

SERIE: Estudios de Caso de Megaproyectos

TRANSMILENIO Y SITP

UN NUDO POLÍTICO

Juan Alberti | Andrés Pereyra

SERIE: Estudios de Caso de Megaproyectos

TRANSMILENIO Y SITP

UN NUDO POLÍTICO

Juan Alberti | Andrés Pereyra

**Catalogación en la fuente proporcionada
por la Biblioteca Felipe Herrera
del Banco Interamericano de Desarrollo**

Alberti, Juan.

Transmilenio y SITP: un nudo político / Juan Alberti, Andrés Pereyra.

p. cm. — (Monografía del BID ; 652)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Bus rapid transit-Colombia. 2. Local transit-Colombia. 3. Urban transportation-Colombia. 4. Transportation and state-Colombia. 5. Infrastructure (Economics)-Colombia. 6. Economic development projects-Colombia. I. Pereyra, Andrés. II. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Transporte. III. Título. IV. Serie.

IDB-MG-652

Códigos JEL: D02, D72, D73, H54, O21

Palabras clave: infraestructura; transporte; transporte público; grandes proyectos; megaproyectos.

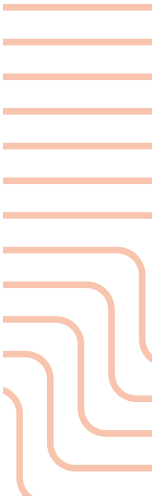
Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa. Los autores agradecen la valiosa contribución de Natalia Sanz, Ana María Pinto, Gibet Camos, Carlos Mojica, Juanita Concha, Paula Cruz y Oscar Beltrán a todo el proceso de investigación.



Diseño: Círculo Salvo Comunicación | circulosalvo.com

Contacto BID: Andrés Pereyra (apereyra@iadb.org)



CONTENIDO

ESTUDIOS DE CASO DE MEGAPROYECTOS	5
PREFACIO	7
1. PROYECTOS POLITIZADOS.....	9
2. ANÁLISIS POLÍTICO URBANO	11
3. EL LIDERAZGO POLÍTICO.....	14
4. TRANSMILENIO Y SITP, UN NUDO POLÍTICO.....	17
BIBLIOGRAFÍA	34



ESTUDIOS DE CASO DE MEGAPROYECTOS

SERIE

Este documento es resultado de un significativo esfuerzo de investigación sobre megaproyectos de transporte en América Latina y el Caribe desarrollado en los años 2016, 2017 y 2018. El objetivo ha sido documentar buenas prácticas, así como lecciones aprendidas, considerando lo que la literatura especializada sugiere tener en cuenta.

Se han estudiado ocho megaproyectos de distintos subsectores de transporte, desarrollados en diferentes países de la región: Carretera Interoceánica IIRSA Sur de Perú; Metro de Santo Domingo, en República Dominicana; Ampliación del Canal de Panamá; Transmilenio y SITP de Bogotá, en Colombia; Modernización de los Ferrocarriles Suburbanos de Buenos Aires, en Argentina; Ampliación del Aeropuerto Internacional de Ciudad de México; Rodoanel Tramo Norte de San Pablo, en Brasil, y Teleférico de La Paz, en Bolivia. Para cada caso, se ha realizado un extenso relevamiento de información en fuentes secundarias y se han tenido entrevistas con actores responsables de su planificación e implementación.

A partir de dicho proceso de investigación surge esta serie, Estudios de Caso de Megaproyectos. Es el deseo de los autores que ella se transforme en un insumo valioso para aquellos países que deseen embarcarse en el desafío de la planificación y ejecución de un megaproyecto de transporte.



PREFACIO

*Los megaproyectos suelen ser **proyectos politizados**. En estos se optimiza el proceso de toma de decisiones con un criterio político, en busca de generar acuerdos, desarrollando actividades que influncian la contienda electoral, mantienen la capacidad de gobierno y direccionan las políticas públicas. En estos casos el **liderazgo político** debe ser tal para que se equilibren objetivos técnicos y políticos, y así evitar asumir riesgos innecesarios. En particular, este liderazgo debe ser transparente y rendir cuentas para que el megaproyecto no se transforme en un hecho personal y transitorio.*

Transmilenio y el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) son las dos partes fundamentales de un megaprograma de proyectos sucesivos que buscó ordenar el transporte por autobús en Bogotá, Colombia, a partir de 1998. El proceso de desarrollo de dichos proyectos, con sus diferentes etapas, es útil para mostrar cómo una planificación racional, con una lógica de generación de acuerdo político, puede llevar a viabilizar las etapas iniciales de estos proyectos, pero también a que se asuman riesgos. Más aún, el caso sirve para ilustrar cómo la institucionalidad puede generar cierta inercia, pero que esta termina cediendo paulatinamente a las decisiones políticas de cada administración. Este caso revela la importancia de que los megaprogramas de proyectos, y megaproyectos, sean parte de una construcción colectiva que promueva su sostenibilidad y, así, genere los resultados esperados.

1

PROYECTOS POLITIZADOS

Los megaproyectos suelen ser proyectos politizados. En estos se optimiza el proceso de toma de decisiones con un criterio político, desarrollando actividades que influyen la contienda electoral, mantienen la capacidad de gobierno y direccionan las políticas públicas.

Los megaproyectos de transporte suelen diferenciarse de los proyectos pequeños y medianos por el monto de inversión que implican. Normalmente, se utiliza el límite de los USD 1.000 millones para determinarlos (Flyvbjerg, 2014). También suelen caracterizarse por ser «proyectos politizados», es decir, proyectos cuyos objetivos están supeditados a la construcción de consensos políticos (Beria, Grimaldi, Albalade y Bel, 2018).

En proyectos grandes y complejos, entre la investigación exploratoria inicial y la etapa de estructuración estratégica debe emerger una coalición entre participantes y debe organizarse el apoyo político (Miller y Hobbs, 2005). El problema que surge es que los proyectos pueden ser seleccionados para optimizar el proceso de acuerdo, limitando la atención a otros criterios de decisión, por ejemplo la eficiencia técnica, entre otros, y alejarlos demasiado de lo técnicamente razonable (Siemiatycki, 2013).

La optimización del proceso de toma de decisiones con un criterio político, en busca de esos acuerdos, incluye el desarrollo de actividades que influyan la contienda electoral, mantengan la capacidad de gobierno y direccionen las políticas públicas (McConnell, 2010). Por lo tanto, para que se obtenga una mayor efectividad técnica del proceso de preinversión, debe existir un balance de poder entre los entornos político y técnico del proyecto. Estrictamente, es deseable que exista un equilibrio entre ambos para que no

se asuman demasiados riesgos de factibilidad técnica ni demasiados riesgos políticos (Allport, 2010).

Sin embargo, es usual que en los megaproyectos, normalmente politizados, no exista un equilibrio en dicho balance, y la presión política cause que, estratégicamente, se resuelva desinformar o representar incorrectamente la realidad por parte del área técnica. Las proyecciones técnicas muchas veces se ajustan para obtener réditos políticos (Cantarelli, Flyvbjerg, Molin y Van Wee, 2010). Básicamente, la importancia política de dichas proyecciones y las complejidades técnicas para desarrollarlas se suelen combinar para crear, en el entorno técnico a cargo, un importante dilema ético (Wachs, 1990).

En resumen, existe una tensión entre lo que es una planificación técnica racional y el proceso de acuerdo político, que puede estar demasiado alejado del interés general y estar pensado para acumular poder. En proyectos politizados, lo que determina el proceso de toma de decisiones suele ser el liderazgo político, y cómo este afronta el comportamiento de los grupos de interés (Allport, 2010).

El rol de la política en megaproyectos puede ser mejor entendido utilizando los fundamentos de las distintas corrientes de análisis político, en particular, el *análisis político urbano*. A continuación se resumen los grandes mensajes de las principales corrientes y se expone cómo estos pueden ayudar al análisis del desarrollo de los megaproyectos.

2

ANÁLISIS POLÍTICO URBANO

Los fundamentos teóricos del *análisis político urbano* se vuelven particularmente útiles para entender el proceso de toma de decisiones en el desarrollo de megaproyectos urbanos.

El análisis político urbano estudia, en profundidad, el fenómeno de la toma de decisiones en espacios urbanos. Estos espacios cuentan con dinámicas y restricciones especiales, las que generan una apertura específica del análisis político con una lógica local (Mossberger, Clarke y John, 2012). En particular, es especialmente importante la propinquidad –que refiere a la cercanía entre actores, y entre estos y su entorno– que genera un sistema político con una elite más pequeña (Davies e Imbroscio, 2009). Por eso, no es sorpresa que uno de los temas más relevantes del estudio de esta área sea el poder político.

Los megaproyectos suelen trascender fronteras urbanas y, por ello, su desarrollo se ve influenciado por relaciones de poder comprendidas tanto dentro como fuera de dicha jurisdicción. Sin embargo, según Altshuler y Luberoff (2003), existen cinco teorías que tratan la política urbana que pueden ser especialmente útiles para informar el desarrollo de megaproyectos: elite-reputacional; pluralista; elección pública; elite-estructural, e histórica-institucional.

La primera argumenta que existe una elite, un grupo de agentes que domina la política local. Esa elite tiene poder de acción y actúa con base en sus intereses o los de aquellos a quienes representa. Un buen ejemplo es el trabajo de Hunter (1953), que menciona que la política urbana se resuelve en función de la interacción de personas de poder –medido por su reputación– que forman grupos en la cima de la estructura social.

La segunda, la visión pluralista, entiende que el poder que le atribuye la visión anterior a las elites está sobredimensionado. Uno de los autores predominantes es Dahl (1961), quien pretendió mostrar que la influencia política se distribuye de forma amplia, básicamente, porque los balances de poder cambian entre sectores y temas, y que este no es acumulable.

La teoría de elección pública, o *de elección racional*, en tercer lugar, tiene variantes. La versión más dura refrenda el pluralismo al incluir el problema de la acción colectiva. En este caso, un autor relevante es Olson (1971), quien introdujo que los Gobiernos no favorecen de forma ecuánime los intereses de todos los grupos. De hecho, favorecen a los que más se movilizan, o a aquellos que tienen más potencial de movilización, de acuerdo con su estructura de incentivos. Dicha estructura se asocia al tamaño de los grupos, a lo que tienen en juego en el proceso de negociación y a la distribución de costos y beneficios entre las partes.

La teoría elite-estructural, por otro lado, generó una crítica sobre la visión pluralista, la que no podía explicar por qué existen agendas relevantes que quedan fuera del accionar político. Esta visión atribuye al contexto político y económico la razonabilidad de una cierta dominancia de intereses corporativos (Altshuler y Luberoff, 2003). A partir de esta lógica aparece la teoría *del régimen*, nombre puesto por Fainstein y Fainstein (1983, p. 256). Estos autores definieron el *régimen* como «el círculo de poder entre oficiales y administradores privados que son responsables de la política y susceptibles a cambios electorales». Tiene carácter informal pero estable, y su estabilidad depende de que el régimen ayude a maximizar los intereses de cada parte (Stone, 1989).

Las anteriores teorías suponen preferencias establecidas de antemano, adaptables y estables, así como también la racionalidad de individuos e instituciones. La quinta de las teorías revisadas en este documento –propuestas por Altshuler y Luberoff (2003) para el análisis de la política en megaproyectos– refiere a la visión histórica-institucional del problema político. Según esta teoría, las instituciones afectan las preferencias, evolucionan de forma más lenta que estas y terminan por esconder las preferencias indivi-

El enfoque pluralista del análisis político urbano es útil para entender los equilibrios necesarios entre actores de distinta naturaleza; el enfoque de elección pública, para estudiar la maximización de beneficios políticos individuales y corporativos de corto plazo, y la teoría del régimen, para explorar cómo los Gobiernos locales y el sector privado encuentran en la colaboración una oportunidad para lograr sus objetivos individuales de una forma más efectiva.

duales, e incluso colectivas, en cada momento. Bajo este marco, algunos grupos de presión pueden mantener poder por un tiempo mayor que el que les correspondería si no existiera esa inercia institucional (Hall y Taylor, 1996).

Altshuler y Luberoff (2003) analizan los diferentes momentos o eras en el desarrollo de megaproyectos en el período de postguerra de Estados Unidos utilizando estas cinco teorías. Dichos autores explicitan que estas corrientes de pensamiento aportan al estudio de distintos temas relevantes para el análisis político del desarrollo de megaproyectos.

En particular, sugieren que el enfoque pluralista es útil para entender cómo determinados equilibrios de poder generaron las condiciones para el desarrollo de megaproyectos. El equilibrio suele generarse por las influencias conjuntas del Gobierno local, sector privado y organismos no gubernamentales. Por otra parte, también sugieren que el enfoque de elección pública sirve para ilustrar, entre otros, los siguientes fenómenos: la tendencia de las propuestas de obra pública a ser generadas desde el Gobierno local, y no como parte de un plan central, y la tendencia del Congreso a producir extensos estudios y discusiones públicas, en mayor medida, como forma de eludir potenciales conflictos y, en menor medida, como forma de encontrar soluciones técnicas. Este enfoque, además, es útil para analizar la formación de coaliciones políticas en la gestión inicial de los proyectos. Finalmente, los autores entienden que la teoría del régimen sirve para explorar, particularmente, cómo los Gobiernos locales y el sector privado encuentran en la colaboración una oportunidad para lograr sus objetivos individuales de una forma más efectiva (Altshuler y Luberoff, 2003).

3

EL LIDERAZGO POLÍTICO

El liderazgo político en megaproyectos debe equilibrar los objetivos técnicos y políticos; en particular, debe ser transparente y rendir cuentas para que el proyecto no se transforme en un hecho personal y transitorio. Debe ser parte de una construcción colectiva para que sea sostenible.

En el marco de proyectos politizados, entender la distribución de poder entre los participantes y cómo estos lo utilizan estratégicamente se vuelve fundamental. Debe considerarse la existencia de elites o regímenes que pueden influenciar el proceso de toma de decisiones, la optimización de agentes relevantes que desarrollan su actividad política con un enfoque racional y el poder de las instituciones, que en cada momento promueven una determinada estructura de incentivos.

Evidentemente, no existe una receta genérica para ejercer un liderazgo político que equilibre los objetivos políticos y técnicos. De acuerdo a Lessard y Miller (2013), la clave es la versatilidad del líder al abordar el proceso de toma de decisiones. El proyecto debe perfilarse con base en elecciones interdependientes y condicionantes, con un enfoque de solución de problemas progresivo, revisando decisiones tomadas y cambiándolas si es necesario. Según Bruzelius, Flyvbjerg y Rothengatter (2002), lo que ocurre normalmente es que los diferentes grupos de interés definen su posición en etapas tempranas y, luego, suelen ser reticentes en cambiarla. Por eso, la tarea de generar acuerdos es fundamental en etapas iniciales, y es indiscutible que la distancia entre la solución a la que efectivamente se puede arribar y una solución técnicamente razonable depende del liderazgo político.

De dicho liderazgo dependerá el adecuado manejo de riesgos, en función de su capacidad para generar puntos focales en el ajuste de objetivos, brindando credibilidad a los proyectos y ofreciendo plataformas para el armado de los consensos necesarios. El liderazgo es fundamental para encontrar un equilibrio entre la generación de resultados de corto plazo (con un enfoque político) y el desarrollo de una visión de largo plazo al respecto del proyecto, que sea adoptada por los grupos de interés (con una visión tecnocrática) (Dimitriou, Ward y Wright, 2013).

La politización de los megaproyectos impone que no se pueda separar la gestión de proyecto del proceso de toma de decisiones político, porque ambos están íntimamente relacionados. Las ambiciones políticas impactan tanto como las decisiones técnicas. Según Allport (2010), dentro de las fuentes de turbulencia de los megaproyectos se deben considerar los eventos políticos, que incluyen los cambios que se desarrollan por el propio ciclo político, en particular por el cambio de personalidades.

Por eso, sería deseable que existiesen procesos estratégicos de consulta, de decisión y de implementación. El liderazgo debería ser transparente y rendir cuentas para que el proyecto no se transformase en un hecho personal y transitorio. Debería ser parte de una construcción colectiva para que sea sostenible (United Nations Human Settlements Programme, 2013).

A continuación, se muestra el caso de un megaproyecto desarrollado en Bogotá, Colombia, estrictamente un megaprograma de proyectos, cuyo desarrollo estuvo supeditado a la construcción de consensos políticos. El programa incluye dos grandes intervenciones: Transmilenio y el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP). Transmilenio es un programa de Autobuses de Tránsito Rápido (BRT por sus siglas en inglés) que fue dividido en tres fases de construcción, inauguradas entre 2001 y 2015. En total, se desarrollaron 113 km de troncales, con 2027 buses articulados y 947 alimentadores. El Sistema Integrado de Transporte Público

es un sistema que tuvo el objetivo de integrar, reducir y modernizar el conjunto de empresas prestadoras del servicio colectivo de autobuses, que operaban en 13 zonas -y siguen haciéndolo parcialmente-, con aproximadamente, 10 500 buses. Entre la infraestructura de Transmilenio y el material rodante de las dos intervenciones, el piso de USD 1.000 millones para ser considerado como megaproyecto fue superado ampliamente. El estudio de caso se concentra en lo ocurrido entre 1998 y 2014.

A pesar de que Transmilenio y SITP pueden considerarse como proyectos separados, con otros objetivos, en esta serie se los estudia conjuntamente, porque se adopta el siguiente enfoque teórico: un programa de proyectos, que surge como parte de una política pública vinculada, por estrategias y desarrollos, incluso por fuera de las agendas que inicialmente lo definieron, puede ser considerado como un megaproyecto (Dimitriou, 2016). Los autores, con este marco, consideran que es efectivamente posible considerar a estas dos intervenciones de forma monolítica, para estudiar algunas dimensiones relevantes a su desarrollo, especialmente la política.

4

TRANSMILENIO Y SITP, UN NUDO POLÍTICO

En las décadas previas al desarrollo de Transmilenio, el transporte urbano de Bogotá era caótico. Para paliar esta situación, varios alcaldes procuraron estudiar y avanzar en el desarrollo de diferentes soluciones, incluyendo la utilización de carriles exclusivos para autobuses.

INTRODUCCIÓN

Por muchos años del siglo xx, el transporte urbano de Bogotá, Colombia, fue caótico. En los años sesenta, los usuarios se colgaban de la puerta de los autobuses porque no podían entrar, generando, así, lo que se llamó *racimos humanos*. Faltaba oferta y había improvisación por parte del Gobierno.

El autobús de 60 o 70 pasajeros de capacidad era el medio de transporte predominante. Sin embargo, los empresarios del sector entendieron que vehículos más pequeños se llenaban más rápido y llegaban a mejores velocidades. Así la buseta y el microbús se instalaron como medio principal, con capacidad entre 16 y 40 pasajeros. Al principio, la percepción general de la sociedad fue buena, pero, paulatinamente, se fueron evidenciando la sobreoferta del servicio y su deterioro progresivo.

Después de sucesivos estudios urbanísticos y de transporte para la ciudad, a mediados de la década de los años ochenta se realizó un análisis de viabilidad de carriles exclusivos por la Avenida Caracas, utilizando trolebús por vía segregada central. Sin embargo, la propuesta paralela de desarrollar un metro, que existía desde hacía años, tomó fuerza, y la alternativa del carril central se perdió.

La opción de carriles exclusivos se retomó a partir de la elección de Andrés Pastrana como alcalde de la ciudad, quien gobernó en el período 1988-1990.

Con el asesoramiento de un equipo de expertos brasileños, que había trabajado en estas soluciones en su país, se planificó y ejecutó el carril exclusivo en la parte sur de la troncal de la Avenida Caracas. En el siguiente período de Gobierno de la ciudad (1990-1992), con Juan Martín Caicedo como alcalde, se desarrolló la parte norte.

Durante la alcaldía de Jaime Castro, entre 1992 y 1994, se planificó un sistema de transporte, basado en buses, que no fue posible desarrollar. Se esperaba que el programa fuera financieramente autosostenible y se mostró que no era posible. Sin embargo, también se evidenció que la mayor viabilidad la presentaba un sistema de autobuses.

Posteriormente, para el período 1995-1997, fue elegido Antanas Mockus como alcalde de la ciudad, y en su mandato se desarrolló un Plan Maestro de Transporte con una propuesta de programa de proyectos a veinticinco años. En dicho plan se entendía que la línea de metro no debía hacerse en aquel momento, sino al final del período, diecisiete años más tarde. Este documento propuso un modelo mixto, con tecnología de metro, pero comenzando con un sistema de autobuses.

En paralelo, para el gobierno nacional del período 1994-1998 había sido electo Ernesto Samper, quien ya durante su campaña había propuesto la construcción del metro de Bogotá. Sin embargo, Mockus prefirió desatender esta alternativa, al igual que su sucesor, Paul Brander (alcalde de la ciudad durante buena parte de 1997), quien concluyó su período de gobierno para permitir la candidatura presidencial de Mockus.

El presidente estaba entonces dispuesto a financiar el metro, pero los alcaldes no querían recibir dicho financiamiento, asociado a ese proyecto. La situación cambió al final de dicho período presidencial con la entrada de Enrique Peñalosa como alcalde de Bogotá. Se firmó un acuerdo por el cual el Gobierno nacional le daría a la ciudad el 70 % de los recursos necesarios para hacer el metro. Sin embargo, este acuerdo no se mantuvo. Al finalizar este período, se eligió como nuevo presidente de Colombia a Andrés Pastrana (para el período 1998-2002), quien, ya desde su alcaldía, consideraba que la solución consistía en generar un sistema de autobuses eficiente.

Peñalosa comienza estudiando y negociando sobre dos opciones: un sistema de metro y un sistema BRT. El cambio de prioridades presidenciales genera el contexto propicio para el desarrollo de la segunda, en la que la ciudad había generado algunos avances previos, y sobre cuya mejora el alcalde tenía sus ideas propias.

PROCESO POLÍTICO E INICIO DE LOS PROYECTOS

Enrique Peñalosa fue electo alcalde de Bogotá para el período 1998-2000. Resolvió evaluar las dos opciones: autobuses en vías exclusivas y el metro. Al comienzo de su período apostó por ambos frentes, en el contexto de las negociaciones con el entonces presidente Ernesto Samper.

En cuanto a la opción de autobuses, se encontró con un camino ya transitado por la ciudad, lo que le permitió avanzar en sus propias ideas con mayor celeridad. Por ejemplo, a partir de su conocimiento sobre la experiencia en Curitiba, consideraba sustantivo modificar el modelo económico y generar una renovación de la flota, con buses más grandes y modernos.

Posteriormente, con el cambio de presidencia y de prioridades, se dieron las condiciones para que el programa basado en autobuses fuera también políticamente viable. Así, comenzó el proceso de negociación entre presidencia y alcaldía para que los fondos inicialmente comprometidos al metro se utilizaran en esta nueva solución, que terminaría por llamarse Transmilenio. Se elaboró un plan al 2016, que cubría toda la ciudad con un sistema de transporte masivo basado en autobuses.

Las negociaciones llegaron a buen puerto, y los recursos se sumaron a otros que se habían acumulado en las administraciones de Jaime Castro y de Antanas Mockus. En el año 2000 se publicó el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES 3093) donde se explicitaba que el proyecto consistía en la construcción de 388 km de troncales de carriles segregados, en el marco de 16 años, para uso exclusivo de buses articulados de alta capacidad, además de estaciones en las cabeceras y en puntos intermedios.

En ese entonces comenzó a negociarse con los transportadores. Eran organizaciones normalmente familiares, artesanales y, en ocasiones, ilegales con capacidad de ejercer presión y eventualmente bloquear esta iniciativa. Sin embargo, una empresa comenzó un proceso de modernización que,

En el proceso de negociación inicial, se logran alinear los objetivos del Gobierno y del gremio de transporte, y se alcanza una solución técnica de diseño con el aporte de ambas partes. Esta negociación viabiliza la etapa inicial del programa.

casualmente, coincidió con el período de Enrique Peñalosa. Esta empresa logró visualizar la oportunidad que brindaba Transmilenio y empezó a liderar el proceso de cambio en todo el sector. Viajó junto a otros transportadores a Brasil para analizar el funcionamiento de sistemas similares.

Con el aporte de las distintas partes implicadas se armó una solución técnica de diseño. Esto constituyó un logro sustantivo, porque se alinearon los objetivos del Gobierno de la ciudad y del gremio de transporte. Se logró una solución, un paquete contractual que generaba incentivos para que las empresas familiares que quisieran operar estos corredores comenzaran a transformarse en empresas formales y profesionales.

Durante la administración de Peñalosa, la planificación operativa se centró en el sistema troncoalimentado en su conjunto y, en particular, en el sistema troncal de lo que se llamó Fase 1. La infraestructura asociada y la renovación de flota se estudiaron y estructuraron en paralelo. A finales del año 2000 se entregaron los autobuses, y Transmilenio comenzó su funcionamiento diez días antes de que terminara el período de la alcaldía.

Fue una etapa de euforia respecto del sistema. La ciudad se sentía distinta; se logró generar un mensaje de transformación. Esto duró aproximadamente cinco o seis años, incluyendo la siguiente alcaldía, la segunda de Antanas Mockus (2001-2003). Hasta el final de este período, Transmilenio funcionó según lo previsto en la Fase 1, con una razonable eficiencia operativa.

En dicha alcaldía, además de la operación de la Fase 1, se trabajó en la planificación de la Fase 2. Mockus visualizó el éxito del sistema y lo continuó, a pesar de que Transmilenio estaba ligado al nombre de su predecesor. Enrique Peñalosa era, y continúa siendo, visualizado como el artífice del sistema.

El alcalde optó por continuar el programa de proyectos, animado por el éxito y el apoyo que generaba la operación de la Fase 1. Tradicionalmente, la entrada de un mandatario

Mockus opta por continuar el programa de proyectos de Transmilenio, animado por el éxito y los apoyos que genera la operación de la Fase 1. No obstante, seguir con el programa implica afrontar una serie de desafíos.

implicaba un cambio de políticas; en este caso, sin embargo, se siguió trabajando en la idea a la que se había dado forma en el período anterior. Se aplicó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), desarrollado en el año 2000, que indicaba el orden en que debían desarrollarse las distintas troncales.

No obstante, seguir con el programa implicaba afrontar una serie de desafíos. Particularmente, se debía esperar varios años –e invertir recursos que podían ser destinados a otros sectores de forma más notoria– para generar toda la red de troncales y, así, un transporte urbano organizado.

Además, para que el programa fuera viable, entre otros temas, debía reordenarse el transporte colectivo tradicional mientras se implementaba Transmilenio. Hasta entonces, para que los operadores del transporte colectivo tradicional no impidieran la implementación del nuevo sistema, las autoridades negociaron que los autobuses fueran cambiando de rutas. Eso generó una sobreoferta en los corredores donde no estaba instalado el programa, a pesar del esfuerzo de chatarrización desarrollado. Por eso, para atender a lo que ocurría en esta parte del transporte de la ciudad, en la alcaldía de Mockus se procuró tomar acciones para el corto y largo plazo.

Dentro de las acciones de corto plazo se incluyó un programa para reducir parte de la sobreoferta. Esto provocó uno de los paros de transportistas más importantes de la historia, a mediados de 2001, coincidiendo con el comienzo de la operación de las últimas troncales de la Fase 1. Para el largo plazo, comenzó a diseñarse un esquema de reorganización del transporte colectivo tradicional, basado en la experiencia exitosa del cambio de relación Estado-prestador que Transmilenio estaba demostrando.

Para entonces, con la operación de la Fase 1 y la planificación de la Fase 2, Transmilenio había generado una transformación en la percepción general del sistema de transporte de la ciudad, y la mayoría de los bogotanos estaban orgullosos de este sistema. Sin embargo, el proyecto requería liderazgo político para garantizar su continuidad. Por diferentes razones, ese empuje comenzó a mermar en

El empuje político que necesita Transmilenio para garantizar su continuidad comienza a mermar en las alcaldías posteriores a Mockus, debido a razones políticas y económicas. No obstante, la inercia institucional lleva a que el programa continúe.

las siguientes alcaldías. Desde el CONPES 3093 hasta el final del período estudiado (2014), se han construido 114 km de troncales, de los cuales 84 km fueron construidos durante las alcaldías de Peñalosa y Mockus.

En el período de Luis Eduardo Garzón (2004-2008) comenzó a desacelerarse el desarrollo del programa de Transmilenio. En la campaña electoral que culmina con su elección, Garzón había manifestado reticencias a la expansión del sistema. Algunos analistas sugieren que una parte de la explicación a dicha reticencia podría radicar en que Transmilenio estaba asociado a los anteriores alcaldes, en particular a Peñalosa. Otros entienden que, simplemente, Garzón no lo veía prioritario respecto de inversiones alternativas. No obstante, la propia inercia institucional llevó a que el programa continuara.

Entonces comenzó a operar la Fase 2 de Transmilenio, manifestando problemas de capacidad que debieron ser paliados mediante una complejización operativa. La sociedad se acomodó a la nueva operación, pero comenzó a haber críticas sobre la calidad del servicio. Se agregaron 42 km, que incluyeron, entre otros, viajes mas largos, zonas dormitorio y sin mezcla de usos en corredores. Por la propia forma de la ciudad, lo que se iba agregando al sistema resultaba más ineficiente.

En el 2006 se publicó el Plan Maestro de Movilidad (PMM), que era el plan sectorial de transporte requerido por el POT expedido por el consejo. El PMM explicitaba que Transmilenio era un esfuerzo programático exitoso y que debía continuarse. Adicionalmente, mostraba que la Fase 3 debía incluir Av. Boyacá, Carreras 7.^a y 10.^a, y Calle 26.

Sin embargo, aparte de la reticencia política a continuar con el programa, en esta etapa se terminaron los recursos financieros para continuar con su desarrollo. Aunque se prosiguió con la planificación y ejecución, se aplazó la contratación de la Carrera 7.^a, que era parte fundamental de la idea inicial. Algunos especialistas sugieren que podría haberse realizado un esfuerzo más importante para conseguir otros recursos.

En la alcaldía de Garzón se publica el Plan Maestro de Movilidad, que apunta a una solución que incluye Transmilenio y, también, el desarrollo de un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP).

La ciudad se había transformado, paulatinamente, en el escenario para la competencia entre el transporte masivo propuesto por Transmilenio y el transporte colectivo tradicional, a pesar de que muchos de los prestadores de servicio en uno también lo eran en el otro. El PMM diagnosticó que Transmilenio solo ofrecía servicio a una minoría de la población. Por eso, se estableció la necesidad de un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), que fuera complementario y alimentador de Transmilenio. Con este mandato, y con la presión social para avanzar en la mejora del transporte de la ciudad, en la administración de Garzón empezó a trabajarse en el SITP.

En la alcaldía de Garzón se hizo un concurso y se contrató a un estructurador multidisciplinario para el desarrollo del SITP. Se seleccionó un consorcio con distintas divisiones: técnica, legal, de ingeniería y financiera.

Al respecto de Transmilenio, el abandono de la planificación de nuevas troncales ocurrió en el siguiente período de gobierno, a cargo de Samuel Moreno, entre 2008 y 2011. Durante la campaña que Moreno le gana a Peñalosa, el primero centró su política de transporte en desarrollar el metro. A pesar de que el PMM explicitaba que debía apuntarse a una solución multimodal, la campaña política se basó en enfrentar la solución de Transmilenio con la de metro. Si bien Moreno no parecía estar en contra de Transmilenio, el discurso que se había generado alrededor del metro terminó paralizando cualquier esfuerzo para continuar con la planificación de las siguientes fases.

Así, la polarización de la discusión política hizo que el programa se descontinuara, pero no fue la razón exclusiva. A los temas estrictamente políticos se les sumó la falta de financiamiento e, incluso, la reacción de la opinión pública ante eventos de corrupción en la contratación de la Fase 3.

Para afrontar los desafíos que presentaba el transporte por autobuses en el corto plazo, Moreno encontró entonces una oportunidad en el SITP –que había sido propuesto en el PMM años atrás y estudiado previamente– y concentró sus esfuerzos en dicho sistema y en la planeación del Metro.

En la alcaldía de Moreno, se abandonó el planeamiento de nuevas troncales Transmilenio y se trabajó en el SITP, que se implementó en el período de Petro. Ambos centraron sus campañas en apostar a la solución del metro, descartando así el avance de Transmilenio, asociado a su competidor político Peñalosa.

La historia de la planificación y ejecución de la política de transporte de autobuses en Bogotá muestra, en el período estudiado, que la solución técnica estuvo, usualmente, supeditada a los objetivos políticos.

Contrató un nuevo estudio técnico con consultores brasileños y a un equipo para trabajar en la implementación.

Fue durante la alcaldía de Gustavo Petro (2012-2015) cuando se implementó el SITP. Se negoció que habría un nuevo CONPES a partir del cual el Gobierno Central aportaría para este sistema y para el metro, como sistema de transporte masivo.

Por una serie de razones asociadas a su diseño e implementación, que se abordan en apartados posteriores, sobrevino una crisis financiera en el SITP y en las empresas transportadoras. En el presente, el SITP y Transmilenio, ambos parte fundamental del transporte urbano de la ciudad, tienen muy baja aceptación por parte de la opinión pública.

La historia de la planificación y ejecución de la política de transporte de autobuses en Bogotá muestra, en el período estudiado, que la solución técnica estuvo usualmente supeditada a los objetivos políticos en cada momento.

MARCO DE GOBERNANZA

En los primeros meses de la alcaldía de Peñalosa, con Samper aún en la presidencia y la opción de metro aún posible, se empezó a trabajar con dos equipos, uno por proyecto. A uno se lo llamó *componente flexible* y fue el que terminó gestando a Transmilenio.

En esta etapa inicial, en cuanto al diseño institucional, ese componente flexible era una entidad básicamente virtual, basada en consultoría, a cargo de un gerente. Se esperaba que la entidad trabajara en la factibilidad final y la estructuración del sistema, y terminara con los pliegos de licitación de la infraestructura, de la operación y del recaudo, entre otros. Estos debían ser entregados a los organismos que iban a licitar.

Por ese entonces, la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) era la autoridad encargada de planificar el transporte en general. Algunos especialistas entrevistados mencionaron que era una institución débil, desde el punto de vista técnico y político. Como consecuencia, en

La articulación y separación de tareas entre la Secretaría de Tránsito y Transporte (que después sería la Secretaría de Movilidad), el Instituto de Desarrollo Urbano y Transmilenio S. A. dependió de la voluntad política de cada administración y de los distintos modelos de liderazgo.

la administración de Peñalosa se transfirieron funciones de esta organización a una entidad distrital que se llamó Transmilenio S.A. La generación de un ente gestor independiente fue una de las condiciones del Gobierno nacional para aportar recursos al proyecto. Esta entidad se nutrió, en parte, de los recursos humanos de la anterior entidad virtual.

El marco de gobernanza se completaba con el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), entidad ejecutora de las obras. La articulación entre la STT, Transmilenio S. A. y el IDU fue variable y dependió de la voluntad política de cada administración.

Mockus, por ejemplo, entendía que el proceso de planificación debía desarrollarse en la STT, y procuró fortalecer esta parte de la institucionalidad. Así es que dio lugar a un comité en el que trabajaban las tres entidades conjuntamente.

En la alcaldía de Garzón, posteriormente, se reestructuró la STT y se cambió su nombre a Secretaría de Movilidad. Además, se resolvió que Transmilenio S. A. fuera el ente gestor del SITP que se empezaba a planificar, ya que la Secretaría no tenía la capacidad y la experiencia necesarias.

De acuerdo a algunos especialistas, Transmilenio S. A. asumió la responsabilidad de la planificación del sistema de transporte en buena parte de todo este proceso, mientras la Secretaría de Movilidad tuvo poca injerencia. Aunque hay quienes consideran que hubiese sido deseable que dictara las políticas -a través del PMM-, no centralizó el proceso de planificación.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

En cada etapa del proceso de desarrollo de estos proyectos se utilizaron diferentes niveles de profundidad de la fase de preinversión y distintas metodologías de evaluación. Por ejemplo, durante los primeros seis meses de la administración de Peñalosa no se contrataron estudios de prefactibilidad ni de factibilidad. Se contrató directamente la estructuración del proyecto.

En cada etapa de estos programas, la extensión de la fase de preinversión varió, y se utilizaron distintas metodologías para evaluar los proyectos. Ambas cuestiones dependieron de la lectura que hicieron los tomadores de decisión sobre el riesgo político que se estaba asumiendo al extender los estudios.

Evitar los pasos de prefactibilidad y factibilidad fue una decisión política. El período de tres años para cada alcaldía admitía pocas demoras y se entendía que, si se proponía una discusión muy extensa, se asumían demasiados riesgos.

En la Fase 2, no obstante, hubo un mayor esfuerzo en planeación, producto de que se había logrado desarrollar la Fase 1. Existía un modelo de transporte fortalecido y se hicieron estudios y diseños de detalle. En la Fase 3 hubo también estudios, pero fueron demorados, al igual que las obras.

ESTRUCTURACIÓN

Al respecto de Transmilenio, las diferentes estructuras contractuales y financieras, y los esquemas de incentivos resultantes, tuvieron una relación directa con los sobrecostos que finalmente se materializaron.

En la Fase 1, se seleccionó un modelo contractual a precios unitarios con fórmula de ajuste. Hubo importantes modificaciones durante la ejecución y se generaron sobrecostos relativamente altos. Esta fase fue financiada por la sobretasa en gasolina y con ahorros que la ciudad había generado en el pasado.

En la Fase 2, con estudios y diseños más detallados, y con contratos a valor global, los sobrecostos fueron relativamente bajos. En esta oportunidad se resolvió hacer una parte por concesión, trasladando los riesgos técnico y financiero. Se utilizó un modelo *Project Finance* basado en vigencias futuras originadas en una sobretasa de la gasolina.

En la Fase 3, aunque se procuró desarrollar una estructuración similar, los contratos se pasaron de valor global a precios unitarios y las obras costaron sustantivamente más de lo planeado. Esta fase también se pagó con vigencias futuras.

La operación se concesionó por Transmilenio S.A. a distintos consorcios. Se les pagaba en función de los kilómetros recorridos y de la tarifa ofrecida por kilómetro, especificada en los contratos. Fue a partir de los procesos de negociación

Durante todo el proceso se desarrollaron distintos tipos de contrato; la decisión sobre la tipología y sobre algunos de los parámetros utilizados estuvo, usualmente, relacionada con los procesos de acuerdo político.

que se llegó a una solución en la cual los concesionarios no asumían riesgo de demanda.

Además, se estructuró una concesión para el recaudo. Esta estuvo a cargo de la compra e instalación de los equipos de recaudo; de la procura, custodia, suministro y venta de los medios de pago; así como de la logística y consignación del dinero recaudado en la fiduciaria.

En cuanto al resto del transporte de Bogotá, la implementación de Transmilenio implicó que el transporte colectivo comenzara a ordenarse por medio de cambios administrativos, con nuevas condiciones que cambiaron el modelo empresarial, evitando la guerra del centavo. Se temía que realizar contratos en el transporte colectivo tradicional dificultara la expansión de Transmilenio.

Como fracasó la reorganización previa, el PMM del 2006 especificó que la relación entre el Estado y los prestadores debía formalizarse en un contrato. Allí nació la propuesta del SITP, y en 2009 se sancionó el decreto distrital 319 que definía las pautas para su desarrollo –con las diferentes fases explicitadas, su orden, el detalle de cambios en el recaudo y la integración tarifaria–.

La estructuración del SITP procuró recoger lo que funcionó bien en Transmilenio en términos de relación contractual y parámetros de operación, con contratos menos rígidos. Los principios de la estructuración fueron la creación de empresas; de flexibilidad desde el punto de vista técnico (estableciendo un esquema en el que los operadores pudiesen opinar sobre rutas, pero Transmilenio tuviera la palabra final); de un contrato, y de un sistema de pago por kilómetro, pasajero y autobús. Así, las empresas asumían riesgo comercial, a diferencia del programa Transmilenio, donde las empresas cobraban por kilómetro recorrido.

Con estos principios, en 2011 Transmilenio S. A. llevó adelante las licitaciones del SITP y firmó los contratos. Las consecuencias sociales de la reorganización de las líneas se mitigaron planteando un programa chatarrización y

La implementación de Transmilenio y la del SITP tuvieron resultados distintos, que se pueden vincular al proceso de acuerdo político entre las partes interesadas.

democratización del negocio, que intentaba proteger a los pequeños propietarios.

En resumen, durante el proceso se implementaron distintos tipos de contrato para el desarrollo de la infraestructura y/o para la operación del sistema de transporte, dependiendo si se trataba de Transmilenio o SITP. La decisión sobre la tipología y sobre algunos de los parámetros utilizados en los contratos estuvo usualmente relacionada a los procesos de generación de acuerdo político.

IMPLEMENTACIÓN

La adopción del nuevo modelo operativo por parte de Transmilenio generó una serie de cambios positivos. Del lado de la demanda, se disminuyeron los tiempos de viaje y mejoró sensiblemente la calidad del servicio. Del lado de la oferta, se racionalizó la flota, que pasó a ser gestionada de forma más eficiente, con la consiguiente mejora en los costos del transporte. El principal desafío de Transmilenio fue su sostenibilidad, que requería el crecimiento sostenido del sistema en el tiempo, de acuerdo con el plan previsto en el CONPES 3093 de 2000.

En la implementación del SITP, por otra parte, quebraron algunas empresas y quedaron zonas sin cubrir (2 de las 13 definidas). Allí operaron y aún operan (al momento de desarrollo de este documento) las mismas busetas que antes de la implementación, en forma provisional, para poder cumplir con el servicio. El quiebre de algunas empresas respondió tanto a factores internos a ellas -como la falta de experiencia en gestión- como externos, relacionados con el diseño inicial del sistema y su implementación.

De acuerdo con algunos especialistas, el mensaje político de fondo, del proceso de diseño e implementación del SITP, fue la democratización. Los transportistas recibieron el mensaje de cooperativizarse por parte del Gobierno, pero no habrían recibido una asistencia técnica efectiva. Eso probablemente haya generado ciertas dificultades.

Al respecto del diseño del sistema, la rentabilidad efectivamente obtenida fue menor que la prevista. Los ingresos fueron menores particularmente por las siguientes razones: el programa de chatarrización no se cumplió cabalmente; existió competencia desleal, con transporte municipal e informal; hubo mayor congestión a la esperada, que impidió recorrer los kilómetros previstos; hubo imprecisiones en el modelo de ajuste tarifario; hubo inconvenientes en la implementación del recaudo electrónico.

La implementación de Transmilenio y la del SITP tuvieron resultados distintos, relacionados a la estructuración de los contratos desarrollados, la que fue, en cierta medida, impactada por los procesos de acuerdo entre el Gobierno y los transportistas. En definitiva, los resultados se vinculan al proceso de acuerdo político entre las partes interesadas.

DISCUSIÓN

El desarrollo de las soluciones técnicas de las intervenciones analizadas estuvo constantemente influenciado por el proceso de generación de acuerdo entre las partes que ostentaban poder político. Además, la evolución de los hechos, en términos de aprobación o desaprobación de los proyectos y de la forma en que estos se estructuraron e implementaron, estuvo afectada por las personalidades de los tomadores de decisión. La institucionalidad generó cierta inercia, pero finalmente cedió a las decisiones tomadas por los actores políticos relevantes.

Al respecto de Transmilenio, en primer lugar, esta historia muestra cómo un grupo relativamente pequeño, conformado por el alcalde y determinados agentes privados del sector de transporte, fue responsable de la generación de los consensos necesarios para el puntapié inicial. La solución técnica presentada, al menos para la Fase 1, era evidentemente beneficiosa para las partes involucradas, pero fue necesario que existiera el liderazgo de un pequeño grupo con capacidad y poder para que efectivamente se materializara.

Paralelamente, Transmilenio también es un proyecto útil para observar lo siguiente. La solución técnica imponía la

El caso de Transmilenio muestra cómo una planificación racional, aunque relativamente cerrada, puede llevar a viabilizar las etapas iniciales del proyecto, pero también a que se asuman riesgos al respecto de su sostenibilidad.

construcción de 388 km de troncales, y en todo el proceso, finalmente, se construyeron 113 km, 84 km durante los primeros dos períodos de gobierno de la ciudad analizados. A pesar de la caída en las opciones de fondeo y financiamiento, entre los especialistas existe cierto consenso sobre que, a partir de la alcaldía de Garzón, el empuje político que necesitaba el proyecto para garantizar su continuidad comenzó a disminuir.

Una de las explicaciones a este fenómeno surge de las características de ese puntapié inicial que permitió que el proyecto efectivamente comenzara a desarrollarse. Este manejo provocó que el proyecto se volviera un hecho personal, y no parte de una construcción política colectiva, una política de ciudad. De otra forma, el proyecto quizás no se hubiera materializado, pero este caso resulta útil para mostrar que, si la implementación de la solución técnica trasciende los períodos de gobierno, una planificación cerrada, que inicialmente lo viabiliza, puede causar su falta de sostenibilidad en el tiempo, básicamente por razones políticas.

Evidentemente, los agentes políticos arman sus estrategias sin saber el resultado que pueden obtener, y en la implementación se asumen riesgos. En este caso, el manejo personalista podía apuntar, de forma racional, a obtener los réditos electorales de esa euforia inicial al respecto del proyecto y, así, hacerlo sostenible. Sin embargo, en el momento en que el resultado electoral no se materializó, la estrategia, posiblemente razonable, hizo que el proyecto de Transmilenio se fuera diluyendo en el tiempo, frenado por otros objetivos políticos.

Transmilenio, asimismo, muestra que la institucionalidad imperante puede generar inercia en el proceso de toma de decisiones, pero también, que dicha inercia es finita. La Fase 3 se planificó, estructuró y comenzó a ejecutar a pesar de la caída de apoyo político. Sin embargo, en la medida en que se fue debilitando dicho apoyo de forma paulatina, también la inercia se fue extinguendo.

La historia del SITP, en segundo lugar, está atada a los sucesos anteriores y muestra otras lecciones al respecto del rol

El proceso de toma de decisiones al respecto del SITP ilustra cómo la influencia del discurso político y del proceso de negociación afecta la etapa de estructuración e impacta en la sostenibilidad de la solución técnica adoptada.

de la política en el proceso de toma de decisiones. Por ejemplo, la necesidad de este sistema surge, entre otros motivos, de ciertas renunciaciones que debieron hacerse para viabilizar técnicamente a Transmilenio.

El SITP aparece por primera vez como tal en un PMM, que también proponía la continuidad de Transmilenio. Lo cierto es que comenzó a planificarse el SITP y, paulatinamente, se fue abandonando a Transmilenio, a pesar de que estaba incluido dentro de la solución técnica general, avalada en dicho plan.

Este proceso muestra cómo los planes técnicos pueden estar supeditados a las necesidades políticas de cada momento. Los planes suelen ser construcciones técnicas que se avalan políticamente, en el marco de un objetivo de eludir potenciales conflictos y, en menor medida, como guía estricta para el proceso de toma de decisiones.

Paralelamente, el caso del SITP también es útil para profundizar sobre la influencia del discurso político, asociado a una estrategia electoral, en la propuesta de la solución técnica a la que finalmente se arriba. Los procesos de estructuración e implementación cedieron terreno, con respecto a la solución técnica inicial, para llegar a los acuerdos necesarios para su implementación. Sin embargo, esta decisión tuvo efectos en la sostenibilidad del sistema.

Este megaprograma de proyectos, que incluye Transmilenio y SITP, sirve para ilustrar el rol de la política y exponer distintas formas a través de las cuales esta influencia el proceso de toma de decisiones. Al llevar adelante un desafío de esta naturaleza, el liderazgo político se vuelve un factor fundamental para garantizar la sostenibilidad de las soluciones de transporte propuestas.

El liderazgo debe ser tal para que se arribe a los acuerdos necesarios en el corto plazo, sin comprometer la viabilidad técnica del largo plazo ni la sostenibilidad de la solución. Este caso ilustra que, incluso cuando las decisiones políticas resultan racionales y ajustadas a los objetivos, los resultados obtenidos pueden ser distintos a los esperados.

El liderazgo político en megaproyectos debe ser tal para que se arribe a los acuerdos necesarios sin comprometer la viabilidad técnica. Asimismo, es necesaria una planificación que incluya consulta y generación de acuerdos entre todas las partes; de otra forma, la continuidad y los resultados pueden quedar comprometidos.

En resumen, es deseable que los procesos de planificación incluyan la consulta y la generación de acuerdos entre todas las partes que puedan vincularse al proyecto durante todo su ciclo de vida. En caso contrario, este puede quedar comprometido en el mediano plazo, por más que se viabilicen las primeras etapas, y los resultados técnicos pueden no alcanzarse.

BIBLIOGRAFÍA

- Allport, R. (2010). *Planning major projects*. Londres: Thomas Telford.
- Altshuler, A., y Luberoff, D. (2003). *Mega-projects: The changing politics of urban public investment*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Beria, P., Grimaldi, R., Albalade, D., y Bel, G. (2018). Delusions of success: Costs and demand of high-speed rail in Italy and Spain. *Transport Policy*, 68, 63-79.
- Bruzeliuss, N., Flyvbjerg, B., y Rothengatter, W. (2002). Big decisions, big risks. Improving accountability in Mega Projects. *Transport Policy*, 9(2), 143-154.
- Cantarelli, C. C., Flyvbjerg, B., Molin, E. J. E., y Van Wee, B. (2010). Cost overruns in large-scale transportation infrastructure projects: Explanations and their theoretical embeddedness. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 10(1), 5-18.
- Dahl, R. A. (1961). *Who governs?: democracy and power in an American city*. Nueva York: Yale University Press.
- Davies, J. S., e Imbroscio, D. L. (2009). *Theories of urban politics* (2.^a edición). Los Ángeles: Sage.
- Dimitriou, H. T., Ward, E. J., y Wright, P. G. (2013). Mega transport projects-Beyond the «iron triangle»: Findings from the OMEGA research programme. *Progress in Planning*, 86, 1-43.
- Dimitriou, H. T. (2016). Editorial. Research in Transportation Economics, 58, 1-6.
- Fainstein, N. I., y Fainstein, S. S. (1983). Restructuring the city: the political economy of urban redevelopment. En S. Fainstein, P. Arminstead, y M. Keller (Eds.),

Restructuring the city: The political economy of urban redevelopment (pp. 245-282). Nueva York: Longman.

Flyvbjerg, B. (2014). What you should know about megaprojects and why: An overview. *Project Management Journal*, 45(2), 6-19.

Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957.

Hunter, F. (1953). *Community power structure: a study of decision makers*. Chape Hill: University of North Carolina Press.

Lessard, D. R., y Miller, R. (2013). The shaping of large engineering projects. En H. Priemus y B. Van Wee (Eds.), *International handbook on mega-projects*. (pp. 34-56). Cheltenham, U. K.: Edwar Elgar.

McConnell, A. (2010). *Understanding policy success: rethinking public policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Miller, R., y Hobbs, B. (2005). Governance Regimes for Large Complex Projects. *Project Management Journal*, 91-114.

Mossberger, K., Clarke, S. E., y John, P. (2012). Studying Politics in an Urban World: Research Traditions and New Directions. En K. Mossberger, S. E. Clarke, y P. John (Eds.), *The Oxford handbook of urban politics*. Nueva York: Oxford University Press.

Olson, M. (1971). *The logic of collective action; public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

Siemiatycki, M. (2013). Public-private partnerships in mega-projects: successes and tensions. En H. Priemus y B. Van Wee (Eds.), *International handbook on mega-projects*. (pp. 133-157). Cheltenham, U. K.: Edwar Elgar.

Stone, C. N. (1989). *Regime politics: governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University Press of Kansas.

United Nations Human Settlements Programme. (2013). *Planning and design for sustainable urban mobility: Global report on human settlements 2013*. Nueva York: Routledge.

Wachs, M. (1990). *Ethics and advocacy in forecasting for public policy*. *Business & Professional Ethics Journal*, 9(1/2)(1), 141-157.

