidos, sino que depende de la buena relación que yo tenga con el director de tránsito de alguna comuna o con la buena relación que pueda tener la Seremi de Transporte con el Serviu o con la Seremi Minvu o MOP o con el Gobierno Regional”. (Alan Sepúlveda, profesional Subsecretaria de Transportes).

Entre los operadores privados también se da una relación de informalidad permanente, ya que el transporte mayor y menor no poseen instancias de trabajo o coordinación que les permita conversar en una misma mesa de trabajo como operadores del sistema frente a la autoridad, en este caso son las relaciones personales entre dirigentes de las distintas líneas, agrupados por sector, comuna y en algunas organizaciones de representatividad de la conurbación las que van adoptando decisiones, en algunos casos a partir de asambleas y en otros por la opinión de sus líderes gremiales, logrando así ciertos consensos que dan forma al sentir del gremio frente a otros grupos o sectores. La relación entre estos y los pasajeros o usuarios también se da en un ámbito de informalidad, la cual se basa en una relación de proveedor – cliente, de mucha fragilidad y deficiente comunicación, por ejemplo, para la creación de una variante de un recorrido, nacen como parte de la costumbre del usuario de llegar a un lugar directamente, que se genera de la relación entre la línea de colectivo y los usuarios. Sin embargo existen dificultades para la comunidad, como no tener un procedimiento claro y reglamentado para ser escuchada, debe realizar lobby con distintas autoridades para lograr mejorar el servicio que se presta, cuestión que en cualquier sistema debiese estar institucionalizado y planificado, en este sentido vemos que el usuario no se encuentra en el centro del sistema de transporte público, los problemas y soluciones

se plantean entre la autoridad y los gremios, pero la ciudadanía pasa a un segundo plano bajo la lógica actual.

“Uno de los grandes problemas que existe actualmente, es la ausencia de población, las personas, uno de los grandes problemas del modelo en Chile es que el Estado perdió su rol de ser un catalizador o un actor relevante en términos de resolución de los problemas, muchos de los desafíos, muchos de los requerimientos como concepto de servicio público, se dejó en manos de privados que no siempre cumplieron con los objetivos que se habían planteado, entonces, el Estado hoy en el sistema de transporte público de la Conurbación está prácticamente ausente, siendo las relaciones de voluntad e informales que las que priman en el accionar de sus actores”. (Rubén Castillo, académico Universidad de La Serena).

Por lo tanto estamos frente a un sistema de transporte público en la Conurbación La Serena Coquimbo caracterizada por la informalidad, dado el escaso marco organizacional y normativo que lo define, en donde la institucionalidad informal conformada por una estructura de organizaciones del transporte público mayor y menor posee una fuerte influencia política/decisional en el sistema, probablemente a causa de la débil acción gubernamental, que se refleja en una institucionalidad fragmentada a partir de una escasa coordinación y acción conjunta entre servicios públicos. Este escenario repercute en la calidad de servicio del transporte público y en particular en el usuario, que también actúa desde una lógica informal a partir de las organizaciones territoriales y funcionales que de una u otra forma buscan en las autoridades soluciones a las problemáticas que les afectan, principalmente de cobertura y horario del servicio, tiempos de viaje, calidad de los vehículos y las maquinas, atención de los conductores, equipamiento de transporte (paraderos, terminales, vialidad urbana, etc.).

7.- EVALUACIÓN DE LAS RELACIONES E INTERACCIONES DE ACTORES SOBRE LA ACTUAL Y FUTURA GOBERNANZA DEL TRANSPORTE PÚBLICO

Utilizando la metodología de entrevistas semiestructuradas, se analizó la posición de los actores respecto de temas relevantes del sistema de transporte público de la Conurbación La Serena Coquimbo, como es el foco que incentiva al actual sistema para cumplir con el servicio de transporte; las relaciones e interacciones existentes entre los actores, en particular entre instituciones públicas en el ámbito de la Conurbación; y la opinión de los entrevistados en relación a un nuevo modelo de gobernanza para el sistema de transporte público, sus virtudes y dificultades. En este sentido, se estructuró un conjunto de 4 preguntas base (ver anexo N°10.2), en donde se procedió a entrevistar a 11 actores (tabla N°12), con el propósito de cubrir las diferentes perspectivas en torno a la temática de análisis. Estos actores seleccionados representan a diferentes entidades públicas del multinivel (nacional, regional y local); el sector privado representado por los operadores del sistema¹⁴; los usuarios a través de la única organización constituida para abordar temas de transporte público; y la academia a través de una universidad regional¹⁵, todos actores que intervienen directa o indirectamente en el sistema de transporte público de la Conurbación La Serena Coquimbo.

Tabla 12. Registro de expertos entrevistados

N°	Nombre	Institución	Nivel	Tipo Actor
1	Paula Martínez	División de Planificación del Gobierno Regional de Coquimbo	Regional	Público
2	Fernando Araya	División de Transporte Público Urbano de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones	Regional	Público
3	Alejandra Maureira	División de Infraestructura y Transportes del Gobierno Regional de Coquimbo	Regional	Público
4	Rubén Castillo	Universidad de La Serena	Local	Academia
5	Patricio Gallardo	Municipalidad de Coquimbo	Local	Público
6	Alan Sepúlveda	Subsecretaría de Transportes del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Nacional	Público
7	Jaime Valenzuela	Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Coquimbo	Local	Público
8	Juan Fuentes	SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones	Regional	Público
9	Felipe Barraza	Organización de Usuarios del Transporte en la Región de Coquimbo.	Regional	Sociedad Civil
10	Cesar Sanhueza	Dirección de Tránsito de la Municipalidad de La Serena	Local	Público
11	Javier Plaza	Asociación Intercomunal de Taxis Colectivos La Serena – Coquimbo.	Local	Privado

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Se contactó a 5 dirigentes del transporte mayor y menor, sin embargo, solo 1 estuvo dispuesto a realizar la entrevista bajo las condiciones propuestas (temporada verano y telemática).

¹⁵ Se contactó a 2 profesores de universidades de la Región Metropolitana, quienes no accedieron a realizar la entrevista por problemas de agenda.

7.1.- El Foco del Actual Sistema de Transporte Público de la Conurbación

Luego del análisis realizado en los capítulos anteriores que daban cuenta de la actual estructura del sistema, en términos de la identificación de actores, las políticas y normativa vigente, nuestra hipótesis de investigación radica en que actualmente el sistema de transporte público de la conurbación posee el foco en el incentivo privado, centrado en la obtención de utilidades por parte de los gremios y no en la calidad del servicio hacia el usuario final, lo cual se sustenta en la mínima regulación por parte de la autoridad que actúa bajo la normativa del decreto supremo N°212 que reglamenta el servicio de transporte público de pasajeros en la conurbación, además de la indefinición de la autoridad política para llevar a cabo cambios en el sistema que aumenten el estándar y, por consiguiente, exijan mayores prestaciones a los operadores del sistema, por lo que estamos frente a un escenario que ha privilegiado al operador y sus utilidades por sobre el usuario y la calidad del servicio. En este sentido con el propósito de entender la lógica que moviliza a los actores del sistema de transporte público de la conurbación planteada en la hipótesis de investigación, profundizaremos en conocer los procedimientos y analizar los factores que inciden en la toma de decisiones en torno a la aprobación de un nuevo recorrido o variante, y de esta manera determinar si el sistema considera en el centro de atención al usuario bajo una lógica de servicio público.

A juicio de los entrevistados, miembros de servicios públicos regionales, el procedimiento para la implementación de un nuevo recorrido no es muy conocido en el ámbito público en general, por cuanto la competencia está radicada en la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones no existiendo una mayor vinculación con otros servicios, a excepción de los municipios quienes deben elaborar un informe técnico, pero que de todas maneras no es vinculante en la decisión final. Ahora desde la perspectiva de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones el procedimiento está claro ya que se detalla en el D.S. 212 que regula el transporte de pasajeros (ver capítulo 6, institucionalidad y normativa), tal como lo indica el SEREMI de Transportes, *“los operadores deben llenar un formulario¹⁶ como interesados para prestar un servicio, y tiene que presentar en trazado, donde van a circular, debe tener un terminal y tienen que ofrecer una distancia mínima que está reglamentada para todos los servicios. Hoy día como nueva norma estamos pidiendo también que identifique a los conductores”*. De esta manera, según se desprende de lo señalado por la autoridad regional, cualquier prestación de servicio inicia su trámite de manera formal a través del formulario que llena el operador que pretende cubrir un recorrido o variante nueva, o sea, queda a iniciativa del gremio del transporte público un nuevo recorrido o variante. En general para los entrevistados la existencia o no de un nuevo recorrido carece de un proceso integral de análisis, acorde a las decisiones que debiesen adoptarse en un territorio como la Conurbación La Serena – Coquimbo, tal como lo indica

¹⁶ Formulario número dos, se detallan todas las calles del nuevo recorrido (sentido de las calles, trazado, autorización previa de la calle para el transporte público), luego la SEREMI de Transportes lo revisa administrativa y técnicamente, si existe alguna calle que no está autorizada anteriormente, se solicita informe a Carabineros y a la Dirección de Tránsito del municipio, una vez que está aprobado, se publica en el Diario Oficial, luego de eso el recorrido puede comenzar a operar.

el gobierno regional, *“hoy día el proceso de aprobación de solicitud de un recorrido es una reacción a la demanda, y no responde a un proceso de planificación, que reconozca, por ejemplo, el crecimiento de la conurbación, en donde a partir de los permisos de edificación, construcción de infraestructura pública, instalación de un colegio, que evidentemente van a generar una demanda de transporte público, requiera contar con el servicio, eso aún no existe”*. Tal cual se plantea en el actual sistema, no existen incentivos para la creación de un recorrido, en este sentido la autoridad no tiene la posibilidad de ordenar a una línea en particular implementarlo, esto queda directamente a la decisión de los operadores y a la gestión de alguna autoridad política que interceda a favor de la ciudadanía, tal como nos indica el profesional de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, *“a mí me contactó una junta de vecinos del sector de Punta Mira Norte, en Coquimbo, una población nueva con alrededor de 100 casas que no tienen locomoción, entonces la idea es conversar con algunas líneas de ese sector, e indicarles la necesidad de locomoción que existe en esa comunidad. Después de eso, las líneas analizan la conveniencia de un nuevo recorrido, de acuerdo con el interés económico para tomar la decisión de cubrirlo”*. Mientras que desde la perspectiva del nivel central, el profesional Alan Sepúlveda, la situación de la conurbación es muy compleja de gestionar: *“al no tener herramientas regulatorias que nos permitan incidir en eso, hoy día nosotros somos meros espectadores de los trazados que ellos nos quieren proponer, no podemos por ejemplo decirles: sabes que, ordenemos los servicios, no es necesario que todo el día anden todos los buses dando vuelta porque hay ciertos sectores que tienen una saturación demasiado elevada y retrasan los tiempos de viaje de todos, no podemos meternos en la malla, no podemos ordenar el plan de operaciones..., a Coquimbo La Serena, los miramos desde afuera, tenemos cero injerencia en eso, no podemos controlar, ni opinar, ni menos ser vinculantes en ese tipo de cosas, termina siendo a prueba y error del operador”*. Para el gremio de los colectivos la determinación de implementar un nuevo recorrido pasa por varios factores, como por ejemplo: demanda del servicio, densidad poblacional, cantidad de vehículos particulares en el sector, estado del pavimento, distancia con el terminal, existencia o no de otras líneas, etc., mientras que para el caso del transporte público de microbuses se encuentra mucho más asociado a la existencia o no de subsidios, como el pasaje escolar y adulto mayor, en recorridos que unen preferentemente dos sectores, a través de calles y avenidas principales, tal como nos cuenta el dirigente Javier Plaza de AITACOL, *“nosotros no tenemos los medios técnicos como para hacer una evaluación exhaustiva de los sectores, porque a veces la misma autoridad nos dice, esta población va a tener 1.000 casas y claro es atractivo, incluso nosotros ya estamos ingresando a esos sectores porque ya hay demanda, y como no está tarifado la gente tiende a hacer un aporte adicional o a veces lo que el conductor, en forma estadística hace un promedio de lo que podría cobrar, y todo esto sin permisos que demoran mucho. Eso demuestra que nosotros tenemos el compromiso de brindar un buen servicio”*.

Para enfrentar las dificultades que se presentan por esta falta de atribución legal de la autoridad para exigir a los gremios de transporte que cubran un determinado sector, a través de la habilitación de un nuevo recorrido o variante, se han establecido mecanismos informales que implica una negociación que generalmente es a través de mesas de trabajo con las organizaciones gremiales de transporte público mayor y menor, en el caso de esta

ultima las conversaciones se dan a partir de los representantes legales o dirigentes de líneas por sector, quienes en conjunto con el SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, o bien, a través de intermediarios como concejales, delegados municipales, establecen un diálogo para solicitar al gremio una solución a la dificultad de los vecinos, lo cual pasa por una decisión de voluntad de una determinada línea. En este sentido consultado el gremio del transporte menor señalan existe la disposición para conversar y solucionar las dificultades que se presentan, por este motivo la comunicación con el SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones es periódica, aunque si reconocen se requiere conversar más acerca de la planificación del sistema, de la implementación de medidas y de programas, como el renueva tu micro y renueva tu colectivo, en definitiva existe disposición para avanzar en el mejoramiento del sistema.

Uno de los cuestionamientos fundamentales al actual sistema se relaciona con la invisibilidad del usuario del transporte público, en donde probablemente la única forma que tienen para ser escuchados y satisfacer sus necesidades de transporte público implica acudir a autoridades de representación popular, realizar lobby, en definitiva usar intermediarios, o sea, no tiene una vía formal para hacerlo, que pasa por gestiones de carácter personal, por lo que estamos frente a un sistema que tiene pocas instancias formales para atender a los usuarios, que se refleja tal como lo señalan los entrevistados, en decisiones más bien reactivas con una escasa planificación.

Este escenario del sistema de transporte público se da bajo un contexto donde las organizaciones de la sociedad civil, territoriales y funcionales vienen a cumplir un rol relevante de representación de la comunidad, en este sentido los entrevistados manifiestan la importancia de las juntas de vecinos de cada sector, cuyo rol es levantar problemáticas de los usuarios del transporte público, en el ámbito de cobertura, horarios, calidad de las maquinas, etc., en esta línea el SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, Juan Fuentes nos señala, *“Yo miro los reclamos que ingresan por la OIRS, pero lo que más existe son reclamos de estudiantes, por malos tratos o porque no le quiso recibir el pago de tarifa escolar el día sábado, porque los estudiantes tienen gratuidad los 365 días del año, entonces eso a veces no se respeta por parte de los microbuses”*. Esta situación descrita corresponde a la relación que existe entre los estudiantes y el transporte público mayor (microbuses). La percepción de los dirigentes del transporte público menor no es tan pesimista respecto a la relación con los usuarios, de hecho plantean cercanía, ya que generalmente el trato es más personalizado, el pasajero tiene la opción de llegar directo a la puerta de su casa lo cual es valorado por la comunidad, en relación a este planteamiento el dirigente gremial señala, *“Hace poco tiempo se realizó un estudio que midió frecuencia y calidad del servicio, pero en términos generales se nos dijo que el nivel de satisfacción de los usuarios es muy buena, sobre todo en los sectores nuevos que van apareciendo, nosotros rápidamente logramos cubrir esa demanda, eso la gente lo valora..., además nosotros tenemos una capacidad de dar respuesta a ciertos horarios que nos permiten entregar un buen servicio, por ejemplo, un pasajero que sale a las 2 pm de su trabajo, prefiere el colectivo para retornar a su casa antes que la micro, porque el tiempo que nosotros logramos retornarlo a su casa es mucho menor”*.

Desde la perspectiva de la ciudadanía, de las organizaciones de la sociedad civil para lograr concretar un nuevo recorrido o variante resulta muy engorroso y complejo, ya que al no existir un sistema normado con procedimientos claros que mandaten a la autoridad y al operador a acudir con una solución de cobertura, queda a la voluntad de este último, lo cual se agrava al no existir comunidad organizada, bajo este escenario el servicio de transporte público simplemente no existe. Esto genera una serie de efectos negativos sobre la ciudadanía, más aún cuando las dificultades se presentan en sectores de la periferia de la ciudad, segregándola y creando brechas importantes en la provisión de servicios, generando inequidad territorial y con ello la pobreza de esos territorios. En relación a este punto Felipe Barraza presidente de la Agrupación de Usuarios del Transporte Público indica, *“yo no he visto desde hace mucho tiempo que exista una línea nueva, al menos de colectivos no, de micros si, se han creado variantes por ejemplo La Serena-La Cantera o la que pasa por Avda. Viña del Mar (Las Compañías), pero estos recorridos los van “probando” si es que resulta o no, sino simplemente desaparece, ni siquiera es tanto a partir de la necesidad del usuario, sino que es con la conformidad de quien preste el servicio, porque quien preste el servicio si no se siente conforme, desaparece el recorrido..., entonces hay un tema de que el transporte público en realidad es privado, pero igual recibe subsidio del Estado, entonces claro, yo tengo el derecho de exigir un buen servicio”*. Desde la perspectiva de la academia la visión es compartida, donde existe un modelo que no considera en el centro de sus preocupaciones al usuario, hoy el sistema está concentrado en que el operador reciba ganancias, crezca y se beneficie de los recursos del Estado, dividendos que se producen sobre un servicio público como lo es el transporte. Ante esta situación, Rubén Castillo, académico de la Universidad de La Serena, observa que: *“ellos (operadores) trabajan en el concepto de la ampliación del recorrido, qué hacen, por ejemplo en Tierras Blancas, tienen un recorrido X, tienen un sindicato que cubre ese sector, llegó el crecimiento habitacional hacia el Bosque San Carlos, y ellos a partir del punto de control territorial, piden una ampliación de recorrido que incorpore nuevas calle a la estructura que ya está dada, entonces, su estructura le permite ser un pivot para ampliar su poder, entonces, claro, son los mismos o es la misma organización que va ampliando y monopolizando el territorio, lo cual implica que no nacen nuevas organizaciones, no hay competencia, tejido microempresarial que innove o haga crecer la calidad del servicio”*.

Desde la perspectiva del actual modelo de transporte público, podemos inferir que fundamenta su funcionamiento sobre la base de incentivos privados, para generar cambios debemos analizar los actuales instrumentos legales del Estado, o bien, evaluar la creación de nuevas regulaciones para sistemas de transporte público en territorios metropolitanos, que permita comenzar de manera gradual a aplicar las medidas de gestión. Si es a través de un área de exclusión o de una licitación de recorridos, como lo plantea el nivel central, es necesario cambiar de la marginalidad que tienen hoy a convertirse en el centro del modelo, tal como lo sintetiza el académico de la ULS, *“El Estado ha estructurado este modelo y ha pasado a casi depender del privado, como muchos otros mercados, casi sin intervención..., por lo que sería interesante que el Estado pudiera generar una presión más allá del elemento fiscalizador, es una necesidad imperiosa de equidad territorial hacia la comunidad de la conurbación”*.

7.2.- El Rol de la Institucionalidad Pública en el Transporte Público de la Conurbación

A partir del análisis de los capítulos anteriores, en particular de los actores del sector público, su marco jurídico y de interacciones formales e informales, es preciso señalar que el sector público cumple un rol relevante en el sistema de transporte de la conurbación, en este sentido, nuestra hipótesis plantea que esta institucionalidad multinivel actúa de manera fragmentada, en cuanto a la regulación del transporte, los que planifican la ciudad y proveen de infraestructura, los que fiscalizan el transporte, sin mayor integración de sus actuaciones, las cuales se encuentra fuertemente centralizadas en el nivel nacional y concentradas en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, quién desconcentra algunas de sus funciones en la Secretaria Regional Ministerial (SEREMI), con una regulación débil y un sistema que no ha logrado establecer parámetros de calidad de servicio pertinentes a la realidad territorial de la Conurbación La Serena Coquimbo. Producto de lo anterior el propósito de la entrevista es conocer la percepción de los distintos expertos en cuanto al trabajo que desarrollan las instituciones públicas de los distintos niveles de la administración con competencia en el transporte público, evidenciando la existencia o no de mecanismos de coordinación, las relaciones entre ellos, y, con los otros actores (sociedad civil, privados, academia); además de las formas de enfrentar y solucionar los problemas. Indagaremos en las acciones de coordinación, como por ejemplo la aplicación de programas, la intervención en función de proyectos, la operativización del sistema, la fiscalización, la consideración de la participación ciudadana, entre otros, y de esta manera inferir como se relacionan y coordinan los servicios públicos que intervienen en el sistema de transporte público de la conurbación.

Existe un reconocimiento transversal de los entrevistados, en cuanto a una carencia de institucionalidad, en términos de normativa, superposición de funciones, descoordinación, falta de instrumentos y/u organismos que sean vinculantes en el nivel regional y metropolitano donde se pueda planificar y decidir sobre el sistema de transporte público. Esta fragmentación de la acción pública sobre el sistema de transporte no solo repercute en los servicios públicos, tal como lo plantea el nivel nacional: *“les afecta a los usuarios, a los distintos modos de transporte, a la plusvalía de los sectores, los usos del territorio, en definitiva, al crecimiento ordenado y sustentable de la ciudad”*. En opinión de la academia la fragmentación de la acción estatal es evidente en nuestra conurbación sobre todo en la toma de decisiones involucrando directamente la calidad del servicio; *“No hay ninguna lógica, una integración en términos del sistema en sí mismo, las tomas de decisiones no están sujetas a una mirada integral del problema o a una mirada sistémica, cada uno de los actores funciona tal cual le dan sus atribuciones”*. En lo fundamental existen múltiples casos en nuestro territorio de estudio en donde las instituciones carecen de procedimientos e instrumentos que les permitan relacionarse formalmente, y que se hace más bien por la relación humana que existe entre los distintos profesionales que constituyen esos aparatos públicos, ejemplo de esto es la priorización de equipamiento e infraestructura en transportes en la conurbación; la coordinación entre municipios para la definición de criterios de fiscalización; entre otras materias. Estas dificultades, desde la mirada del nivel central y considerando el actual modelo de regulación centralizado, comparten que la relación con la

Seremias de transportes es fundamental ya que se vinculan con ellos bajo la lógica de contraparte político – técnico, en donde la técnica se refleja en la implementación de políticas de transporte público, y política al relacionarse directamente con los gremios que son los operadores del sistema, tal como nos cuenta el profesional de la Subsecretaría de Transportes *“Nosotros entregamos el marco regulatorio, la base de sustento técnico, revisamos si es que hay algún tipo de incongruencia, todo nace desde el nivel central, entonces las regulaciones no las firma el seremi, las firma el ministro o el subsecretario”*. Esta estructura que se aplica desde la norma, en cuanto a las funciones de cada servicio, condicionan el actuar en el sistema en que la jerarquía en la toma de decisiones es evidente con un servicio sectorial desconcentrado como es la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, donde cualquier decisión debe pasar necesariamente por el nivel central sin mayor incidencia por parte de otros servicios.

El Ministerio de Transportes reconoce que sus mayores obligaciones normativas las tiene con el mismo nivel central y no con los niveles inferiores de la administración del Estado, a partir de la estructura unitaria del país, escenario que en opinión de la Subsecretaría de Transportes caracteriza la relación: *“a nosotros nadie nos obliga en el papel, que en la implementación de la regulación incluyamos al gobierno regional, a las intendencias, al resto de las Seremis, hagamos una consulta ciudadana, no estamos obligados a hacer eso..., el papel dice que tenemos que ser sometidos a aprobación del Ministerio de Hacienda, a la revisión de la Contraloría General de la República”*. En este sentido el nivel regional y local reconoce el poder y la influencia que ejerce el nivel central sobre la región, debiendo enfrentar las consecuencias de este actuar centralizado, con un bajo margen de maniobra. Reafirma esta visión la profesional del gobierno regional: *“Los lineamientos vienen del nivel central completamente, y todas las decisiones que se tomen desde el ámbito técnico, tiene que estar amparado por el nivel central..., de hecho, en general los proyectos que se postulan en razón de infraestructuras de transporte público son levantados a nivel central, o sea, no hay desde aquí (en la región) la capacidad para hacerlo”*.

Desde la perspectiva de la coordinación entre los distintos actores públicos que inciden en el actual sistema de transporte, hemos logrado identificar alrededor de 29 organismos públicos (ver capítulo 5, identificación de actores), las cuales interactúan en este sistema, cada una de estos entes actúan desde sus propias funciones y metas, pero en general no están de manera exclusiva a disposición del sistema de transporte público, como es la característica de un organismo funcional (ver capítulo 5.4, actores del multinivel). Una de las formas de vincularse es la coordinación interinstitucional que ocurre en función de los propios intereses de cada servicio, o a través de un objetivo común. Si bien pueden existir instancias de coordinación entre los equipos regionales, municipales, ministeriales, en relación a una iniciativa en el territorio, en general de manera instrumental, no existe tal nivel de coordinación, es más bien una instancia de voluntades al servicio de los proyectos, tal como lo plantea el gobierno regional: *“cada servicio tiene normas distintas, aplicaciones, tiempos y horizontes de planificación distinto, independiente de la buena voluntad que existe y de los buenos resultados, porque se pusieron de acuerdo las personas justas, pero*

eso es algo que no se encuentra institucionalizado..., no existe integralidad en la gestión y planificación del transporte público”.

La gestión desde la Seremia de transportes se desarrolla desde el deber ser, muy centrados en los procedimientos donde los mandata la ley, por este motivo la relación más cotidiana se da con el nivel local, a partir de las competencias que posee la dirección de tránsito, fuera de esto son actuaciones más bien aisladas y marcadas por el voluntarismo de las municipalidades. En esta línea la Secretaria Regional Ministerial de Transporte, nos habla de la cercanía que existe con los municipios de la conurbación: *“la relación es más cercana a partir de proyectos y gestión de tránsito, como ampliaciones de calles, instalación de señaléticas, y cuando están involucradas las direcciones de tránsito o en algunos casos la planificación comunal (SECPLAN)..., también con desarrollo comunitario (DIDECO), se acerca la junta de vecinos y ahí hacemos mesas de trabajo para cuando falta transporte público, cobertura o bien cuando tienen problemas de operación, de frecuencia. Incluso existe coordinación, a partir de los subsidios a los pasajeros, con la junta nacional de auxilio y becas (JUNAEB), por el pasaje escolar; servicio nacional del adulto mayor (SERNAM) por el pasaje rebajado a los adultos mayores, pero es puntualmente para ese propósito”.*

Desde el nivel local reconocen esta jerarquía, en donde cualquier acción que repercuta en el sistema de transporte público es consensuada con la SEREMI de Transportes, cuya relación técnica más directa corresponde al director de tránsito, de igual manera la relación que pueda existir entre los municipios que constituyen la conurbación, a pesar de no estar obligados a dialogar o buscar soluciones comunes, ambos directores reconocen una coordinación interna amparada en las voluntades personales, aunque tampoco existe una efectiva visión más global, del área metropolitana, lo cual queda en evidencia en esta frase de Patricio Gallardo, profesional de la Municipalidad de Coquimbo: *“Hoy la coordinación es mínima pero suficiente para que el tema no se caiga y continúe tal cual esta”.* Similar posición existe de parte de Jaime Valenzuela, director de tránsito de la Municipalidad de Coquimbo, en relación a la perspectiva de trabajo en el tiempo para lograr una verdadera coordinación: *“No es recurrente la unión entre los distintos estamentos que participan en el desarrollo de proyectos de movilidad se podría decir, porque si no es un objeto común es muy difícil que las instituciones se junten a pensar, creo que es lo que nos falta..., distintas instancias para ver cómo podemos planificar el desarrollo y más nosotros aun como conurbación”.* Esta reflexión es compartida por Cesar Sanhueza, director de tránsito de la Municipalidad de La Serena: *“Nosotros si tenemos instancias de coordinación informales no institucional, donde tomamos varias decisiones en conjunto, con el director de tránsito de Coquimbo, como conurbación..., para tratar un poco de ir emparejando las situaciones y de que no queden a criterio o aplicación de cada uno de nosotros”.* Ambos directores reconocen que existen espacios comunes como la Unidad de Control de Transito (UOCT), que gestiona el tránsito en la conurbación o en el ámbito de la planificación cuando se desarrolla el Estudio de Infraestructura del Sistema de Transporte Urbano (EISTU) por parte de SECTRA, al igual que reuniones con los gremios para resolver dificultades viales, pero son más voluntad que obligación. A juicio de los directores se requiere una mirada de territorio de conurbación, que es una visión necesaria y demandada por la comunidad, tal

como plantean desde la Municipalidad de La Serena: *“Tenemos que planificar como conurbación, desde ese punto de vista hay que verlo ahora, ya no se pueden ver como comunas separadas, entonces debemos coordinarnos para tener ideas similares y aplicar las normativas de tal manera que los vecinos no vean diferencias de aplicaciones”*.

En el caso de la SEREMI de Transportes y el Gobierno Regional se da una relación funcional, ya que actualmente la mayor fuente de coordinación es a partir de la operativización que se realiza en el programa “renueva tu micro” y “renueva tu colectivo”, que involucra un trabajo conjunto entre los técnicos y la autoridad política, el intendente regional, los consejeros regionales y el Seremi de transportes, estableciéndose un nivel de interacción ente ellos y los gremios del transporte público. En este caso se dan dificultades en la negociación con los gremios, a partir del presupuesto disponible para renovar los vehículos, ya que los gremios sienten como un derecho adquirido el uso de los recursos asignados a la región desde el nivel central. La reflexión aquí es del horizonte de planificación, puesto que los servicios trabajan para el accionar diario, lo cual es compartido por el gobierno regional: *“no hay una mirada más de largo plazo, una visión de generar coordinación continua para mejorar el sistema..., hay coordinación, pero son técnicas y reactivas, excepto las áreas de la planificación, que tiene una continuidad pero que funciona bastante lento, porque no hay una presión política para generar un cambio real en el sistema”*.

De todas maneras existen buenos ejemplos de coordinación entre servicios, tal como los proyectos que se planifican en materia de transporte público o de infraestructura vial, en la relación con SECTRA que tiene internalizada la participación de los servicios, cuando actualizaron el Estudio del Sistema de Transporte Urbano de la Conurbación La Serena-Coquimbo, implementaron el comité del uso de suelos, que era una mirada integral, para los próximos 10 años de la conurbación, que en opinión de la profesional del gobierno regional: *“fue una muy buena instancia, se juntaron equipos que no interactuaban, y fueron los equipos profesionales más que los directivos, con los técnicos, priorizaron cartera..., tenía una mirada hacia el ciudadano, los proyectos priorizados eran todos de transporte público y esos fueron elegidos por los equipos que participaron en ese comité de uso de suelos”*. Muchas veces se han implementado medidas de coordinación a partir de hechos de connotación pública, en donde la presión ciudadana obliga a la autoridad a adoptar medidas de manera acelerada, tal como nos cuenta la profesional del nivel regional: *“Se generan compromiso que obligan a establecer una mesa técnica transversal y multinivel (regional y local) para concretar un proyecto integral de mejora vial, señalética, seguridad, coordinación intersectorial. Esta mejora se planteó en un plazo determinado, con un seguimiento de cómo se estaban generando las coordinaciones y cómo se avanzaba en el proyecto, ejecutado por empresas privadas, lo cual finalmente se logró”*, esto demuestra que sí existe la voluntad política para implementar medidas de gestión tendientes a concretar iniciativas intersectoriales, que implica la coordinación entre distintos niveles.

Resulta interesante analizar las opiniones de los gremios del transporte, la ciudadanía y la academia en este ámbito de la coordinación de la institucionalidad pública, en particular conocer su percepción sobre cuáles o qué servicios tienen mayor incidencia en las decisiones que se adoptan en el sistema de transporte público de la conurbación, en ese sentido la mirada está marcada por lo sectorial, tal como lo indica el presidente de AITACOL: *“Para mi conocimiento yo solamente dependo de 3 servicios públicos, que es la Seremi de Transporte, el Ministerio de Transporte a nivel central y la dirección de tránsito de cada comuna..., pero en general percibo que falta comunicación entre las autoridades pertinentes y nuestro gremio, y bajo presión a veces logramos cambiar o modificar ciertas cosas”*. Hace presente también las dificultades que viven los gremios con la autoridad como es la falta de vías claras de comunicación de manera regular, diálogo que siempre va a ser necesario, con una responsabilidad que recae en su totalidad en el SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones, por eso hablamos de una dependencia casi monopólica con ese servicio, ya que también se utiliza como interlocutor para poder plantear temas de competencia de otras instituciones públicas. Ejemplo de las situaciones que afectan al gremio y su interacción con los servicios públicos, a juicio del sector privado, se dio con un proyecto emblemático de vías exclusivas para el transporte público en el centro de La Serena, *“el proyecto de calle Colón tuvo muchas dificultades para habilitarse, probablemente tienen que haber intervenido varios servicios, como el municipio, el SERVIU, SEREMI de transportes, incluso el gobierno regional puso recursos, pero hubo complicaciones con el consejo de monumentos por el tema de la semaforización, cámaras y mobiliario que se ha instalado..., se gastó y nunca se ha aplicado completamente”*. Este es un buen caso de fragmentación y trabajo descoordinado por parte de los servicios públicos, en donde entidades de distintos niveles y áreas intervienen un sector donde pretenden implementar una medida de gestión de tránsito, pero que, por la falta de planificación común, no logra concretarse tal como fue diseñado afectando al gremio del transporte público y a los usuarios.

Esta visión de falta de coordinación es compartida por los entrevistados, en especial el representante de los usuarios y el académico, los cuales aseguran existe una desconexión de las autoridades con las reales necesidades de transporte de la ciudadanía, ejemplo de esto, es que el sistema de transporte público se ha mantenido con la misma estructura desde hace décadas, donde los usuarios no han estado al centro de las políticas públicas. La Organización de Usuarios del Transporte Público lo dice así: *“¿cuánto sabe una autoridad del problema que necesita la gente?, no solamente en el transporte público, sino que en general, ahora si lo especificamos en el tema del transporte público, ¿qué autoridad anda en transporte público?, porque las autoridades no se ponen en el lugar o no viven la experiencia y eso hace que el Intendente o las autoridades en general no vean el transporte público como algo relevante y ahí se evitan ese tema, ese tema para ellos no existe porque no lo viven”*. El planteamiento de la participación ciudadana es válido, debiendo ser una condición del sistema, esto hoy no ocurre, la opinión de los usuarios se encuentra muy restringida, los espacios de diálogo y debate prácticamente no existen, la sociedad civil lo señala; *“Es muy relevante el tema de la participación ciudadana que es una política que se debe establecer dentro de estas coordinaciones, o sea, tener actores sociales como juntas*

de vecinos, con reales espacios de discusión de participación ciudadana". Actualmente encontramos instancias de participación ciudadana en proyectos de inversión específicos, como por ejemplo la construcción del "Eje Cisternas", la construcción de "Avenida Cuatro Esquinas"; la elaboración del estudio "Análisis de Implementación de un Sistema de Bicicletas Públicas"; la actualización del "PLADECO de La Serena", pero que corresponden a instancias de carácter consultivo que no vinculan la opinión de la comunidad y que en sus contenidos no involucran una mirada integral acerca del sistema de transporte público. Esto lo reafirma la academia desde su perspectiva: *"cada vez que me tocó hacer un trabajo en algún instrumento de planificación, es muy poco lo que se recogía de transporte, el diálogo era muy acotado, y es cosa de mirar esos instrumentos de planificación, los que tiene el MINVU, los que tienen los municipios, los que tienen el GORE, porque ellos funcionan más como un ente reactivo"*.

En definitiva, estamos frente a un sistema centralizado y jerárquico, en donde los servicios vinculados al transporte público actúan desde sus atribuciones persiguiendo sus propios objetivos y metas, sin mayor integración, lo cual, según nuestros entrevistados, podría deberse a la tradición centralista de nuestro país (Chile Descentralizado, 2017), que en su estructura no considera el nivel metropolitano (conurbación La Serena Coquimbo), con una regulación que entrega poco margen de maniobra a los servicios públicos. Tal como se analizó en la sección de relaciones informales, esta condición no inhibe los esfuerzos de profesionales y funcionarios que en términos de voluntad política realizan un esfuerzo personal para establecer instancias de coordinación entre los distintos niveles (nacional regional, local), sin embargo el sistema se mantiene reactivo sin los estándares mínimos para exigir mejores condiciones de servicio, con una baja participación de la ciudadanía, configurando así la actual gobernanza del sistema.

7.3.- Una Nueva Gobernanza para el Transporte Público de la Conurbación

Anteriormente indagamos la opinión de nuestros entrevistados respecto a la situación actual del sistema de transporte público de la Conurbación La Serena Coquimbo, en donde inferimos que el foco se centra en la obtención de utilidades por parte de los gremios por sobre la calidad del servicio hacia el usuario final. Esto se sustenta en la mínima regulación, la indefinición de la autoridad política para llevar a cabo cambios en el sistema, en un marco de acción de la institucionalidad pública sin mayor integración y visión compartida.

Nuestra tercera hipótesis plantea que la actual gobernanza del sistema de transporte público de la conurbación tiende a mantener la actual forma de administración sin considerar a los usuarios en el centro de sus decisiones, por lo que un nuevo organismo "forzará" a los actores del sistema a realiza un trabajo colaborativo centrado precisamente en el usuario, estableciendo de esta manera una nueva gobernanza. El análisis que se ha realizado a partir de las respuestas de nuestros entrevistados apunta a medir la aceptación o rechazo de esta propuesta. En este sentido esperamos detectar las falencias o fallas de regulación y coordinación que puedan existir con relación al proceso actual y como esta nueva gobernanza beneficiaria al sistema de transporte público, indagando en las

funciones, beneficios para la comunidad y el sistema, además de las dificultades que deberá enfrentar esta nueva estructura para el transporte público de la conurbación.

En el ámbito público nacional, regional y local existe unanimidad en la necesidad de contar con una “nueva gobernanza” que se encargue de regular, planificar y gestionar el sistema de transporte público de la conurbación, a partir de un diagnóstico compartido de los problemas y debilidades del sistema; con un mercado cerrado para los actuales operadores; una normativa que no permite planificar y exigir el cumplimiento de estándares de calidad en beneficio de los usuarios; y una estructura centralizada, que no posee una mirada integrada del sistema, en donde el usuario no se encuentra en el centro de la política pública. En opinión del SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones: *“tiene que cobrar importancia el papel del gobierno regional, de la gobernanza con un organismo que este sobre los ministerios, incluso sobre nosotros..., que tenga las atribuciones necesarias para exigir a partir de una visión común de territorio”*. Es clave contar con recursos propios, y una planificación para la conurbación muy en conjunto con los municipios; con el gobierno regional fortaleciendo la División de Infraestructura y Transportes¹⁷, que pueda proponer nuevas soluciones de movilidad, distintos modos de movilidad, tranvía, buses eléctricos, bicicleta, lo cual involucra innovar, por lo que se necesita autonomía en los recursos y atribuciones en cuanto a poder de decisión, capacidad de convocar a los servicios públicos más allá de las voluntades, y desde el punto de vista del sistema para poder regular, licitar y concesionar si así fuese necesario. Para lograr esto, los entrevistados plantean la necesidad de generar un nuevo trato con los actores del sistema de transporte, propiciando los espacios de participación ciudadana y orientando una mirada hacia los usuarios, como centro de la política pública. En opinión de la profesional del gobierno regional es preciso contar con una nueva gobernanza, *“el organismo que ha estado a cargo del sistema no ha tenido quizás el respaldo político necesario para poder generar un cambio, o puede ser una exigencia a nivel regulatoria del sistema de transporte público, entonces, es necesario tener un organismo que tenga una mirada metropolitana del sistema”*. En opinión de los entrevistados en cuanto a una mayor presencia del Estado en el sistema, a partir de lo desregulado que se encuentra hoy, se hace referencia a sistemas de ciudades de Europa, Norteamérica e incluso Latinoamérica¹⁸, cuya tendencia es hacia resguardar el bien común, en donde el transporte público es estratégico para el funcionamiento de la ciudad, por lo que bajo este escenario la conurbación estaría muy atrás. En el nivel regional, se comparte la necesidad de una nueva gobernanza, al menos desde la planificación: *“si no es ese ente (gobierno regional), no veo que hayan otros porque va a seguir siendo desde una mirada*

¹⁷ Ley 21.074, de fortalecimiento de la regionalización, y crea la División de Infraestructura y Transportes en el gobierno regional.

¹⁸ En Londres, Inglaterra, se denomina “Transport for London” (TFL), ente creado por ley para planificar el transporte de la ciudad con horizonte en 20 años, en función gestión del sistema; administrando los diversos modos de transporte, y cuenta con patrimonio propio (fuente: www.tfl.gov.uk). En Santiago, Chile, existe el Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM), cuyas funciones son, analizar de forma integral el sistema de transporte público y velar por la adecuada coordinación de los diferentes modos que participan en el transporte público (fuente: www.dtpm.cl).

del sector..., y es una de las pocas si no la única institución que tiene una mirada integradora..., sí o sí la figura de planificación de ese transporte me queda claro qué tendría que estar en el gobierno regional como una figura supramunicipal y que pueda ver el bienestar por encima de la comuna”.

En general los entrevistados optan por mantener la competencia reguladora en el sector, por lo menos una vez que la competencia de planificación se consolide en el organismo o instancia que se cree o fortalezca para liderar el proceso de gobernanza, planificación que se debe pensar en el largo plazo; luego continuar con los planes de inversión, que implica planes maestros de infraestructura de transportes; para pasar a un proceso gradual de traspaso de la atribución reguladora, como por ejemplo, definir un sistema multimodal, establecer bases de licitación de recorridos, fiscalización y control; independiente de aquello es preciso que se establezca una estructura técnica, por ley, que agrupe a los servicios competentes para analizar y proponer las políticas y medidas de gestión en el sistema de transporte de la conurbación.

En términos de la ejecución de obras o proyectos de inversión, la Seremia de Transportes no posee esa competencia, por lo que se deberá mantener en los servicios como el SERVIU, MOP o los municipios, entes que también deberán estar integrados en la estructura de esta gobernanza. La visión del nivel central respecto a esta nueva gobernanza pasa por entregar más independencia al nivel regional, pero con lineamientos generales definidos desde el ministerio, desde una perspectiva propositiva no impositiva, existiendo cierta resistencia a entregar esta competencia al gobierno regional, sino más bien a un ente autónomo e independiente, en este sentido, el profesional del nivel central argumenta: *“ojalá que no dependa del gobierno regional o de algún actor político, porque nos pasa a nosotros, que nuestros lineamientos o planes de inversión son definidos por el gobierno de turno, no hay una cartera, un plan..., debiese ser una institución más bien liderada por profesionales de alta dirección pública, por ejemplo como un Directorio de Movilidad Regional, donde también esté incorporada la academia, representantes de la sociedad civil”.*

Desde el punto de vista de la sustentabilidad económica, la relevancia del nivel central es innegable al momento de asegurar el funcionamiento del sistema, y por ende el éxito de una nueva gobernanza, así lo indica la SEREMI de Transportes, que puntualiza *“el foco que debemos tener todos es el sistema de transporte público, para mejorar esa situación podríamos hablar de una licitación de recorridos, independiente de la solución se requiere de recursos para mantener el sistema funcionando de manera óptima..., le puedes exigir un montón de cosas al operador, pero mientras más le exijas como organismo regulador, ya sea la SEREMI o cualquier otro, lo que va a querer es mantener su rentabilidad, si esa rentabilidad no te la da el pasajero con sus ingresos, se la vas a tener que dar a través de subsidios”,* por eso la importancia del nivel central que deberá entregar más recursos para asegurar esa prestación de servicio lo cual implica un proceso de descentralización fiscal, que en opinión del nivel nacional: *“deben estar dirigidos hacia los objetivos para lo cual se disponen en un inicio, evitando así lo que ocurre con los fondos de apoyo regional (FAR), que termina ejecutando canchas, comisarias, postas, etc.,”.*

La visión del nivel territorial de la nueva gobernanza también es un punto de atención para los entrevistados, que ven con optimismo un organismo a cargo del sistema de transporte público de la conurbación, dada la complejidad que conlleva su gestión para la actual institucionalidad liderada desde el Ministerio de Transportes, que además debe preocuparse por todas las ciudades y territorios (urbano y rural) de la región, por otro lado, es interesante escuchar que en algunas opiniones se plantea la posibilidad de crear un nuevo nivel metropolitano que a través de una autoridad logre gestionar la conurbación, sin embargo, existe la percepción de que otro liderazgo, rivalizaría mucho con el Intendente Regional (futuro Gobernador Regional), pudiendo ser incluso más poderoso que el propio intendente, ya que tendría a cargo un territorio con 500.000 habitantes bajo su gestión.

Desde la perspectiva del municipio, contar con una nueva gobernanza es algo imperioso, donde la administración y la resolución de los problemas ocurra de manera más participativa en todas las instancias, con los prestadores del servicio, el sector público, los fiscalizadores y con todos aquellos que en definitiva intervienen, esa opinión es persistente en el nivel local, pues son los municipios los que están más cerca de la ciudadanía que les exige a ellos cuestiones que son de competencia del nivel regional o nacional, por este motivo es un desafío más bien político que técnico o económico, en esa línea el director de tránsito de la Municipalidad de La Serena, reflexiona: *“el tema de transporte siguen mirando desde un punto de vista más bien centralizado, claro, tenemos la Secretaría Ministeriales Regionales pero en definitiva muchas decisiones siguen tomándose a nivel ministerial y donde yo creo que deben descentralizarse mucho más, tengo confianza que con la elección del nuevo gobernador, con nuevas capacidades y con nuevas estructuras, ojalá venga a mejorar el transporte público”*. En efecto para el nivel municipal la autonomía en las decisiones del sistema de transporte público es un punto muy relevante para su gestión.

En esta lógica de nueva gobernanza es irremplazable el rol de los municipios, el gobierno regional no puede suplir el quehacer de un municipio, pero sí en el nivel supramunicipal entre las dos comunas, que es el caso de la Conurbación La Serena Coquimbo, es la primera línea y fuente de insumo de información para el monitoreo y la detección de las demandas ciudadanas, probablemente sean los primeros en dar luces de alerta cuando pase algo en el territorio, cuando se requiera volver a planificar, este nivel tiene esa fortaleza de la cual adolecen algunos servicios del nivel regional y nacional. Esto es compartido por el nivel regional, *“el municipio es el ente que está día a día con las problemáticas ciudadanas, por ejemplo, de los recorridos locales, el tránsito diario, la demarcación y señalética de las calles, eso es un rol que no se puede reemplazar, por estas razones los municipios son claves en conformar una gobernanza metropolitana en la temática de transporte, no se podría pensar en actuar sin los municipios”*. Ahora respecto a las alternativas de gobernanza para la conurbación, para el nivel municipal, determinar la estructura no es lo más relevante, sino el sistema de transporte en sí, *“ya sea, de esta autoridad que podría llamarse alcalde o de otra forma, o de alguna oficina directamente relacionada con el gobierno regional o de una reestructuración de la Seremi, yo creo que cualquiera de las tres puede funcionar siempre y cuando esta estructura permita tomar*

decisiones desde el punto de vista técnico, sin alejarse de los político social, y necesariamente contando con patrimonio propio”.

Para los municipios es relevante que la nueva gobernanza pueda facilitar y acelerar los proyectos de inversión que muchas veces se ven truncados por falta de mirada integral y descoordinaciones de los servicios, por eso para ellos es importante se centralice el trabajo pensando en la conurbación, es así como, el director de tránsito de Coquimbo nos ejemplifica esta función: *“más que regulación, porque la regulaciones ya están dadas por ley, tendría que ser como un tema de facilitación, orientación, el nexos con el gobierno regional, porque dos comunas obvio que son más fuertes que una, por ejemplo, nosotros estamos peleando para que se genere la Avenida Pescadores, que en estricto rigor se está esperando que lo hagan los privados, pero si queremos una conexión adicional entre ambas comunas, todo eso se hace trabajando coordinados”.* En esta misma línea, existe una visión compartida en el nivel local que no cree se deba hablar de una nueva autoridad para la conurbación, sino un ente que lidere el tema de transporte público, *“una unidad conformada por las mismas autoridades y jefes de servicios, el SEREMI de Transportes, los alcaldes, y cada uno con sus propios equipos que forman parte de un grupo de trabajo, eso sí, con una fuerza legal importante”.* Para las municipalidades la representatividad que poseen las autoridades electas es fundamental, por lo que cualquier solución institucional pasa por incorporar a los alcaldes y el futuro gobernador regional, por la existencia de legitimidad política antes que todo.

Para el gremio de colectivos, la clave en una nueva gobernanza es la autonomía en la toma de decisiones en la región, cuestión que la Seremi de Transportes no estaría desarrollando a plenitud *“actualmente la aplicación de las normas nacionales difiere de la realidad de regiones, hay que tener bien en cuenta lo que es regionalizar, o sea, que la institución que esté a cargo tenga la capacidad de tomar decisiones propias, no depender de Santiago”.* Según lo que nos comenta el dirigente el gremio está habido de ser incluido en una gobernanza del transporte público, que considere su opinión, que los vea interactuar con los servicios públicos, porque ellos tiene mucho que aportar a partir del conocimiento que poseen de la conurbación, de la cultura, del uso cotidiano del transporte público por parte de la comunidad, como lo explica el dirigente gremial: *“esperamos (que la autoridad) nos haga partícipes de las reuniones y opinar acerca del sistema de transporte público”.*

En cuanto a la visión de los usuarios, es apropiado se establezca una figura del área metropolitana la diferencia está bajo el alero de qué institución crearla, *“yo creo que el gobierno regional no debiese tener más atribuciones u otro cargo..., creo que debiese ser un ente aparte, incluso podría ser una figura que podría ser designada por ambos alcaldes y tendría que ser hasta compartido..., de crearse otro ente debiese ser mucho más técnico que político. Y en términos de funciones que tenga poder de decisión, capaz de coordinar y generar planes de inversión para romper con el sectorialismo y la falta de visión de conurbación, por supuesto con un patrimonio propio que le permita llevar a cabo un plan y no depender de otros organismos”.* Respecto a esta nueva gobernanza la mirada de la academia, radica en la creación de un nuevo organismo, *“se debe crear una unidad al*

interior del gobierno regional, sería interesante..., pero con amplias atribuciones que le permiten lograr, la capacidad de convocatoria, de integración, de planificación, de manejar recursos, de tener autonomía y a lo mejor tener un brazo fiscalizador que sería la SEREMI, un brazo de planificación que sería SECTRA, seguramente ahí tratar un poco de utilizar también el perfil logrado por estos servicios”, independiente de esto el planteamiento va más allá de solo el transporte público, sino de que el gobierno regional se haga cargo de la planificación y gestión de la conurbación, que es también hacia donde se orienta hoy la ley de fortalecimiento regional¹⁹.

Por lo tanto, dada la necesidad de dar un giro a la actual gobernanza que tiende a mantener una administración sin considerar a los usuarios como centro de la política pública, para lograr esto, a juicio de los entrevistados en general existe unanimidad en la necesidad de contar con una “nueva gobernanza” que se encargue de regular, planificar y gestionar el sistema de transporte público de la conurbación, con atribuciones claras en este ámbito. Un nuevo ente que tenga autonomía del nivel central, poder de decisión (resolutiva), patrimonio propio, que considere a los municipios y los servicios afines a la temática, capacidad de innovar, y una instancia de participación ciudadana y trabajo conjunto con los gremios, pero sobre todo cuyo foco este en el usuario y el sistema de transporte público. Donde existen las diferencias más significativas es la dependencia de esta nueva estructura, en qué parte de la organización del Estado se ubicará, para los entrevistados de organismos públicos regionales y la opinión de la academia, es de toda lógica fortalecer el rol del gobierno regional pensando en el proceso de descentralización que otorga mayores competencias y atribuciones a este nivel, y la no existencia del nivel metropolitano en nuestro ordenamiento jurídico, el cual aportará con una mirada sistémica sobre la conurbación. Para el caso del nivel local y el gremio la nueva gobernanza debe estar radicada en un ente, independiente de su denominación, con presencia de la autoridad regional y local donde el poder de decisión sea la característica más relevante, con el propósito de facilitar y acelerar los proyectos, gestionar el transporte público, donde se valora especialmente la autonomía política y financiera. En opinión del nivel central y el representante de la ciudadanía, se inclinan por un ente autónomo, compuesto por los actores del transporte público, servicios públicos regionales y locales, operadores, comunidad organizada y la academia, donde las decisiones sean asumidas y compartidas por todas las autoridades que la conformen, apoyados por un componente técnico, como señala la subsecretaria, a través de la figura de un directorio de transporte público. En definitiva, lo relevante los atributos de la nueva gobernanza es que se convierta en una instancia de coordinación efectiva entre el nivel regional (Gobierno Regional) y el local (ambas municipalidades), con apoyo del nivel nacional (Ministerio de Transportes y Ministerio de Hacienda), que tenga capacidad de decisión frente al nivel central y patrimonio propio.

¹⁹ Ley 21.074, que introduce una serie de modificaciones a distintos cuerpos legales con tal de fortalecer la regionalización en el país, entregando mayor autonomía en su gestión y aumento de funciones y atribuciones de los gobiernos regionales.

7.4.- Dificultades, Beneficios y Aspectos Claves en la Implementación de la Nueva Gobernanza del Transporte Público para la Conurbación

A partir del análisis anterior que refleja la necesidad de contar con una nueva estructura de gobernanza para la conurbación, en sintonía con las problemáticas identificadas, en esta sección indagaremos acerca de los conflictos entre actores, beneficios y aspectos clave a considerar al momento de diseñar una nueva institucionalidad del transporte público. Tal como ocurrió en los capítulos anteriores nos enfocaremos en las opiniones de los entrevistados de la administración pública multinivel, del sector privado, la sociedad civil y la academia, con el propósito de enriquecer el análisis y las recomendaciones para una futura gobernanza del sistema de transporte público.

En la concepción de un nuevo organismo que lidere un proceso de cambio en la gobernanza del sistema de transporte público no puede estar exento de dificultades, muchas veces cuando se tiene que crear una estructura para partir desde cero trae aparejado problemáticas que se arrastran desde antes de su creación, porque el sistema de transporte público en la Conurbación La Serena Coquimbo lleva años de funcionamiento tal cual lo conocemos hoy, cuestión que para la academia es importante considerar: *“cuando tú creas un organismo y al alero de uno existente, este nuevo organismo que se crea es alimentado con la vieja cultura del antiguo organismo”*, en efecto una nueva gobernanza debe fomentar una nueva cultura de relaciones que incentive el cumplimiento de los roles de cada sector sobre la base de la generación de confianzas que implica fomentar el diálogo (chile descentralizado, et al), y en lo concreto, transparentar la declaración inicial de intereses de los actores involucrados, con una visión a largo plazo, no concebida como mitigación de impactos, sino como una cartera de agenda pública para el desarrollo sostenible de la ciudad (Rojas & Vera, 2019).

Se deben tener en cuenta otros factores, tal como lo señala el gobierno regional: *“no se puede pedir (a la nueva gobernanza) que solucione todo en corto tiempo, entonces la expectativa que se va a generar respecto de lo resolutive que va a ser esta nueva gobernanza puede convertirse en una dificultad”*. En algunos entrevistados se puede visualizar un anhelo, de que al cambiar el actual sistema se puedan aumentar los recursos hacia el presupuesto regional, y con ello concretar iniciativas que estuvieron detenidas por mucho tiempo. Lo mismo ocurre con la comunidad y los mismos gremios quienes verán en una nueva gobernanza una fuente de solución a los problemas del transporte público en el corto plazo. En opinión del gobierno regional: *“seguramente los primeros años van a ser de mucha planificación, por lo que aquellos que están a la espera de soluciones rápidas probablemente no las van a tener con la celeridad esperada..., es difícil que rebajen los fondos sectoriales para mejorar los fondos regionales, eso es gradual”*, claramente la dificultad que tiene establecer una nueva gobernanza y las mejoras son de largo plazo (Descentralización en Chile, et al), es difícil que un cambio así se genere incluso en un solo periodo político, eso puede ser una dificultad que puede afectar a la credibilidad del sistema y la nueva estructura de gobernanza.

El nivel regional plantea la posibilidad de que se asuma la responsabilidad del transporte público en el propio gobierno regional, otorgándole un excesivo protagonismo a la conurbación a través de la priorización de la inversión y de la gestión de sus autoridades, por esto la profesional del gobierno regional pone la voz de alerta, *“se tenderá a favorecer al área metropolitana, lo cual puede ir en desmedro del resto de las comunas”*, doble rol que podría diluirse al hacerse cargo de la conurbación y a su vez de 15 comunas y de otras tantas temáticas, como el fomento productivo, el desarrollo social, etc. La alternativa iba de la mano con la creación de un nivel distinto al regional y municipal, como es el metropolitano, nivel que en nuestro ordenamiento político administrativo no existe, figura intermedia que en términos de influencia política iba a generar una distorsión, porque finalmente es el 60% de la población el que se concentra en la conurbación, nueva figura política que probablemente rivalizaría con el gobernador regional y el alcalde.

Otra de las aristas a considerar al fortalecer la gobernanza del sistema a través del gobierno regional es la necesidad de contar con un equipo técnico calificado, que en opinión de los entrevistas del nivel nacional y regional, corresponde a una tarea compleja, ya que la expertiz del tema se encuentra en el nivel central con labores muy especializadas, por otro lado, dotar de recurso humano a esta nueva gobernanza se complejiza con leyes que restringen la ampliación de sus dotaciones, todo un proceso que requerirá de gradualidad en su implementación a razón de menos a más competencias en el tiempo.

En cuanto al relacionamiento entre niveles de la administración pública, actualmente tenemos un proceso de transferencia de competencias de planificación y ordenamiento territorial entre el gobierno regional y el MINVU, donde se han dado dificultades en la relación jerárquica²⁰, esta situación es común que ocurra ya que estamos hablando finalmente de la transferencia de poder entre aparatos del sistema público, poniendo en contraposición a un equipo liderado por un gobernador regional con el sector dirigido por un ministro que está en Santiago, que según nos comenta el gobierno regional: *“se va generar un “por qué yo como Santiago tengo que subyugarme al gore” o “por qué tendría que coordinarme con ellos si yo soy un ministerio”, relación que puede tensionarse o distanciarse en la medida que se vaya fortaleciendo el gobierno regional, que es lo que uno espera”*. Bajo esa lógica se producirán roces y conflictos por la transferencia y desarrollo en la región de alguna competencia, por cuanto la lógica sistémica implica que cualquier acción que un nivel o institución realice le afectará al otro. También en el ámbito de las relaciones de poder se pueden generar dificultades entre las mismas autoridades, quienes manejan distintas cuotas de poder, en un escenario donde tendremos interactuando al gobernador regional, delegado presidencial, Seremis, alcaldes, además de sumar a los consejeros regionales y concejos municipales, en esta línea el nivel comunal nos comenta: *“hay que considerar que es el delegado presidencial quien coordina a los servicios y el gobernador regional lidera la nueva estructura de gobernanza, ahí hay más figuras políticas*

²⁰ Relación entre un nivel territorial regional, como el Gore, y el sector como es el MINVU, relación que es del tipo funcional (ver capítulo de análisis del multinivel).

que pueden generar dificultades, y de ellos con los actores privados, en donde al final del día descansa ahí el sistema”.

El sistema debe tener claridad de sus liderazgos, con las funciones de cada actor bien delimitadas, para esto es importante el diseño de la orgánica de la gobernanza, y no correr el riesgo de convertirlo en un proceso fallido. Actualmente la normativa bajo la cual actúa el sistema es débil, marcada por el sectorialismo y una relación jerárquica liderada desde el nivel central, cuestión que es reconocida por casi todos los entrevistados, que concuerdan en la determinación de roles, en el fortalecimiento de un marco regulatorio del transporte, cuestión que profundiza el profesional de la Municipalidad de Coquimbo: *“fundamentalmente se requiere coordinar al Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio del Interior por seguridad, el Ministerio de Obras Públicas por el uso de las vías troncales, el Ministerio de Salud, por todas las conectividades que se generan por la relación que tiene con la actividad de los hospitales, con el Ministerio de Educación, es fundamental, etc., la implementación de una autoridad de transporte, no sólo regula las acciones en el transporte, sino también genera, provoca un ajuste de las regulaciones o las estancias de coordinación o de responsabilidad, que tienen muchos otros ministerios”,* los desafíos van más allá que solo el transporte, existe una repercusión en todo el sistema de la ciudad, por lo tanto si no se cuenta con las atribuciones y capacidades necesarias solo logrará replicar la burocracia del sistema y no aportará a la solución. En esta misma línea va la reflexión de la Municipalidad de Coquimbo: *“la primera dificultad tiene que ver con las facultades que puede tener este organismo determinadas por ley..., si no tiene una buena intencionalidad y si no tiene, en estricto rigor, definición del punto de vista legal no va a servir de mucho..., y por otro lado, la facultad de asignar presupuestos, tener recursos, o en su efecto, poder gestionarlos, sin esas aristas va a ser una institución más bien simbólica”.*

Respecto a las dificultades que puedan presentarse con los actuales gremios u operadores del sistema, pasa mucho por un tema de generación de confianzas, considerando que la relación de ellos siempre ha sido con el sector, SEREMI de Transportes y el nivel ministerial, entonces la relación que pueda existir actualmente con el nivel regional o local puede ser muy débil lo cual implicará un esfuerzo mutuo que deberá construirse a medida que se desarrolle la nueva gobernanza. Para entender esto debemos recordar que el sistema basa sus relaciones y coordinaciones en métodos informales, donde el conocimiento personal y las voluntades configuran las interacciones en el sistema, además el gremio posee una estructura dispersa y atomizada, con muchos sindicatos agrupados por sectores al interior de las dos comunas, con 4 empresas de transporte de buses, por lo que cualquier cambio provocará incertidumbre y desconfianza. Las autoridades han planteado lo complejo que es negociar cualquier medida con los gremios toda vez que la representatividad es muy atomizada, y por lo mismo es importante que exista un trabajo profundo con los gremios y las futuras empresas, deben tener claro con quién van a interactuar, si van a trabajar con un nuevo organismo o con la Seremia, diferenciar los roles y competencias entre servicios, dificultades que son advertidas por el profesional de la SEREMI de Transportes: *“si sacan todas estas funciones a la SEREMI, qué actividades se van a traspasar, dejarlo muy claro desde un principio, porque si no va a existir una confusión que generará problemas con la*

dirigencia. Delimitar bien el ámbito de acción de esta gobernanza, solo enfocándose en la conurbación y no en toda la región, roces que se pueden generar entre los mismos sindicatos de distintas ciudades, que observen un trato preferencial hacia el transporte público de Coquimbo La Serena.”.

También, el transporte público debe apuntar hacia la modernización, porque en definitiva el concepto de movilidad cambió hace algunos años, con soluciones mucho más integrales con un operador dispuesto a escuchar y a participar de los cambios, que en opinión del nivel local: *“ya no se trata de que a las personas se les está haciendo un favor transportándolas desde un punto de origen a un punto de destino, sino que tienen un derecho adquirido, un derecho a la movilidad, que siento que con el actual sistema de estructura del transporte público es muy difícil de satisfacer, no sé si los gremios lo tienen absolutamente internalizado.”*, sin duda esta es una valla importante que requiere diálogo, negociación y acuerdos y que la nueva gobernanza deberá enfrentar decididamente.

Al igual que la participación de la ciudadanía, para cualquier nueva gobernanza la participación de la sociedad civil es muy relevante, en este sentido en nuestro diagnóstico pudimos constatar una baja participación y conformación de organizaciones orientadas hacia el transporte público, lo cual nos indica que tenemos una presencia debilitada de la ciudadanía, tal como lo explica la profesional del gobierno regional: *“en general aparece la ciudadanía cuando hay demandas de mejoras de recorridos, de paraderos, pero no hay una estructura de una representación que sea masiva o de una organización que sea fuerte, que esté detrás estos temas, no la he visto, no lo he logrado captar..., la comunidad organizada ayuda al seguimiento y al control de cualquier gobernanza, es muy importante en los sistemas de transportes, eso hoy día no lo tenemos, entonces, también es una dificultad porque todo recae en el Estado”.*

Además existen problemas que son más de fondo que repercuten directamente en el sistema de transporte y la nueva gobernanza, ya que es difícil hacer entender e involucrar a la ciudadanía acerca del beneficio que le trae a la ciudad el uso del transporte público, la alta tasa de motorización lo demuestra, el valor del transporte público no ha sido dimensionado lo suficiente por la población, a lo cual apunta el nivel regional: *“es muy relevante contar con un sistema de transporte público robusto y de calidad, dada la creciente masificación del automóvil..., al existir alternativas como el automóvil particular, deja de ser un problema importante, entonces, la nueva gobernanza debe diseñar un plan para ofrecer una alternativa atractiva que reencante a la gente, teniendo al frente una tendencia pesada como es el uso del automóvil, no será fácil”.*

Como parte de los beneficios y oportunidades que ven los entrevistados a favor de que el gobierno regional se convierta en el ente que se haga cargo del sistema de transporte público *“Prontamente se podrá solicitar al nivel central que la conurbación pase a constituirse como área metropolitana, lo cual le otorgara un plus importante, dotando al gobierno regional de herramientas legales, de competencias y profesionales; por otro lado la SEREMI de Transportes no tiene las competencias para hacerse cargo de un sistema de*

transporte con todas las funciones que esto implica, y en este sentido el gobierno regional se encuentra mejor preparado desde lo institucional, considerando el fortalecimiento de la regionalización..., sin embargo, no todas las competencias deben traspasarse de la Seremía de transportes al gobierno regional, si aquellas que se han visto más débiles en el actual sistema, planificación, levantamiento de demandas ciudadanas, temas de fondo, como que no es el ciudadano el que está en el centro sino que es el gremio”.

Una de las grandes virtudes de una nueva gobernanza sería la de tener el foco centrado en las personas, con herramientas o instrumentos que tengan una mirada mayor partiendo desde la estrategia, pasando por planes de acción metropolitano y ahora con la elaboración de instrumentos normativos de mayor escala. Entonces aprovechar el proceso de descentralización que vive el país, necesariamente requiere entregar más competencias y atribuciones, en este sentido el gobierno regional comenta: *“mejorar y respaldar la Seremía de transportes, no va en la línea de la descentralización, va a seguir finalmente dependiendo eso de nivel central, con un poco el sesgo que genera depender de alguien que no vive aquí, que no conoce finalmente diariamente las problemáticas del área metropolitana”.* El gobierno regional cuenta con una visión territorial de largo plazo y dentro de sus nuevas competencias considera la creación de un departamento de Áreas Metropolitanas, y de un Consejo de la Sociedad Civil²¹, lo cual puede eventualmente permitir un diálogo más horizontal (participación, diálogo, múltiples actores), y con esto modificar la verticalidad de la actual gobernanza.

Otro aspecto a analizar es que actualmente la Seremía de Transportes no tiene la competencia para ejecutar iniciativas, cuestión que recae en los servicios públicos como el SERVIU, MOP, municipalidades, entre otros, por lo que una nueva gobernanza podría acelerar las iniciativas asociadas a un plan maestro o infraestructura de transporte público, a partir de la coordinación y la confluencia de intereses, en el marco de un proceso de planificación compartida en donde exista la capacidad de trabajar alineados, coordinados, de manera colaborativa. Esa misma visión amplia e integrada a juicio del nivel regional: *“abrirá la oportunidad de que la gobernanza permita crear organismos de la sociedad civil que empujen iniciativas representativas para un mejor transporte público”.*

Con esta nueva gobernanza se puede aspirar tener una visión más integrada, por ejemplo, sobre los distintos modos de transporte, lo cual robustece las opciones actualmente disponibles, mirada que es compartida por la autoridad de la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones: *“yo creo que en la nueva gobernanza va a concentrar el poder, para alinear a todos los Seremis, para desarrollar de manera más coordinada los temas del transporte, el tranvía, los buses eléctricos. Aumentar la capacidad innovadora, trabajar con otros servicios del área económica, bajo la mirada común de territorio”.* Mientras que para el nivel local: *“esta nueva gobernanza es un gran avance para nosotros, porque para cualquier cosa debemos tener autorización del ministerio, que pase por profesionales que*

²¹ Ley 21073, en su artículo 4, indica la constitución de los consejos de la sociedad civil en el gobierno regional; artículo 104 ter, en cada gobierno regional que tenga áreas metropolitanas existirá un departamento de áreas metropolitanas.

no conocen la realidad local, a lo mejor ni conocen La Serena, no han venido nunca, o Coquimbo, entonces, es muy difícil transmitirle el carácter, la visión que uno tiene de la situación y que ellos la capten, porque ellos tienen la realidad de Santiago, y hay medidas que no aplican, entonces yo creo que ahí hay una ventaja, que tiene que ser alguien autónomo que tiene decisiones locales, sin estar pidiendo autorización a niveles centrales”.

Desde los municipios se plantean la posición de los alcaldes, como autoridades políticas elegidas popularmente, en este sentido teniendo una instancia nueva de gobernanza, donde los consideren a ellos como representantes de la comunidad, en un espacio político – técnico que venga a buscar soluciones y establezca un nuevo modelo de convivencia del sistema de transporte, esa autoridad concurriría al llamado, acerca de una temática que es compleja y requiere una mirada compartida. Es la opinión del director de tránsito respecto al tema: *“la autoridad sabe que el transporte público es una situación compleja, que es un punto que a la municipalidad le ha costado muchísimo solucionar y no solamente a las municipalidades, sino que a los gobiernos regionales, yo creo que ningún alcalde se opondría a que hubiese una estructura que permitiera que se dieran soluciones, creo que todo lo contrario, serían bastante participativos y permitirían que los equipos técnicos asistieran permanentemente, porque el transporte repercute absolutamente en la calidad de vida de las personas, por lo que es una situación que si o si hay que resolver”.* Interesante resulta también escuchar los planteamientos desde los municipios en relación a la participación de los gremios en esta futura gobernanza del transporte público, que en palabras de la Municipalidad de La Serena: *“conociendo a muchos de los dirigentes del transporte público, tanto mayor como menor creo que ellos llevan hartos años, y muchos ya han logrado internalizar el trabajo conjunto, tratando a lo mejor de educar o de capacitar un poco más respecto a los posibles cambios, tal vez podemos encontrarnos con buenos resultados”.* Porque con esos operadores (propietarios de micros, de colectivos, conductores, dirigentes, etc.), podríamos pensar en un plan común, ir cambiando también la estructura y algo más complejo y de largo plazo la cultura organizacional que hoy existe en el sistema.

Luego de haber analizado los problemas y oportunidades de una nueva gobernanza del transporte público, nos concentraremos en algunas recomendaciones para la instalación de un proceso dirigido a lograr cambios estructurales en el sistema, aspectos claves levantados desde las entrevistas con nuestros expertos. En primer término, algo bastante reiterado tiene que ver con un principio de las políticas públicas, que es la gradualidad, que nos indica que los cambios tienden a implementarse de manera paulatina, asociando el avance a la búsqueda de consensos e incorporando metas escalonadas (Gambi & Yáñez, 2011). Esto de cierta forma implica un cambio de paradigma, por que intervenir en la cultura del transporte público requiere definamos una estrategia inserta en un proceso de cambio, pasar de un estado informal a otro con reglas. Esto se debe planificar con los actores para prever posibles escenarios, reticencias, aliados y rivales; un proceso que establezca ciertos hitos de avance, que demuestre a la comunidad, las autoridades y operadores, que podemos lograr metas y mostrar resultados en distintos momentos de la implementación de una nueva gobernanza. En nuestro caso uno de los aspectos fundamentales dice

relación con el traspaso de competencias al organismo que se haga cargo de esta estructura, en este ámbito el nivel regional señala: *“el primer paso tiene que ver con mantener la regulación en el sector, porque puede asustar el rol de asumir la regulación tan pronto, siendo que todavía no hemos dado los pasos a la planificación del sistema de transporte; la regulación quizás pudiese estar separada en dos organismos distintos o al interior de un mismo organismo con dos equipos distintos, que se genere un flujo entre ambos, pero no el mismo..., se va a ir requiriendo de herramientas regulatorias a medida que vaya avanzando con los temas de planificación. Esto implica realizar un trabajo previo con los gremios y gradualmente ir implementando medidas, medidas que hoy día no existen, por ejemplo, cuestiones como el área de exclusión, licitaciones, etc.”.*

Nos encontramos en un estado de desarrollo de la conurbación en donde aún es posible intervenir con un modelo de gobernanza que nos pueda servir para los próximos 20 años, para lo cual debe haber un convencimiento político y técnico de que es posible hacerlo, el tamaño de la conurbación, la estructura, se presta para elaborar un modelo, porque aún tenemos la ventaja que nuestro territorio no es una metrópolis sino una ciudad intermedia. Es complejo pensar que aquí podemos solucionar nuestras dificultades mejorando o potenciando a uno u otro actor, ya que tenemos un sistema de transporte público con muchas dificultades que no logra entregar a sus usuarios la calidad de servicio que se requiere, y en el actual sistema no encontraremos la estructura para enfrentar esta complejidad, en este sentido el académico reflexiona: *“yo creo que el transporte público, en función de lo que está ocurriendo, tarde o temprano va a pasar al rango de un servicio esencial, y bajo ese escenario, creo que hay cosas que van a ir migrando o van a ir siendo matizadas con actores públicos o con el rol del Estado mucho más potente”.* Por esta razón es bueno repensar el rol del Estado que garantice y facilite las condiciones necesarias para la entrega de un servicio a la comunidad como es el transporte público, probablemente como dice la universidad: *“el Estado con este modelo que se implementó en Chile, perdió mucho de su rol de ser un catalizador o un actor relevante en términos de resolución de los problemas, muchos de los desafíos, muchos de los requerimientos como concepto de servicio público, se dejó en manos de privados que no siempre cumplieron con los objetivos que se habían planteado”.*

Aquí los roles del sector público, privado, sociedad civil y academia son importantes, ya que a juicio del nivel regional: *“tiene que ver mucho con respetar las escalas de cada uno, ninguno debiera reemplazar al otro, cada uno tiene su rol..., sin embargo, lo local en una gobernanza es clave, no se podría pensar sin los municipios, en materias técnicas y política de ser la voz de la comuna con autoridades elegidas. La escala metropolitana es una cosa y la escala local es otra, tienen que sí o sí coordinarse, y la escala metropolitana depende de estos insumos y este trabajo coordinado con ambos municipios (Coquimbo y La Serena)”.* A lo anterior debemos sumar al nivel central, ya que es imposible realizar un proceso de nueva gobernanza sin la experiencia y los recursos de quien hasta ahora posee la competencia de transporte público. De igual manera con la participación de la sociedad civil, como las juntas de vecinos, los centros de alumnos (secundarios y universitarios), organizaciones de adultos mayores los que en definitiva utilizan el transporte público, son

ellos quienes levantan las problemáticas e inquietudes, información con la cual trabajan los servicios públicos, por eso es imperativo fortalecer ese tejido social, cuestión que reviste la mayor relevancia para Organización de Usuarios del transporte público: *“hay que darles un voto de confianza a las organizaciones de la sociedad civil a que sean parte de la decisión..., porque le estamos dando espacio al actor que vive el problema, sea parte de la solución. Tenemos que incluir la participación dentro de la estructura de este mecanismo nuevo, o sea, que esté institucionalizado, formalizado y no quede a la voluntad de un profesional o autoridad”*.

Es clave establecer un modelo de gestión integral, que permita no solo acompañar una nueva gobernanza, sino también cómo la mantenemos en el tiempo, entonces, uno de los grandes objetivos sería construir un modelo de gestión del transporte público con todos los principios de eficiencia, de calidad o sustentable, económicamente viable y socialmente pertinente, bajo una construcción que nos permita darle viabilidad a la gobernanza, que es una de las brechas que existen en el Estado. Esta idea es planteada por el académico de la ULS, *“la gobernanza es un concepto bien interesante, pero tiene que descansar sobre un modelo de gestión que te permita poner en operación este concepto, articulación de actores, definir la estructura del modelo, de qué forma van a interactuar, cómo generamos que el modelo que sea más eficiente y sea más potente, nosotros vamos a hacernos cargo de aquellos sectores donde el privado no llega bajo este modelo, entonces, este nuevo organismo va a prestar servicio de transporte a todos los sectores más alejados que no tienen transporte, y tú le colocas un elemento al sistema”*. En definitiva, elaborar un modelo de gestión del transporte público, desde el punto de vista de la gobernanza, revisando como este puede responder a las nuevas dinámicas metropolitanas.

Estamos frente a una oportunidad relevante para que el Estado retome las capacidades y los instrumentos entregados en su totalidad al mercado para lograr establecer reglas que aseguren calidad y mayor equidad en el servicio. Para conseguir esto debemos estar dispuestos a ceder y confluir en una propuesta de consenso. La participación de todos los actores es fundamental, hay cierta aprobación entre los entrevistados que los operadores actuales son actores clave, la estructura actual de transporte público está caracterizada por el interés económico por sobre el interés social, por lo tanto, es difícil que mientras esta estructura económica permanezca, la gobernanza pueda adquirir la relevancia como buen gobierno.

8.- CONCLUSIONES

Se identificó a los actores y las relaciones e interacciones que definen el actual sistema de transporte público de la Conurbación La Serena – Coquimbo. Desde la perspectiva territorial, estamos frente a una conurbación compuesta por dos comunas, La Serena y Coquimbo, que corresponden a entidades urbanas funcionales y complementarias, con un importante crecimiento demográfico, económico y vial que, en las últimas décadas, ha generado una alta presión sobre el sistema de transporte público. Bajo este escenario territorial, el sistema posee una estructura mixta compuesta por el transporte mayor (microbuses) y menor (taxis colectivos), y como en la mayoría de las ciudades de Chile bajo un “régimen desregulado”, ya que cuenta solo con el Decreto Supremo N°212, que establece condiciones mínimas para su funcionamiento. El esquema de la actual gobernanza considera, en el sector público al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, y la Secretaria Regional Ministerial (SEREMI); los operadores (gremios mayor y menor); y los usuarios, caracterizado por una alta jerarquización ministerial y usuarios invisibilizados en el sistema. Las actuaciones de los servicios públicos y del sistema de transporte público se circunscriben en una institucionalidad centralizada en el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que regula, gestiona y fiscaliza el transporte público en la Conurbación La Serena – Coquimbo, y que en regiones se concreta a través de un organismo desconcentrado con limitaciones técnicas, como es la SEREMI de Transportes y Telecomunicaciones.

Con el propósito de entender la lógica que moviliza a los actores del sistema de transporte público de la conurbación, analizamos los incentivos que inciden en la toma de decisiones en torno a la aprobación de un nuevo recorrido o variante. En este sentido todos los entrevistados consideran que el actual modelo de transporte público basa su funcionamiento en relación con el incentivo privado. Para el sector público el foco se encuentra en el operador del sistema, con una competencia centralizada y jerárquica, donde se adolece de atribuciones legales para exigir y controlar a los operadores, dejando en un segundo plano el interés de los usuarios. En tanto para el sector privado, las acciones que ellos desarrollan deben tener sustento económico de lo contrario su negocio no es rentable, de igual forma les resulta muy relevante que el Estado aumente los subsidios para crecer en calidad de servicio, el gremio argumenta que siempre existe la voluntad y disposición para llegar a acuerdos con la autoridad. Mientras que la sociedad civil plantea la invisibilidad de las organizaciones y de los usuarios ante el sistema, con una ausencia importante de mecanismos de participación con soluciones que no son adecuadas y rápidas. Desde la opinión de la academia este mercado requiere de la intervención del Estado, dado que el actual sistema se encuentra estancado, a modo de asegurar estándares de calidad hacia los usuarios del sistema. Esto resulta ser un imperativo ético de equidad territorial para la población de la conurbación.

En respuesta a la complejidad del sistema de transporte público, existe unanimidad entre los expertos de contar con una **nueva gobernanza para la conurbación**. Este organismo debe ser de carácter técnico político, que posea legitimidad política y ciudadana, aunque

para la sociedad civil, prefiere tenga un perfil más técnico y de esta forma no politizar al nuevo organismo. Desde el sector público plantean 3 alternativas: (i) que el gobierno regional lidere la gobernanza (con apoyo sectorial, municipal, Sociedad civil, gremios y la academia); (ii) que un ente autónomo lidere la gobernanza (constitución de directorio técnico); (iii) se cree un ente coordinador de la conurbación (con participación del gobernador regional, alcaldes, seremias, sociedad civil, gremios y la academia). Para el sector privado, existen dos características que para ellos es fundamental de esta nueva gobernanza, que tenga autonomía en la toma de decisiones y sea considerada la participación del gremio. En esta misma lógica la sociedad civil planea la conformación del organismo sea definido por ambos municipios, toda vez de la cercanía que tiene este nivel con los problemas de la comunidad, además de considerar participación de la ciudadanía organizada de manera vinculante con esta nueva gobernanza.

En termino de atribuciones de este organismo, existe el convencimiento de los expertos que debe jugar un rol protagónico cuyas atribuciones estén radicadas en la regulación, planificación, gestión, fiscalización y control del transporte público, también es condición para todos los entrevistados, que sea una instancia resolutoria con poder de decisión y con patrimonio propio, con tal de tener autonomía y llevar a cabo sus funciones de manera más acelerada, además de tener la capacidad de coordinar a los distintos actores del sistema de transporte público de la conurbación. El sector público insiste en la posibilidad de que este organismo pueda desarrollar licitaciones evitando así acudir al nivel central. Por otro lado, tanto para el sector público como el privado es importante existe una atribución relacionada con la promoción, educación y difusión del transporte público, toda vez que estamos frente a un servicio primordial para las personas en donde se pretenden realizar cambios relevantes.

En función de lo anterior pudimos analizar cuáles son aquellos elementos que dificultarían esta nueva gobernanza. Para el sector público es muy relevante se puedan cumplir las expectativas que está generando este nuevo escenario, puesto que los actores del sistema esperan soluciones y respuestas en el corto o mediano plazo, por lo que no cumplirlas pueda afectar definitivamente la credibilidad de la nueva estructura. También se debe poner atención al eventual desbalance que puede provocar en la región la creación de un organismo en la conurbación que comience a monopolizar las decisiones y por sobre todo la inversión en desmedro del resto de las comunas, por eso la importancia de lograr canalizar recursos propios. Otras de las situaciones complejas que se pueden dar corresponde a dificultades administrativas al momento de iniciar el traspaso de competencias desde el nivel central al nivel regional, como problemas para contar con profesionales especialistas considerando lo rígido del sistema público; conflictos de poder entre el centro y la región o el nivel local, que pueden condicionar la instalación del nuevo organismo, por lo que es muy práctico observar cómo se está dando el actual proceso de descentralización. Por último, se puede generar una suerte de ambigüedad entre los actuales servicios y el organismo que se pretende crear, para lo cual se debe tener claridad en cuanto a roles, funciones y atribuciones, y de esta forma no duplicar esfuerzos y evitar conflictos.

Desde la perspectiva de la sociedad civil la mayor dificultad que se visualiza está en la actual baja participación de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito del transporte público, y la débil estructura representativa, de hecho, solo encontramos una que posee actuaciones con evidencia en el sistema, el resto corresponde a juntas de vecinos que se involucran por problemas puntuales de sus sectores. Y algo más complejo de abordar, que es el debilitamiento de la imagen del transporte público en la ciudadanía, la cual se refleja en una disminución constante de usuarios, quienes ven en el automóvil particular una mejor alternativa, lo cual sin duda es una tendencia difícil de cambiar, que debilita el sistema tal cual lo conocemos hoy. Para la academia existe un elemento que debemos considerar enfrentar en el mediano y largo plazo, que es la permanencia de una cultura de hacer, establecida en la actual gobernanza, con prácticas y formas de relacionarse que dificulten la instalación del nuevo proceso.

También han sido identificados elementos facilitadores por parte de los expertos, respecto a una nueva gobernanza del transporte público. El sector público lo aprecia como una oportunidad para redireccionar el foco del sistema hacia el usuario del transporte público, donde el centro de la política este dirigido a satisfacer sus necesidades. Además de ver una posibilidad cierta de planificar integradamente con los actores del sistema en la conurbación y con una visión de largo plazo, con las atribuciones necesarias para gestionar y tomar decisiones con mayor rapidez y pertinencia territorial. El escenario descentralizador que existe actualmente en el país puede ser un facilitador de los procesos, considerando el fortalecimiento de la regionalización y la inminente declaración de Área Metropolitana, la creación del departamento de Áreas Metropolitanas en el gobierno regional y la instauración de un Consejo de la Sociedad Civil en ese nivel territorial.

A partir de la mirada del sector privado, les puede permitir aumentar la capacidad de crecimiento e innovación para los operadores locales; ante la posibilidad de comenzar a cambiar la estructura del sistema de transportes, se pueden abrir mejores condiciones económicas y comerciales, beneficios en capacitación, fortalecimiento de sus estructuras organizacionales, entre otros. Mientras que, para la sociedad civil, al tener un organismo con una visión más integrada e innovadora, pueden surgir más y mejores opciones de movilidad (buses y colectivos eléctricos, bicicletas públicas, etc.), orientado hacia la calidad del servicio, con tarifas razonables, en una ciudad más ordenada, beneficiando directamente al usuario del sistema. Esta nueva gobernanza también puede permitir a distintas organizaciones adoptar un rol más protagónico y activo, a modo de construir espacios de diálogo vinculantes teniendo así una gobernanza abierta e inclusiva. Para la academia las oportunidades que se abren con una nueva gobernanza radican en el fortalecimiento del rol del Estado que garantice y facilite las condiciones necesarias para la entrega de un buen servicio a la comunidad, para lo cual es prudente pensar en un modelo de gestión de la gobernanza que permita dar sustentabilidad al sistema, económicamente viable y socialmente pertinente.

9.REFERENCIAS

1. Acosta, S. (2015). LA GOBERNANZA DEL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO. UN ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS SISTEMAS DE HERMOSILLO, SONORA Y LEON, GUANAJUATO. El Colegio de Sonora.
2. ARUP international development. (2017). Casos de Estudio de Gobernanza Metropolitana. Santiago Resiliente. <http://santiagoresiliente.cl/assets/uploads/2017/05/GOBERNANZA.pdf>
3. Bautista, E. (2015). La vinculación entre agentes heterogéneos para la producción de conocimiento e innovación / The link between heterogeneous agents for the production of knowledge and innovation. RIDE Revista Iberoamericana para la Investigación y el Desarrollo Educativo, 5(10), 213. <https://doi.org/10.23913/ride.v5i10.112>
4. Castillo de Mesa, J. (2019). Towards network governance model that assume the increasing of complexity. Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social, 19(1), 2350. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.2350>
5. CEPAL. (2018). Gobernanza del transporte: Perspectivas teóricas y de políticas.
6. Chile Descentralizado, F. (2017). Descentralización 2.0. “Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: Un desafío país” (Vol. 1–1). Ediciones Universidad de La Frontera.
7. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. (2021). Política Urbana – Consejo Nacional de Desarrollo Urbano [Institucional CNDR]. <https://cndu.gob.cl/download/politica-nacional-de-desarrollo-urbano/>
8. Consejo para la Transparencia. (2021). Portada—Portal de Transparencia. <https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/>
9. Corporación Regional Desarrollo Productivo. (2017). Estrategia de Internacionalización de la Región de Coquimbo.
10. Dasí, J. F. (2008). GOBERNANZA TERRITORIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y AGENDA. 22.
11. Davila, J. (2012). La Gobernanza del Transporte Público Urbano. Bitacora 21. Universidad Nacional de Colombia.
12. De Gregorio Hurtado, S. (2014). La acción del nivel autonómico en el ámbito de la movilidad urbana y metropolitana en España durante el periodo 2004-2011: Una revisión desde la perspectiva de la gobernanza multinivel. ACE. <https://doi.org/10.5821/ace.9.25.3622>

13. Debrie, J., & Raimbault, N. (2016). The port–city relationships in two European inland ports: A geographical perspective on urban governance. *Cities*, 50, 180–187. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.10.004>
14. DICTUC. (2019). Análisis de Operación Taxis Colectivos Urbanos de la Conurbación Serena-Coquimbo.
15. Dirección de Presupuestos. (2019). Informe Fondo de Apoyo Regional. <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-22038-24532.html>
16. División de Transporte Público Regional. (2019). Medición de demandas en Servicios de Transporte Público Urbano Mayor La Serena Coquimbo.
17. DTPR. (2014). Subsidios al Transporte Público [Institucional MTT]. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. <http://www.dtpr.gob.cl/pdf/Info/04Coquimbo.pdf>
18. DTPR. (2021a). Inicio. <http://www.dtpr.gob.cl/>
19. DTPR. (2021b). Subsidio transporte adulto mayor. <http://www.dtpr.gob.cl/am/principal>
20. Fairfield, T. (2015). Structural power in comparative political economy: Perspectives from policy formulation in Latin America. *Business and Politics*, 17(3), 411–441. <https://doi.org/10.1515/bap-2014-0047>
21. Falleti, T. G. (2005). A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327–346. <https://doi.org/10.1017/S0003055405051695>
22. Figueroa, O., & Orellana, A. (2007). Transantiago: Gobernabilidad e institucionalidad. *EURE (Santiago)*, 33(100). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000300010>
23. Finot P., I. (2001). Descentralización en América Latina: Teoría y práctica. Naciones Unidas, CEPAL : Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES.
24. Gambi, M. O., & Yáñez, B. N. (2011). ¿Cómo se formulan las políticas públicas en Chile? 46.
25. Garcia, C. (2019). LA GESTIÓN DEL TRANSPORTE URBANO. UNA OPORTUNIDAD PARA UN MODELO INTEGRADO DE TRANSPORTE EN SANTIAGO DE CHILE. Católica de Chile.
26. Garcia, P. (2014). El mejoramiento del sistema de transporte y el espacio público en ciudades intermedias. Estudio de la oportunidad de implantación de un tranvía en Antofagasta. Católica de Chile.

27. Glückler, J. (2019). Gobernanza lateral de redes: Legitimidad y delegación relacional de la autoridad decisoria. *Revista de geografía Norte Grande*, 74, 93–115. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022019000300093>
28. Gobierno Regional Coquimbo. (2021a). Renueva Tu Colectivo—GORE Coquimbo. https://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/edic/base/port/renueva_tu_colectivo.html
29. Gobierno Regional Coquimbo. (2021b). Renueva Tu Micro—GORE Coquimbo. https://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/edic/base/port/renueva_tu_micro.html
30. Gobierno Regional de Coquimbo. (2010). EstratEgia Regional de Desarrollo, ERD 2020. Región de Coquimbo. https://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/edic/base/port/estrategia_regional.html
31. Gobierno Regional de Coquimbo. (2017). Política Regional Desarrollo Urbano. https://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/edic/base/port/desarrollo_urbano.html
32. Gobierno Regional de Coquimbo. (2019a). Renueva tu colectivo. https://www.gorecoquimbo.cl/gorecoquimbo/site/edic/base/port/renueva_tu_colectivo.html
33. Gobierno Regional de Coquimbo. (2019b). Resolución Programa Renueva tu Colectivo. https://www.gorecoquimbo.cl/RTC/RTC2019/Res_1044_RTC_2019.pdf
34. Gobierno Regional de Coquimbo. (2020). Informes de glosas presupuetarias. <https://www.gorecoquimbo.cl/glosa-presupuestaria-02-07/gorecoquimbo/2015-06-17/092200.html>
35. Hartmann, N. (2018). Políticas de Innovación en Chile. Estrategias de desarrollo del transporte público a nivel local. 74.
36. Hernandez Samiperi, R. (1997). Metodología de la Investigación (MCGRAW-HILL).
37. Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(02). <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
38. Maillet, A., & Carrasco, S. (2019). Regulación y poder empresarial: El caso del transporte público en Santiago (2007-2017). *Revista de Administração Pública*, 53(5), 942–959. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180079>

39. Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia.
40. Melo, C. (2019). Subsidio Nacional al Transporte Público: Propuestas para mejorar el Uso de los Recursos en Regiones. Universidad San Sebastian, 21.
41. Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2020). Normas Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública. <http://sni.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/evaluacion-iniciativas-de-inversion/evaluacion-ex-ante/normas-instrucciones-y-procedimientos-inversion-publica-nip/>
42. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2009). Crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de pasajeros. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1005871&idParte=0&r=3>
43. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2013). Principios – Política Nacional de Transportes | Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. <http://www.mtt.gob.cl/principios-politica-nacional-de-transportes.html>
44. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2018). Plan Maestro de Infraestructura de Transporte Público, La Serena Coquimbo.
45. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2021a). Comisión Promovilidad | Subsecretaría de Transportes [Institucional MTT]. </promovilidad.html>
46. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2021b). Organigrama Subsecretaria de Transportes. <https://www.subtrans.gob.cl/wp-content/uploads/2020/01/organigrama-subtrans-2020.png>
47. MTT. (2020). Programa Nacional de Fiscalización. <http://www.fiscalizacion.cl/>
48. Mu, R., & de Jong, M. (2016). A network governance approach to transit-oriented development: Integrating urban transport and land use policies in Urumqi, China. *Transport Policy*, 52, 55–63. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.07.007>
49. Municipalidad de Coquimbo. (2018). Plan de Desarrollo Comunal de Coquimbo 2019—2023. http://www.ciudaddecoquimbo.cl/Portal/Transparencia/index.php?option=com_docman&Itemid=75
50. Municipalidad de La Serena. (2018). Plan de Desarrollo Comunal La Serena 2019—2022. http://transparencia.laserena.cl/documentos/doc_66__21122018011836.pdf
51. Nacional, B. del C. (1988, marzo 31). Biblioteca del Congreso Nacional | Ley 18696, Chile. www.bcn.cl/leychile. <https://www.bcn.cl/leychile>

52. Nacional, B. del C. (1992, noviembre 21). Biblioteca del Congreso Nacional | D.S. 212. [Www.Bcn.Cl/Leychile](http://bcn.cl/Leychile). <http://bcn.cl/2m759>
53. Nacional, B. del C. (2009a, septiembre 5). Biblioteca del Congreso Nacional | Ley 20378 Chile. [Www.Bcn.Cl/Leychile](http://www.bcn.cl/leychile). <https://www.bcn.cl/leychile>
54. Nacional, B. del C. (2009b, octubre 29). Biblioteca del Congreso Nacional | DFL 1, Ley de Tránsito. [Www.Bcn.Cl/Leychile](http://www.bcn.cl/Leychile). <https://www.bcn.cl/leychile>
55. Öberg, M., Nilsson, K. L., & Johansson, C. (2016). Governance of Major Transport Corridors Involving Stakeholders. *Transportation Research Procedia*, 14, 860–868. <https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.034>
56. OECD. (2017). Brechas y estándares de gobernanza de la infraestructura pública en Chile: Análisis de Gobernanza de Infraestructura. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264286948-es>
57. Orellana Arriagada, R. (2011). Descentralización de la Sociedad Chilena: Elementos Conceptuales para su Tratamiento. *Revista MAD*, 0(11). <https://doi.org/10.5354/0718-0527.2004.14779>
58. Paulsson, A., Hylander, J., & Hrelja, R. (2017). One for all, or all for oneself? Governance cultures in regional public transport planning. *European Planning Studies*, 25(12), 2293–2308. <https://doi.org/10.1080/09654313.2017.1362376>
59. Pemberton, S. (2000). Institutional governance, scale and transport policy – lessons from Tyne and Wear. *Journal of Transport Geography*, 8(4), 295–308. [https://doi.org/10.1016/S0966-6923\(00\)00019-3](https://doi.org/10.1016/S0966-6923(00)00019-3)
60. Poduje, I. (2018). Desarrollo del Transporte en regiones: Radiografía del uso de fondos espejo y propuestas. *Espacio Público*, 82.
61. Poku-Boansi, M., & Marsden, G. (2018). Bus rapid transit systems as a governance reform project. *Journal of Transport Geography*, 70, 193–202. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2018.06.005>
62. Poole Fuller, E. (2018). La Autoridad de Transporte Urbano (ATU) para Lima y Callao: Análisis comparativo de su diseño institucional con las autoridades de transporte público de Madrid y Santiago de Chile desde la perspectiva de la gobernanza, 14, 95. <https://doi.org/10.20868/uf.2019.14.3894>
63. Pozo Solis, A. (2007). Metodología de Mapeo de Actores Sociales. <https://dpp2012.files.wordpress.com/2012/08/05-pozo-solc3ads.pdf>
64. Rabi, V. (2018). Estado de situación del transporte en las ciudades de región de Chile: 98.

65. Rojas, F., & Vera, F. (2019). BID_Construyendo_gobernanza_metropolitana. <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobernanza-metropolitana>
66. Rosales, M. (2011). Descentralización en América Latina y tareas del municipalismo. 30.
67. Rye, T., Monios, J., Hrelja, R., & Isaksson, K. (2018). The relationship between formal and informal institutions for governance of public transport. *Journal of Transport Geography*, 69, 196–206. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2018.04.025>
68. SECTRA. (2015). Actualización Diagnóstico STU Coquimbo La Serena.
69. SECTRA. (2021). Programa de Vialidad y Transporte Urbano: SECTRA - Página de Inicio. <http://www.sectra.gob.cl/index.htm>
70. Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 74, 16–35.
71. Szmulewicz-Marcial. (2018). Calidad democrática y organización territorial. Marcial Pons.
72. Treib, O., Bähr, H., & Falkner, G. (2007). Modes of governance: Towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/135017606061071406>
73. Valenzuela-Van Treek, E., & Toledo-Alarcón, C. (2017). Pugna por gobernanza urbano-metropolitana en Chile: Resistencia de agencias y reforma intergubernamental con poder regional. *Revista Urbano*, 20(35), 18–31. <https://doi.org/10.22320/07183607.2017.20.35.02>
74. Veeneman, W. (2018). Developments in public transport governance in the Netherlands; the maturing of tendering. *Research in Transportation Economics*, 69, 227–234. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.002>
75. Veeneman, W., & Mulley, C. (2018). Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions. *Research in Transportation Economics*, 69, 430–437. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.005>
76. Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: Una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 27.

10.- ANEXOS

ANEXO A.- DISEÑO DE ENTREVISTA IDENTIFICACIÓN DE ACTORES, INFORMANTES

Identificación de actores del sistema (global): Se realizará un análisis descriptivo de carácter cuantitativo para identificar a los actores del sistema de transporte público, el cual se llevará a cabo a través de la metodología de “mapeo de actores” planteada por Pozo (2007), la que ha sido aplicada en diversos estudios por Bonan (2017; 2010) . Con este método se busca no solo tener un listado de los diferentes actores que participan en un sistema determinado, sino conocer sus acciones y los objetivos de su participación, ayudando a representar la realidad social que se analizará, comprenderla en su complejidad en términos de alianzas, conflictos y relaciones.

ETAPAS

1. Propuesta inicial de clasificación de actores: De acuerdo a la teoría de la cuádruple Hélice deben listar los actores institucionales, según la siguiente clasificación i) sector público, ii) sector privado, iii) sociedad civil, iv) academia.
Instrucción: Lluvia de ideas y listar los actores por clasificación (4).
2. Identificación de funciones y roles de cada actor: Reconocer las principales funciones de los actores sociales e institucionales en la propuesta de intervención y posibles alianzas entre ellos.
Indicar Roles y funciones del actor
3. Análisis de actores: Realizar el análisis de los actores siguiendo las dos siguientes categorías planteadas: i) relaciones predominantes (afinidad y conflicto) y ii) niveles de poder (alto, medio, bajo).

Relaciones predominantes: Se definen como las relaciones de afinidad (confianza) frente a los opuestos (conflicto), en la propuesta de intervención. Se considera los siguientes tres aspectos:

- A favor: predomina las relaciones de confianza y colaboración mutua.
- Indeciso/indiferente: Predomina las relaciones de afinidad pero existe una mayor incidencia de las relaciones antagónicas.
- En contra: el predominio de relaciones es de conflicto.

Jerarquización del poder: Se define como la capacidad del actor de limitar o facilitar las acciones que se emprenda con la intervención. Se considera los siguientes niveles de poder

- Alto: predomina una alta influencia sobre los demás
- Medio: La influencia es medianamente aceptada
- Bajo: no hay influencia sobre los demás actores

4. Elaboración de la Matriz del Mapa de actores: Localizar a los actores según grado de poder (alto, medio bajo), y la posición de cada actor según la propuesta de intervención (a favor, indiferente, opuesto).
5. Reconocimiento de las relaciones sociales: identificar y analizar el tipo de relaciones que puede existir entre los diferentes actores identificados (Relaciones de fuerte colaboración y coordinación; débiles o puntuales; de conflicto).
 1. Relaciones de fuerte colaboración y coordinación.
 2. Relaciones débiles o puntuales.
 3. Relaciones de conflicto.

Listar al menos 4 relaciones: puede ser entre actores del mismo sector (público – público) o actores de distintos sectores (público – privado)

ANEXO B.- DISEÑO ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA, EXPERTOS

Se realizarán 11 entrevistas, dirigidas a personas provenientes de los 4 sectores identificados (público, privado, sociedad civil y academia), y para el caso del sector público, provenientes de los tres niveles institucionales, local, regional y nacional. También es de interés realizar entrevistas en el sector privado al gremio de transporte, academia y organización de usuarios.

Entrevistados:

1. Seremi Transportes y Telecomunicaciones. Sector público del nivel regional (sectorial).
2. Profesional División de Transporte Público de la SEREMI TT. Sector público del nivel regional (sectorial).
3. Director Departamento de Tránsito Municipalidad de Coquimbo. Sector público del nivel local.
4. Profesional área de proyectos viales de la Municipalidad de Coquimbo. Sector público del nivel local.
5. Director Departamento de Tránsito Municipalidad de La Serena. Sector público del nivel local.
6. Profesional División de Infraestructura y Transporte. Sector público del nivel regional.
7. Profesional División de Planificación y Desarrollo Regional. Sector público del nivel regional.
8. Profesional Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Sector Público del nivel nacional.
9. Presiente Organización de usuarios del transporte público. Sector Sociedad Civil del nivel local.
10. Dirigente del Transporte público menor. Sector privado del nivel local.
11. Académico ULS – UCN. Sector Académico del nivel regional.

Estructura de la Entrevista

Al inicio de la entrevista se pretende realizar una breve introducción acerca del propósito de la entrevista y en el marco que se lleva a cabo, como parte de un trabajo de magister. Junto a esto se explicará qué se entiende por gobernanza, dado que es el tema central en el cual se basa la entrevista.

Se espera realizar gran parte de las entrevistas vía telemática, y a través del envío de correo electrónico para aquellos que tengan dificultades para la primera opción. De igual manera no se descarta realizar alguna entrevista de manera presencial si las medidas sanitarias lo permiten y el entrevistado accede.

En el caso de realizar algunas entrevistas vía correo electrónico, las preguntas se deberán precisar a modo de indagar y profundizar en los contenidos mínimos que se espera obtener.

Hipótesis N°1
El actual sistema de transporte público de la conurbación La Serena – Coquimbo posee un foco en el incentivo privado, centrado en la obtención de utilidades por parte de los gremios y no en la calidad del servicio hacia el usuario final.
Justificación pregunta N°1
Con esta pregunta se pretende entender e inferir la lógica de la toma de decisiones en el sistema de transporte público de la conurbación, a través de la comprensión del foco que incentiva a los actores (operador transporte/utilidades v/s usuarios/calidad servicio) y del cumplimiento del decreto N°212 del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que reglamenta el servicio de transporte de pasajeros. Para lograrlo se analizarán las respuestas en termino de los factores o variables que sirven para tomar la decisión de acceder a la aprobación de un nuevo recorrido y su opinión respecto al actual sistema. Por ejemplo: entrevistado responde “que la variable clave es la rentabilidad, que existan líneas interesadas en prestar el servicio, empresas que quieran postular, negociación con gremios, etc.”, el sistema está orientado hacia el operador (gremio del transporte); en cambio, si la respuesta es “que las variables que influyen son densidad poblacional, conectividad, interconexión, intermodalidad, etc.”, se estaría buscando el beneficio del usuario.
Pregunta N°1
¿Cuál es el procedimiento y los factores que influyen para aprobar una solicitud de un nuevo recorrido de colectivos o microbuses en la conurbación La Serena – Coquimbo?
Hipótesis N°2
La institucionalidad pública actúa de manera fragmentada sin mayor integración en el sistema de transporte público de la conurbación.
Justificación pregunta N°2
El propósito de la pregunta es conocer la percepción de los entrevistados en cuanto al trabajo que desarrollan las instituciones públicas de los distintos niveles de la administración con competencia en el transporte público, evidenciando la existencia o no de mecanismos de coordinación, las relaciones entre ellos y formas de solucionar problemas.

Posibles respuestas pueden estar orientadas a casos, acciones de coordinación, ejemplo de aplicación de programas y sistemas de control del transporte.

Pregunta N°2

¿De qué manera se relacionan y coordinan los servicios públicos que intervienen en el sistema de transporte de la conurbación?

Hipótesis N°3

La actual gobernanza del sistema de transporte público de la conurbación tiende a mantener la forma de administración sin considerar a los usuarios, por lo que un nuevo organismo regulador y planificador “forzará” a los actores del sistema a realizar un trabajo colaborativo centrado en el usuario.

Justificación pregunta N°3

Con esta pregunta se pretende medir la aceptación o rechazo de la propuesta de gobernanza, ya sea a través de nuevas o mayores regulaciones, o bien con la creación de un organismo regulador del nivel metropolitano. Además, se podrá detectar las falencias o fallas de regulación y coordinación que pueden existir con relación al proceso actual y como esta nueva gobernanza beneficiaría al sistema de transporte público.

Si la primera pregunta es positiva, en cuanto a generar un cambio de la situación actual a través de una nueva gobernanza, pasamos a la segunda para profundizar el planteamiento. De lo contrario, si la respuesta implica mantener el actual sistema, solo se llega hasta la pregunta 3.1.

Pregunta N°3

3.1.- ¿Cuál es su opinión respecto a contar con un nuevo organismo regulador del sistema de transporte público de la conurbación, y por qué? (de qué forma se relacionaría usted con esta nueva figura)

- si cree que es necesario este nuevo organismo regulador, pasa a la siguiente pregunta.

3.2.- ¿Qué funciones cree usted que debe tener este nuevo organismo regulador de la conurbación? (tal vez a partir de las debilidades y falencias del actual sistema)

Justificación pregunta N°4

Con esta pregunta estamos detectando los problemas identificados en la pregunta 1 y 2. Indaga acerca de los conflictos (problemas) y beneficios (oportunidades), además de las eventuales dificultades, ganancias y perjuicios del funcionamiento del modelo de gobernanza propuesto.

Pregunta N°4

4.1.- ¿Cree usted que este nuevo organismo de la conurbación es el indicado para solucionar los actuales problemas y encargarse de los desafíos derivados del mejoramiento del sistema de transporte público?

4.2.- ¿Cuál cree usted pueden ser los beneficios y/o dificultades para el funcionamiento de este nuevo organismo de la conurbación? (de coordinación, entre actores, entre niveles, en el territorio, etc.).