

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2021

Tesis para obtener el título de Doctorado en Políticas Públicas

Aprendizaje de políticas en contextos de gobernanza de mercado:  
El Diseño de la Política de Transporte Público en Santiago de Chile (2007-2022)

Diana Marcela Paz Gómez

Asesor: Marco Córdova Montufar

Lectores:

Betty Espinoza

Oscar Figueroa

Andres Mejía Acosta

José del Tronco

Gustavo Durán

Quito, marzo 2024

## **Dedicatoria**

A Johana por enseñarme a ser fuerte y que nada es imposible cuando lo sueñas.

A Qhana María por llenarme la vida de alegría y pelitos; y por acompañar mi camino.

BORRADOR

## Índice de contenidos

|  |            |
|--|------------|
| <b>Resumen .....</b>   | <b>9</b>   |
| <b>Introducción.....</b>   | <b>13</b>  |
| <b>Capítulo 1. Las políticas públicas como objeto de estudio: una discusión disciplinar.....</b>   | <b>23</b>  |
| 1.1.El estudio de las políticas públicas: rupturas y discontinuidades en las ciencias de políticas.....  | 24         |
| 1.1.1. Las ciencias de política y el análisis de política como ramas del estudio del proceso de las políticas públicas .....   | 26         |
| 1.1.2. El enfoque del análisis de política como predominante en el estudio del proceso de política: una revisión de los marcos analíticos.....                       | 28         |
| 1.1.3. El giro práctico en el estudio del proceso de políticas: el análisis y el diseño como marcos analíticos.....  | 31         |
| 1.2.El diseño de políticas: perspectivas y abordajes.....  | 35         |
| 1.3.El diseño de políticas en perspectiva instrumental (nivel macro) .....   | 40         |
| 1.3.1. La perspectiva instrumental y el debate de diseño .....   | 41         |
| 1.3.2. El contexto como componente del diseño de políticas: modos de gobernanza y regímenes de políticas.....  | 47         |
| <b>Capítulo 2. El diseño de políticas como marco analítico: construcción causal desde la perspectiva instrumental .....</b>  | <b>55</b>  |
| 2.1. El marco analítico de diseño en lógica causal: componentes, proceso y resultados (nivel meso) .....   | 56         |
| 2.1.1. Mecanismos causales en el diseño de políticas.....  | 57         |
| 2.2.2. La cadena causal de primer orden aplicada a un modo de gobernanza específico .  | 65         |
| 2.2.3. La gobernanza como categoría analítica.....   | 66         |
| 2.2.4. El problema de política .....   | 80         |
| 2.2.5. Los instrumentos de política .....  | 84         |
| 2.2.6. Las capacidades de política.....  | 93         |
| 2.2.7. El resultado de las políticas.....  | 103        |
| 2.2. El aprendizaje de políticas en el diseño: propuesta mecanicista (nivel micro) .....   | 111        |
| 2.2.1. El aprendizaje de políticas .....   | 116        |
| <b>Capítulo 3. El transporte público en el marco de la movilidad urbana sostenible en América Latina: un estado de la cuestión desde el diseño de políticas.....</b> | <b>123</b> |
| 3.1. El transporte público como un problema de política pública en un contexto de gobernanza de mercado .....  | 124        |
| 3.2. El diseño de políticas de transporte público: una revisión sobre su concepción.....   | 127        |
| 3.2.1. Nivel alto de abstracción: Paradigma de sostenibilidad .....  | 130        |
| 3.2.2. Nivel operacional de la política: Objetivos macro y específicos.....  | 131        |
| 3.2.3. Instrumentos implementados por las políticas de movilidad urbana sostenible en América Latina.....  | 140        |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Capítulo 4. Contexto, Barreras y Problema de Política: un abordaje desde la gobernanza de mercado en el ámbito del transporte público en Santiago de Chile .....</b> | <b>151</b> |
| 4.1. Chile: una gobernanza de mercado como modo privilegiado para afectar las preferencias en las herramientas de política pública .....                                | <b>153</b> |
| 4.1.1. La restricción del diseño institucional en un contexto de gobernanza de mercado: configuración estatal y estilo de política.....                                 | 159        |
| 4.1.2. Factor espacial: Composición y transformación de la mancha urbana de Santiago de Chile (1980-2022).....  | 174        |
| 4.2. El problema de Política: desregulación en la prestación del servicio público de transporte en Santiago de Chile .....  | <b>189</b> |
| 4.2.1. El transporte público en Santiago de Chile.....  | 190        |
| 4.2.2. El transporte público de superficie desregulado: funcionamiento anterior a la puesta en marcha del transantiago .....  | 198        |
| <b>Capítulo 5. El diseño de la política de transporte público en Santiago como proceso de aprendizaje: instrumentos, capacidades y niveles de falla .....</b>           | <b>213</b> |
| 5.1. Activador: Del Plan de Transporte Urbano de Santiago PTUS (2001-2010) al Transantiago .....  | <b>214</b> |
| 5.1.1. La formulación del PTUS (2000-2010).....   | 214        |
| 5.1.2. ¿Qué impulsó el PTUS?: el rol del emprendedor de política y la ventana de oportunidad .....  | 226        |
| .....   | 229        |
| 5.2. El proceso de la política: la implementación del Transantiago .....  | <b>230</b> |
| 5.2.1. El diseño de Transantiago .....  | 231        |
| 5.2.2. El 10 de febrero de 2007: el Big Bang.....   | 238        |
| 5.2.3. ¿Qué explica la falla mayor del Transantiago?: relación instrumentos y capacidades .....   | 247        |
| 5.3. El proceso de aprendizaje de la política .....   | <b>254</b> |
| 5.4. Falla menor: La Red Metropolitana de Movilidad .....   | <b>261</b> |
| <b>Conclusiones .....</b>   | <b>264</b> |
| <b>Glosario .....</b>   | <b>272</b> |
| <b>Referencias.....</b>   | <b>273</b> |
| <b>Anexos .....</b>   | <b>302</b> |

## Lista de Ilustraciones

### Fotos

|  |     |
|--|-----|
| Foto 4. 1. Construcción del Metro tramo San Pablo- La Moneda 1969-1975 ..... | 193 |
| Foto 4. 2. Micros Amarillas en Santiago de Chile .....                       | 203 |
| Foto 5.1. Tarjeta Multivía y Tarjeta (Bip!) .....                            | 233 |
| Foto 5.2. Paraderos del Transantiago .....                                   | 239 |

### Gráficos

|   |     |
|---|-----|
| Gráfico 1.1. Perspectivas analíticas en el diseño de políticas .....  | 36  |
| Gráfico 1.2. Construcción del marco analítico de diseño de políticas .....  | 41  |
| Gráfico 1.3. Abordaje disciplinar de las políticas públicas.....  | 54  |
| Gráfico 2.1. Construcción del marco analítico de diseño de políticas .....  | 55  |
| Gráfico 2.2. Proceso mecanicista desde la perspectiva de diseño.....  | 60  |
| Gráfico 2.3. El proceso mecanicista de diseño en dos órdenes.....   | 64  |
| Gráfico 2.4. Cadena causal a partir de un contexto de gobernanza de mercado .....                                 | 66  |
| Gráfico 2.5. Capacidades de política a nivel individual.....  | 97  |
| Gráfico 2.6. Capacidades de política a nivel organizativo .....   | 98  |
| Gráfico 2.7. Capacidades de política a nivel sistémico.....   | 99  |
| Gráfico 2.8. Propuesta de la cadena causal para el diseño de la política en dos órdenes.....                      | 113 |
| Gráfico 2.9. Cadena causal para el diseño de la política de transporte público en Santiago .                      | 114 |
| Gráfico 2.10. Resumen capítulo 2 .....  | 122 |
| Gráfico 3.1. Nivel operacional de la política: objetivos macro y específicos .....                                | 132 |
| Gráfico 3.2. objetivos específicos sobre el eje de transporte público .....                                       | 140 |
| Gráfico 4.1. Cadena Causal de la Política de Transporte Público en Santiago de Chile:<br>Contexto y Problema..... | 151 |
| Gráfico 4. 2. Marco normativo del régimen de concesiones en Chile .....   | 164 |
| Gráfico 4. 3. Sistema del transporte público de superficie en Santiago de Chile 1975-2006                         | 199 |
| Gráfico 4. 4. Resumen capítulo 4 .....  | 212 |
| Gráfico 5. 1. Cadena causal del diseño de Política de Transporte Público: Proceso de Política<br>.....            | 213 |
| Gráfico 5.2. Programas del PTUS.....  | 223 |
| Gráfico 5.3 Ventana de Oportunidad para la implementación del Plan Transantiago.....                              | 229 |
| Gráfico 5.4. Mecanismo de primer orden: El Plan Transantiago.....   | 254 |

### Mapas

|   |     |
|---|-----|
| Mapa 4. 1. División Político-Administrativa de la Región Metropolitana de Santiago..... | 176 |
| Mapa 4. 2. Expansión de la Mancha Urbana de Santiago 1992, 2002, 2012 y 2020.....       | 187 |
| Mapa 4. 3. Mancha Urbana de Santiago 2020 .....   | 188 |
| Mapa 4. 4. Mapa de la red de Metro de Santiago de Chile .....                           | 195 |

|  |     |
|--|-----|
| Mapa 4. 5. Cobertura de las micros-amarillas 1992.....                   | 206 |
| Mapa 5.1. Distribución de zonas Transantiago .....                       | 234 |
| Mapa 5.2. Mapa de recorridos troncales y locales Transantiago 2007 ..... | 235 |
| Mapa 5.3. Mapa de cobertura de Transantiago de 2009 .....                | 258 |
| Mapa 5.4. Cobertura de Red y micro amarillas.....                        | 262 |

## Tablas

|   |     |
|---|-----|
| Tabla I.1. Atributos de la variable dependiente .....   | 18  |
| Tabla I.2. Definición de la variable dependiente .....  | 18  |
| Tabla I.3. Delimitación del universo de casos .....   | 19  |
| Tabla 1.1. Componentes de la política pública involucrados en el diseño de políticas .....  | 44  |
| Tabla 1.2. Tipología de nuevos arreglos de gobernanza (relaciones entre objetivos y medios)<br>.....  | 45  |
| Tabla 1.3. Tipos de espacios de formulación de política: situando el proceso de diseño y el<br>no-diseño .....                              | 46  |
| Tabla 1.4. Contexto y componentes del diseño de políticas .....   | 49  |
| Tabla 1.5. Ejemplos de fallas típicas de mercado y los instrumentos de corrección .....   | 49  |
| Tabla 1.6. Fallas de gobernanza e instrumentos correctivos.....   | 50  |
| Tabla 1.7. Taxonomía de instrumentos de política sustantivos y procedimentales para los<br>principales recursos de gobierno empleados ..... | 51  |
| Tabla 2.1. Prerrequisitos en el comportamiento para la efectividad de los recursos .....  | 62  |
| Tabla 2.2. Niveles de los estilos de política .....   | 77  |
| Tabla 2.3. Dimensiones de los estilos de política .....   | 80  |
| Tabla 2.4. Problemas domésticos y malvados.....   | 82  |
| Tabla 2.5. Matriz de conocimientos y comprensión de los resultados políticos.....   | 82  |
| Tabla 2.6. Identificación de instrumentos de organización sustantivos y procedimentales.....  | 87  |
| Tabla 2.7. Instrumentos sustantivos y procedimentales de autoridad.....   | 89  |
| Tabla 2.8. Instrumentos financieros sustantivos y procedimentales .....   | 91  |
| Tabla 2.9. Capacidades de política: habilidades y recursos .....  | 94  |
| Tabla 2.10. Tareas del diseño de políticas .....  | 95  |
| Tabla 2.11. Dimensiones y niveles de las capacidades de política .....  | 100 |
| Tabla 2.12. Dimensiones y consideraciones para un diseño efectivo .....   | 102 |
| Tabla 2.13. Modelo de estilos de implementación.....  | 104 |
| Tabla 2.14. Fallas en el proceso de política .....  | 108 |
| Tabla 2.15. Formas de falla de política .....   | 108 |
| Tabla 2.16. Seis dimensiones de fallas de política .....  | 110 |
| Tabla 2.17. Cuatro tipos principales de falla de política .....   | 110 |
| Tabla 2. 18. Técnicas de recolección de información en la cadena causal (primer orden)....  | 115 |
| Tabla 2.19. Técnicas de recolección de información en la cadena causal de segundo orden   | 116 |
| Tabla 2.20. Fuentes de maleficencia de la política y alternativas de diseño.....  | 118 |
| Tabla 3.1. Generaciones de debates en las políticas de movilidad urbana.....  | 129 |
| Tabla 3.2. Principales Instrumentos aplicados en las políticas de movilidad urbana sostenible<br>en América Latina .....                    | 146 |

|   |     |
|---|-----|
| Tabla 3.3. Instrumentos en las políticas de movilidad urbana en ciudades latinoamericanas                         | 147 |
| Tabla 3.4. Coherencia y consistencia de objetivos y medios en las políticas de ciudades latinoamericanas          | 148 |
| Tabla 3.5. Relación Objetivos Medios de las Políticas de Movilidad Urbana Sostenible en ciudades Latinoamericanas | 150 |
| Tabla 4. 1. Dimensión del estilo de política chileno  | 167 |
| Tabla 4. 2. Tipos de Leyes y Quórum   | 169 |
| Tabla 4. 3. Coaliciones de gobierno 1990-2022   | 170 |
| Tabla 4. 4. Estilo de política sectorial  | 174 |
| Tabla 4. 5. Participación modal de viajes origen-destino  | 178 |
| Tabla 4. 6. Fecha de entrada en funcionamiento línea 1 y 2 del Metro de Santiago                                  | 194 |
| Tabla 4. 7. Evolución del parque automotor de transporte colectivo de superficie 1977 a 1989                      | 202 |
| Tabla 4. 8. Problemas de política en el sistema desregulado de transporte colectivo de superficie                 | 203 |
| Tabla 4. 9. Número de micros amarillas 1991-1998  | 205 |
| Tabla 4. 10. Problema de política bajo el sistema de micros amarillas   | 207 |
| Tabla 4. 11. Definición del problema de política  | 208 |
| Tabla 4. 12. Matriz de conocimiento del problema de política  | 209 |
| Tabla 5.1. Espacio de formulación del PTUS  | 221 |
| Tabla 5.2. Objetivos de la política   | 222 |
| Tabla 5.3. Empresas operadoras del Transantiago en 2007   | 238 |
| Tabla 5.4. Estilo de implementación del Transantiago  | 242 |
| Tabla 5.5. Fallas en el proceso de política   | 243 |
| Tabla 5.6. Atributos de la falla de política (Transantiago)   | 245 |
| Tabla 5.7. Falla Mayor del Plan Transantiago  | 247 |
| Tabla 5.8. Principales instrumentos de política en el diseño del Plan Transantiago                                | 247 |
| Tabla 5.9. Relación objetivos medios del Plan Transantiago  | 249 |
| Tabla 5.10. Capacidades de política del gobierno nacional   | 251 |

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Diana Marcela Paz Gómez, autora de la tesis titulada “Aprendizaje de políticas en contextos de gobernanza de mercado: El Diseño de la Política de Transporte Público en Santiago de Chile (2007-2022)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad al publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, marzo de 2024

---

Firma

Diana Marcela Paz Gómez

## Resumen

Esta investigación está inscrita dentro del debate de diseño de políticas, abordado desde un enfoque neoinstitucional. A partir de esto, se concibe al transporte público como un problema de política, en contextos en el que la prestación del servicio se realiza en el marco de una relación público-privada. Bajo este entendido, se selecciona como objeto de estudio a la política de transporte público en Santiago de Chile. La pregunta de investigación que guía este estudio es: ¿De qué manera los procesos de aprendizaje inciden en la mejora del resultado de la política de transporte público de superficie en Santiago de Chile?. Para responder a esta pregunta, se adoptó el marco analítico propuesto por Michael Howlett, el cual se fundamenta en considerar la selección de instrumentos y las capacidades como elementos clave en el resultado de una política pública. Además, este marco incorpora postulados de autores como Guy Peters e Ingram y Schneider que incluyen dimensiones analíticas como el contexto, el problema y su incidencia en el proceso de política.

Metodológicamente, esta investigación se sitúa bajo una orientación ontológica y metodológica reflexiva. Esto implica que se parte de una comprensión de la realidad que va más allá de las nociones tradicionales de la objetividad, lo que permite la aplicación de métodos destinados a generar análisis empíricos en profundidad, con el propósito de investigar posibles respuestas a fenómenos sociales o políticos. En este sentido, siguiendo este enfoque, se retoma la cadena causal de diseño propuesta por Giliberto Capano y Michael Howlett, en la cual se establece una relación causal entre un modo de gobernanza y un resultado de política, y se incorporan elementos que intervienen en el proceso de política.

Los hallazgos muestran que, en un contexto de gobernanza de mercado, la configuración institucional de un país define aspectos clave que pueden activar mecanismos de aprendizaje, lo que explica una mejora en el diseño de la política pública de transporte. En primer lugar, Chile se revela como un caso con una fuerte tradición estatal, lo que impulsa a los tomadores de decisiones a buscar la mejora de la política pública en términos de calidad del servicio, cobertura y reducción de impactos ambientales, principalmente. Esto está relacionado con la idea de aprender de los fracasos de una política y adaptar ideas que han resultado efectivas en otros contextos a las circunstancias propias. En otras palabras, el aprendizaje de políticas, por lo general, se produce en contextos como el chileno, mientras que en aquellos con una configuración institucional diferente, la adaptación será más compleja y dependerá de otros factores.

En segundo lugar, la mejora en los resultados de una política requiere un sólido consenso entre diversos actores. Chile demuestra que su estilo de política a menudo dificulta alterar el statu quo, lo que limita la posibilidad de un constante rediseño sobre los instrumentos de política. Por lo tanto, los tomadores de decisiones se ven obligados a buscar consensos con el legislativo para llevar a cabo cambios normativos que afecten una política pública, especialmente cuando el ejecutivo carece de mayorías legislativas. Esto implica que el Ministerio de Transporte requiere de una alta capacidad de negociación, en procesos en el que se incorporan diferentes actores a escala nacional e internacional en la toma de decisiones.

Finalmente, dado que Chile es un Estado ampliamente centralizado, una política a escala local como el transporte público, diseñada desde el gobierno nacional, todavía enfrenta desafíos en cuanto al cumplimiento de algunos de sus objetivos; además de problemas relacionados con los altos porcentajes de subsidio y evasión. No obstante, se define que la política de transporte público en Santiago, demuestra bajos niveles de falla en comparación con otros casos en la región y con el propio diseño de la política de años anteriores. Empíricamente, podría considerarse como un punto de referencia en la toma de decisiones y, desde una perspectiva analítica, como un caso de estudio típico en la aplicación de marcos analíticos como el diseño de políticas, que busca explicar la relación entre gobernanza y efectividad en las políticas.

Esta tesis desarrolló una propuesta metodológica a partir del marco de diseño de políticas y planteó una agenda de investigación tomando a los mecanismos causales como modo de analizar las políticas públicas sectoriales. El aporte teórico radica en la propuesta de aplicar una cadena causal en dos niveles de orden para explicar el proceso de la política de transporte público. Además, de analizar cómo el aprendizaje llevó a Santiago de Chile desde un fracaso en la política, tras la implementación del Transantiago, hacia una mejora en los resultados con la prestación del servicio actual.

## **Agradecimientos**

Primero quiero agradecer a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador por brindarme la oportunidad de cursar el doctorado. Por la beca que me permitió formarme durante estos años, al lado de excelentes académicos y con el apoyo siempre de todos quienes hacen parte de la institución. Por los aportes teóricos y metodológicos que fortalecieron mis conocimientos en Ciencias Sociales. Por el financiamiento que aportó al logro de los objetivos propuestos en mi investigación. Al Lincoln Institute of Land Policy por otorgarme la beca para trabajo de campo, que me permitió ahondar en el contexto del transporte público chileno y así aportar a la discusión en América Latina y el Caribe.

A mi director de tesis, Marco Córdova a quien le debo mis logros académicos y de quien espero seguir aprendiendo. Gracias por enseñarme los valores profesionales y los conocimientos académicos que me han llevado a ser cada vez mejor en esta disciplina. Por su apoyo constante, por sus palabras de ánimo en aquellos momentos en que pensé que no podría continuar con el doctorado. Por hacer parte de esta investigación con sus comentarios y aportes para mejorarla, por siempre confiar en mis capacidades e incentivar me a mejorar cada día. A los profesores del doctorado, quienes me aportaron una discusión desafiante y me propusieron siempre una mirada integral de las políticas públicas.

A mis lectores, por tomarse el tiempo de leer mi investigación y de aportar a un debate interdisciplinar en torno al transporte público, desde la visión de las políticas públicas. A Betty Espinosa que fue parte fundamental en el debate sobre el mercado. A Andrés Mejía Acosta por incentivar mi cuestionamiento constante alrededor de mi investigación y por su aporte desde la Ciencia Política que es mi profesión y a la que siempre es gratificante volver. A Oscar Figueroa por darme el honor de hacer parte de este tribunal, como referente del transporte público en América Latina, por sus comentarios y por siempre estar atento e interesado en mi planteamiento. A José del Tronco por su aporte metodológico y por llevarme a un campo de las políticas comparadas, para mi desconocidas. A Gustavo Durán a quien le debo mi interés por cursar este doctorado, por incentivar me a postular, por sus comentarios alrededor de repensar el territorio y las políticas públicas.

Gracias a quienes hicieron parte de mi trabajo de campo. A Luis Fuentes por aceptar mi estancia en el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC. Por su apoyo en la búsqueda de los actores clave para mi investigación, por sus aportes y por permitirme aprender de sus conocimientos. Gracias por el tiempo que dedicó a revisar mis avances en campo y la visión

interdisciplinar que llevó a reconfigurar la visión urbana de las políticas públicas. A Enrique Oviedo por abrir una visión hacia la electromovilidad. Gracias a las personas que me permitieron conocer su visión sobre el transporte público en Santiago de Chile, por las horas que dedicaron a las entrevistas, por los documentos compartidos y por siempre estar dispuestos a darme comentarios a mis avances.

A Isarelis y Marcela, amigas de doctorado y ahora de vida. Por ser parte de los momentos difíciles de este camino y por sus consejos. A los amigos que conocí en este tiempo y a los que estaban, y que se convirtieron en parte fundamental de mi vida. A Sergio por ser mi polo a tierra y por enseñarme su disciplina y constancia. A Isabel por cuidar de mi en los días que necesité, pero también por las risas y ánimos en este proceso. A Caridad por dejarme entrar en su vida, por brindarme su amistad sincera y apoyarme siempre. A Sindy por estar en los buenos y malos momentos. A Jesús por compartir conmigo sus conocimientos. A John por su apoyo al inicio de este doctorado.

Finalmente, y no menos importante, gracias a mi familia. Por confiar en mi y por apoyarme cuando lo necesité. A mis hermanas, Francis por siempre estar pendiente de mi y demostrarme su amor, y Amanda y Nora por su ejemplo de tenacidad. A Andrés por enseñarme el valor de la vida y por apoyarme en mis ganas de seguir estudiando. A mis sobrinas a quienes admiro. A Daniel por su atención y amor. A Johana porque sin ti no lo habría logrado. A Liliana por su amor.

## Introducción

Las políticas públicas han sido definidas como un objeto de estudio o como una variable dependiente, explicada a partir de factores institucionales, regímenes políticos o modos de gobernanza (Méndez 1993). La literatura ha propuesto dos enfoques para el estudio de las políticas públicas: el análisis y el diseño, basados en la concepción seminal de las Ciencias de Política de Lasswell (1970). Estos enfoques han generado marcos analíticos e investigaciones que identifican posibles factores explicativos en los resultados de las políticas. El análisis de política ha contribuido al desarrollo de elementos clave, como el rol de los actores, de los emprendedores de política, el marco institucional o las ventanas de oportunidad. Esto a partir de la aplicación de marcos analíticos como el de las coaliciones promotoras (ACF) propuesto por Sabatier and Jenkins-Smith (1994), el marco de corrientes múltiples desarrollado por Kingdon (1993) o el análisis y desarrollo institucional (IAD) planteado por (Ostrom 1990).

Por otro lado, el enfoque de diseño se fundamenta en una base prospectiva (Howlett and Mukherjee 2018). Partiendo del debate seminal de Lasswell, el enfoque de diseño aborda un análisis de los problemas públicos y, al mismo tiempo, formula una propuesta para la toma de decisiones basada en la selección de instrumentos que permitan alcanzar los resultados esperados (B. G. Peters 2018, 5). El diseño busca abrir “la caja negra” del proceso de políticas (Schneider and Ingram 1997), a través de la construcción de escenarios, ideas y acciones ideales para la solución de un problema, esperando obtener resultados efectivos mediante una selección coherente de objetivos y la consistencia en el uso de los instrumentos.

El debate central del diseño de políticas se fundamenta en el resultado efectivo de las políticas públicas a partir de la selección coherente de objetivos y la consistencia de los instrumentos (B. G. Peters et al. 2018). En este sentido, uno de los debates dentro del estudio de políticas explica en qué medida una política es exitosa o fracasa. Es así, como en los últimos años se viene desarrollando una discusión alrededor de comprender que una política no es efectiva o fallida en su totalidad (McConnell 2010a), lo que ha llevado a concebir los resultados desde niveles de falla (Howlett 2012).

El debate seminal sobre la efectividad o el fracaso de las políticas se centraba en la idea de analizar estos resultados en función de la (in) coherencia entre los objetivos y los medios (Córdova 2018). Esto implicaba, dentro del marco de diseño, llevar a cabo un análisis cualitativo para definir dimensiones asociadas con: 1) la capacidad de los instrumentos formulados dentro de una política para reforzarse mutuamente (consistencia), 2) la capacidad

de múltiples objetivos por coexistir de manera lógica (coherencia) y 3) la capacidad que tienen los objetivos e instrumentos de trabajar conjuntamente de manera efectiva (congruencia). Sin embargo, aunque este debate sigue siendo relevante, se ha ampliado para incluir la comprensión de otros atributos relacionados con la magnitud (extensión y duración) y la intensidad y visibilidad de una falla de política (Howlett 2012).

Al considerar estas dimensiones, el análisis de los resultados de una política plantea preguntas sobre el alcance de los objetivos, el impacto en los beneficiarios, la mejora o avance con respecto a la situación inicial del problema, y cuán evidente o intencional fue el fracaso. Estas cuestiones se relacionan con seis atributos que comprenden la falla de la política, clasificándolas en un rango que va desde bajo hasta alto: 1) extensión, 2) evitabilidad, 3) visibilidad, 4) intencionalidad, 5) duración y 6) intensidad (Howlett 2012; McConnell 2016). La combinación de estas dimensiones conduce a definir cuatro tipos de fallas. La *falla mayor* está asociada con un fracaso sistemático en cada una de las dimensiones, la *falla focalizada* se detecta en uno o algunos objetivos específicos, y la *falla difusa* está más relacionada con la inconsistencia de los instrumentos asociados a determinados objetivos.

Mientras que, la *falla menor* se relaciona con la noción de efectividad de la política. Se entiende que una política efectiva puede presentar fallas en algunas dimensiones sin que esto signifique un fracaso sistemático. La falla menor se refiere a un fracaso en unos pocos instrumentos, los cuales pueden ajustarse fácilmente para lograr el cumplimiento de la mayoría de los objetivos. Por ejemplo, puede manifestarse en una política con un fracaso en una licitación de contrato o una mala implementación de un subsidio. Esta investigación aborda el problema de política en clave de falla, pero no las considera como una categoría única, sino que las entiende en función de los niveles planteados.

Un primer cuestionamiento que dio forma al fundamento de esta tesis se centró en la pregunta sobre si es posible explicar analíticamente si una política, a lo largo de su proceso, puede transitar a través de los diferentes niveles de (mayor, focalizada, difusa, menor) y qué factores podrían explicarlo. Esto condujo a tomar a las políticas de movilidad urbana sostenible en su dimensión de transporte como un ámbito de política interesante para conceptualizar empíricamente que, en realidad, no existen políticas efectivas, sino que presentan fallas en diversos niveles. La intención es combinar la teoría con el abordaje temático y plantear una revisión que lleve a considerar que las políticas de transporte público no son del todo fallidas ni efectivas.

En América Latina, el transporte público se ha constituido en un eje relevante en la toma de decisiones. En general, este tema ocupa un lugar prioritario en las agendas de gobierno, ya que busca abordar problemas que involucran la interacción entre el Estado y el mercado. El transporte público, considerado como un problema de política, se ha definido en función de dimensiones como la accesibilidad económica y física, la calidad, la cobertura y el ambiente. La implementación de sistemas de buses tipo BRT (bus rapid transit) u ómnibus a finales de los noventa y principios de los años 2.000 fue una respuesta a la atomización del servicio de buses. Este se caracterizaba por una prestación fragmentada, un aumento en los accidentes de tránsito y una disminución en la calidad del servicio de transporte (E. A. Vasconcellos 2015; Valenzuela-Montes, Figueroa, and Brasileiro 2020).

Sin embargo, estos sistemas aún no han logrado resolver problemas relacionados con la integración física y tarifaria, la demanda creciente, la cobertura en zonas periféricas de las ciudades, la frecuencia de las rutas y la seguridad. Estos desafíos continúan siendo relevantes para las políticas de transporte público en los últimos años, especialmente en un contexto en el que la movilidad urbana sostenible se ha convertido en un componente esencial en la configuración de los modos de desplazamiento en la ciudad. Este enfoque se ha denominado la “pirámide invertida de movilidad” (O. Figueroa 1990; Poduje and Figueroa 2013; Gutiérrez 2010).

Sin embargo, en la región, los resultados de la política no son constantes. Es otras palabras, en general, los gobiernos han intentado mantener mejoras en los sistemas de transporte, ya sea ampliado las redes de metro, integrando tarifariamente los sistemas, coordinando políticas de planificación para densificar en torno al transporte público o cambiando las flotas a diésel por buses eléctricos (E. Vergel-Tovar 2019; CAF 2019). Entonces, ¿qué explica que algunos sistemas de transporte público obtengan mejores resultados que otros? Esto podría estar relacionado con la presencia de sistemas gestionados exclusivamente por el Estado o por el mercado; en este sentido, la respuesta dependería de que un actor es más efectivo para controlar la prestación de los servicios de transporte (Rivas 2020).

La literatura ha respondido a esta idea desmarcando la asociación entre cuál actor tiene mejores resultados. En principio, esto se debe a que los sistemas de transporte bajo control estatal tienen características particulares en cuanto a su complejidad, ya que requieren una mayor capacidad financiera y recursos tanto para su construcción como para su operación. Por ejemplo, la mayoría de los sistemas de metro están bajo operación estatal, aunque en la región existen casos en los que la operación está concesionada (O. Figueroa and Henry 1988;

Clemente 2013; Saus 2023). Por otro lado, los sistemas gestionados por el mercado están principalmente relacionados con el transporte de superficie, especialmente en lo que respecta a la transición del transporte operado por las flotas conformadas por cooperativas con propietarios individuales hacia la creación de empresas reguladas por el Estado, cuya función principal es generar competencia y supervisar a los operadores privados.

Esto significa que, en principio, la mera presencia o ausencia de actores como el mercado o el Estado no es una condición suficiente para definir la efectividad de una política de transporte público. Empero, este factor explicativo, permite abordar este problema desde el marco de diseño, puesto que resulta propicio para analizar las relaciones entre actores como un contexto de gobernanza en el que se enmarca la toma de decisiones y, por ende, su influencia en la selección de ciertos instrumentos sobre otros. A partir de esta idea, esta investigación considera relevante analizar el contexto de gobernanza de mercado en los sistemas de transporte de superficie. Esto se debe, en parte, a que estos sistemas se han desarrollado ampliamente en América Latina gracias a la implementación de sistemas como el BRT de Curitiba y Bogotá, que se han expandido por la región.

Otro punto está relacionado con el hecho que este tipo de sistemas están vinculados con la adopción de mecanismos de concesión para la operación, mientras que el Estado ha asumido un rol regulador. Este aspecto, entonces, resulta ser el núcleo relevante en el análisis del proceso de las políticas públicas en la medida que puede ayudar a comprender los niveles de falla que se producen dentro de un mismo contexto y política pública. A pesar que la movilidad es un problema de política que se ha desarrollado ampliamente desde la economía política, esta investigación se enfoca más en el tema de la selección de instrumentos y los procesos políticos que subyacen en la comprensión de los niveles de falla.

Un segundo punto ha sido la definición de un estudio de caso para la aplicación de un mecanismo causal que explique los resultados de la política pública. Sin embargo, la política de transporte público tiene la característica de presentar fallas en distintos niveles, lo que llevó a cuestionarse cómo una política puede pasar de un nivel de falla mayor a uno que presenta bajos niveles y que resulta en una fácil calibración de instrumentos. La literatura sobre el diseño de políticas plantea dos debates en torno al proceso de las políticas que vinculan un primer resultado que logra modificar la situación o problema inicial. El primer debate tiene que ver con la difusión de las políticas y se centra en explicar la expansión de ideas a nivel regional. El segundo debate es el aprendizaje de políticas, considerado como una

categoría que tiende a incidir en los tomadores de decisión para la calibración de los instrumentos (Capano 2020).

Basándonos en estos postulados teóricos y temáticos, esta tesis busca responder a la pregunta: ¿De qué manera los procesos de aprendizaje de política inciden en la mejora del resultado de la política de transporte público de superficie en Santiago de Chile?, la hipótesis plantea que en un contexto de gobernanza de mercado poco regulado, donde la política presenta una falla mayor, los procesos de aprendizaje tienden a revertir el resultado a medida que se logra una calibración de los instrumentos y ajustar las capacidades de regulación, lo que permite mejorar la política y reducir la falla a un nivel menor. Para abordar esta cuestión, proponemos aplicar un mecanismo causal en dos etapas: la primera etapa explica el proceso de la política que conduce a la falla mayor, mientras que la segunda etapa explica cómo el proceso de aprendizaje produce ajustes instrumentales para reducir la falla a un nivel menor, todo ello a través de un estudio de caso.

### **Delimitación del objeto de estudio y selección de caso**

Esta tesis propone la comprobación de la hipótesis a partir de un estudio de caso. Esto permite un análisis a detalle y riguroso sobre la relación causal propuesta teóricamente (Seawnght and Gerring 2008) mediante el desarrollo de un caso empírico. El objeto de estudio se define como las políticas de transporte público en el marco de la movilidad urbana sostenible, implementadas en un contexto de gobernanza. La tabla de verdad se construye a partir del sistema de más similares, es decir, una selección de casos con características similares que no forman parte de la relación causal entre X -Y, pero que arrojan resultados diferentes (Gerring 2007). Esto implica que el universo de casos se compone de ciudades latinoamericanas en las que la operación del servicio de transporte público se basa en relaciones entre el Estado y el privado mediante Asociaciones Público-Privadas (APP).

Se han excluido de la categoría de análisis sobre el transporte público los sistemas de metro, debido a las características estatales de su operación en la mayoría de las ciudades de la región. Por lo cual, esta investigación se concentra en las políticas de transporte público de superficie, ya sean sistemas tipo BRT o de ómnibus. El universo de casos incluye a Santiago de Chile, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Buenos Aires, Curitiba y Lima, por tener sistemas de transporte mediante APP. A partir de estos casos, se llevó a cabo una revisión de datos de los observatorios de movilidad del BID y la CAF para caracterizar la variable dependiente, que se considera como un nivel de falla menor.

Estos datos se dividen en dos dimensiones. La primera dimensión se refiere a los instrumentos que fomentan el transporte público, que incluyen atributos como: 1) activos (BRT, ómnibus, metro), 2) integración tarifaria, 3) subsidios al transporte público y 4) fomento a la electromovilidad. A cada atributo se le asigna un puntaje de 0,25, lo que suma un total de 1 en esta dimensión. Luego, se definen los atributos dentro de la dimensión que restringe el uso de vehículos privados: 1) presencia de peajes urbanos, 2) sin subsidios al combustible, 3) restricciones de estacionamientos y 4) restricciones circulación. A cada atributo se le asigna una puntuación de 0,25, sumando un total de 1 por cada dimensión, así:

Tabla I.1. Atributos de la variable dependiente

|   |                                     |      |   |
|---|-------------------------------------|------|---|
| <i>Fomento al Transporte Público</i>      | Activos (BRT, Metros, ómnibus)      | 0,25 | 1 |
|   | Integración tarifaria               | 0,25 |   |
|   | Subsidios al transporte público     | 0,25 |   |
|   | Electromovilidad (buses eléctricos) | 0,25 |   |
| <i>Restricciones al uso del automóvil</i> | Peajes urbanos                      | 0,25 | 1 |
|   | Sin subsidios al combustible        | 0,25 |   |
|   | Restricción estacionamientos        | 0,25 |   |
|   | Restricción a la circulación        | 0,25 |   |

Fuente: elaborada por la autora a partir de (Rivas, Suárez-Alemán, and Serebrisky 2019)

A partir de esto, se asigna un puntaje a cada ciudad por cada dimensión, y la suma de estos puntajes arroja una media de 1,37. Aquellas ciudades con puntajes inferiores a 1,37 se les asigna un número de 0, que se relaciona con mayores niveles de falla (dentro de este puntaje pueden estar los niveles de falla focalizada, difusa o mayor, más la selección de casos por temas de acceso a la información, no llega a asociar el resultado por nivel, sino que lo asume como general). Mientras que aquellas que obtienen 1 se consideran dentro de un nivel de falla menor en sus políticas de transporte público, de la siguiente manera:

Tabla I.2. Definición de la variable dependiente

| <b>Ciudades</b>          | <b>Fomento al transporte público</b> | <b>Restricciones al uso del automóvil</b> | <b>Puntaje</b> | <b>Variable dependiente (falla menor)</b> |
|--------------------------|--------------------------------------|---|----------------|---|
| <i>Santiago de Chile</i> | 1                                    | 0,6                                       | 1,6            | 1   |
| <i>Bogotá</i>            | 0,9                                  | 0,45                                      | 1,35           | 0   |
| <i>Quito</i>             | 0,45                                 | 0,35                                      | 0,8            | 0   |
| <i>Ciudad de México</i>  | 0,8                                  | 0,5                                       | 1,3            | 0   |

|                     |     |              |      |   |
|---------------------|-----|--------------|------|---|
| <i>Buenos Aires</i> | 0,9 | 0,6          | 1,5  | 1 |
| <i>Curitiba</i>     | 1   | 0,6          | 1,6  | 1 |
| <i>Lima</i>         | 0,9 | 0,35         | 1,25 | 0 |
|                     |     | <i>Media</i> | 1,37 |   |

*Fuente:* elaborado por la autora a partir de (Rivas, Suárez-Alemán, and Serebrisky 2019)

**Nota:** los puntajes asociados a cada atributo se pueden ver en el Anexo 1

Una vez definida la variable dependiente, se propone una tabla de verdad con la relación causal propuesta por la investigación, que permita seleccionar el caso de estudio. Se definen dos factores o variables independientes que tienen en cuenta la interacción del gobierno con el mercado (modo de gobernanza) y la capacidad de los gobiernos para asumir la toma de decisiones a través de una autoridad única, así:

Tabla I.3. Delimitación del universo de casos

| <b>Ciudades</b>          | <b>Capacidades asumidas por una única autoridad estatal</b> | <b>(x) modo de gobernanza de mercado</b> | <b>Variable dependiente (falla menor)</b> |
|--------------------------|---|--|---|
| <i>Santiago de Chile</i> | +   | +  | +   |
| <i>Bogotá</i>            | -   | +  | -   |
| <i>Quito</i>             | -   | +  | -   |
| <i>Ciudad de México</i>  | -   | +  | +   |
| <i>Buenos Aires</i>      | -   | +  | -   |
| <i>Curitiba</i>          | +   | +  | +   |
| <i>Lima</i>              | -   | +  | -   |

*Fuente:* elaborado por la autora

A partir de la delimitación del universo de casos, se consolidan como casos típicos de la hipótesis las ciudades de Santiago de Chile y Curitiba. Esto quiere decir que tienen presencia de un modo de gobernanza de mercado; es decir, la presencia de modelos de Asociaciones Público-Privadas (APP) en la operación del servicio, en conjunto con una variable dependiente que se considera con un nivel de falla menor. Para complementar la hipótesis en esta tabla de verdad, se asume que la falla menor se da en contextos donde el Estado tiene una capacidad de regular, lo cual es más propicio en los casos donde existe una autoridad definida y única encargada del control y diseño de la política. Con los datos disponibles, se determina la presencia o ausencia de una autoridad única en la toma de decisiones.

Para definir el estudio de caso, se toman como referencia las dos ciudades que cumplen con la hipótesis planteada por esta investigación. Para determinar cuál de ellas es el caso más relevante para la aplicación del mecanismo causal propuesto desde el marco de diseño, se explora, utilizando información secundaria, el contexto en el que se toman las decisiones. Esto lleva a considerar dos factores para la selección del caso: primero, las características del diseño estatal que confiere la responsabilidad del transporte público al gobierno central en el caso de Santiago de Chile. Segundo, el marco constitucional que otorga al mercado una influencia significativa en la prestación de servicios esenciales en Chile. Esto permitió seleccionar la política de transporte público de Santiago de Chile como un caso de estudio relevante a la hipótesis planteada por esta investigación.

Con la revisión de datos secundarios, se establece una temporalidad del estudio. Esta va desde el 2007 con la puesta en marcha del Transantiago hasta el 2022, primeros meses del gobierno del presidente Gabriel Boric. Esto por dos razones: en primer lugar, la implementación del Transantiago, se define como un hecho relevante en el proceso de toma de decisiones y marca el inicio del fracaso de la política. En segundo lugar, las transformaciones al sistema de transportes son recientes, lo que llevó a considerar importante darle una revisión a los instrumentos diseñados y calibrados hasta el periodo de trabajo de campo de esta tesis, que incluyeron los primeros meses de gobierno del presidente Gabriel Boric (de marzo hasta el mes de agosto del 2022). Esto permite definir la política de transporte público de superficie en Santiago de Chile como un caso de relevancia analítica dentro del marco de diseño.

### **Técnicas de recolección de datos**

Esta investigación planteó el desarrollo de un mecanismo causal que permite aterrizar el debate teórico hacia una revisión empírica. El marco de diseño de políticas propone abrir la caja negra del proceso de políticas, por lo cual se constituye a partir del uso de un método cualitativo en el que se busca comprender y encontrar factores que expliquen un resultado. Para ello, después de seleccionar el estudio de caso, se definieron las técnicas de recolección de información.

En una primera fase, se recopiló información secundaria proveniente de artículos académicos, recortes de prensa, documentos institucionales y bases de datos. Esto permitió tener un consolidado de datos apropiados para cada elemento del diseño. En una segunda fase se realizó trabajo de campo en los meses de mayo hasta agosto del 2022, en este periodo se aplicaron fuentes de información primaria (entrevistas y observación). Para complementar y

triangular la información obtenida de fuentes secundarias, se realizaron 15 entrevistas semiestructuradas a actores clave, que incluyeron entre tomadores de decisión, actores privados y académicos que han hecho parte de todo el proceso de la política, así como observación en campo.

### **Estructura de la tesis**

La tesis se desarrolla en cinco capítulos. El primer capítulo sitúa el debate disciplinar de las políticas públicas en dos enfoques: el análisis y el diseño de políticas, partiendo de la propuesta seminal de Lasswell en las Ciencias de Política. Esto permite realizar una revisión de la construcción teórica del diseño y su definición como marco analítico desde cuatro perspectivas, además de identificar los elementos clave que se establecen dentro de este marco. El capítulo culmina con una introducción al debate sobre el diseño de políticas desde una perspectiva instrumental, que es donde se fundamenta la investigación de esta tesis.

El capítulo 2, continúa con este debate y desarrolla ahora los elementos del proceso de las políticas públicas: instrumentos, capacidades y resultados. Proporciona una ubicación teórica y metodológica sobre lo que significa concebir el análisis de las políticas a partir de dos órdenes de mecanismos, y la forma en que se aborda un problema de política en términos de falla, al comprender sus niveles. Este capítulo concluye exponiendo la propuesta metodológica de la tesis a desarrollar en el estudio de caso.

El capítulo 3 propone una revisión de la literatura a nivel latinoamericano. Se toma como marco referencial los elementos más relevantes del diseño (problema de política, instrumentos, resultados) y se propone una revisión general de las políticas de movilidad implementadas en la región. Este capítulo no constituye un análisis comparado, sino que busca identificar los puntos en común en la definición de objetivos y los principales instrumentos que han sido desplegados en los últimos años. América Latina, en particular, presenta características similares tanto en la definición del problema como en el diseño de sus políticas. Sin embargo, este capítulo refuerza el por qué Santiago de Chile resulta un caso relevante (aunque típico para la hipótesis) para responder la pregunta de investigación que guía esta tesis.

Los capítulos 4 y 5 desarrollan la propuesta metodológica de la cadena causal de diseño dentro de la política de transporte público en Santiago de Chile. El capítulo 4 presenta la definición del contexto y sus barreras, así como el problema de política anterior a la implementación del Transantiago. Este capítulo resalta la importancia del diseño institucional,

normativo y territorial como claves para comprender una política pública de transporte. El capítulo 5 continúa desarrollando la cadena causal, pero ahora desde el proceso de diseño. Comienza con la puesta en marcha de Transantiago y narra la historia de la toma de decisiones y las calibraciones a los instrumentos a partir del proceso de aprendizaje que se produce en el marco de la presencia de emprendedores de política y la aplicación de un ejemplo exitoso. En conjunto, estos capítulos constituyen el núcleo del debate y el desarrollo de la hipótesis planteada.

Finalmente, se presentan conclusiones asociadas a la comprobación de la hipótesis, como un aporte de la tesis basado en los hallazgos empíricos. Se promueve este enfoque como una agenda de investigación a nivel regional que abre el espacio de debate en áreas como la movilidad y el transporte público, así como en políticas diseñadas en contextos de mercado.

BORRADOR

## Capítulo 1. Las políticas públicas como objeto de estudio: una discusión disciplinar

Las políticas públicas como objeto de estudio, surgen de la necesidad por dar respuesta a los problemas complejos del sistema social. Al mismo tiempo, han redefinido los arreglos institucionales, ahora concebidos como una forma de gobernar de manera horizontal, a partir de lo que se ha denominado como el triple descentramiento del Estado. Esto implica la incorporación de nuevos actores no estatales en la toma de decisiones (Pierre and Peters 2000). En este sentido, el estudio de las políticas públicas, basado en la propuesta seminal de Harold Lasswell y las Ciencias de Políticas, comprendieron un marco desarrollado entre las décadas de los sesenta y los setenta que hasta la fecha sigue siendo relevante en la disciplina: el ciclo de políticas.

Este marco consideró la secuencialidad entre etapas y resultados de las políticas (Lasswell 1992) y consolidó el interés por comprender los resultados de las políticas en términos de la falla, la efectividad o el cambio de políticas. Como producto, el enfoque del análisis de políticas se encargó de explicar el proceso de las políticas, desde los intereses, las ideas o las instituciones utilizando marcos analíticos como el de las coaliciones promotoras -ACF- (*advocacy coalition framework*), propuesto por Sabatier and Jenkins-Smith (1994), el marco de corrientes múltiples de Kingdon (1993), el modelo del equilibrio puntuado (B. D. Jones, Baumgartner, and True 1997), el análisis y desarrollo institucional (IAD) formulado por (Ostrom 1990) y marcos más recientes que utilizan las teorías de redes o de subsistemas (Howlett, McConnell, and Perl 2016).

No obstante, en la década de los ochenta, Dryzek (1983) y Linder and Peters (1984) propusieron un giro disruptivo del análisis de política predominante (o *mainstream*) hacia el diseño de política. Esto se hizo como una crítica a la marcada racionalidad del análisis y en respuesta a la necesidad de comprender la dimensión práctica y teórica de las políticas, tal como fue propuesto inicialmente por Lasswell (1970). Además, contribuyeron a abrir la “caja negra” del proceso de políticas (Schneider and Ingram 1997).

En este sentido, este capítulo presenta un debate alrededor de la dicotomía entre el análisis y el diseño de políticas como enfoques para el estudio del proceso de las políticas, aunque no los considera excluyentes en términos prácticos ni temporales. Se plantea que el enfoque de diseño de políticas retoma postulados clave del análisis y propone una combinación de elementos para comprender los resultados de las políticas; además, de proporcionar un modelo anticipatorio para la toma de decisiones. Al mismo tiempo, se sitúan las políticas

públicas como una variable dependiente y propone una reflexión disciplinar desde las ciencias de políticas hasta el diseño, en el marco de una reconfiguración estatal.

Por último, se presenta una revisión del enfoque de diseño desde cuatro perspectivas que son clave para comprender la propuesta analítica en el estudio y la práctica de las políticas públicas, esto permite un desarrollo de la discusión alrededor del diseño de políticas desde la perspectiva de diseño, definiendo esto como el nivel macro de la discusión teórica de la tesis. Esto abre el debate del capítulo 2, que se centra en desarrollar los elementos del marco analítico de diseño y la propuesta causal de esta investigación.

### **1.1. El estudio de las políticas públicas: rupturas y discontinuidades en las ciencias de políticas**

Las políticas públicas se definen en términos amplios, evitando el reduccionismo, como aquellas acciones destinadas a abordar problemas públicos. Aunque generalmente, los análisis académicos las han considerado como variables explicativas de los problemas sociales (Fontaine 2015), los estudios de política han centrado su atención en analizar las características intrínsecas de las políticas públicas en relación con los resultados que generan. Esto implica considerarlas a partir de un proceso que genera un resultado y que, a su vez, está influenciado por factores externos a las políticas que afectan su efectividad o falla; es decir, entender a las políticas como una variable dependiente (Méndez 1993).

Para el análisis de políticas públicas, las políticas son unas variables dependientes, afectadas por acontecimientos sociales, políticos y económicos, por los comportamientos individuales y colectivos, por los intercambios económicos, las relaciones internacionales, etc. (Fontaine 2015, 28).

Las políticas públicas pueden considerarse como variables dependientes de un conjunto de factores que inciden en sus resultados. Bajo teorías de rango medio, es posible explicar las políticas públicas a través de al menos tres variables independientes predominantes. En primer lugar, se encuentran los “diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales” que influyen en los estilos de la política y que están relacionados con el neo institucionalismo (estilos nacionales). En segundo lugar, se encuentra un enfoque relacionado con distintos tipos de arenas de política que orientan comportamientos de política específicos. Y, en tercer lugar, está el enfoque relacionado con el activismo o la coordinación entre actores

(ecologismo), que explican la naturaleza de la política pública y su resultado según la variable independiente (Méndez 1993).

En los años cincuenta, Harold Laswell postuló que las políticas públicas son el resultado de un proceso político en búsqueda de producir beneficios. Posteriormente, conceptos adicionales han permitido definir de manera más o menos explícita este concepto. Las políticas públicas han sido entendidas como la acción directa del gobierno con fines específicos y con “eficacia y eficiencia” (Aguilar Villanueva 2010), e incluso como aquello que se hace o no se hace (C. Hecló and Wildavsky 1974) en relación con un problema en un territorio específico (Meny and Thoeing 1992). Los debates más contemporáneos agregan que la política pública trasciende el ámbito de gobierno, ya que surge de objetivos colectivos materializados en la población (Stone 2002; Roth 2014).

Las políticas públicas también como aparatos de dominación, de construcción social o de definición de un objeto de estudio (Schneider and Ingram 1997; Muller and Surel 2000). Sin embargo, existe un acuerdo implícito en cuanto a una definición que las considera como “el conjunto de actividades que los gobiernos realizan con el propósito de cambiar su economía y su sociedad” (Peters 2015, 3). Esto permite su definición en torno a cuatro elementos fundamentales: la presencia del gobierno, la orientación hacia un problema concebido como público, los objetivos e instrumentos, y finalmente, los actores involucrados en el punto de partida o en la definición de una agenda (Aguilar Villanueva 2009).

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio (Roth 2014, 37).

Los abordajes sobre el significado de una política pública derivan de la distinción de los términos anglosajones *polity*, *politics* y *policy*. Estos términos son entendidos como el ámbito más amplio de la política, las actividades políticas y los resultados inherentes a dichas actividades, respectivamente. La *policy*, objeto de interés, está caracterizada y conceptualizada a partir de elementos clave vistos como los *outputs* de las acciones del Estado y como “procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social” (Roth 2014, 36).

Junto a los debates sobre el Estado y su transformación, como resultado del triple descentramiento del Estado (Pierre and Peters 2000), emergen los estudios de políticas públicas como un campo o disciplina orientada a comprender y abordar de manera racional los problemas sociales. En este contexto, Harold Lasswell, en su orientación hacia las políticas, definió este campo como las Ciencias de las Políticas (*policy sciences*). Uno de los primeros acercamientos hacia las políticas públicas se atribuye a los debates sobre la acción del Estado y su capacidad de gobernar, que se deriva de las ciencias de la *police* y estableció ciertas bases para la organización de los asuntos de la sociedad y la delimitación de la intervención estatal (Roth 2010). Esto demuestra el crecimiento de las Ciencias de Política como enfoque en el estudio de las políticas públicas.

### **1.1.1. Las ciencias de política y el análisis de política como ramas del estudio del proceso de las políticas públicas**

En el contexto de la Guerra Fría y la ampliación del bloque socialista, surgió “la urgencia de defensa nacional” (Lasswell 1992, 79) [1951] así como la necesidad de legitimación del Estado norteamericano por “reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia y el libre mercado” (Aguilar Villanueva 2009, 38). Esto generó interés por parte de los analistas en vincular ciencia y política (*policy*), planteado como una medida para aumentar la eficiencia en la toma de decisiones y la racionalidad política, siguiendo una orientación hacia las políticas. Los postulados de las ciencias de política convergieron en diversas disciplinas como la jurisprudencia, la economía, la psicología y la ciencia política. Estas disciplinas se encargaron de brindar explicaciones sobre el proceso de las políticas y de facilitar una “interacción creativa entre los físicos, los científicos sociales y los hombres de acción” (Lasswell 1992, 101) [1951].

La corriente conductista de segunda generación en las ciencias de política retoma parte de la propuesta de explorar el contexto de conductas específicas, rechazando de facto el neoconductismo que se originó a partir de ideas provenientes de la teoría de sistemas (Ascher 1992). Bajo esta perspectiva, las ciencias de política centraron su interés en “las cuestiones de política y sobre el papel científico de las políticas...[resultado]... del papel de intenciones y elecciones individuales” (Ascher 1992, 190). Esto implicó que el análisis científico se enfocara en los problemas y en la búsqueda de soluciones.

Las ciencias de política consideraron relevante el desarrollo de las instituciones como una manera de observar y organizar la información. Esto permitiría definir metas coherentes para

cada política, con el objetivo de lograr “desarrollar unas ciencias de la política de la democracia capaces de descubrir y de seleccionar los instrumentos más adecuados para profundizar y defender la democracia” (Roth 2014, 52). Esta orientación hacia las políticas se planteó en dos dimensiones. En la primera, está el interés por el proceso de la política relacionado con cómo la ciencia analiza tanto la formulación como la implementación de las políticas. Y la segunda, se enfoca en la necesidad de inteligencia en el proceso que apunte a mejorar la toma de decisiones de los *policy-makers*.

Con un enfoque particular en los métodos como medio para mejorar en la calidad de las decisiones, refinar la formulación de las políticas públicas, aumentar la racionalidad de los actores y permitir que las ciencias de política se anticipen a las necesidades (Dror 1992). Esta disciplina implicó la incorporación de tres atributos esenciales: 1) la contextualidad de los procesos, considerando un escenario social más amplio; 2) la orientación hacia problemas, lo que permite al cientista de política definir las metas, condiciones y alternativas; y finalmente, 3) la diversidad de métodos a utilizar, especialmente porque el contexto, en su naturaleza cambiante, constituye el entorno donde “se desarrollan los eventos que puedan afectar a ciertos problemas futuros de la política” (Lasswell 1992, 82).

Las ciencias de políticas dirigen su atención hacia el conocimiento del proceso de decisión, tanto dentro como fuera del gobierno. Esto les permite contribuir a los debates teóricos y empíricos, así como proporcionar soluciones a los problemas sociales. Según Lasswell, abordar este objetivo implica una orientación valorativa hacia la política (*policy*) y la capacidad de la ciencia para responder a las demandas que surgen en términos de tiempo, recursos, estimaciones u opciones dentro del proceso de política.

Además, generaron un intenso debate en torno a disputas epistemológicas entre los enfoques del análisis: la orientación empírico-analítica (proveniente de investigadores de Harvard) y la orientación neo-pluralista desde el análisis de política (con investigadores de Berkeley) (Garson 1992). Estas corrientes, surgidas a fines de los años cincuenta y principios de los sesenta bajo la dirección de Charles Lindblom, dividieron el campo de las políticas en dos corrientes principales: la corriente sinóptica pura (escuela empírico-analítica) y la corriente anti sinóptica (escuela neo pluralista). La primera concebía el análisis desde la teoría de sistemas, mientras que la segunda retoma postulados pluralistas e incrementalistas.

Durante el desarrollo de las ciencias de política, la corriente sinóptica ganó fuerza debido a su enfoque empírico estadístico como metodología y su atención en la administración y el

análisis de políticas, aprovechando el auge conductista en las ciencias sociales. Mientras tanto, la corriente anti sinóptica, en su crítica al racionalismo puro de Herbert Simon, se orientó hacia análisis causales desde la Ciencia Política. En estos años, las críticas a la perspectiva tecnocrática, provenientes de posturas pluralistas (Dahl 1961), el incrementalismo (Lindblom 1959) y la racionalidad limitada (Simon 1991), se consolidaron tras la derrota de Estados Unidos en la Guerra de Vietnam (Garson 1992).

El fracaso de la orientación hacia la democracia de las ciencias de política resultó en la formación de una élite tecnocrática que no logró cumplir con el objetivo de Lasswell de interesarse por los problemas del hombre en sociedad y fortalecer los valores democráticos. La fuerza adquirida por la tecnocracia en el marco de una perspectiva positivista del análisis de política abrió nuevas visiones que, a su vez, marcaron una ruptura entre dos corrientes de las ciencias de políticas. Esto condujo, dentro del estudio del proceso de las políticas basado en la idea seminal de las ciencias de política, al análisis de políticas (Dror 1992); en otras palabras, “más que de una nueva teoría, se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación” (Roth 2014, 69).

El análisis se ha constituido desde diferentes perspectivas epistemológicas en el estudio del proceso político, la toma de decisiones y las políticas públicas (Meny and Thoenig 1992), donde convergen disciplinas como la economía, la ciencia política, la sociología y la filosofía, que contribuyen metodológicamente tanto a la concepción de los problemas como a la visión sobre el Estado y sus interacciones con otros actores. Con el tiempo, este enfoque se ha centrado en “producir y validar conceptos, hipótesis, modelos y métodos” (Aguilar Villanueva 2009, 11).

### **1.1.2. El enfoque del análisis de política como predominante en el estudio del proceso de política: una revisión de los marcos analíticos**

El estudio de las políticas públicas condujo a la problematización de una serie de temas que requerían respuestas con relación a las instituciones, valores y las arenas de acción en contraposición a los problemas centrados en las políticas, así como a la forma en que se formulan, implementan o evalúan. El interés del análisis de política, se dirigió inicialmente hacia los actores públicos (en distintos niveles de gobierno), los actores de mercado y sociales involucrados en el proceso de las políticas públicas (P. A. Sabatier 2007). También se enfocó en la temporalidad de los análisis, con el propósito de comprender las variables y condiciones contextuales que inciden en el proceso de la política (P. A. Sabatier and Jenkins-Smith 1994;

B. D. Jones and Baumgartner 2004). Además, se orientó hacia los valores e intereses de los actores con poder de veto (P. A. Sabatier 2007).

El análisis de políticas tuvo como objetivo central comprender el proceso de políticas, pero no de la forma secuencial propuesta inicialmente por las ciencias de políticas, sino más bien buscaba proporcionar una respuesta a las etapas por las que una política pública atraviesa. En términos generales, el análisis de política, como enfoque predominante en las teorías del proceso de políticas, concibe el proceso de políticas a partir de cinco actividades cruciales: “*agenda setting, formulation, decisión-making, implementation and evaluation*” que se conectan de manera progresiva entre una etapa y otra (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018c). Estas actividades sirven como modelo previo para los marcos analíticos dominantes dentro del análisis, con el fin de posicionar a las políticas públicas como variables dependientes.

El marco analítico principal para la descripción y prescripción de las políticas surge con Lasswell y su propuesta del ciclo de políticas, enfocado en la idea que “*politics is the study of who gets what, when and how*”, a través de siete fases que se comprenden de manera individual o secuencial (inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación). Estas fases emergen de un proceso político en el que múltiples acciones se concatenan para lograr objetivos específicos. Este modelo se explica a partir de valores, instituciones y el uso de recursos (Lasswell 1942; 1970).

En 1970, Charles Jones complementa esta idea al concebir la política pública como un proceso en el cual un gobierno toma decisiones con relación a la identificación de un problema político. Por lo tanto, su análisis se centra en torno a dos categorías que enmarcan la acción política: los problemas y las alternativas de decisión. Para este autor, la incorporación de una fase de legitimidad a lo previamente propuesto por Lasswell considera al proceso de política como una consecuencia de los acuerdos entre los tomadores de decisiones. Jones desarrolló el modelo del proceso de política (*policy process model*), que propone cinco fases: Identificación del problema, formulación, legitimación, implementación, evaluación (C. Jones 1969).

A partir de esta propuesta True, Jones, and Baumgartner (2007) proponen el marco de equilibrio interrumpido, sosteniendo que las políticas públicas se caracterizan por experimentar cambios incrementales a lo largo de un periodo prolongado de tiempo, interrumpido ocasionalmente por breves periodos de cambio (P. A. Sabatier 2007), especialmente en el contexto norteamericano. Según este marco, el proceso de formulación de

políticas sitúa a las instituciones y a la toma de decisiones como elementos anteriores a la definición del problema y definición de la agenda. En consecuencia, los cambios marginales en las políticas se fundamentan en la interacción entre las instituciones y la toma de decisiones, generando patrones de estancamiento, estabilidad o desplazamiento o de equilibrios interrumpidos (B. D. Jones, Baumgartner, and True 1997).

El interés por la puesta en agenda y cómo los gobiernos se enfocan en un problema específico es otro de los marcos relevantes en el análisis de política (Elder and Cobb 1983; Garraud 1990). La contribución de (Kingdon 1993) a esta etapa se centra en analizar la interacción entre los actores para definir un problema en la agenda, introduciendo el marco de corrientes múltiples que agrupa diferentes teorías, como la propuesta por Herbert Simon y el modelo de comportamiento organizacional “bote de basura” (Cohen, March, and Olsen 1972). El marco explica la manera en cómo tres corrientes (de política, de problemas y de soluciones) son activadas por emprendedores de política, tras una ventana de oportunidad que se abre. Aborda la noción de las soluciones o decisiones en busca de problemas, irrumpiendo la idea secuencial presentada por el ciclo de políticas; es decir, no siempre “hay una política pública porque hay un problema por resolver” (Muller 2002, 58).

Estos dos marcos en parte asumieron enfoques de racionalidad absoluta y limitada de los actores, lo que también permitió comprender la elección de los tomadores de decisiones en relación con los valores y los hechos (Simon 1991), así como la manera en que enfrentaban esas decisiones frente a problemas específicos. El incrementalismo de Lindblom (1959) aportó al análisis de política un razonamiento marginalista a la toma de decisiones, basado en la trayectoria de la política y la motivación de los individuos por llegar a “un acuerdo mutuo entre partes” (Fontaine 2015, 42).

Otro marco relevante es el de la elección racional institucional, que se centra en las reglas institucionales y su incidencia en el comportamiento de individuos racionales motivados por intereses personales. El marco propuesto por (Ostrom 2007b) es uno de los más desarrollados en el análisis de política y se basa en elementos comprendidos por las propuestas de Douglass North y Oliver Williamson sobre la nueva economía institucional. Identifica variables estructurales en relación con los arreglos institucionales, los cuales en general difieren de un tipo de arreglo institucional a otro (Ostrom 2011). Este marco identifica una arena de acción y las interacciones que surgen en torno a ésta, considerando además problemas de elección colectiva dentro de las decisiones de políticas, delimitadas por reglas de elección colectiva.

Finalmente, el marco de coaliciones promotoras propuesto por Sabatier and Jenkins-Smith (1994) explica cómo la interacción de coaliciones promotoras dentro de un subsistema de políticas incide en el cambio de las políticas públicas. Este marco se centra en los sistemas de creencias de los actores tomadores de decisiones y en los eventos que ocurren fuera del subsistema y que lo alteran.

Otro de los aspectos incorporados en el análisis de política fue la preocupación por el fracaso de las políticas. El estudio realizado por Pressman and Wildavsky (1973), demostró que una política a pesar de contar con recursos, no siempre logra cumplir sus objetivos, lo que dirigió la atención al estudio sobre los resultados de las políticas entendidas en términos de falla y efectividad. La etapa de implementación fue el escenario en el que comenzó a discutirse este problema, explorando factores explicativos como los instrumentos de política (Mazmanian and Sabatier 1980; LasCoumes and Le Gales 2007).

De ahí surge el llamado concepto de “*implementation gap*” que fue el eje central de la investigación sobre la construcción de infraestructura portuaria en Oakland y el fracaso en la implementación desde el gobierno central en Washington (Pressman and Wildavsky 1973). Este caso encontró que, a pesar de contar con recursos para la ejecución, los gastos efectivos en Oakland alcanzaron apenas el 10% del presupuesto destinado. Lo que significó que el fracaso de la política pública podría estar atribuido a la complejidad en la implementación y a la multiplicidad de actores involucrados, así como a la diversidad de objetivos de los mismos actores. Así mismo, el fracaso estaba asociado a la definición de múltiples objetivos que abordaban problemas diferentes, generando brechas de implementación. Este debate abrió un espacio importante en los estudios del proceso de política, en el cual el diseño centra gran parte de su atención.

### **1.1.3. El giro práctico en el estudio del proceso de políticas: el análisis y el diseño como marcos analíticos**

Este acápite concluye la discusión anterior al postular dos momentos en el estudio de políticas públicas. El primero se relaciona con el desarrollo del análisis de política y las corrientes predominantes en este enfoque. El segundo aborda la transición hacia el diseño de políticas entendido como un proceso y como un resultado (Howlett and Lejano 2013). La idea principal de abordar el debate desde las ciencias de políticas en este capítulo tiene que ver con la relación del diseño de políticas con la propuesta inicial de Lasswell. Por tanto, el diseño está asociado a la visión sinóptica y anti-sinóptica de las políticas que tienen como fin el

análisis y proporcionar al diseñador un mecanismo que permita lograr resultados moderadamente efectivos. Se concibe que no todo análisis de políticas es diseño, ya que este último tiene un carácter propositivo. Aunque durante muchos años el diseño continuó dentro del enfoque del análisis de política, se produce una clara ruptura en relación con la orientación instrumental hacia la efectividad de la política (Linder and Peters 1984).

Aunque los dos enfoques (análisis y diseño) se mantienen en el estudio del proceso de políticas, el diseño incorpora tres atributos que derivan de la idea seminal de Lasswell y que resultan clave en el estudio del proceso de políticas. Estos varían entre un enfoque y otro en los debates contemporáneos: la contextualidad, la orientación hacia los problemas y la diversidad de métodos (Lasswell 1992). Estos están enmarcados en dos orientaciones: la empírico-analítica y la neo pluralista (asociada al análisis de política). Esta distinción que generó un quiebre en los años cincuenta, y que resultó en el análisis como una perspectiva predominante, lleva a la necesidad de reivindicar la visión empírica de Lasswell en los años ochenta con los trabajos sobre diseño de políticas de Dryzek (1983); y Linder and Peters (1984).

En esencia, se establece una distinción en el estudio de las políticas entre dos enfoques del proceso de políticas (*policy process*): el análisis de política y el diseño de política. A pesar de los numerosos debates en torno a cómo definir el diseño, las diferencias en el lenguaje y enfoque entre ambas perspectivas llevaría a afirmar que no es posible “meterlos en el mismo saco”. Sin embargo, esto no se traduce en una división en la disciplina, sino en una contribución a la práctica del Estado contemporáneo en un marco de gobernanza moderna. Puesto que el diseño retoma postulados de los marcos analíticos y teorías de rango medio usadas por el análisis de política.

Dejando la discusión sobre la consolidación de dos enfoques dentro del proceso de políticas: análisis y diseño, surge la intención de considerar al diseño también como un marco analítico. Se concibe que el diseño como marco analítico que comparte similitudes con los marcos predominantes del análisis de política, como son el marco de coaliciones promotoras, el marco de elección racional institucional o el marco de corrientes múltiples. Esto lleva a conversar acerca de lo que significa un marco analítico y a definir con claridad lo que se entiende como tal, vinculando la idea que un marco integra teoría y modelos (Muller, Palier, and Surel 2005).

Un marco corresponde a la manera de vincular problemas, metodología e interpretación con las estructuras y relaciones entre variables. El marco permite comprender la política pública en términos de teorías, variables, hipótesis e indicadores a través de relaciones causales (Roth 2014, 80). Aunque existe un marcado “duelo” de marcos analíticos para explicar los problemas de política pública, la consolidación de un marco como tal se refiere a tres criterios esenciales: 1) la existencia de una interconexión lógica entre sus partes; 2) la capacidad de generar conocimientos teóricos; y 3) que considere hipótesis falsables, ajustadas a la secuencia empírica real de los acontecimientos y eventos que busca explicar (Howlett, McConnell, and Perl 2016, 2).

A priori, un marco analítico no excluye a otro, por lo que, más allá de la coherencia metodológica que requiera la investigación, los marcos analíticos podrían complementar explicaciones causales más sólidas. Los marcos analíticos son un intento de explicar la naturaleza del *policy-making*, utilizando teorías que busquen un equilibrio entre el concepto y su capacidad para capturar la dinámica empírica. El abanico de enfoques de investigación, métodos y técnicas de los marcos analíticos finalmente se traduce en conocimientos disponibles para el estudio de las políticas públicas. Por lo tanto, el diseño y el análisis de política están relacionados con su objetivo de explicar los problemas de política, con el propósito de fomentar la igualdad y el acceso en el proceso de política (DeLeon 1994; Lasswell 1992) pero se diferencian de manera sutil en la generación de un conjunto de estrategias dirigidas a lograr resultados, en contraste con un análisis de valores y sistemas de argumentación que respaldan un debate social y político, respectivamente (Mayer, Daalen, and Bots 2018).

Una vez más, se desencadena un debate en torno a la perspectiva y el lenguaje. En este caso, un marco analítico se refiere a una amalgama de teorías, bajo un lenguaje meta- teórico propicio para compararlas, esto da espacio a que un estudio sobre las políticas, usen diferentes teorías con un mismo lenguaje, que permita la comparación y la respuesta a preguntas analíticas comunes (Schlager 2007, 294). Estos marcos permiten la organización de investigaciones tanto diagnósticas como prescriptivas, intentando identificar elementos que resultan generales a las teorías que pueden relacionarse a un mismo fenómeno (Ostrom 2007a). Los marcos analíticos tienen la función de delimitar una investigación, dirigiendo la atención sobre variables claves y las relaciones entre estas, más no ofrecen predicciones sobre los resultados.

Aunque pocos autores sitúan este debate, la ventaja de los marcos analíticos radica en la inclusión de teorías que, en gran medida, pueden ser calibradas en estos marcos para ofrecer una explicación más sólida de los fenómenos que se estudian. La existencia de modelos capaces de re conceptualizar las teorías a nivel micro resulta oportuna para clarificar, delimitar y respaldar metodológicamente la coherencia de las investigaciones, estableciendo un vínculo entre las teorías empleadas y los modelos que las sustentan. Dentro de los marcos analíticos, se incorporan las teorías como “una serie de proposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos” (Sabatier 2007, 9).

Claramente, un marco analítico puede incorporar diversas teorías en su intento por explicar un fenómeno y varias teorías pueden ser compatibles con diferentes marcos. Por lo tanto, las teorías generalmente no son excluyentes entre sí dentro de un marco analítico. El uso y desarrollo de teorías, permite al investigador identificar elementos del marco que resultan relevantes en ciertos asuntos, haciendo posible la generalidad (Ostrom 2007a). Sin embargo, esto estará limitado por la coherencia analítica que se pretenda lograr en el uso de teorías y modelos dentro del marco.

Finalmente, un modelo representa un proceso específico de acuerdo con una teoría en particular. De forma esquemática, el modelo está asociado a una teoría o en ocasiones a un conjunto de teorías, hace parte de un marco analítico, enfoque o perspectiva (Roth 2014, 80). Del mismo modo, diferentes modelos pueden ser compatibles con diferentes teorías (Ostrom 2007a) ya que su objetivo es permitir la operacionalización y calibración de las teorías al establecer variables, escenarios y resultados (Schlager 2007). El marco de análisis y desarrollo institucional, por ejemplo, incorpora el modelo de recurso de uso común para respaldar la teoría que plantea que, a menores restricciones en la utilización de un recurso común, mayor será su uso. Sin embargo, el modelo aplicado por Ostrom modifica esta teoría al considerar un recurso de uso común accesible a la comunidad, pero bajo niveles de comunicación entre los usuarios (Ostrom 1990), lo que llevó a reconsiderar nuevamente la teoría.

Resulta menos complejo explicar por qué el marco del análisis y desarrollo institucional o el marco de coaliciones promotoras son marcos analíticos. Lo que sí es objeto de debate es si el diseño de políticas se puede definir entonces como un marco analítico. Sabatier (2007), en su libro sobre teorías del proceso de las políticas públicas, plantea unos criterios de selección de los marcos analíticos entre los que clasifica siete marcos prometedores dentro del análisis de política: (1) la heurística por etapas, (2) elección racional institucional, (3) Corrientes

múltiples, (4) marco del equilibrio interrumpido, (5) el marco de las coaliciones promotoras, (6) marco de la difusión de políticas y (7) el embudo de la causalidad. Aunque en esta edición participan Helen Ingram, Anne Schneider y Peter deLeon con la construcción social y el diseño de políticas, este no se define como marco analítico en este libro.

Un marco analítico debe cumplir, en principio, con los criterios de una teoría científica, por lo que (1) sus conceptos deben ser claros y coherentes entre sí, (2) debe identificar de forma precisa los factores causales, (3) generar hipótesis falsables y (4) ser amplio en su alcance frente al proceso de políticas (Sabatier 2007, 10). A su vez, debe ser objeto de desarrollo conceptual y empírico en la comprensión teórica del proceso de política y finalmente, incorporar un conjunto de factores de la formulación de las políticas públicas, como valores, intereses, información, arreglos institucionales y variaciones en el ambiente socioeconómico. En este sentido, como marco analítico, el diseño incorpora un lenguaje meta teórico, unas teorías y modelos que convergen en el aporte al estudio de las políticas públicas.

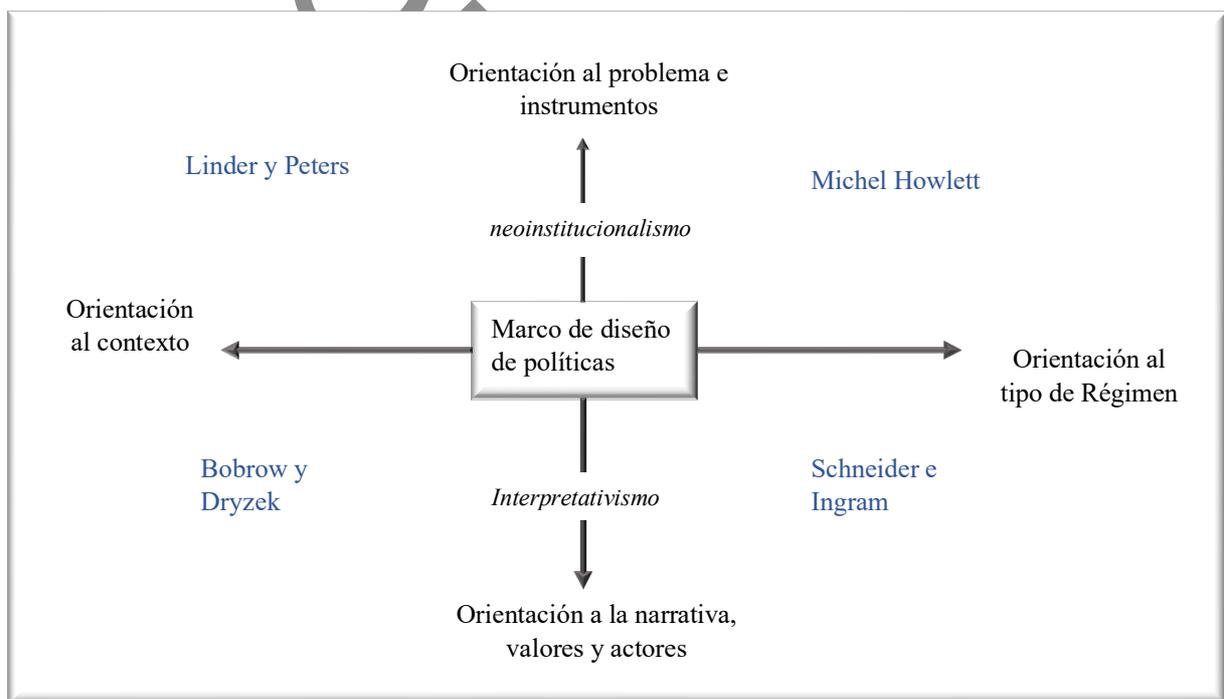
En principio, como una metateoría, incorpora elementos clave para entender el proceso de políticas de manera práctica y analítica: la causalidad, la evaluación y la instrumentación tienen como fin orientar la formulación de políticas hacia una comprensión de las “causas, evaluar los resultados y orientar las intervenciones” (Linder and Peters 1984, 241). En una crítica hacia los estudios aislados de quienes toman las decisiones (G. B. Peters 2019), la orientación hacia el diseño tiene como fin abrir la caja negra de la política pública (Schneider and Ingram 1997). Es así, como esta investigación asume al diseño como un marco analítico y se posiciona dentro de una de sus perspectivas de análisis.

## **1.2. El diseño de políticas: perspectivas y abordajes**

El diseño de políticas puede entenderse desde dos entradas epistemológicas. La primera se relaciona con concebir el diseño como un *enfoque* para el estudio del proceso de políticas. La segunda se asocia con el diseño como un *marco analítico* que incluye diferentes teorías, conceptos e hipótesis a partir de un modelo que busca explicar los resultados de política. Este acápite plantea una revisión sobre cuatro perspectivas analíticas agrupadas en dos enfoques: el neoinstitucionalista y el interpretativista, que orientan el debate sobre cuatro elementos clave del diseño, los problemas, el contexto, los instrumentos, y la narrativa o tipo de régimen. Estas perspectivas no implican como tal un marco analítico, sino más bien una construcción teórica del diseño y las partes que convergen en el proceso de políticas. Esta construcción se realiza con base a cuatro autores seminales del diseño de política (ver gráfica 1.1):

1. *Linder y Peters*, quienes en los años ochenta, construyen una primera perspectiva enfatizando en el contexto, el problema de política y los instrumentos para explicar un resultado de política.
2. *Bobrow y Dryzek*, también en la misma década, orientaron el debate del diseño hacia la narrativa y los valores.
3. *Schneider e Ingram*, a partir de los noventa, abordaron la idea de la población objetivo como una categoría clave del diseño de políticas.
4. *Michael Howlett*, en los años 2.000, desarrolló una propuesta que puede definirse como un marco analítico de diseño con una orientación instrumental que integra los diferentes elementos dentro del proceso de políticas.

Gráfico 1.0.1. Perspectivas analíticas en el diseño de políticas



*Fuente:* elaborado por la autora con base en (Linder and Peters 1988; Bobrow and Dryzek 1987; Schneider and Ingram 1988; Howlett 2011)

Retomando la orientación a las ciencias de política, propuesta por Lasswell, el diseño en sus inicios, dirigió su atención hacia el contexto como elemento esencial para la construcción de un marco de análisis. Dentro de este, se reconocen tanto los problemas derivados de procesos sociales como las condiciones políticas en las que, por ejemplo, se formula una política

pública. Esto forma parte de un sistema complejo (Dryzek 1983) y son aspectos a los cuales el diseño debe dar respuesta con relación a instrumentos, valores y procesos. El diseño de políticas ha experimentado un desarrollo que ha mostrado variabilidad desde los primeros estudios hasta los contemporáneos. Inicialmente, en la década de los ochenta, Linder y Peters presentaron el diseño como un marco para explicar el proceso de la política, en el cual confluyen diversas teorías que pueden surgir tanto del análisis de políticas como de otras disciplinas.

La hipótesis subyacente en esta orientación se centra en la concepción de los problemas y en cómo estos influyen en el proceso de diseño. En otras palabras, la caracterización del problema conduce a una mejor selección de instrumentos, de acuerdo con las capacidades del Estado para abordar objetivos específicos. Para estos autores, el diseño abarca más que una mera formulación de políticas, ya que incluye la selección de instrumentos, su implementación y evaluación (Linder and Peters 1990). Los instrumentos se definen entre aquellos de provisión directa, subsidio, impuesto, contrato, autoridad, regulación y exhortación. Además, dentro del diseño de política, la implementación, como proceso continuo, constituye el espacio en el que se aplican los instrumentos con el objetivo de incidir en un cambio de comportamiento. Sin embargo, en este proceso, el contexto ejerce una influencia significativa, ya que actúa como un marco explicativo de las condiciones, la dimensión del problema, el sistema político y los actores que intervienen (Linder and Peters 1988).

En esta misma década, surge un segundo enfoque propuesto por Bobrow and Dryzek (1987). Para estos autores, el diseño tiene como objetivo orientar el proceso de política a partir de marcos interpretativos, valores, problemas, contextos y evaluaciones, otorgando importancia a la diversidad de narrativas. En este sentido, el diseño no deja de ser un meta-marco en el cual es posible reflexionar con relación a los problemas sociales, comprender las luchas de poder y considerar aspectos reflexivos (Dryzek 1983). Aunque esta orientación carece de una modelación clara, su debate aporta en torno a la complejidad y ambigüedad del contexto, ya que el diseño se enfrenta a este complejo escenario de toma de decisiones, concibiendo más que como un espacio dentro de la política, un modo de emancipación que permite al decisor comprender las diferentes posturas de los actores que se movilizan en torno a un problema específico.

Por otra parte, estos autores consideran que los problemas derivados de contextos específicos son constructos sociales que varían de acuerdo con ciertas características o valores

individuales. Esto plantea como hipótesis que la pluralidad de valores funciona como limitante para la diversidad de objetivos, actores, toma de decisiones e instrumentos. En esta misma orientación, A. Schneider and Ingram (1988) hacen referencia al diseño como una construcción social, caracterizada por valores relevantes en la sociedad que inciden en su interacción con el Estado. En un escenario democrático, las políticas públicas se conciben como un mecanismo de dominación hacia un grupo objetivo, por lo que el diseño es considerado “una creación intencional, deliberada, compleja y variable” (A. Schneider and Ingram 1988, 71).

Para esta perspectiva, el diseño abre la caja negra de las políticas públicas, considerando su complejidad y sus dimensiones instrumentales, simbólicas, políticas, científicas y cognitivas. Más que proponer una modelización, este enfoque plantea una teoría de diseño para la democracia, compuesta por las estructuras de implementación, los *targets populations*, los objetivos y los problemas en un contexto específico en torno a reglas y supuestos (Schneider and Ingram 1997). En particular, los objetivos están ligados a la concepción del problema y, en conjunto, integran las construcciones sociales que incorporan valores y asignaciones propias de los actores para llegar a un consenso.

Por su parte, hacen énfasis en la implementación y su vínculo con la población objetivo. Pues esta fase permite vincular a los actores en múltiples niveles que participan de la toma de decisiones. Por lo tanto, se desarrolla en función de atributos como reglas y lógicas preestablecidas. La implementación permite, a su vez, la incorporación de los grupos objetivos en torno a su valoración positiva o negativa. En tanto, su inclusión, empoderamiento y reflexiones acerca de sus conocimientos posibilitan una definición clara de los problemas en los que convergen valores y lógicas sociales, así como la capacidad de anticipar de manera reflexiva los resultados de política. En cuanto a los instrumentos, esta perspectiva desarrolla años más tarde una visión a partir de los postulados de LasCoumes and Le Gales (2007). Concibiéndolos como herramientas que permiten construcciones sociales, diferenciándose por su grado de coerción.

La perspectiva más reciente en el debate de diseño es la propuesta por Michael Howlett en la década de los 2.000. Con el propósito de retomar un debate que había sido desplazado por discusiones sobre gobernanza o globalización (Howlett and Lejano 2013), este enfoque aborda aspectos particulares inherentes al diseño de políticas y se centra en explicarlo a partir de los instrumentos, su naturaleza y su clasificación en contextos específicos. La selección de instrumentos, por lo tanto, se encuentra restringida a la definición de los objetivos y el

contexto estructural y coyuntural en el que se realiza, además de los recursos con los que cuenta el gobierno. Esta visión racional, se asoció a los postulados iniciales del diseño cuyo objetivo fue mejorar los resultados de las políticas. En tanto, el diseño fue considerado tanto un “verbo como sustantivo” (May 1991). Esto significa que puede ser comprendido tanto como el proceso mismo, así como el resultado de la política pública. En consecuencia, el diseño se refiere a:

Una actividad llevada a cabo por una serie de agentes políticos con la esperanza de mejorar la elaboración de las políticas y sus resultados, mediante la anticipación precisa de las consecuencias de las medidas gubernamentales y la articulación de los cursos de acción específicos (Howlett and Lejano 2013, 358).

El diseño desde esta perspectiva, se caracteriza por buscar políticas más efectivas a partir de la aplicación del conocimiento, la experiencia y el razonamiento de los instrumentos de política. Además, de la forma en cómo adoptar cursos de acción para tener mayores probabilidades de lograr objetivos (Howlett and Lejano 2013, 22). Esto implica que el conocimiento de los actores para definir los objetivos, se asocia a los tipos de instrumentos disponibles que el gobierno tiene para alterar el comportamiento social que, a su vez, define los resultados de la política.

La tradición de diseño, en su posición seminal, presenta dos elementos claros que provienen de las ideas de Lasswell: el contexto y los instrumentos, retomados por la propuesta de Howlett. Entre los años 60 y 80, diversos estudios ya habían señalado la necesidad de explicar los fracasos de las políticas desde diversas disciplinas, lo que finalmente condujo a la categorización de los instrumentos seleccionados con relación al desempeño de las políticas. En el desarrollo de esta teoría Salamon (2002) incorporó los instrumentos como elementos explicativos ante preguntas que intentaban abordar cuestiones de eficiencia gubernamental o los factores que influyen en su elección. En tanto Howlett (2011) presenta una combinación particular entre instrumentos sustantivos y procedimentales.

Esta orientación del diseño hacia los instrumentos marcó una evolución analítica que tuvo un carácter prescriptivo y analítico. Por un lado, fundamentado en la idea seminal de las ciencias de política y por otro, se centró en los resultados y la efectividad del diseño de política, particularmente en lo que respecta a la selección de instrumentos (G. B. Peters et al. 2018; Howlett 2011). En el punto central, el diseño se caracterizó dentro de un contexto de complejidad del sistema social y la necesidad, por orientar de manera práctica el proceso de

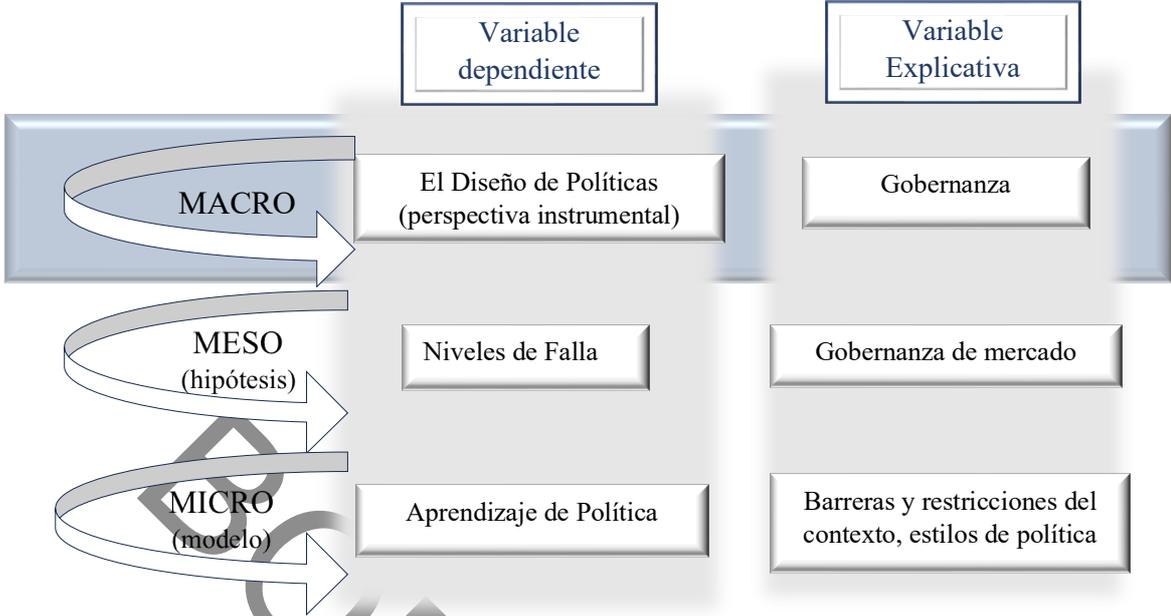
políticas (Colebatch 2018). En este sentido, es relevante describir al diseño desde la perspectiva instrumental, como el retorno de la distinción básica entre las corrientes sinóptica y anti sinóptica propias de las ciencias de política. Estas se enfocaron en definir soluciones y generar, en lugar de “tipos ideales de diseño”, configuraciones ideales para lograr un resultado deseado (Howlett and Lejano 2013; Peters and Rava 2017).

Previamente Linder and Peters (1988) sugirieron de manera implícita la diferenciación entre los diseños de política, considerados como configuraciones ideales para alcanzar objetivos, y el diseño de política como proceso mediante el cual se identifica la causalidad para lograr resultados deseados. En tanto, la perspectiva instrumental retoma este debate y a partir del modelo anidado introduce elementos analíticos del diseño. Sin embargo, la construcción actual, aborda la idea de mecanismos causales para comprender la relación entre elementos del diseño y resultados de política, con relación a un modo de gobernanza específico (Howlett 2019a). A partir de esta discusión, se define la perspectiva instrumental como marco analítico de esta investigación asociado al interés y enfoque en los instrumentos de política y se presenta un resumen sobre el recorrido del diseño.

### **1.3. El diseño de políticas en perspectiva instrumental (nivel macro)**

Esta investigación retoma la perspectiva instrumental de diseño para ser desarrollada a partir de un estudio de caso. La gráfica 1.2. plantea una construcción del marco analítico de diseño en tres niveles. El nivel macro considera un debate del diseño de políticas en el cual se aborda la relación de los modos de gobernanza con la selección de instrumentos y objetivos. Este primer debate abre el espacio para discutir en el capítulo 2, sobre los niveles meso que desarrolla la hipótesis de investigación y el nivel micro que plantea la propuesta de mecanismo causal de cara al estudio de caso.

Gráfico 1.0.2. Construcción del marco analítico de diseño de políticas



Fuente: elaborado por la autora con base en (Córdova 2018)

**1.3.1. La perspectiva instrumental y el debate de diseño**

Desde la perspectiva instrumental, el diseño de políticas se refiere a cómo se combinan los instrumentos de política en un esfuerzo por lograr los objetivos de las políticas (Howlett and Rayner 2013). Como marco analítico, aborda el proceso de la política en la búsqueda de generar mejores resultados con los escasos recursos de los que disponen los gobiernos, partiendo del supuesto que no existen diseños iguales ni mejores que otros. Esto ha implicado que el diseño, más allá de analizar la lógica entre los elementos de la política, incluya aspectos como el contexto y el problema para el logro de diseños inteligentes.

El diseño es una actividad difícil de llevar a cabo cuando está rodeado de falta de recursos, corrupción, burocracia ineficiente o actores motivados por valores contrarios a los objetivos públicos. Además, existe la presencia de actores con poder de veto que pueden bloquear soluciones de política (Howlett and Mukherjee 2018). Más aún, cuando el diseño está caracterizado por la necesidad de conocimiento por parte de los tomadores de decisiones. A esto se suma que constantemente los gobiernos deben enfrentarse a problemas complejos mediante el despliegue de instrumentos que deben acordarse entre múltiples actores, cada uno de ellos con sus ideas e intereses en juego. Por tanto, el conocimiento de los tomadores de decisiones dota de experiencia al Estado para el logro de los resultados esperados, basándose

en sus recursos y los ajustes de instrumentos que sean necesarios para los objetivos de la política (G. B. Peters et al. 2018).

No obstante, aún existe un vacío teórico en cuanto a cómo el conocimiento promueve una elección coherente de instrumentos y, a su vez, cómo esto conduce a resultados de política efectivos. Este interés por abordar este debate está asociado a la cuestión en que algunas políticas a pesar de contar con recursos y estar bien diseñadas, producen fallas (Nair and Howlett 2017). Las fallas se definen como el producto de las calibraciones entre instrumentos y objetivos; sin embargo, también están asociadas a visiones erróneas del problema, razones idiosincráticas o limitaciones constitucionales y normativas (Nair and Howlett 2017).

En este ámbito, el diseño de política puede promover soluciones a un problema de política basándose en la teoría o en ejemplos exitosos en la realidad. En otras palabras, se fundamenta en el conocimiento. A su vez, este conocimiento está influenciado por el entorno político en el que se desarrolla el proceso de política, ya que la literatura ha demostrado que los legados institucionales históricos, el sistema político y las capacidades pueden afectar el conocimiento sobre un problema de política pública, así como la combinación de instrumentos necesarios para alcanzar los objetivos (Howlett and Mukherjee 2014).

El diseño entonces se considera eficaz en la medida en que formula alternativas que permiten alcanzar los objetivos del gobierno, lo que implica asociar el diseño con la selección de instrumentos como medio para lograr este propósito. Esto requiere un esfuerzo organizado para generar los efectos deseados con la implementación de los instrumentos, así como el conocimiento previo necesario para obtener resultados de política satisfactorios o, en términos generales, lograr un diseño superior (Howlett and Mukherjee 2018). Por otro lado, la perspectiva de diseño, además de estudiar la selección de instrumentos, se ha centrado en analizar las combinaciones posibles para mejorar el diseño (Howlett 2018).

Los primeros debates sobre instrumentos se centraron en la selección de un número limitado de estos, lo que resultaba en un diseño más simple (Salamon 2002). Sin embargo, el debate se complejiza al considerar instrumentos más allá de su naturaleza. En términos generales, los debates vinculan de forma coherente los instrumentos de regulación con marcos normativos, mientras que las fallas en los instrumentos se hacían evidentes en los casos en que el uso de subsidios y regulación se abordaba de manera separada (Howlett and Mukherjee 2018). Es por esto que el diseño busca integrar de manera más efectiva las combinaciones de políticas y sus instrumentos, con el fin de organizarlos de manera eficaz para alcanzar los objetivos (G.

B. Peters 2005; Jordan, Wurzel, and Zito 2005) en conjunto con los niveles de gobernanza (Howlett, How, and del Rio 2015).

Esto complica el diseño, ya que la combinación de instrumentos requiere la participación de múltiples actores que forman parte del proceso de políticas. Las políticas con un diseño vertical, por lo tanto, necesitan de una coordinación administrativa entre los gobiernos y sus sectores, mientras que un diseño horizontal generalmente requiere de menor coordinación, dependiendo el subsistema de política (Howlett 2009b). Los diferentes niveles están acompañados de componentes clave en el diseño, como objetivos y medios, que requieren coincidir entre categorías de elementos de la política. El diseño sugiere, entonces, que para lograr el éxito se requiere coherencia entre los niveles de la política (metas, objetivos generales y específicos). También es necesario que las preferencias de implementación, los instrumentos y sus calibraciones sean coherentes, y que, dentro de los niveles y componentes, los objetivos e instrumentos sean congruentes (Howlett 2018a).

La propuesta para comprender una política anidada considera que los elementos de las políticas públicas requieren de múltiples niveles y componentes de la política. En tanto, se interrelacionan entre los niveles y órdenes para evidenciar una armonización en las deliberaciones sobre los objetivos y medios (Howlett 2009a). La tabla 1.1. muestra cómo la selección de instrumentos supone niveles de política, desde una adopción de fines o metas a un nivel más abstracto, como los paradigmas de sostenibilidad, la justicia social o el enfoque antropocéntrico (Córdova 2018). Esto se relaciona, a su vez, con objetivos menos abstractos que definen el alcance de la política, como reducir la delincuencia o ampliar la cobertura en educación, y con medidas específicas como la reducción de tipos específicos de delitos o un nivel educativo de primaria (Howlett 2018a).

Por otro lado, el diseño de políticas considera los medios para alcanzar los objetivos. El primer medio tiene que ver con las preferencias por el uso de formas organizativas, ya sea con el mercado, la sociedad o con otros gobiernos. Luego, a un nivel más concreto, se utilizan instrumentos o mecanismos específicos como la regulación, los subsidios, las empresas públicas o las campañas educativas para cambiar el comportamiento de la población objetivo (Howlett 2018a). Esto desencadena el nivel micro en la decisión de calibrar instrumentos para lograr los objetivos, como, por ejemplo, definir cuántos policías se requieren en un espacio determinado (Howlett 2009a).

Tabla 1.1. Componentes de la política pública involucrados en el diseño de políticas

| Componentes de la política        | Niveles de la Política   |   |   |
|-----------------------------------|--|---|---|
|                                   | <i>Nivel alto de abstracción</i>   | <i>Nivel de la política Operacionalización</i>  | <i>Medias Específicas</i>   |
| Fines y objetivos de la política  | <p><b>Resumen General</b></p> <p><b>Metas de la política</b></p> <p>La declaración más general a nivel macro de los objetivos y ambiciones del gobierno en un ámbito de política específica</p> <p><i>Ej. ¿Qué tipos generales de ideas rigen el desarrollo de la política?</i></p>  | <p><b>Operacionalizable</b></p> <p><b>Objetivos de Política</b></p> <p>Los ámbitos específicos a nivel meso que se espera que aborden las políticas para alcanzar sus objetivos</p> <p><i>Ej. ¿Qué pretende abordar formalmente la política?</i></p>                      | <p><b>Objetivos específicos de Política</b></p> <p>Los requerimientos específicos micro, necesarios en terreno para alcanzar los objetivos de política</p> <p><i>Ej. ¿Cuáles son los requisitos específicos de la política?</i></p>                   |
| Medios o instrumentos de política | <p><b>Política General</b></p> <p><b>Preferencias de Implementación</b></p> <p>Las preferencias a largo plazo del gobierno, en cuanto a los tipos de dispositivos organizativos que deben utilizarse para alcanzar los objetivos de política</p> <p><i>Ej. ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?</i></p> | <p><b>Operacionalizable</b></p> <p><b>Instrumentos de Política</b></p> <p>Los tipos específicos de instrumentos de gobierno que se utilizarán para abordar los objetivos a nivel de programa</p> <p><i>Ej. ¿Qué tipos específicos de instrumentos son utilizados?</i></p> | <p><b>Calibración de instrumentos</b></p> <p>La configuración específica de instrumentos de política requeridos para abordar los objetivos específicos.</p> <p><i>Ej. ¿Cuáles son las modalidades específicas de utilización del instrumento?</i></p> |

Fuente: (Howlett 2018a, 22)

En este sentido, la selección de un instrumento no sólo depende de criterios de eficiencia, sino que también se ve afectada por la presencia de actores, sus preferencias, el poder de veto, los grupos de interés o los niveles de gobierno (Howlett and Mukherjee 2018). Además, está influenciada por un marco normativo e ideológico que limita la elección. Lasswell, en su propuesta inicial, ya había abordado la selección de instrumentos a partir de lealtades a las

que están sujetos los individuos, lo que incide en la efectividad de los instrumentos. Por tanto, las ciencias de políticas invitaban a comprender los matices entre instrumentos para lograr una calibración por parte de los gobiernos (Lasswell 1970; 1942).

Desde la perspectiva instrumental, el despliegue de políticas requiere calibrar los objetivos y los medios para lograr coherencia, consistencia y congruencia entre estos (Howlett and Rayner 2007). La consistencia se refiere a la capacidad que múltiples instrumentos de políticas se refuerzan mutuamente sin socavarse. La coherencia está asociada con la capacidad que tienen múltiples objetivos de política para coexistir de manera lógica. La congruencia se refiere a la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera efectiva (Howlett and Rayner 2007).

Tabla 1.2. Tipología de nuevos arreglos de gobernanza (relaciones entre objetivos y medios)

| Objetivos de la política | Combinación de instrumentos |                      |
|--------------------------|-----------------------------|----------------------|
|                          | <i>Consistente</i>          | <i>Inconsistente</i> |
| <i>Coherente</i>         | Óptimo                      | Inefectivo           |
| <i>Incoherente</i>       | Mal Dirigido                | Fallido              |

Fuente: (Howlett and Rayner 2007)

La tabla 1.2. muestra cómo las calibraciones entre instrumentos y objetivos conducen a diseños óptimos. La coherencia, consistencia y congruencia requieren una correspondencia entre objetivos y medios (Cashore and Howlett 2007). Estos requieren de arreglos de gobernanza como un esfuerzo por dirigir los instrumentos hacia la optimización de las políticas (Córdova 2018). En este sentido, el diseño busca, a partir de los instrumentos disponibles, combinar los tipos de instrumentos con objetivos para lograr políticas efectivas.

A estas categorías se suman los grados de libertad y la bondad de ajuste de los instrumentos. Esto se relaciona con el hecho de que no todos los instrumentos son intrínsecamente complementarios (Howlett and Rayner 2013), ya que algunos pueden ser contradictorios respecto a los objetivos de la política. Además, algunas combinaciones de instrumentos pueden ser más virtuosas que otras en la medida que proporcionan arreglos que se refuerzan mutuamente. Esto implica que el diseño, al tratar de maximizar sus efectos y reducir sus consecuencias, desarrolle paquetes de políticas bajo la idea de la bondad de ajuste, lo que significa que los diseños tengan la capacidad de ajustarse al modo de gobernanza, los marcos institucionales y a la política.

Mientras que los grados de libertad tienen que ver con la facilidad o dificultad que tienen los tomadores de decisiones para alterar el statu quo. En los casos que los instrumentos de política o sus combinaciones sean fácilmente cambiantes, significa que los grados de libertad son ilimitados en el diseño. Sin embargo, en los casos en que los cambios institucionales sean complejos de llevar a cabo, los grados de libertad son bajos, algo que generalmente sucede en el diseño de política. Por ejemplo, cuando ya existe un diseño de política anterior, que presenta un agotamiento o sustitución de los instrumentos, los grados de libertad indicarían la dificultad para cambiarlos o combinarlos con otras políticas, lo que es un escenario común para los diseñadores de política que se enfrentan a marcos preexistentes (Howlett and Rayner 2013).

En general, los diseños de política están limitados por el contexto, ya que las trayectorias históricas pueden hacer que los elementos del diseño sean eficaces o no en relación con los objetivos propuestos. Este contexto, puede estar asociado al modo de gobernanza y verse afectado por el sistema político, las preferencias partidistas y electorales, la configuración legislativa o los hábitos de gobierno (Howlett and Mukherjee 2018). Esto ha llevado al análisis de los estilos de política, concebidos como patrones. Por ejemplo, los contextos institucionales inciden en un diseño de política, tanto en los objetivos como en los instrumentos. En estos casos, las decisiones están influenciadas por los aspectos contextuales que definen los diseños y resultados. La tabla 1.3, señala que la naturaleza de las limitaciones del gobierno puede afectar el proceso de la política, puesto que este requiere de una capacidad gubernamental como prerrequisito para la efectividad de las políticas, capacidad que puede verse influida por ideologías, politización, religión o, en general, valores que dominan estas capacidades (Howlett and Mukherjee 2018).

Tabla 1.3. Tipos de espacios de formulación de política: situando el proceso de diseño y el no-diseño

|   |                    | Nivel de conocimiento del gobierno y otras limitaciones   |   |
|---|--------------------|---|---|
|   |                    | Alto  | Bajo  |
| Intención de formulación por parte del gobierno | Más instrumental   | <b>Espacio para el diseño de políticas</b><br><br><i>Es posible una formulación relativamente libre a través del diseño</i> | <b>Pobre espacio en el diseño de políticas</b><br><br><i>Sólo es posible un diseño parcialmente informado o restringido</i> |
|   | Menos instrumental | <b>Espacio de no diseño de políticas</b>  | <b>Pobre espacio de no diseño de políticas</b>  |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | <i>Son posibles procesos de no diseño relativamente ilimitados</i> | Sólo es posible un no-diseño mal informado |
|--|--|--|--|

*Fuente:* (Howlett and Mukherjee 2018, 9)

Esto implica entonces, la necesidad de habilidades o capacidades de política para tener éxito en el diseño en el marco de una gobernanza específica. En tanto, el diseño requiere un conocimiento previo sobre los diferentes contextos y procesos en los que se desarrolla, así como las posibles calibraciones para lograr una efectividad en las políticas. En este sentido, el diseño se basa en el supuesto que se han completado ciertas tareas preparatorias (Mukherjee and Bali 2019), que tienen que ver con la definición del contexto y el problema de política. La selección de la gama de instrumentos para cumplir con los objetivos depende de si darán respuesta al problema por resolver. Por tanto, los instrumentos dependen de la naturaleza del problema. Por ejemplo, si el problema identifica asimetrías de información, el diseño deberá considerar instrumentos idóneos para ello.

Para el diseño de política la selección de instrumentos está vinculada a otros componentes o elementos que llevan o no a resultados superiores. El marco analítico integra las categorías sobre el contexto y el problema de política, discutidas por el enfoque de diseño de políticas. No obstante, el contexto agrega una complejidad al considerar los arreglos institucionales, actores con poder de veto, legados históricos y modos de gobernanza (Capano 2020), entendidos a partir de barreras o restricciones contextuales. Mientras que el problema de política retoma las discusiones sobre la comprensión de su naturaleza y sus posibles soluciones como una forma por incorporar el conocimiento como una categoría relevante por parte de los diseñadores de política.

### **1.3.2. El contexto como componente del diseño de políticas: modos de gobernanza y regímenes de políticas**

El diseño de políticas implica una serie de componentes que forman parte del proceso de la política. Sin embargo, también hay elementos que no son susceptibles al diseño (Howlett 2009a). Es decir, existen aspectos institucionales que son externos al proceso de diseño pero que tienen una incidencia en este. Para lograr un diseño superior, es necesario comprender la naturaleza de los objetivos y los medios disponibles, así como tener un conocimiento profundo sobre el modo de gobernanza, el régimen de políticas y, por ende, la calibración de los instrumentos (Howlett 2018a). La concepción general del diseño establece un nivel de

abstracción en el que las metas y las preferencias de implementación están vinculadas a la naturaleza de los actores políticos, sus ideas y normas institucionales que son relevantes en la toma de decisiones (Howlett and Ramesh 1998).

Esto implica que el contexto influye en la selección de instrumentos y en la definición de los objetivos de la política. Este nivel de abstracción varía de un contexto a otro, o más específicamente, de un modo de gobernanza a otro (Howlett 1991). En aquellos contextos con acuerdos de gobernanza duraderos, las preferencias respecto a ciertos instrumentos están explicadas por legados históricos y capacidades construidas. Mientras que, en otros contextos, los acuerdos de gobernanza pueden limitar el desarrollo y articulación del nivel de abstracción de la política (Howlett 2018a). La literatura ha identificado al menos cuatro arreglos o modos de gobernanza comunes a los estados democráticos liberales modernos que afectan tanto a políticas específicas como a la relación entre el Estado y los actores no estatales (Howlett 2018a).

Esto implica que las preferencias en la selección de instrumentos están asociadas a los modos de gobernanza que se reflejan en los instrumentos procedimentales de la política. En países con características similares, los estilos de política tienden a compartir componentes y decisiones en políticas específicas. Esto significa que un modo de gobernanza puede influir en las decisiones de los diseñadores en cuanto a la definición de objetivos, la calibración de instrumentos y las preferencias de implementación. No implica necesariamente que los modos de gobernanza conduzcan directamente a resultados óptimos de política, pero se considera como un factor que influye en las preferencias, tendencias o intereses de los actores al tomar decisiones.

Por ejemplo, un modo de gobernanza jerárquica incide en la configuración de instrumentos más legales, mientras que una gobernanza de mercado está asociada a instrumentos relacionados con los márgenes de beneficio o la viabilidad económica (Howlett 2018a). Esto también lleva a considerar las preferencias de implementación en cuanto al tipo de sistemas, lo que está acompañado de la prevalencia de sistemas económicos, configuraciones electorales o políticas, así como tradiciones colaborativas entre actores (ver tabla 1.4). Los modos de gobernanza, por lo tanto, están vinculados a estilos normativos de la política o modelos de mercado que afectan la gama de objetivos e instrumentos que un diseñador puede seleccionar para abordar un problema de política (Considine 2001).

Tabla 1.4. Contexto y componentes del diseño de políticas

| <b>Modo de Gobernanza</b>        | <b>Objetivo general de Gobernanza</b>  | <b>Preferencias de implementación</b>   |
|----------------------------------|--|---|
| <i>Gobernanza Legal</i>          | Legitimidad y cumplimiento mediante el fomento de la ley y el orden en las relaciones sociales   | <i>Sistema legal:</i> legislación, leyes, reglas y regulación                                     |
| <i>Gobernanza Corporativista</i> | Ritmos controlados y equilibrados de desarrollo socioeconómico mediante la gestión de los principales agentes sociales organizados     | <i>Sistema estatal:</i> planes y negociación macroeconómica                                       |
| <i>Gobernanza de mercado</i>     | Eficiencia y control de recursos y costes mediante el fomento de las pequeñas y medianas empresas y la competencia                     | <i>Sistema de mercado:</i> subastas, contratos, subvenciones e incentivos y sanciones fiscales    |
| <i>Gobernanza en red</i>         | Coaptación de la disidencia y auto-organización de los actores sociales mediante el fomento de la interacción y actividad organizativa | <i>Sistema de redes:</i> colaboración y actividad asociativa voluntaria y prestación de servicios |

Fuente: (Howlett 2018a, 23)

En general, los países bajo una democracia liberal se asocian a una gobernanza de mercado, en donde la provisión de bienes y servicios se lleva a cabo a través del uso de mecanismos de mercado (Salamon 2002). Por otro lado, los países caracterizados por sistemas en desarrollo tienden a mostrar preferencia por instrumentos estatales o modos de gobernanza corporativos. Además, los objetivos también se ven afectados por el modo de gobernanza y la naturaleza de los problemas. En un contexto de gobernanza de mercado, los instrumentos se orientan hacia la corrección de fallas de mercado o problemas de acción colectiva (ver tabla 1.5), especialmente cuando los actores privados no han logrado proporcionar de manera óptima los servicios, o en situaciones en las que se presenten fallas en la relación entre el sector privado y el sector estatal (Howlett 2009a).

Tabla 1.5. Ejemplos de fallas típicas de mercado y los instrumentos de corrección

| <b>Fallas de mercado</b>                                  | <b>Ejemplos de posibles mecanismos de política correctivos</b>  |
|---|---|
| <i>Información imperfecta y asimetrías de información</i> | Divulgación voluntaria u obligatoria, por ejemplo: etiquetado nutricional, divulgación de valores                                   |
| <i>Bienes públicos</i>                                    | Prestación estatal a través de organizaciones financiadas con impuestos, por ejemplo: servicios de parques, ejércitos, policía, etc |
| <i>Externalidades</i>                                     | Normativas estatales que “internalizan” los costes, como la eliminación de residuos, la instalación de depuradores, etc             |

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| <i>Monopolio natural</i>       | Propiedad estatal o regulación estricta de las condiciones de servicio, por ejemplo: compañías telefónicas y comisiones de servicios                        |
| <i>Competencia destructiva</i> | Regulación de la salud y la seguridad de los consumidores: juntas de compensación de los trabajadores, inspecciones obligatorias de salud y seguridad, etc. |
| <i>Tragedia de los comunes</i> | Propiedad o regulación estatal, por ejemplo: juntas de conservación de petróleo y gas, empresas estatales, regulación medioambiental                        |

Fuente: (Howlett 2009a)

Por otro lado, las fallas de gobernanza representan otro objetivo de las políticas gubernamentales, con la intención de corregir tanto las fallas de mercado como los problemas en las relaciones entre el gobierno y los actores no estatales. Esto se logra a través de la implementación de instrumentos de política que van desde la regulación hasta la corrección de las asimetrías de información o externalidades del mercado (ver tabla 1.6). Las fallas de gobernanza están vinculadas a limitaciones en la disponibilidad de información, barreras en la participación, legitimidad de los problemas o regulación por parte del Estado (G. B. Peters 2015b), y tienden a abordarse mediante instrumentos orientados a normativas, subvenciones, fondos o la creación de comités consultivos para fomentar la participación de otros actores.

Tabla 1.6. Fallas de gobernanza e instrumentos correctivos

| <b>Fallas de Gobernanza</b>                             | <b>Ejemplos de posibles mecanismos de política correctivos</b>   |
|---|--|
| <i>Problemas de acción colectiva</i>                    | Provisión de beneficios de participación, por ejemplo: beneficios fiscales por donaciones benéficas, afiliación a partidos políticos, etc                |
| <i>Propiedad gratuita</i>                               | Leyes de participación obligatoria, multas que alteran el cálculo coste-beneficio de los particulares  |
| <i>Información regulatoria y limitaciones de datos</i>  | Desarrollo de fuentes de datos alternativas estatales, de mercado y sin ánimo de lucro   |
| <i>Carácter normativo de la evaluación de riesgos</i>   | Inclusión de múltiples agentes en el establecimiento de evaluaciones de riesgo   |
| <i>Poder económico desigual de los grupos regulados</i> | Representación de todas las partes interesadas/objetivos en la toma de decisiones gubernamentales; ampliación de la financiación a los grupos de interés |
| <i>Barreras en la participación pública</i>             | Provisión de financiación estatal a foros participativos   |
| <i>Falta de aplicación efectiva</i>                     | Provisión de mayores recursos de personal y financieros  |
| <i>Problemas de legitimidad</i>                         | Utilización de instrumentos procedimentales como comités consultivos, participación pública y consultas a las partes interesadas                         |

Fuente: (Howlett 2009a)

Este debate ha considerado, por lo tanto, que los gobiernos democráticos liberales definen sus objetivos de política en función del contexto de gobernanza en el que se enmarca la política pública. En algunos casos, es necesario identificar las fallas de mercado o de gobernanza para desplegar mecanismos correctivos, mientras que en otros casos se requiere una selección más eficiente de los instrumentos. Sin embargo, en cuanto a las preferencias de implementación y objetivos de la política, la elección de ciertos instrumentos también se basa en la experiencia previa de los gobiernos en el diseño de una política. Esto da lugar a una combinación compleja de instrumentos (Howlett and Rayner 2007), pero proporciona la posibilidad de contar con una gama de herramientas útiles para su aplicación por parte de los gobiernos.

Eso significa que, de acuerdo con el modo de gobernanza, las fallas de mercado a las que un gobierno se enfrente pueden llevar a considerar la aplicación de instrumentos más familiares, lo que conduce a la definición de estilos de política particulares en función del diseño institucional de un país. Además, las preferencias de los gobiernos por la asignación de ciertos recursos (como nodalidad, autoridad, tesoro u organización) determinan el tipo de instrumento que se elige para lograr un objetivo de política (Hood 1986; Howlett 2018a). Esto está relacionado con la configuración de los tipos de recursos y el uso de instrumentos procedimentales o sustantivos para cada objetivo de política. La tabla 1.7 muestra ejemplos de instrumentos junto con el tipo de recursos en los que un gobierno se enfoca según el modo de gobernanza que se priorice.

Tabla 1.7. Taxonomía de instrumentos de política sustantivos y procedimentales para los principales recursos de gobierno empleados

|                   | Información           | Recursos de gobierno-autoridad | Tesoro                            | Organización                     |
|-------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|
| <i>Sustantivo</i> | Consejo               | Licencias                      | Subvenciones                      | Burocracias                      |
|                   | Formación             | Tarifas de usuario             | Subsidios                         | Empresas Públicas                |
|                   | Informes              | Reglamento                     | Préstamos                         |                                  |
|                   | Educación             | Autorregulación                | Gastos fiscales                   |                                  |
|                   | Publicidad            | Vales                          | Financiación de programas         |                                  |
|                   | Encuesta              | cuotas                         |                                   |                                  |
|                   | Información-supresión | Grupo consultivo<br>Creación   | Grupos de interés<br>Financiación | Administrativo<br>Reorganización |

|                      |                         |   |  |                                     |
|----------------------|-------------------------|---|--|-------------------------------------|
| <i>Procedimental</i> | Difusión de información | Prohibición de grupos de interés o partidos<br>Denegación de acceso | Financiación de campañas<br>Denegación de financiación | Retraso administrativo y ofuscación |
|----------------------|-------------------------|---|--|-------------------------------------|

*Fuente:* (Howlett 2018a)

En este caso, la preferencia de aplicación combina instrumentos procedimentales alineados con el modo de gobernanza, junto con instrumentos sustantivos que varían según los recursos principales de los que disponga el Estado para la toma de decisiones. Por último, la calibración de los instrumentos dependerá tanto de la lógica del régimen y el modo de gobernanza (Linder and Peters 1993) como de la experiencia de los gobiernos y la población objetivo al que se dirigen.

A nivel macro, este acápite presentó la relación entre un modo de gobernanza y el diseño de política, abordado en su totalidad como una hipótesis que postula una relación causal en lo que respecta a la selección de instrumentos y despliegue de los objetivos de la política pública. El capítulo 2 desarrolla el nivel meso, el cual desagrega el debate a partir de un marco analítico de diseño bajo una lógica mecanicista, en el que se abordan los elementos parte del proceso de política, para finalmente presentar la propuesta de cadena causal asociada al caso de estudio de esta tesis.

### **A modo de cierre**

Este capítulo ha realizado una revisión disciplinar de las políticas públicas, presentando un recorrido desde las ciencias de política hasta el diseño. Esto implicó reconsiderar, a partir de la propuesta seminal de Lasswell, la visión empírica y analítica en el proceso de políticas, así como también considerar a las políticas como variables dependientes explicadas por factores como los modos de gobernanza o los arreglos políticos. La importancia de abordar este debate desde las ciencias de política está asociada a la diferenciación analítica de dos enfoques de políticas. El primero es el análisis de política como enfoque predominante, desarrollado bajo una corriente anti-sinóptica, sobre el cual se construyeron marcos analíticos ampliamente aplicados, como el marco de equilibrio interrumpido, corrientes múltiples, análisis de desarrollo institucional o el de coaliciones promotoras.

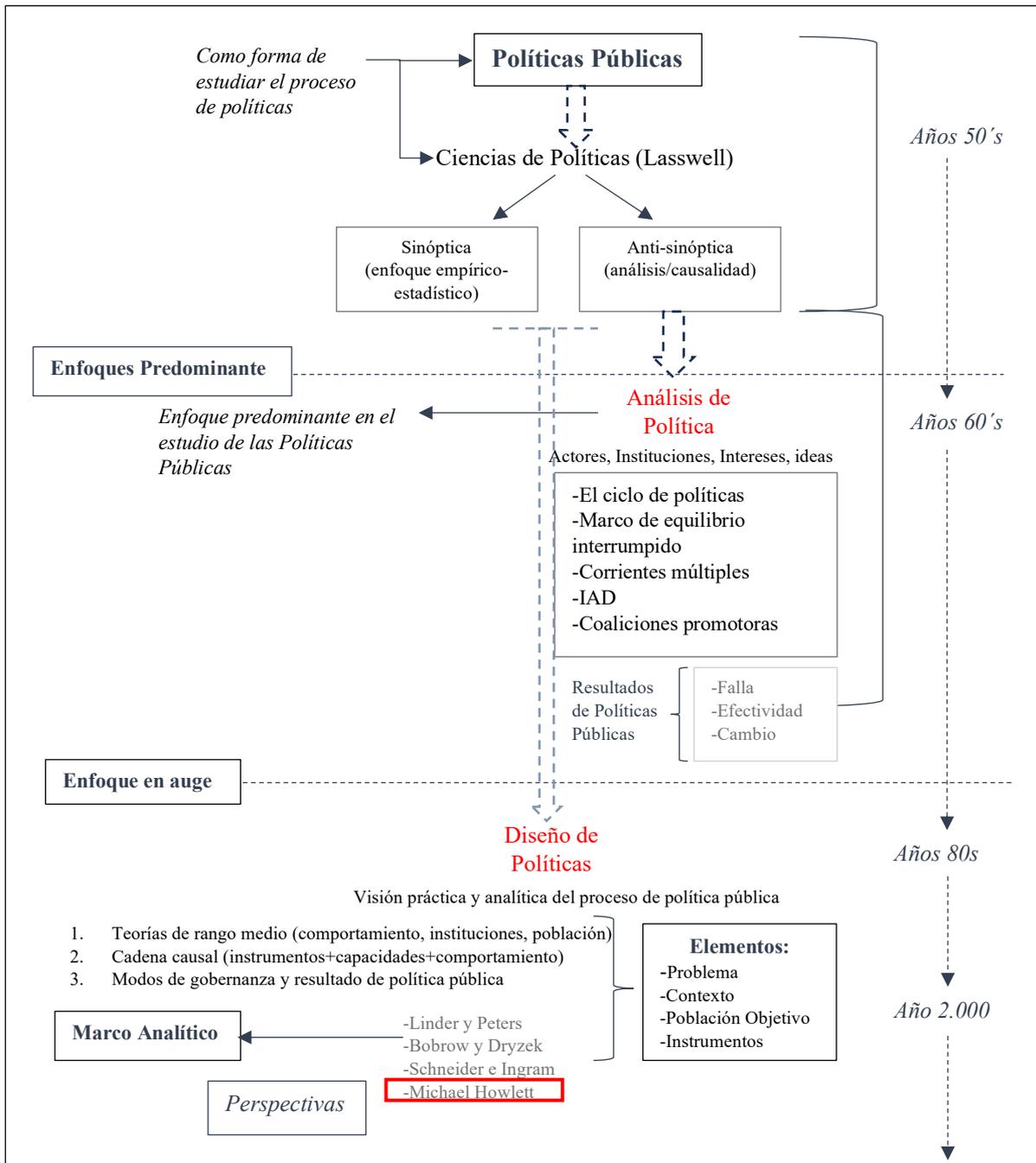
El segundo enfoque se concibe como una propuesta desarrollada en los ochenta de la mano de Linder y Peters, en el cual se propone recuperar la visión empírica (corriente sinóptica) y analítica (propuesta anti-sinóptica) propuesta en las ciencias de política. El diseño plantea cuatro perspectivas clave en torno a autores seminales que desarrollaron elementos relevantes

dentro del diseño de políticas como el problema, el contexto, la población objetivo y los instrumentos de política. Como marco analítico busca comprender las relaciones causales entre una variable explicativa y un resultado de política. Además, se desarrolla a nivel macro el debate de diseño desde la perspectiva instrumental, enfocada al estudio de las políticas, pero también en la necesidad de anticiparse a los resultados dentro de la toma de decisiones.

La gráfica 1.3 presenta un resumen del debate temporal sobre el diseño de políticas como enfoque y como marco analítico. Como conclusión del capítulo, el diseño se planteó como una alternativa al análisis de política predominante en los estudios de las políticas públicas. Esto no implica una separación teórica de los marcos analíticos del enfoque del análisis, sino más bien busca retomar y complementar el estudio del proceso de políticas, considerando elementos clave como el contexto, el problema, los instrumentos y la población objetivo. Se postularon cuatro perspectivas de diseño a partir de dos enfoques: el neoinstitucionalista y el interpretativista, que abordan la perspectiva sobre el problema, los instrumentos, la narrativa y la población objetivo.

A partir de este debate, se plantea la perspectiva instrumental propuesta por Michael Howlett como un marco analítico, considerando que integra los cuatro puntos que señala Sabatier (2007). En estos se define: 1) *la interconexión entre sus partes*, planteando la relación causal entre los elementos de política, 2) *la capacidad de generar conocimientos teóricos*, a partir de la aplicación metodológica de la cadena causal, 3) *hipótesis falsables*, que tiene que ver con la relación entre gobernanza y resultado de política y 4) *ser amplio en su alcance frente al proceso de políticas*, ya que considera tanto las fases como los elementos relevantes en el proceso de política. El segundo capítulo, aborda el debate del diseño de políticas como marco analítico desarrollando los elementos que se vinculan entre sí, como instrumentos, capacidades, comportamientos de actores y resultados de política a nivel meso y el mecanismo causal a desarrollar en la tesis, que se consolida como el nivel micro de la investigación.

Gráfico 1.0.3. Abordaje disciplinar de las políticas públicas

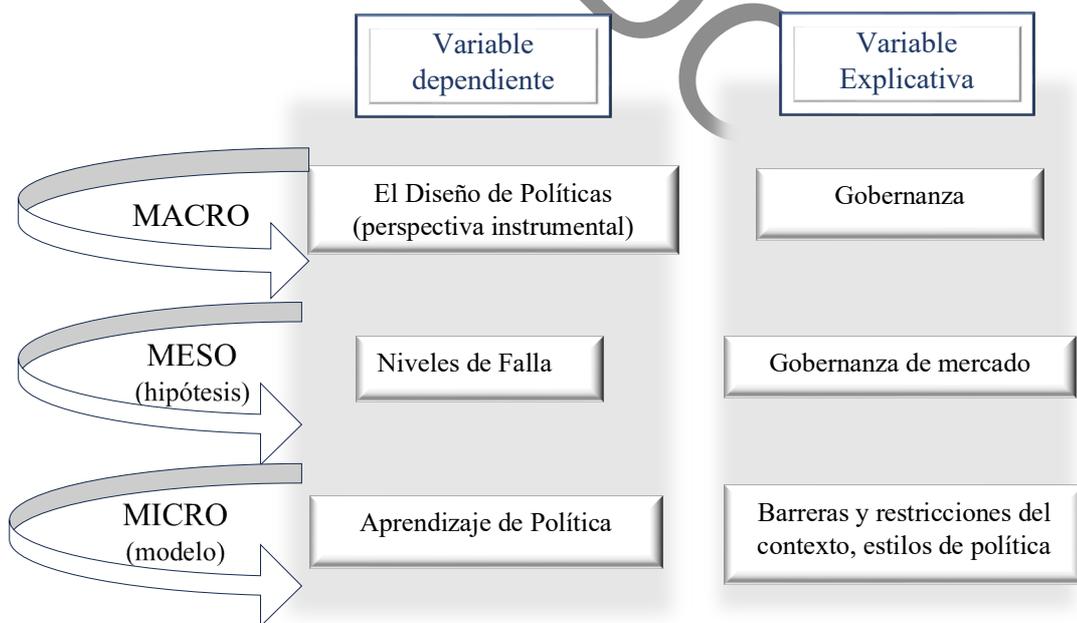


Fuente: elaborado por la autora

## Capítulo 2. El diseño de políticas como marco analítico: construcción causal desde la perspectiva instrumental

A partir de las cuatro perspectivas de diseño definidas en el capítulo anterior, esta investigación retoma al diseño de políticas como marco analítico desde la propuesta instrumental propuesta por Michael Howlett. Esta se fundamenta en un enfoque neo institucional, donde el rol de las instituciones se enmarca tanto en legados históricos, capacidades de política y valores de los diseñadores, para afectar el proceso de formulación. Esto otorga un carácter causal a la combinación de múltiples elementos cuyo fin es alcanzar los objetivos propuestos. Basándose en esto, la propuesta teórica y metodológica de esta tesis considera el proceso causal del diseño de políticas, en el cual se combinan instrumentos, recursos y capacidades de manera secuencial. Este proceso se explica mediante un modo de gobernanza específico que incide tanto en la movilización de recursos, como en las capacidades a nivel individual, organizativo y sistémico. De manera conjunta, esto explica un resultado de política efectivo cuando el despliegue es coherente, consistente y congruente (Howlett and Rayner 2007). Mientras que una alteración a los elementos explica la falla o cambio en un resultado (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018c). Este capítulo plantea un debate teórico y metodológico en torno al diseño de políticas en tres dimensiones (ver gráfico 2.1).

Gráfico 2.0.1. Construcción del marco analítico de diseño de políticas



*Fuente:* elaborado por la autora con base en (Córdova 2018)

En el nivel macro, dentro del capítulo 1 se realizó una discusión sobre el diseño de políticas a partir de la propuesta instrumental de Howlett (2011). Se fundamentó la entrada analítica de esta perspectiva y se detallaron los elementos que componen el diseño, explicado a partir de los modos de gobernanza. En este capítulo se aborda el debate a nivel meso, donde se desagregan los componentes del diseño con el fin de explicar el resultado de políticas; es decir, se comprende la relación entre contexto, problema de política, instrumentos y capacidades (Peters et al. 2018; Bali, Capano, and Ramesh 2019; Howlett and Mukherjee 2018). Finalmente el nivel micro se enfoca en la propuesta metodológica de la tesis que plantea el desarrollo de un mecanismo causal en dos órdenes. Esto significa que se busca explicar el resultado de política y sus niveles de falla (McConnell 2010a; Howlett 2012) a partir de dos momentos clave dentro del proceso de la política.

Este capítulo busca responder a una pregunta teórica general que plantea ¿De qué manera los procesos de aprendizaje inciden en la mejora del resultado de la política pública? Para abordar esta cuestión, esta tesis propone, a partir de la propuesta mecanicista de diseño de Capano and Howlett (2021), una cadena causal que retoma al aprendizaje como un factor interviniente que explica cómo una política puede pasar de un nivel de falla mayor a uno menor, mediante las calibraciones de instrumentos y ajustes en las capacidades de política. La cadena causal propuesta se desarrolla a partir de un caso de estudio que analiza la política de transporte público de Santiago de Chile y cuya hipótesis plantea que en un contexto de gobernanza de mercado poco regulado se genera una falla mayor, mientras que generalmente en un marco de institucionalidad fuerte, esta falla se dirige hacia un aprendizaje de política que lleva a calibrar los instrumentos y las capacidades hacia un diseño coherente, congruente y consistente que resulta en una falla menor de la política pública.

### **2.1. El marco analítico de diseño en lógica causal: componentes, proceso y resultados (nivel meso)**

Desde los estudios seminales del diseño de políticas y aproximadamente una década después, ha cobrado fuerza la propuesta de Howlett (2011), conocida como la perspectiva instrumental. Esta incorpora el debate sobre la gobernanza como parte del proceso de políticas y se enfoca en definir su incidencia en los resultados de políticas. El diseño, por lo tanto, se define como un proceso en el que convergen dos dimensiones: una dimensión procedimental que busca explicar los modos de gobernanza presentes y una dimensión sustantiva que incluye la provisión directa por parte del Estado. Esto se combina con los recursos disponibles que tiene

el gobierno (Hood 1986) con el objetivo de lograr una coherencia, consistencia y congruencia en la búsqueda de diseños de políticas superiores (Howlett and Lejano 2013).

Los modos de gobernanza se definen como una variable explicativa a nivel macro, seguida por un nivel meso orientado a la implementación de objetivos y un nivel micro que analiza la relación entre objetivos y medios (Howlett 2009a). Inicialmente, esta perspectiva se centró en desarrollar un modelo anidado bajo estos niveles, pero en los últimos años se ha consolidado a partir de una lógica causal que integra más elementos del proceso de política. Estos elementos incluyen los valores de los actores, el contexto, el problema y el comportamiento de la población objetivo, todos ellos influenciados por el modo de gobernanza al cual el diseño debe ajustarse.

A partir de una lógica causal, el marco de diseño busca, desde una visión analítica, abrir la caja negra de las políticas, mientras que, desde una visión prescriptiva, busca lograr un diseño efectivo. El marco analítico está estrechamente relacionado con la comprensión de la selección de los mejores instrumentos para influir en el comportamiento de los receptores y alcanzar los objetivos de política. Además, la lógica mecanicista del diseño se enfoca en mejorar la toma de decisiones y en el estudio de los componentes instrumentales que conducen a un resultado deseado.

El marco analítico se basa en una visión mecanicista en dos órdenes: el primer orden (individual, grupo y subsistema) articula los nodos y enlaces del proceso de políticas públicas en cuatro vínculos: 1) la relación entre la selección de instrumentos y los recursos de gobierno para implementarlos (activadores), 2) la relación entre activadores y mecanismos de primer orden, 3) la relación entre mecanismos y cambio de comportamiento, y 4) la relación entre el cambio de comportamiento y resultados, que a su vez se ve limitada por las barreras del contexto, los modos de gobernanza, los estilos de política y la definición de un problema de política. El segundo orden implica un desarrollo basado en los resultados producto del primer orden, que incluye, entre otras cosas, una calibración de los instrumentos mediante la activación de procesos de retroalimentación (Capano and Howlett 2019).

### **2.1.1. Mecanismos causales en el diseño de políticas**

El diseño de políticas tiene como fin el resultado de políticas efectivas. En este sentido, el proceso sobre el cual se diseña se convierte en un elemento clave para comprender y mapear la selección de instrumentos en relación con los objetivos. Esto forma parte de “un esfuerzo

consciente y deliberado por definirlos y rastrear instrumentalmente las herramientas de política que esperan alcanzar los objetivos” (Howlett 2019a, 3). Este enfoque de diseño, vinculado a la identificación de instrumentos, se deriva de la propuesta seminal que desde la década de los ochenta ha orientado la definición de herramientas que influyen las acciones del gobierno, la economía y la sociedad (Linder and Peters 1993).

Esta perspectiva, centrada en el análisis de instrumentos (Howlett 2011), se enfoca en los recursos disponibles con los que cuenta el gobierno para implementar una política pública. Estos recursos se agrupan en: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (Hood 1986). A su vez, estos están clasificados en aquellos destinados a proveer bienes y servicios (sustantivos), siguiendo la noción inicial de Christopher Hood, y se añade una dimensión procedimental en el cual los instrumentos garantizan las acciones del gobierno (instrumentos de gobernanza), afectando directamente a los actores. Esto implica una aproximación más directa a lo que implican los procesos de gobernanza dentro del diseño de políticas.

Bajo una lógica instrumental, el diseño de políticas requiere tanto la selección adecuada de instrumentos para afectar el comportamiento de la población, como la disponibilidad de recursos y herramientas que, en conjunto, aseguren la efectividad de las políticas. Esta causalidad propuesta busca explicar lo que sucede desde la implementación de un instrumento hasta el resultado final de la política, respondiendo a las preguntas sobre “¿Cómo se puede organizar la caja de herramientas de políticas disponibles para los responsables de políticas de una manera efectiva e implementable para lograr los cambios de comportamiento deseados?” (Capano and Howlett 2019, 2).

Los nodos que forman parte de la cadena causal pueden verse afectados por barreras de contexto, como los estilos de política o de gobernanza, las instituciones y la manera en cómo se concibe el problema. Sin embargo, la selección de unos instrumentos en lugar de otros también está limitada por el conocimiento previo que se tenga del comportamiento real y futuro de los destinatarios, lo cual incide directamente en la implementación de las herramientas de gobierno y en la efectividad del diseño.

En este sentido, delimitar una perspectiva mecanicista de causalidad para el diseño de políticas implica considerar dos dimensiones presentes en el proceso. La dimensión política hace referencia a una concepción institucional del contexto en el cual se toman decisiones sobre las políticas públicas, mientras que la dimensión más técnica se enfoca en las capacidades de los formuladores, las cuales dependen del conocimiento previo tanto de las

herramientas de política como del impacto que pueden lograr en la población objetivo (Capano and Woo 2018).

Este marco mecanicista comprende al diseño a través del estudio de tipos de procesos que se activan para lograr los resultados propuestos, involucrando diferentes tipos de órdenes de mecanismos. En el caso de la formulación de políticas, la perspectiva instrumental se basa en una secuencia mecanicista a nivel de relaciones estructurales o subsistemas a nivel individual o de grupo, con tres componentes: activadores, mecanismos de primer orden y mecanismos de segundo orden (Capano, Howlett, and Ramesh 2019). Los activadores se definen como eventos o acciones que desencadenan los mecanismos, generando fuerzas causales que activan “mecanismos de primer y segundo orden a través de los cuales se altera el comportamiento de individuos, grupos y subsistemas para lograr un resultado específico” (Capano and Howlett 2019, 6).

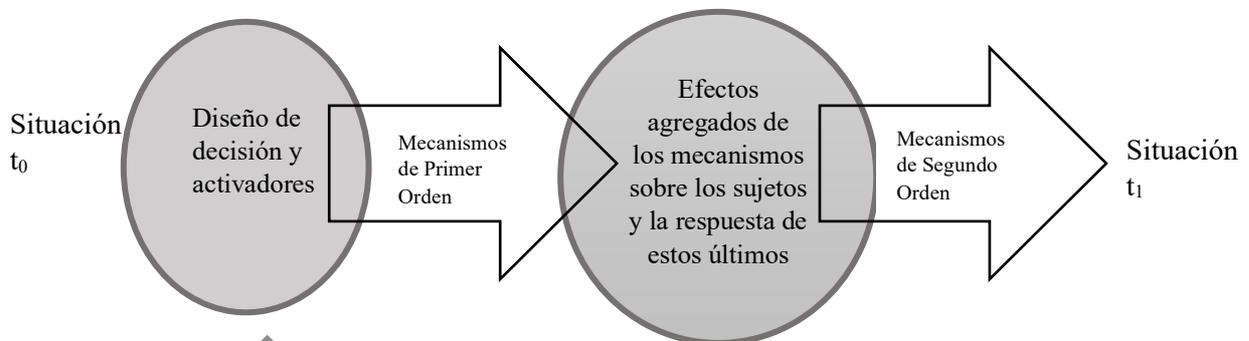
En el diseño de políticas, los activadores son instrumentos de política mediante los cuales los tomadores de decisiones configuran objetivos que impactan en la realidad que desean cambiar o mantener. Por lo tanto, son fáciles de calibrar y ajustar de acuerdo con los objetivos propuestos por el gobierno. Los activadores no excluyen de entrada eventos contextuales ni el papel de emprendedores de política que podrían permitir la activación del proceso mecanicista. Sin embargo, se centran en la toma de decisiones de los formuladores de política en función de la selección de instrumentos, que dependen del contexto en el que se diseñan.

Desde el enfoque de diseño, los activadores posibilitan el estudio sobre la elección de los instrumentos, junto con su capacidad de operación. Esto permite distinguir entre la adopción de instrumentos y las estrategias de intervención que inciden en la activación de mecanismos. Por lo tanto, el conocimiento de los tipos de mecanismos a activar y de los prerrequisitos para su activación resulta indispensable en el diseño, con el fin de abordar el comportamiento de los objetivos en relación con el resultado esperado.

Los mecanismos de primer orden se enfocan en la afectación directa del comportamiento individual y de grupos que buscan un cambio. Por lo general, se definen a partir de las tendencias del comportamiento esperado de los actores que conscientemente guían sus acciones para lograr los resultados deseados. En contraste, los mecanismos de segundo orden se activan en agregación con los de primer orden con el propósito de transformar una situación inicial o el contexto de la formulación. Generalmente, están asociados a procesos de

difusión y aprendizaje o funcionan como mecanismos contracausales; lo que significa que pueden impedir el logro de los resultados esperados (ver gráfico 2.2).

Gráfico 2.0.2. Proceso mecanicista desde la perspectiva de diseño



Fuente: (Capano and Howlett 2019, 6)

A partir de una situación inicial  $t_0$ , las decisiones de diseño y selección de instrumentos desencadenan la fuerza causal que activa los mecanismos de primer orden. Estos, a su vez, logran incidir en el comportamiento de individuos y grupos para obtener los resultados esperados. En algunos casos, estos mecanismos pueden ir acompañados de mecanismos de segundo orden que contribuyen a cambiar la situación inicial por una nueva en  $t_1$ , generalmente definida por procesos de aprendizaje y difusión de políticas.

### **2.1.1.1. Mecanismos de primer orden**

En la literatura académica, los mecanismos de primer orden han sido denominados como “micro-meso-macro” “situacional” o de “acción forzada” (Hedström and Swedberg 1998). Sin embargo, la distinción entre micro y macro no es lo suficientemente clara para lograr describir un mecanismo ni para explicar cómo afecta y cómo incide en el comportamiento. La discusión propuesta desde la perspectiva instrumental radica principalmente en la definición de tres tipos de mecanismos: 1) los situacionales, son aquellos capaces de limitar las acciones de los individuos, 2) los de formación de acciones conectan el comportamiento individual con sus acciones y 3) los transformacionales (a nivel meso), que generan resultados intencionales y no intencionales, lo que permite una retroalimentación y da comienzo a mecanismos de primer y segundo orden (Capano and Howlett 2021).

Los mecanismos de primer orden, se definen como “aquellas herramientas de aplicación de recursos estatales en orden para afectar el comportamiento individual, grupos y estructuras y pueden ser aplicados de manera específica en orden para lograr un resultado

específico”(Capano and Howlett 2019, 6). Dentro de las políticas públicas, se pueden identificar mecanismos a nivel individual, grupal y de sistema o subsistema. Estos mecanismos a menudo interactúan entre sí. En principio, los mecanismos de comportamiento individual y grupal se enfocan en lo que se conoce como “sistema 1”, que se refiere a aquellos destinados a afectar en el comportamiento a través de la racionalidad en la toma de decisiones (Howlett 2019b). En este caso, se basan en la evaluación realizada por individuos y grupos de los costos y beneficios de tomar una decisión, siendo esencial la maximización de sus beneficios. Por otro lado, el “sistema 2” se asocia más a motivaciones menos racionales.

En el ámbito de las políticas, los mecanismos de primer orden existen a nivel individual, por lo que se espera que acciones como la provisión de subsidios cambien el comportamiento del ahorro individual. En el nivel grupal, por ejemplo, la provisión de créditos fiscales para donaciones caritativas afecta la membresía y el comportamiento del grupo. En el nivel de sistema o subsistema, agrega o elimina nuevos actores e ideas, o refuerza los existentes a través de actividades tales como crear comités y comisiones asesoras de políticas autorizadas, proporcionar acceso a información y a otro tipo de herramientas, para afectar la estructura y comportamiento del sistema (Capano and Howlett 2019, 6).

Los mecanismos individuales, que forman parte del “sistema 1”, son activados por instrumentos de política que tienen como objetivo provocar un cambio en el comportamiento humano, como la codicia, temor, aversión al riesgo, lógica del cálculo y la idoneidad. Los instrumentos utilizados dentro de mecanismos individuales son principalmente sustantivos, que están asociados a incentivos y desincentivos económicos, subsidios, o regímenes regulatorios, por ejemplo, aquellos orientados a prohibir o limitar el consumo de cigarrillos a través de campañas informativas, normativas o leyes. Estos instrumentos abarcan recursos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización.

La selección de un instrumento sobre otro depende, además, de la disponibilidad de recursos por parte del gobierno. Esto significa que la utilización de ciertas herramientas está condicionada por los recursos con los que se cuenta. Por otro lado, desde la perspectiva de la demanda, los instrumentos se definen en función de su capacidad para desencadenar o apalancar una característica específica de los objetivos propuestos por la política. Sin embargo, la efectividad de estos instrumentos también depende de los receptores de los objetivos de la política. Es decir, se requiere el cumplimiento de ciertos prerequisites en el comportamiento para causar efectos esperados (ver tabla 2.1).

Tabla 2.1. Prerrequisitos en el comportamiento para la efectividad de los recursos

| <i>Tipo de Instrumentos</i> | <i>Recursos de política aplicados</i> | <i>Prerrequisitos de comportamiento objetivo</i>   |
|-----------------------------|---------------------------------------|--|
| Nodalidad                   | Información                           | <b>Credibilidad/confianza:</b> voluntad de creer y actuar sobre la información proporcionada por el gobierno   |
| Autoridad                   | Poder coercitivo/fuerza               | <b>Legitimidad:</b> voluntad a ser manipulado por penas y proscipciones aplicadas por el gobierno              |
| Tesoro                      | Financiamiento                        | <b>Codicia:</b> voluntad de ser manipulado por ganancias/pérdidas impuestas por el gobierno                    |
| Organización                | Organización                          | <b>Competencia:</b> voluntad de recibir bienes y servicios desde el gobierno y celebrar acuerdos de asociación |

*Fuente:* (Howlett 2019b, 47)

Ante la activación de mecanismos de primer orden en un nivel individual o grupal, el uso de instrumentos de nodalidad implica la aplicación de recursos de información. Sin embargo, para que estos sean efectivos, es necesario contar tanto con la disponibilidad de conocimiento como con la credibilidad por parte del receptor. En cuanto a los instrumentos de autoridad, su eficacia dependerá en gran medida de la legitimidad que mantenga el gobierno, mientras que los instrumentos de tesoro estarán más vinculados a la necesidad financiera del receptor. Por lo tanto, la consideración de prerrequisitos en la selección de instrumentos también incide en su calibración durante el proceso de diseño.

Un último conjunto de mecanismos de primer orden se refiere a aquellos mecanismos estructurales que afectan el subsistema de política. En este caso, su activación se produce a través de la implementación de instrumentos procedimentales que inciden directamente en la manera en que individuos y grupos interactúan para afectar los resultados de la política (Capano and Howlett 2019). Estos actores tienen la capacidad de bloquear o limitar la entrada de nuevos actores, moldear la naturaleza de las ideas dentro de un subsistema, manipular los nodos y enlaces, y ejercer influencia sobre la voluntad de actores políticos, operando en forma de redes de política. En un escenario particular, los objetivos de una política pública podrían cambiar a medida que se incorporen nuevos actores en el diseño, lo que alteraría el sistema o subsistema de política.

Dentro de cada instrumento, las redes operan con tipos específicos de efectos interactivos sobre la política pública, lo que a menudo implica la reestructuración interna del gobierno y efectos interactivos en la información de la política, así como la adopción de acuerdos más o menos operativos. Estos “mecanismos red” afectan a los nodos y enlaces presentes en una red

de política, lo que conduce a una reconfiguración o apertura a nuevos actores con la capacidad de alterar los objetivos de política y promover un cambio (Howlett 2019c). El subsector se establece en función del tipo de régimen de política, la definición del problema, los actores y las instituciones, y resulta de un subconjunto del sistema político, económico y social (Howlett 2019b). Por lo tanto, se convierte en una unidad útil para el estudio del proceso de diseño de políticas, ya que presenta una variedad de actores, organizaciones, problemas y dominios (P. A. Sabatier 2007).

La concepción de los mecanismos de primer orden como aquellos que operan en forma de red permite un análisis de las capacidades de los instrumentos para influir en la activación de estos mecanismos y en el cambio de comportamiento, ya sea a nivel individual o de grupo. Desde esta perspectiva, se comprenden estos mecanismos en función de los prerrequisitos de comportamiento de grupo, como la armonía normativa, el prestigio, la búsqueda de rentas, y otras motivaciones (Howlett 2019a).

Estos mecanismos de primer orden se distinguen de los segundos en la medida en que afectan directamente a los actores de política en función de los nodos y enlaces que se agregan al subsistema. Su variación estará definida por las decisiones de los formuladores y las intervenciones resultantes de políticas gubernamentales frente a la introducción de nuevos actores e ideas de política. Estos elementos inciden en la selección de instrumentos, ya sean más sustantivos o procedimentales, destinados a modificar la estructura dentro del subsistema de política. En este contexto, la lógica mecanicista propone la presencia causal de activadores y mecanismos clave para moldear el comportamiento de la red de políticas (en la dimensión procedimental) y cambiar el comportamiento de los actores individuales (en la dimensión sustantiva).

### ***2.1.1.2. Mecanismos de segundo orden***

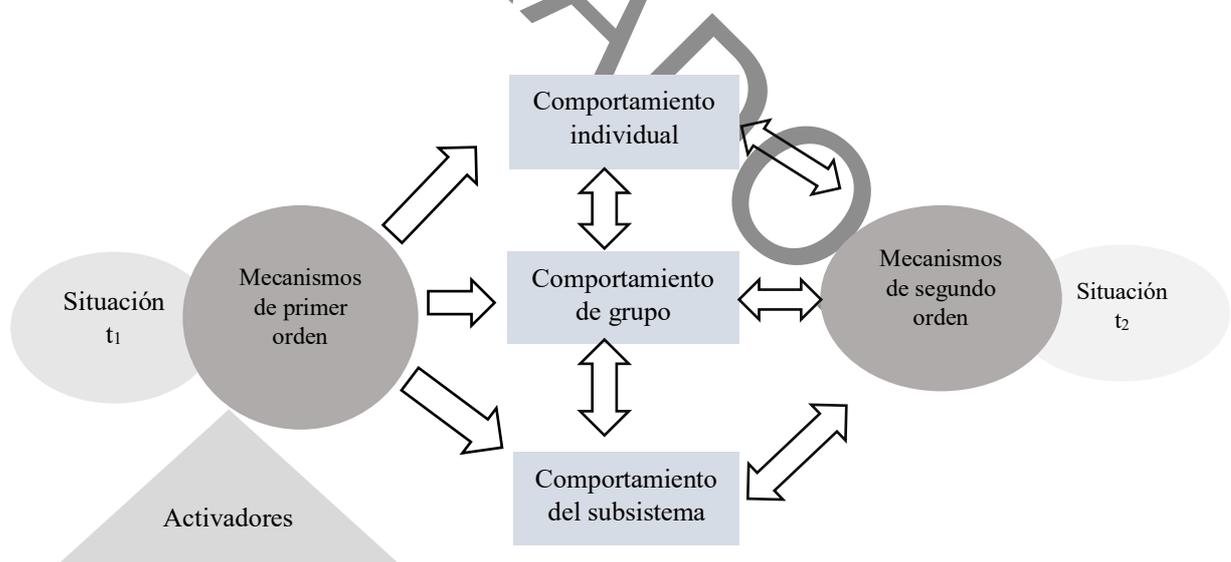
Los mecanismos de segundo orden se centran más en el proceso de retroalimentación que incide en la elección de instrumentos adicionales en el diseño. La retroalimentación política está relacionada con “un proceso diacrónico a través del cual se alcanza un resultado en términos de sus efectos sobre el equilibrio de una política” (Capano and Howlett 2019, 15). En otras palabras, se refiere a todos los procesos asociados a las movilizaciones de actores que inciden en la formulación de la política, lo que significa que los resultados de estos mecanismos pueden ser positivos (reforzando un comportamiento derivado de la activación de mecanismo de primer orden) o negativos (alterándolos). En este caso, la retroalimentación

no se concibe con un mecanismo que actúa de manera individual, por el contrario, requiere de una familia de mecanismos de segundo orden para alterar el proceso de la política.

En el ámbito de las políticas, los mecanismos de segundo orden son aquellos que promueven la gobernanza reflexiva e incluyen varios tipos de actividades, como el aprendizaje de políticas, la difusión y la transferencia, ambas con respecto a las lecciones aprendidas sobre el comportamiento individual y los efectos colectivos o estructurales (Capano and Howlett 2019,7).

Un efecto positivo de los mecanismos de segundo orden se relaciona con el fortalecimiento de la búsqueda de los objetivos de la política. Sin embargo, el efecto negativo busca limitar las expectativas que los diseñadores tienen sobre los resultados de la política, lo que puede llevar a un cambio o a un rediseño (ver gráfico 2.3). Este efecto negativo puede explicarse mediante “dinámicas de auto-socavamiento a través de mecanismos secundarios como aumento de costos, pérdidas emergentes, contra movilización, cambios de ideas y discursos” (Capano and Howlett 2019, 16). En general, los mecanismos de segundo orden ayudan a comprender qué ocurre y cuándo, con el fin de mejorar la comprensión de cómo lograr mejores diseños de políticas.

Gráfico 2.0.3. El proceso mecanicista de diseño en dos órdenes



Fuente: (Capano and Howlett 2019, 7)

Los mecanismos de segundo orden se enfocan en procesos de aprendizaje y difusión de políticas. Por ejemplo, en el caso de una política de educación superior que establezca como objetivo mejorar los estándares de investigación, se activaría un mecanismo relacionado con las competencias institucionales mediante la asignación de fondos públicos para fomentar y

financiar la investigación. En este escenario, la retroalimentación es positiva ya que se incrementa la calidad de la investigación gracias a la activación de mecanismos como el aprendizaje (Schneider and Ingram 1997). Por otro lado, un mecanismo negativo, activaría consecuencias de sostenibilidad política, fiscal y social (Weaver 2010).

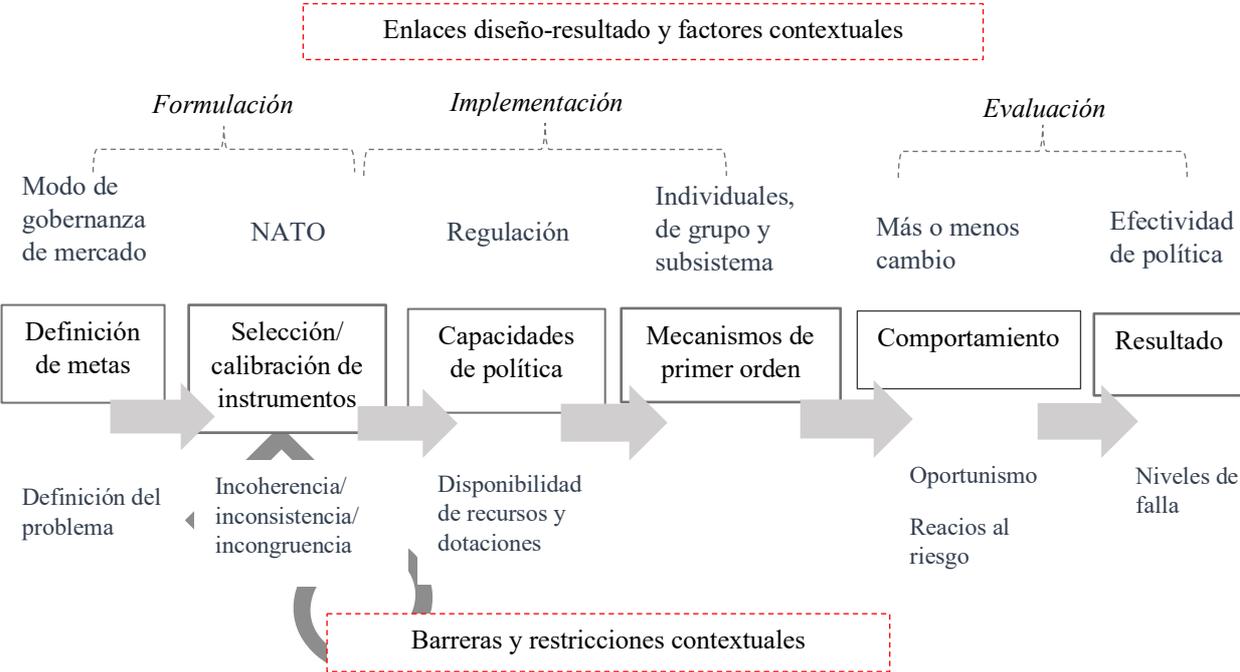
Tanto los mecanismos de primer como de segundo orden se activan mediante el uso de activadores o instrumentos de política que tienen como objetivo influir en el comportamiento de los receptores (actores) en un contexto específico. Sin embargo, estos varían en función del estilo de la política y de la capacidad de los instrumentos para modificar el comportamiento, lo cual dependerá de las capacidades políticas, las barreras de implementación y las contra movilizaciones. En cualquier caso, un gobierno puede decidir activar mecanismos de primer orden, de segundo orden o una combinación de ambos.

### **2.2.2. La cadena causal de primer orden aplicada a un modo de gobernanza específico**

La operacionalización de la gobernanza resulta un tanto compleja cuando se intenta aplicar a un caso específico, especialmente dado que es una categoría desarrollada a nivel macro con falencias en el uso de teorías de rango medio. Este debate propone comprender la gobernanza de mercado a través de las relaciones público-privadas, ya que estas reflejan el concepto más amplio de gobernanza que implica una interacción horizontal entre actores del Estado, mercado y sociedad en cualquiera de sus posibles combinaciones (Kooiman 1993).

Se propone una relación entre un modo de gobernanza de mercado (relaciones público-privadas) y los resultados de las políticas públicas, que se entienden en términos de niveles de efectividad o falla (ya sea menor o mayor). Por lo tanto, esta tesis postula una explicación mecanicista para describir la causalidad existente entre X y Y a partir de la activación de mecanismos de primer orden. La propuesta metodológica indica que, en la cadena causal, la selección y calibración de instrumentos (que se definen como activadores y son medios para alcanzar las metas de la política públicas) necesitan contar con capacidades de política, regulación, confianza y cooperación en su implementación. Esto permite el desarrollo de una interacción horizontal entre el Estado y el mercado. De lo contrario, una falla en la cadena mecanicista limitaría la activación de los mecanismos de primer orden (individuales, de grupo y de subsistema) lo que llevaría a un fracaso (ver gráfico 2.4).

Gráfico 2.0.4. Cadena causal a partir de un contexto de gobernanza de mercado



Fuente: Adaptado de (Capano and Howlett 2019; Virani and Ramesh 2019; Howlett 2011)

**2.2.3. La gobernanza como categoría analítica**

La gobernanza, definida como una categoría de análisis para comprender un fenómeno social y político específico, surgió mucho antes de recibir su denominación formal. Esto ocurre como respuesta al crecimiento de nuevos actores sociales y económicos que comenzaron a influir en la toma de decisiones, particularmente en el contexto de movimientos sociales en favor de intereses colectivos. Estas nuevas dinámicas sociales y económicas generaron una creciente demanda de participación por parte de la sociedad, lo que a su vez obligó al Estado a replantear su enfoque tradicional de toma de decisiones de arriba hacia abajo y a considerar la integración de actores estatales de diferentes niveles y no estatales a través de procesos interactivos.

Para Pierre y Peters (2000), la gobernanza se centra en los debates relacionados con la inclusión de nuevos actores a la acción del Estado. Estas relaciones entre el Estado y los actores no estatales involucran tanto la rendición de cuentas como control sobre las decisiones (G. B. Peters 2005; Aguilar Villanueva 2014) y se desarrollan en un sistema sociopolítico complejo, dinámico y diverso (Kooiman 2003). Esta transformación del Estado se originó debido a su incapacidad para mantener un monopolio sobre el conocimiento, los recursos y las instituciones (Fernández-Valmayor 1998). Como resultado, se crearon espacios integrados

por expertos y múltiples actores no estatales como una forma de abordar de manera integral los problemas sociales que fundamentan las acciones estatales (Natera 2004), fortaleciendo así las capacidades del Estado (Painter and Pierre 2005) y las formas de regulación de estas relaciones.

Esto se logró mediante la capacidad negociadora del Estado, orientada hacia metas específicas (Kooiman 2003), lo que condujo a una mejora en la calidad en la tarea de gobernar (G. B. Peters 2005). La gobernanza es expresada en términos de “coacción, co-regulación, coproducción, codirección, cogestión, colaboración y corresponsabilidad de los asuntos públicos” (Aguilar Villanueva 2010, 10). Esta relación horizontal, en colaboración con el mercado, se manifiesta a través de la cooperación en la resolución de problemas, en la cual el Estado mantiene un papel relevante en relación con otros actores no estatales.

Para algunos autores, esta nueva forma de gobernar por parte del Estado significó un debilitamiento del poder de los gobiernos centrales en favor de los subnacionales, quienes terminaron cooptando las preferencias de la sociedad en función de sus propios intereses políticos y/o económicos propios (Rhodes 1996). Además, esto llevó, por ejemplo, a niveles más elevados de corrupción y a la formación de élites políticas y económicas locales. Para otros, un enfoque *bottom-up* de toma de decisiones estaba en consonancia con la función de adaptación del Estado a los nuevos desafíos que surgieron debido a los cambios sociales y al fortalecimiento de la democracia. Esto permitía conocer de mano las demandas sociales y optimizar el gasto público (Orlansky 1998).

Otra de los resultados positivos de la reforma estatal, tras la apertura a nuevos actores, se orientó a fortalecer la capacidad regulatoria del Estado frente al mercado, máxime cuando, antes de los procesos de descentralización, se evidenciaron deficiencias en la inversión, un aumento de la burocratización que derivan en una disminución de la eficiencia y eficacia del Estado, una jerarquización en procesos de toma de decisiones que incidían en las fallas de implementación de las políticas públicas dirigidas desde el nivel central al local, como se ha planteado en el caso Oakland en Estados Unidos (Pressman and Wildavsky 1973), y una crisis del Estado de bienestar.

Una primera aproximación a los modelos reformistas se caracterizó por adoptar del sector privado esquemas administrativos, organizativos e institucionales para el sector público, de la mano de la Nueva Gestión Pública (NGP). Esto condujo, a principios de la década, a que Peters y Pierre (2000), plantean este mismo debate en función de tres postulados sobre el

triple descentramiento del Estado. Esto significó la apertura a discusiones sobre la gobernanza en virtud de la incorporación de nuevos actores en el ámbito supra y sub nacional, tanto estatales como no estatales.

Bajo supuestos democráticos, el descentramiento del Estado como marco sobre el cual se explica la gobernanza refleja cómo la sociedad comienza a tener más influencia en la toma de decisiones y cómo el Estado gana mayor legitimidad y confianza con respecto a sus acciones. Desde la Nueva Gestión Pública, se planteó una nueva forma de gobernar de manera más general y postburocrática, orientada a la gestión por resultados. Por otro lado, la visión dada por la gobernanza como un modo posgubernamental de gobierno desarrolló sus postulados en torno a la integración de actores en red, sinergias y asociaciones entre diferentes niveles y actores no estatales (Aguilar Villanueva 2014).

El descentramiento hacia arriba o gobernanza multinivel se enfocó en explicar cómo las instituciones supranacionales (organismos multilaterales y organizaciones de estados) comenzaron a influir en las dinámicas propias de los Estados centrales a través de arreglos binacionales en ámbitos políticos, migratorios, económicos o institucionales. Un ejemplo de esto es la Unión Europea, creada en 1993 con el objetivo de servir a los estados miembros y “conceptualizar un modelo de relaciones intergubernamentales de nivel único” (Scharpf 2005, 174), estableciendo mecanismos de intervención con relación internacional- subnacional para responder a demandas locales.

Otro ejemplo es el TLCAN, resultado de un acuerdo intergubernamental entre Estados Unidos, Canadá y México, que involucra tres configuraciones esenciales entre el gobierno central, el gobierno local y el TLCAN. En primer lugar, se presenta una relación asimétrica entre Estados; en segundo lugar, se observa una mayor autonomía de los gobiernos subnacionales, especialmente en Canadá en comparación con México; y, por último, se establecen líneas de comunicación entre los tres gobiernos.

El descentramiento hacia abajo o para algunos autores, gobernanza multinivel a nivel subnacional, se centró en fortalecer el papel de gobiernos locales, otorgándoles mayores funciones dentro de un enfoque intergubernamental que oscilaba entre la descentralización y la desconcentración del poder estado-céntrico. Este modo de descentralización representó un proceso político que buscaba fortalecer la democracia y distribuir el poder, así como un proceso fiscal y administrativo que se centraba en hacer que el gasto público fuera más eficiente. También se enfoca en formular políticas a través de esquemas participativos que

permitieran responder a las demandas sociales y, al mismo tiempo, lograr una rendición de cuentas mejor y más completa (T. Falleti 2006).

Por último, el descentramiento hacia afuera o un modo de gobernanza horizontal, pone de manifiesto las relaciones entre el Estado y actores no estatales como una forma de explicar los procesos de toma de decisiones y la incapacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades de la sociedad (Kooiman 2003). Estas interacciones subyacentes entre el Estado y actores no estatales se basan en relaciones de interdependencia en tres niveles: una macro de cooperación con instituciones sociales u otras, una meso de coordinación donde los actores son organizaciones con influencia y una micro de colaboración entre organizaciones formales.

Un ejemplo claro de esto son las asociaciones público-privadas, en las cuales ciertos sectores económicos tienen la capacidad de guiar, controlar y evaluar los procesos que se generan a partir de este tipo de alianzas (Córdova 2018). El mercado asume la responsabilidad de gobernar las interacciones primarias, mientras que se encuentra al margen de interacciones más organizadas. Por otro lado, el Estado tiene el papel de crear espacios de concertación con los diferentes actores y de cuidar de los problemas que surgen de las operaciones público-privadas. Esta horizontalidad entre actores “la solución de problemas colectivos y la creación de oportunidades colectivas en situaciones complejas, dinámicas y diversas” (Kooiman 2003, 72).

A nivel local, esto se hizo más evidente, sobre todo mediante la incorporación de actores económicos en el marco de relaciones público-privadas, que se centraron en la prestación de servicios básicos a la comunidad debido a la incapacidad fiscal y administrativa de los gobiernos locales para llevarlo a cabo. Esto llevó a que la gestión local enfocara más sus esfuerzos en la regulación que en la ejecución (Aguilar Villanueva 2006). Esta categoría “refiere al proceso mediante el cual las acciones y recursos públicos y privados son coordinados y se les da una dirección y un significado comunes” (Pierre and Peters 2000, 234).

Las relaciones entre el Estado y el mercado, como un enfoque importante de un modo de gobernanza horizontal, se originan incluso más allá del concepto de gobernanza, a través de los modelos de provisión y producción de servicios públicos de la iniciativa de financiamiento privado o *private finance initiative* (PFI) en el Reino Unido. Esta iniciativa tenía como objetivo la incorporación directa de actores económicos con menos regulación estatal.

Aunque no se establecen como interacciones entre actores, si reflejan la consolidación de lo

que se concibió en la década de los noventa como asociaciones público- privadas (APP), más orientadas hacia modos de gobernanza (relaciones horizontales de toma de decisiones) entre el mercado y el Estado con el propósito de prestar servicios.

Aunque estos modelos ya se desarrollaban principalmente desde el gobierno central antes de los procesos de descentralización, a nivel local comenzó a surgir una demanda de corresponsabilidad en la prestación de servicios. Esto debido a que los gobiernos subnacionales mantenían la responsabilidad de proveer servicios, pero con limitaciones fiscales en la inversión. Esto abrió la puerta a la inversión del sector privado debido a la incapacidad fiscal de los gobiernos para asumir por sí solos la construcción de infraestructura vial y de servicios (Oltas de Lima 2009).

Bajo esta perspectiva, el papel de los gobiernos locales pasó a ser el de coordinar y facilitar los procesos, estableciendo relaciones con otros actores a través de modelos institucionales de control político y rendición de cuentas. Aunque la descentralización en gran medida no haya significado una transferencia total de responsabilidades a los gobiernos locales, especialmente teniendo en cuenta la desconcentración en funciones en algunos países, el papel del gobierno central y local sigue siendo relevante en la implementación de políticas públicas (Subirats, Parés, and Blanco 2009).

#### ***2.2.3.1. La gobernanza basada en el mercado***

La gobernanza de mercado ha sido concebida principalmente en función de la necesidad de los gobiernos por proveer servicios (Huete and Navarro 2010) o llevar a cabo obras de infraestructura (Clarke and Stewart 1990). Sin embargo, desde el gobierno central, la interacción con el sector privado ha dado forma a modelos de cooperación con el fin de implementar políticas específicas; la infraestructura ha sido uno de los pilares en los que el Estado se ha apoyado en el mercado para su desarrollo. La inclusión del mercado en la toma de decisiones se ha ampliado debido a la evidencia de una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos, basándose en la idea de que el Estado sigue siendo relevante y existe una relación de interdependencia con el mercado. Además, se han desarrollado capacidades administrativas y organizativas para la toma de decisiones autónomas (Peters and Pierre 2000).

La promoción de formas asociativas y/o colaborativas, categoría en la que los gobiernos han demostrado un éxito relativo (Centelles i Portella 2006), se ha fundamentado en marcos

regulatorios efectivos. Puesto que no solo incentiva la participación de actores no estatales, sino que también facilita el cumplimiento de metas entre los sectores público y privado, compartiendo riesgos similares en la ejecución de proyectos de inversión (Akitoby, Hemming, and Schwartz 2007). De esta manera, se han empleado diversos mecanismos para incorporar al mercado en la toma de decisiones. Los modelos de mercado y cuasi-mercados, la privatización, la externalización, el contrato por rendimientos, la cooperación, la colaboración intergubernamental, los *contratos ut* (Greve and Hodge 2022) y, más recientemente, las asociaciones público-privadas, son algunos de los enfoques empleados en la prestación de servicios (R. Bennett 1994).

La privatización se refiere a la venta de empresas públicas en las cuales el sector privado asume la responsabilidad de la provisión y regulación. Mientras tanto, la externalización se formaliza a través de contratos, caracterizándose por no transferir el riesgo al sector privado. Por otro lado, la prestación directa se refiere al suministro del servicio directamente por parte de los gobiernos (Vasallo 2018). Estas formas menos consolidadas de gobernanza de mercado surgieron a partir de modelos de economía mixta originados en Gran Bretaña y Estados Unidos en la década de los ochentas (Le Grand and Bartlett 1993). Estos modelos de financiación público-privada se centraron en la externalización en los procesos del gobierno, en los cuales se cede al sector privado la producción del servicio, asumiendo éste los costos fijos y reduciendo los compromisos administrativos y los problemas de gestión del sector público.

Un segundo modelo de relación público-privada se centró en los cuasi-mercado que se desarrollan en un contexto de competencia entre proveedores independientes, dentro de un mercado interno donde el gobierno actúa como comprador de estos servicios ofertados (Le Grand and Bartlett 1993). Finalmente, con un desarrollo más tardío, las asociaciones público-privadas (APP) se presentan como un modelo en el cual, aunque también se basan en contratos con el sector privado, se definen a través de enfoques colaborativos de interdependencia mutua, con compromisos, beneficios y riesgos compartidos de manera equitativa (Oliás de Lima 2009). Estos acuerdos se regulan mediante limitaciones e incentivos que afectan la actuación, producción o prestación de servicio por parte del privado (nunca ambos al mismo tiempo) y con la participación de dos o más niveles de gobierno (Vasallo 2018).

### ***Asociaciones Público-Privadas***

Como resultado de las dinámicas globales, los gobiernos se han visto obligados a adaptarse a los desafíos que surgen de nuevas formas de asociación con otros actores (Crozier 1996). Al mismo tiempo, las políticas de corte neoliberal implementadas en países como el Reino Unido, Estados Unidos y Chile en América Latina, marcaron un punto de quiebre en los modelos gubernamentales, así como en la manera en que se financian proyectos de infraestructura y servicios públicos. En consecuencia, el debate en torno a las asociaciones público-privadas representa la materialización de relaciones entre el Estado y el mercado en un modo de gobernanza basado en modelos de gestión privada.

La implementación de estas iniciativas comenzó en el Reino Unido con lo que se conoció como las *private finance initiative* (Acerete Gil 2004). Estas iniciativas se basan en relaciones con actores privados para el financiamiento de obras públicas, implicando la transferencia de activos del sector público, mientras que el Estado asumió la responsabilidad de promover y supervisar la prestación de los servicios públicos. Durante el periodo de Margaret Thatcher, este modelo mejoró los resultados en la prestación de servicios públicos (Loo Gutiérrez 2015) mediante esquemas de gestión *top down* con participación privada, donde el mercado asume riesgos, responsabilidades y, por lo tanto, el control absoluto del servicio público durante un periodo aproximado de treinta años.

Las relaciones público-privadas representaron un nuevo estilo de vínculo entre los sectores público y privado, definido por múltiples acuerdos que permiten el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, transfiriendo el riesgo al sector privado en busca de obtener un mayor valor por el dinero invertido- *value for money* (Acerete Gil 2004). Cabe destacar que este enfoque no necesariamente implica la privatización. Este modelo se caracteriza por acuerdos implícitos y consensuados, que se desarrollan en una interacción horizontal, para la operación de servicios públicos o la construcción de infraestructura (Grimshaw, Vincent, and Willmott 2002).

Aunque la clasificación puede resultar difusa, en los años noventa, la Unión Europea estableció una distinción entre las APP contractuales, que se refieren a modelos de empresas mixtas en los cuales tanto los gobiernos como el sector privado poseen participación accionaria y están vinculados mediante contratos, y las APP institucionales, en las cuales el sector privado y público comparten riesgos y beneficios relacionados con la prestación o gestión del servicio, basándose en estatutos de la empresa. Este modelo colaborativo se

extendió más allá de la prestación de servicios públicos o la construcción de infraestructura, consolidándose a través de proyectos compartidos y alianzas estratégicas definidas en función de objetivos específicos, espacio y tiempo (Medina 2011).

Son ejemplos de APP la construcción y operación de autopistas, túneles, puentes y hospitales; transporte urbano (metro, tranvía, tren ligero, transporte rápido en autobús o BRT); infraestructura relacionada con la potabilización y distribución de agua y el saneamiento; la generación y transmisión de energía o el alumbrado y las redes de telecomunicaciones, pero también infraestructuras vinculadas a políticas sociales como prisiones, escuelas y equipamiento público (Berrone et al. 2018, 14).

Otro factor relevante de las APP tiene que ver con la consolidación de tareas y responsabilidades del sector privado en el proceso de prestación de un servicio (Fitzpatrick 2008), mientras que el Estado se encarga de establecer un marco legal eficiente sin perturbar la dinámica del mercado y asumiendo tareas que resulten poco rentables o inmanejables para el sector privado. Según Berrone et al. (2018), las APP se emplean en procesos de “1) diseño y construcción (DB por sus siglas en inglés), 2) Diseño, construcción, financiación y operación (DBFO), 3) construcción, operación y transferencia (BOT), 4) diseño, construcción, financiación y mantenimiento (DBFM) y 5) Concesiones (la financiación a largo plazo proviene de tasas pagadas por los usuarios (autosuficiente)” (18).

Este modelo de prestación de servicios público-privados en relaciones horizontales, se consolida alrededor de dos escenarios relevantes. En primer lugar, está relacionado con los recursos disponibles tanto para el gobierno local y/o central como el sector privado, sobre los cuales se basan los objetivos, las capacidades y el diseño institucional (Navarro 2003). A partir de esto, se desarrollan formas de provisión directa de servicios que involucran una mayor cooperación entre los diferentes niveles de gobierno (Huete and Navarro 2010), así como otros enfoques que buscan alcanzar objetivos similares con la participación de actores no estatales.

Otro modo de provisión depende de los ingresos propios, ya sea a través de impuestos o tasas (Navarro 2003), lo que fomenta la aparición de élites económicas o políticas que buscan financiar servicios con el fin de garantizar calidad, cobertura y prestación, dado que el gobierno tiene limitada influencia en las decisiones de estos actores. En este sentido, las APP hacen referencia a la colaboración entre el sector público y privado para alcanzar objetivos estatales. Pueden considerarse como una forma de gobernanza en la medida en que ambos sectores comparten riesgos operativos y trabajan en una estructura colaborativa de gestión

(Greve and Hodge 2022). Esto parte de la existencia de un modelo de economía mixta que busca intercambiar eficiencia, establecer mecanismos de regulación más sólidos y promover la asociación (Broadbent and Laughlin 2003), así como la rendición de cuentas (G. Peters and Pierre 2010), dentro del contexto de una economía política.

En términos de políticas públicas, la gobernanza de mercado se ha relacionado con paradigmas clave de desarrollo y sostenibilidad, lo que ha requerido la implementación de nuevas formas de colaboración entre el sector público y privado. Estas colaboraciones están orientadas hacia relaciones horizontales que buscan fortalecer la legitimidad y la efectividad en la toma de decisiones (Bäckstrand 2010). Incluso las agendas de desarrollo sostenible proponen una estructura de colaboración entre estos actores para el diseño de políticas y la provisión de servicios o el desarrollo de infraestructura (Vecchi 2022). Esto ha llevado al fortalecimiento de la democracia y, en algunos casos, ha generado cambios en la visión económica nacional a través de reformas políticas, como la descentralización, o económicas, como la adhesión a sistemas neoliberales (Marchesini da Costa and Miranda 2022).

Las APP han redefinido la relación del Estado con el mercado, ya que requieren una mayor regulación estatal hacia el mercado, pero al mismo tiempo abren la posibilidad de desarrollar estrategias de mercado para alcanzar objetivos públicos (Devlin and Moguillansky 2010). Es a través de este esquema colaborativo que han surgido diversas formas contractuales, como las concesiones, con el propósito de reducir las brechas de información entre el Estado y el sector privado, asegurando así una prestación efectiva (Sánchez and Lardé 2020).

En la práctica, el uso de las APP es usualmente basado en conceptos erróneos acerca de las capacidades y limitaciones de los instrumentos. Hay una tendencia a prescribirse como un remedio universal para las fallas de gobierno, sin atención a las condiciones requeridas para hacerlos trabajar. Mientras son soluciones políticamente atractivas en un corto tiempo, su complejidad y tenencia a largo tiempo hace difícil asegurar su diseño y efectividad (Virani and Ramesh 2019, 78).

La complejidad de llevar a la práctica los contratos que rigen este tipo de relaciones, se deben casi a que es imposible detallar las contingencias surgidas en la prestación de un servicio público, sea por limitaciones cognitivas, información incompleta o costos prohibitivos, que conlleva a que contratos incompletos cambien el comportamiento de los socios hacia el oportunismo o menor aversión al riesgo. Entonces, el rol del gobierno en torno al control que ejerce sobre los contratos se asocia potencialmente a un mejor desempeño de las APP,

mediante la incorporación de aspectos claros en torno a la cantidad, calidad y accesibilidad de los servicios públicos (Virani and Ramesh 2019).

En países europeos, por ejemplo, este modo de gobernanza se ha caracterizado por la creación de redes auto-organizadas con la capacidad de establecer vínculos y fomentar la competencia entre sectores para el logro de resultados efectivos (Guevara, Herrera, and Salazar 2022).

Mientras que, en Latinoamérica, el sector de infraestructura vial ha experimentado un mayor desarrollo a través de procesos de licitación (Salazar, Guevara, and Verhoest 2021). Esto ha implicado un cambio en el modelo económico en el que el mercado prevalece sobre la toma de decisiones, pero con la presencia de esquemas poco participativos hacia otros actores de la sociedad, lo que limita la capacidad de control sobre el privado y socava la legitimidad de acción del Estado (Castelblanco et al. 2022).

En este contexto, la movilización de recursos por parte de la banca multilateral es otra de las características clave en América Latina, ya que las APP se han desarrollado a través de préstamos, intermediación financiera y crédito para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios. Su rol se consolida como relevante en la productividad y competitividad del Estado, incidiendo además en las políticas financieras en América Latina. En general, países como Colombia o Chile han implementado recomendaciones que se orientan a la promoción de las APP, pero también a la construcción de capacidades estatales en términos de gestión de proyectos (López Rodríguez et al. 2019).

Finalmente, las APP se definen como un esquema sobre el cual se desarrolla una relación Estado y mercado en un marco de gobernanza. Lo que lleva a entender este tipo de interacción de manera horizontal en donde el mercado integra las capacidades operativas en la prestación de un servicio público, mientras que el Estado requiere de capacidades para el despliegue de instrumentos de regulación. En este sentido, las APP son la mejor forma de comprensión de un modo de gobernanza de mercado, en la medida que se entienden a partir de esquemas en los que se comparte responsabilidades y beneficios entre el Estado y el mercado.

### ***2.2.3.2. La política de las políticas públicas: definiendo los estilos de política***

El neo institucionalismo aborda la estructura organizativa de la administración pública a través de la influencia de la cultura en la toma de decisiones y en los resultados de la política pública. Las instituciones se conceptualizan en función de su carácter formal, lo que incluye

las jerarquías burocráticas y las redes interconectadas, así como las normas y códigos que las rigen. Además, se consideran aspectos informales como la cultura organizacional, la cual ejerce influencia sobre los cálculos de acción óptima dentro del ámbito de la gestión pública (Ostrom 2007a). De esta manera, las instituciones configuran el marco en el cual los actores interpretan los problemas y las posibles soluciones de política, al mismo tiempo que delimitan las opciones disponibles para la acción pública y la manera en que esta se implementa (Howlett 2002).

Las instituciones proveen directrices de conducta de manera coherente a los tomadores de decisiones (March and Olsen 1996), al establecer una estructura organizativa que facilita la interpretación y adaptación de situaciones diversas (Howlett 2002, 6), así como la evaluación de las alternativas viables ante un problema de política. Esta conducta se enmarca en la perspectiva neo institucionalista de la dependencia del sendero, que permite comprender la trayectoria de las decisiones de modo que las tomadas previamente influyen en las futuras, y a su vez, restringen la libertad de acción en la toma de decisiones (Pierson 2000).

Este patrón genera limitaciones e incentivos para los actores de política y, al mismo tiempo, influye en las interacciones que inciden en el comportamiento de las instituciones, lo que se define como estilo de política (Howlett 2002). El estilo se define como el conjunto de rutinas y comportamientos influenciados por normas o estructuras superiores que caracterizan las políticas públicas. Estas reglas están arraigadas a un nivel macro que se relaciona con el orden constitucional y el régimen político propio de un país. Por otro lado, los niveles meso y micro afectan los patrones de toma de decisiones según la naturaleza de las interacciones entre actores con poder de veto (Tsebelis 2006). Esto constituye la esencia de la política de las políticas públicas.

Los estilos administrativos pueden estar relacionados con el tipo de contratación o gestión, la interacción entre diferentes niveles u órdenes de gobierno, o a la estructura institucional que genera modelos asociados a las limitaciones o incentivos para los agentes, tanto estatales como no estatales (Howlett 2002). Estas estructuras alteran los intereses de los actores y, por lo tanto, promueven la formación de coaliciones en torno a objetivos comunes de grupos específicos en el proceso de toma de decisiones. A su vez, esto da lugar a un proceso político particular o a una trayectoria institucional históricamente arraigada en un estilo específico de política (Zysman 1994), el cual está ligado a instituciones, normas, tradiciones o cultura.

Esta dinámica define distintos niveles de estilos: transnacional, nacional, sectorial y político. El nivel transnacional está vinculado a un estilo administrativo definido como sistemas con una sólida tradición administrativa, derivada de sus resultados políticos internacionales, en los cuales prevalece un proceso de toma de decisiones ligado a formas de intervención estatal, jerarquía o autorregulación del mercado. El nivel nacional delinea estilos de política asociados a las tradiciones institucionales y culturales en los ámbitos político, administrativo y jurídico. Estos estilos se caracterizan por su resistencia al cambio en términos de regulación, incluso en contextos donde puedan surgir coyunturas críticas que fomenten modificaciones en el sistema político (Howlett and Tosun 2017).

Los estilos subnacionales, por otro lado, se definen a través de un contexto sectorial de la política, estrechamente ligado con estructuras organizativas específicas en áreas como la educación, la salud, entre otros. Cada enfoque varía conforme al marco institucional nacional, el sector en que se encuentra y el problema de política que busca abordar. Los estilos de política sectorial se componen de la naturaleza del objetivo político y los instrumentos empleados (Howlett 2002). Por otro lado, el estilo de agencias se define mediante las estrategias adoptadas por las entidades reguladas y los organismos reguladores en el desempeño de actividades específicas (ver tabla 2.2).

Tabla 2.2. Niveles de los estilos de política

| Nivel de análisis | Componentes de un Estilo                         |   | Tipo de estilo administrativo       |
|-------------------|--|---|-------------------------------------|
|                   | <i>Estructura Institucional</i>                  | <i>Comportamiento administrativo</i>                |                                     |
| Transnacional     | Variación de la burocracia monocrática weberiana | Tradiciones de la función pública                   | Estilo administrativo transnacional |
| Nacional          | Tipo de sistema de función pública               | Orientación general hacia actores sociales          | Estilo de política nacional         |
| Sectorial         | Régimen político                                 | Preferencias por instrumentos políticos específicos | Estilo de aplicación sectorial      |
| Agencia           | Estructura departamental                         | Cultura departamental                               | Estilo de Agencia                   |

Fuente: (Howlett 2002, 7)

Los estilos administrativos reflejan un patrón que se aplica al marco institucional como nivel superior, el cual regula los cambios que se producen en niveles inferiores. En general, estos niveles micro están intrínsecamente vinculados al comportamiento de actores no estatales, quienes a su vez determinan las interacciones relacionadas con la toma de decisiones. Estos

estilos están compuestos, a su vez, por un conjunto de instituciones que se entrelazan con una estructura institucional social, generando múltiples estilos administrativos que se comprenden a través de una relación anidada entre ellos (Howlett 2002).

### ***Estilo de política***

Los estilos de política están vinculados a la configuración del estilo administrativo a nivel nacional. Su definición se orienta hacia la noción de que los estados desarrollan formas específicas o “procedimientos operativos estándar” (Richardson, Gustafsson, and Jordan 1982, 2) para la toma de decisiones y del estilo de gobernar. En consecuencia, un estilo de política está relacionado con el contexto de gobernanza en el cual se desarrolla (Howlett 2002), y se ve influenciado por acuerdos institucionales, comportamientos de los actores y restricciones de los agentes públicos y privados en el diseño de políticas públicas.

Desde la perspectiva de los niveles de análisis, un estilo de política nacional se concibe mejor como un conjunto de rutinas y comportamientos políticos y administrativos influidos por las normas y estructuras de la administración pública y el sistema político en que se encuentran. Los patrones de formulación de políticas nacionales se ven afectados por los acuerdos institucionales, que definen las oportunidades y limitaciones estratégicas a las que se enfrentan los agentes públicos y privados durante el proceso de políticas (Howlett and Tosun 2021, 20).

Está, además, definido por una trayectoria histórico-institucional que afecta las decisiones políticas, por lo posibilita la descripción de los procesos y deliberaciones políticas, así como la dinámica política que puede sostener o alterar el *statu quo* (Tsebelis 2006). En el contexto de un régimen político, los estilos de política combinan un conjunto de concepciones compartidas, acuerdos de gobernanza estables, procesos políticos y un conjunto de actores políticos que operan dentro de un subsistema de política (Howlett and Tosun 2017). Esto permite anticiparse o reaccionar a los problemas de política y asegurar la persistencia de los resultados a lo largo del tiempo.

Un estilo de política implica la consideración de las deliberaciones y el tipo de actores que ejercen influencia sobre una política pública. El proceso de la política pública varía de acuerdo con la naturaleza del sistema político de cada país (G. B. Peters 1988), lo cual se configura como una variable interviniente capaz de alterar la gama de alternativas destinadas a alcanzar resultados efectivos en las políticas. Históricamente, estos estilos han estado moldeados por coyunturas como guerras o dictaduras, que definen una estructura normativa,

institucional y administrativa, así como una tradición en el comportamiento de los actores, que es sólida y resistente al cambio. Por tanto, el diseño de políticas depende en gran medida de estos marcos normativos, y cualquier modificación del *statu quo* requiere del consenso entre los actores involucrados.

En este sentido, desde la perspectiva neo institucional que encuadra este debate, las instituciones influyen en el proceso de toma de decisiones al moldear las interpretaciones que los actores realizan de los problemas y las posibles soluciones. Asimismo, estas instituciones restringen o facilitan la selección de instrumentos y el alcance con el que pueden ser aplicadas (Howlett and Tosun 2017, 18) en función de la tradición de gobernanza nacional, las estructuras parlamentarias del gobierno y las diferencias entre estados federales y unitarios.

En sistemas democráticos, generalmente, los estilos de política atribuyen una importancia significativa al papel que desempeña el sistema electoral en el proceso de toma de decisiones. Esto entendido a partir de la competencia existente entre los partidos para definir la agenda o los instrumentos específicos, los cuales dependerán de la orientación ideológica de izquierda o derecha de los partidos. Por otro lado, la relación entre el legislativo y el ejecutivo también adquiere un papel crucial en la configuración de las políticas. En sistemas parlamentarios o presidencialistas, estos poderes se verán vinculados a coaliciones y negociaciones con el fin de alcanzar los objetivos propuestos por las políticas. En el contexto europeo, las variaciones en los sistemas democráticos se categorizan en términos de democracias mayoritarias y de consenso (Howlett and Tosun 2017).

Otro factor relevante con relación al diseño de las políticas es el nivel desarrollo económico de un país. En naciones menos desarrolladas, se priorizan decisiones conflictivas y contradictorias debido a las restricciones de recursos y capacidades. Por su parte, la influencia cultural sobre la aceptación o rechazo de la intervención gubernamental define las orientaciones asociadas a la tradición estatal de un país. De esta manera, el estilo de política explica cómo el proceso de las políticas públicas se ve influenciado por actores, instituciones e ideas que perduran a lo largo de periodos. Puede considerarse que un estilo de política forma parte de un régimen político más amplio que surge con el tiempo a medida que se suceden las políticas y estabiliza muchos aspectos del proceso de diseño de políticas como la manera estándar de elegir las políticas y los tipos específicos de instrumentos utilizados (Howlett and Tosun 2021, 16).

Para clasificar los estilos de política, es necesario relacionar el marco institucional y las características del régimen político. Inicialmente, se identifica el rol desempeñado por los burócratas y expertos en el diseño de respuestas anticipatorias, en contraste con la función de los agentes políticos y públicos en la elección de respuestas reactivas. Mientras que, en las democracias pluralistas, prevalece un estilo de política más jerárquico, en las democracias corporativistas se observa uno más orientado hacia el consenso.

Tabla 2.3. Dimensiones de los estilos de política

|                                |                               | Inclusión en la toma de decisiones                     |   |
|--------------------------------|-------------------------------|--|---|
|                                |                               | <i>Alto</i>  | <i>Bajo</i>   |
| <b>Actores políticos clave</b> | <i>Burócratas y expertos</i>  | <b>Tipo 1</b><br>Democracia representativa             | <b>Tipo 2</b><br>Sistema centralista cerrado          |
|                                | <i>Políticos y ciudadanos</i> | <b>Tipo 2</b><br>Democracia Participativa o Consultiva | <b>Tipo 4</b><br>Autoridades electorales competitivas |

Fuente: (Howlett and Tosun 2021, 21)

La tabla 2.3, establece cuatro tipos de estilos de política: las democracias representativas y consultivas implican un alto grado de participación de actores no estatales en la toma de decisiones; sin embargo, la democracia representativa enfatiza en el papel de la burocracia y los expertos en el proceso de políticas. En el sistema centralista cerrado, el rol de los burócratas es reducido, mientras que en el tipo 4, la participación ciudadana es limitada. En sistemas presidencialistas por su parte, no existen mecanismos de solución de conflictos entre el ejecutivo y el legislativo, como resultado, este conflicto puede resolverse a través de medios extraconstitucionales. En tanto, “los resultados específicos son el resultado de las instituciones dominantes y de las preferencias de los actores implicados. En otras palabras, las instituciones son como conchas, y los resultados específicos que producen dependen de los actores que los ocupen” (Tsebelis 2006, 9).

#### 2.2.4. El problema de política

El problema de política dentro del enfoque de diseño se define como un elemento clave debido a su concepción y su impacto en el éxito o fracaso de una política. Un problema de política mal estructurado puede convertirse en un factor que contribuye a la falla de una política. Sin embargo, el debate sobre el problema de política dentro del enfoque de diseño también plantea la pregunta: ¿qué es un problema de política? Por lo tanto, la literatura lo

vincula con la entrada de un problema público en la agenda de gobierno, donde se nutre del interés de los tomadores de decisiones para abordar un fenómeno.

La inclusión de un problema público en la agenda puede estar relacionada tanto con el papel de actores no gubernamentales en la promoción de derechos como con el interés del gobierno en resolver problemas que son relevantes para la sociedad. Por lo tanto, los problemas de política pueden surgir debido a un interés colectivo, una necesidad, de una urgencia o una agenda global. La sostenibilidad en el diseño de políticas urbanas, por ejemplo, se vincula a los debates internacionales relacionados con el consumo de energía, el cambio climático y los cambios en los patrones de consumo. Por lo tanto, diversas políticas han centrado su diseño en la identificación de problemas relacionados con el medio ambiente como un factor determinante en la selección de instrumentos.

Para desarrollar soluciones efectivas, el diseño de la política identifica ciertos elementos clave en los cuales se determinan los instrumentos a implementar. Se analizan los recursos disponibles para respaldar el proceso y, en consecuencia, se identifican los mecanismos fundamentales para lograr los objetivos de política. El diseño se relaciona con la utilización de estos mecanismos para la selección y despliegue de instrumentos, basándose en el conocimiento de los tomadores de decisiones sobre el comportamiento de los actores y la naturaleza del problema (Virani and Ramesh 2019, 78).

El problema de política se convierte en un elemento fundamental para el logro de políticas efectivas. Sin embargo, las limitaciones de conocimientos y las incógnitas en cuanto a las soluciones generan un alto grado de incertidumbre que afectan el diseño de política (Howlett 2019b). Esta idea se relaciona con la complejidad de los problemas sociales, que requieren ser abordados desde diversas áreas temáticas (Howlett 2019b, 17), pero que a menudo los diseñadores de políticas no comprenden completamente. Esto puede llevar a la generación de soluciones que no están alineadas con la naturaleza de un problema de política o, en términos generales, a una falla en la política.

Por otro lado, algunos diseñadores logran encontrar respuestas efectivas al calibrar un problema de política, lo que permite seleccionar instrumentos adecuados para las necesidades de una política pública. Esto se conoce como problemas bien estructurados, ya que comprenden sus causas, efectos y los medios para resolverlos. En contraste, los problemas mal estructurados carecen de conocimiento sobre su origen y solución, lo que aumenta el

nivel de incertidumbre (Howlett 2019c). Siguiendo esta idea, Rittel and Webber (1973) introdujeron los conceptos de problemas domésticos y malvados (ver tabla 2.4).

Tabla 2.4. Problemas domésticos y malvados

|   |                                      | <i>Naturaleza del conocimiento del problema</i>  |  |
|---|--------------------------------------|--|--|
|   |                                      | Conocido/bien definido y comprendido   | Desconocido/no definido  |
| <i>Naturaleza del conocimiento de la solución</i> | Conocido/bien definido y comprendido | <b>Bien estructurado</b><br>(problema doméstico)<br><br>Ej. Control del tráfico automotor/ carreras callejeras | <b>Problema Mal estructurado</b><br><br>Ej.: control del tabaco/adicción         |
|   | Desconocido/no definido              | <b>Soluciones mal estructuradas</b><br><br>Ej. Personas sin hogar  | <b>Débilmente estructurado</b><br>(problema malvado)<br><br>Ej. Cambio climático |

Fuente: Tomado de (Howlett 2019b, 18)

Por otro lado, el diseño de política implica la necesidad de poseer un nivel objetivo de conocimiento sobre los problemas (Howlett 2019c). Esto está relacionado con la naturaleza variable del conocimiento por parte de los tomadores de decisiones, o si existe un bajo consenso en la selección de variables (ver tabla 2.5). En términos generales, en la definición de un problema de política, se manifiesta una combinación de conocimiento consciente e inconsciente por parte de los tomadores de decisiones en relación con la comprensión de un fenómeno.

Esto resulta en políticas y problemas que se basan en el conocimiento de los diseñadores o en la toma de decisiones que se apoya tanto en la falta de conocimiento del diseñador como en la naturaleza del fenómeno. Los casos típicamente asociados a esta comprensión están relacionados con los problemas malvados, que implican formulación de soluciones sin un conocimiento previo del problema, pero también se basan en las percepciones de los diseñadores de políticas, que a menudo pueden no ser las adecuadas.

Tabla 2.5. Matriz de conocimientos y comprensión de los resultados políticos

|  |  | Naturaleza del conocimiento de la existencia del fenómeno             |                              |
|--|--|---|------------------------------|
|  |  | <b>Se conocen los aspectos del problema y las posibles soluciones</b> | <b>Aspectos desconocidos</b> |
|  |  |   |                              |

|   |                     |   |   |
|---|---------------------|---|---|
| Naturaleza de la conciencia de los responsables de la toma de decisiones sobre el conocimiento de un fenómeno | <b>Consciente</b>   | <b>Conocido-conocido:</b><br>los actos políticos clave son conscientes de los aspectos conocidos de un fenómeno<br><br>(conocimiento informado) | <b>Conocido-desconocido:</b> los actos políticos clave son conscientes de que ciertos aspectos del fenómeno son desconocidos<br><br>(conocimiento prudente) |
|   | <b>Inconsciente</b> | <b>Desconocido-conocido:</b><br>los actores políticos clave desconocen los aspectos conocidos de un fenómeno<br>(ignorancia desinformada)       | <b>Desconocido-desconocido:</b><br>los actores políticos clave ignoran que ciertos aspectos del fenómeno son desconocidos<br>(ignorancia imprudente)        |

Fuente: Tomado de (Howlett 2019b, 18)

Esta idea de los “problemas malvados” o “*wicked problems*” fue acuñada por primera vez en el texto de Rittel and Webber (1973). Este término se utilizó para referirse a “un asunto resistente a ser solucionado... [o] para expresar gráficamente aquellas situaciones que parecen desbordar las capacidades de la administración y las políticas públicas” (Brugué, Canal, and Paya 2015, 86). Además, genera preocupación e insatisfacción entre los ciudadanos en relación con una situación específica. Alguna literatura define los problemas malvados en términos de fallas en las políticas públicas, mientras que otros los vinculan a la falta de legitimidad de los resultados en un subsistema de política (Bovens and Hart 1996).

En los últimos años, este debate ha sido desarrollado por diversos autores y enfoques (G. B. Peters 2018). Estos caracterizan a los problemas malvados por su complejidad al momento de generar respuestas simplificadas que sean fáciles de aplicar por parte de la administración pública. En general, las administraciones públicas están diseñadas para ser eficientes en sus procesos; sin embargo, los problemas malvados requieren de mayores capacidades para abordar cuestiones multidimensionales (Brugué, Canal, and Paya 2015). Un ejemplo de problema malvado es el cambio climático, que captó la atención de los gobiernos a partir del Protocolo de Kyoto en 1997, pero que se enmarca en la incertidumbre por su naturaleza y las soluciones posibles (Brugué, Canal, and Paya 2015).

Dentro del enfoque de diseño, este elemento marca un factor de éxito o fracaso en una política pública a partir de su comprensión. Por lo tanto, se define en función del interés y

conocimiento de los tomadores de decisión, lo que generalmente lleva a que los problemas de política no estén bien definidos y, como resultado, el despliegue de instrumentos no sea coherente. Esto varía según la complejidad del problema y la capacidad de los gobiernos. En este sentido, el contexto y el problema de política se constituyen en los primeros elementos del diseño de política que requieren relevancia y que además inciden en el desencadenamiento de los elementos de una cadena causal de diseño.

### **2.2.5. Los instrumentos de política**

En el diseño de políticas, un tipo específico de instrumentos busca afectar el comportamiento de un grupo objetivo de acuerdo con los objetivos propuestos por la política pública.

Inicialmente, el postulado de Hood en relación con la taxonomía que caracteriza los recursos del Estado, que incluye Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización, se asoció con el diseño centrado en la identificación de un análisis más instrumental (Howlett 2011). Sin embargo, esta orientación no solo implica la elección individual de herramientas de política, sino que también considera un mix entre las interacciones que se producen, identificando dos dimensiones en torno al propósito final de los instrumentos: uno sustantivo, discutido desde la época de Hood y otro procedimental. La importancia clave de los instrumentos en el diseño de política radica en su presencia a lo largo de todo el proceso de la política.

Las herramientas de política forman parte del primer eslabón de la cadena causal y se definen como activadores de diferentes tipos de mecanismos según la dimensión en la que se seleccionen o calibren. En general, buscan incidir en el comportamiento de los actores y generar un cambio social. Según la perspectiva sustantiva de Hood (1986), estos se definen como “efectores o detectores” de las acciones gubernamentales, lo que significa que afectan directamente la producción, distribución y consumo de bienes y servicios (Howlett 2011). Por otro lado, los instrumentos procedimentales afectan el comportamiento de los actores al incentivar, limitar o financiar su participación en redes de políticas, lo que afecta directamente la formulación de políticas.

Los instrumentos sustantivos, por ejemplo, inciden en el comportamiento al regular las tarifas del transporte público o afectar la demanda del consumidor a través del etiquetado en los cigarrillos o los impuestos al consumo. Por otro lado, los instrumentos procedimentales modifican la posición de los actores mediante subsidios, información o cooptación, añadiendo actores a través de think-tanks o cambiando las reglas del juego entre ellos. “Cada categoría de herramientas de política involucra el uso específico de recursos del gobierno para

desencadenar o apalancar un objetivo, induciendo una cierta respuesta del comportamiento”(Howlett 2019b, 21).

### ***2.2.5.1. Implementación de instrumentos de organización***

Los instrumentos de organización hacen parte de los recursos de personal e instituciones de gobierno y no gubernamentales disponibles para afectar la obtención de resultados que puedan incidir en el proceso de la política. Los instrumentos sustantivos de organización tienen como objetivo afectar la producción, consumo y distribución de bienes y servicios a la sociedad. Sin embargo, esto dependerá de la proximidad con el gobierno y la habilidad para controlar sus efectos. La dimensión procedimental implica la organización y reorganización de agencias del gobierno, que están relacionadas con las redes de política a las que se enfrenta un gobierno.

- *Instrumentos sustantivos de organización:*

En general, estos instrumentos se caracterizan por involucrar el uso directo de personal gubernamental para alcanzar los objetivos, lo que los hace operar bajo estructuras más o menos burocráticas en función del cumplimiento de los objetivos de la política pública. Se subdividen en tres tipos específicos: los instrumentos de gobierno directo, los cuasi gubernamentales y los no estatales. Primero, los instrumentos de gobierno directo se caracterizan por la entrega directa de bienes y servicios por parte de funcionarios del gobierno. Esta dimensión se subdivide en dos tipos los departamentos en línea y las agencias centrales de apoyo.

Los *departamentos línea* siguen una estructura organizativa de tipo weberiana, basada en un control jerárquico de múltiples niveles. En general, los empleados de gobierno son nombrados por un sistema de méritos, que en algunos países es supervisado por los departamentos de servicio civil. Los jefes de oficina, por otro lado, ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, y, en última instancia, todo culmina bajo una única cabeza, que generalmente corresponde a los ministerios. Por ejemplo, el Ministerio de Defensa, que supervisa las fuerzas armadas y la guarda costera, entre otras fuerzas militares. Por su parte, las *agencias centrales de apoyo* presentan características similares a los departamentos en línea, pero operan de manera más parecida a una empresa privada en su funcionamiento.

Segundo los cuasi gobiernos, también presentan características de administración weberiana, pero con reglas más orientadas hacia la empresa privada. Esto se debe a que tienen la

capacidad autónoma de recaudar tributos y se dividen en tres subtipos de instrumentos: 1) las *empresas públicas u otras formas corporativas*, que son propiedad del gobierno, pero operan bajo estructuras corporativas no administrativas. Se destacan por tener un consejo de administración, cuyos miembros pueden ser destituidos en cualquier momento por el gobierno. 2) Las *organizaciones híbridas*, que son una especie de agencias no gubernamentales encargadas de prestar un servicio específico. A menudo se enfrentan a problemas de agente-principal y suelen subcontratar servicios a terceros mediante outsourcing.

Dentro de este mismo tipo de cuasi gobiernos, se encuentran las *asociaciones* definidas como cuasi-mercados o modelos público- privados de prestación de servicios. Aquí, “el gobierno actúa como garante-comprador de bienes y servicios provistos por compañías privadas” (Howlett 2019c, 42). En general, se caracterizan por definirse en términos de colaboración y contratación. Finalmente, un tercer tipo de instrumentos sustantivos son las agencias no estatales, las cuales buscan reemplazar acciones del gobierno desde el sector privado. Se subdividen en *certificación*, que es una herramienta basada en el mercado, como por ejemplo pesca y alimentación, y en *coproducción*, que involucra ciudadanos, consumidores y voluntarios en la producción de bienes públicos (ver tabla 2.6).

- *Instrumentos procedimentales de organización:*

Estos instrumentos también involucran los recursos organizativos del gobierno, pero se utilizan para alterar o afectar el proceso de la política, en lugar de la entrega de bienes y servicios. Se caracterizan más por ejercer el liderazgo del gobierno o gestionar en red con otros actores, con el fin de limitar conflictos, reconocer requisitos y equilibrar los objetivos políticos con las necesidades de los ciudadanos. Este se divide en tres tipos: las herramientas de gestión de redes, la creación y reorganización de agencias y la revisión gubernamental.

Las herramientas de gestión de redes involucran recursos de gobierno para afectar el comportamiento del subsistema de política, ya sea mediante *personal o agencias centrales* de carácter no jerárquico. Las agencias gubernamentales coordinan otras agencias administrativas, por lo que no mantienen contacto directo con el público, y desempeñan un papel relevante en el diseño y coordinación de las políticas, garantizando su *accountability*, control de presupuesto y las actividades de los departamentos línea y ministerios (Howlett 2019c). Por otro lado, se encuentran los *tribunales y cuerpos cuasi-judiciales*, que tienen

funciones administrativas como la revisión de decisiones administrativas y representan un componente del enfoque legal de la gobernanza, por lo que son de bajo costo.

Otro tipo de instrumento procedimental de organización son aquellos destinados a crear o reorganizar agencias gubernamentales. Estos se centran en reformar o establecer dentro del gobierno nuevas agencias que apunten a una nueva área en específico, con el fin de coordinar actores sociales, empresas y Estado. Por un lado, están las *unidades analíticas*, que funcionan en red entre ministerios y sociedad, empleando consultores externos expertos en un área específica. También se encargan de establecer *unidades clientelares* que, por lo general, actúan como mediadores en los compromisos adquiridos por parte del gobierno con otros gobiernos subnacionales, apoyo a coaliciones y superación de bloqueos institucionales.

Por último, se encuentran las agencias encargadas de consultar y comisionar para activar o movilizar redes de política, por lo que son altamente visibles. Dentro de esta categoría se incluyen las agencias especializadas en auditorías, las cuales permiten la corrección de problemas como el de principal-agente.

Tabla 2.6. Identificación de instrumentos de organización sustantivos y procedimentales

|             | Tipos de instrumentos          | Subtipos de instrumentos      | Ejemplos   |
|-------------|--------------------------------|-------------------------------|--|
| SUSTANTIVOS | Gobierno Directo               | Departamentos línea           | -Ministerio de obras públicas, aeropuertos, carreteras<br>-Ministerio de salud, hospitales, clínicas dentistas<br>-Cortes, Procuraduría, policía |
|             |                                | Agencias centrales de soporte | -Unidades de tecnología de la información  |
|             |                                | Cuasi- gobierno               | Empresas públicas  |
|             | Organizaciones híbridas        |                               | -outsourcing   |
|             | Asociaciones (subcontratación) |                               | -Asociaciones público-privadas (por contrato o colaboración)   |
|             | No estatales                   | Certificación                 | -actores no estatales involucrados en áreas como forestal, pescadería, alimentación  |
|             |                                | Coproducción                  | -involucramiento de ciudadanos, clientes, consumidores, voluntarios y/o organizaciones comunitarias en la producción de servicios públicos       |
|             |                                |                               | Personal o agencias (ejecutivas) centrales   |

|                                 |   |   |   |
|---------------------------------|---|---|---|
| PROCEDIMENTALES                 | Herramientas de gestión de redes                |   | -secretario principal<br>-jefes de áreas especializadas   |
|                                 |   | Tribunales y otros cuerpos cuasi-judiciales   | -apelaciones sobre licencias, certificaciones y permisos  |
|                                 | Crear o reorganizar agencias gubernamentales    | unidades analíticas   | -Centro de estudios<br>-Institutos de investigación<br>-Institutos de asesoramiento sobre políticas a los gobiernos |
|                                 |   | Unidades clientelares   | -Unidades administrativas en asuntos urbanos, ciencia o tecnología  |
| Comisiones, audiencias públicas | Agencias de supervisión legislativa y ejecutiva | -Auditoría general<br>-comités del congreso o parlamento<br>-cuerpos administrativos internos |   |

Fuente: Adaptado de (Howlett 2011; 2019c)

### 2.2.5.2. Implementación de instrumentos de autoridad

Al igual que los instrumentos de organización, los de autoridad también suelen ser de los más visibles en el diseño de política. Están fuertemente asociados a las capacidades de los gobiernos para dirigir los objetivos de la política mediante la sanción o la coerción, por lo que es un instrumento en sentido negativo; es decir, destinado a prevenir y desalentar comportamientos incongruentes a los objetivos de la política. El instrumento por excelencia en esta categoría es la regulación. Aunque no provee un bien o servicio en sí mismo, su función radica en controlar la forma de entrega del bien.

- *Instrumentos sustantivos de autoridad:*

Estos instrumentos están diseñados para la vigilancia administrativa pública a través de la promulgación de reglas vinculantes. Dentro de esta dimensión se encuentra la regulación directa del gobierno, utilizando el enfoque “comando y control”. Debido a su influencia, requieren que el gobierno tenga una capacidad y legitimidad sólidas. En esta categoría se incluyen las *leyes* en sus diversas formas: pública, privada, civil, individual. Aunque la promulgación de estas leyes no es costosa, su aplicación sí lo es, debido a la dependencia de organismos de control, tribunales y sistema judicial, que deben fortalecerse. Por lo tanto, por ejemplo, una ley aduanera requerirá una agencia de cumplimiento. Otro instrumento son las regulaciones departamentales directas o comisiones reguladoras independientes, que son

características de la gobernanza moderna (Howlett 2011). Estas están compuestas por representantes independientes con fondos y reglas propias (I. Wu 2008).

Otra categoría de instrumentos sustantivos de autoridad es aquellos que implican regulación indirecta por parte del gobierno, con frecuencia diseñados con el objetivo de reducir los costos de regulación. Dentro de esta categoría se encuentran la *regulación profesional delegada*, que consiste en la transferencia de autoridad del gobierno a juntas o comisiones no gubernamentales o cuasi gubernamentales. Otro subtipo, es la *voluntariedad o incentivo de regulación*, que se encuentra presente en la gobernanza de mercado. En este caso “un gobierno trata de persuadir a los objetivos para que adopten o se ajusten voluntariamente a las metas y objetivos del gobierno” (Howlett 2019c, 68), permitiendo que actores no estatales se regulen a sí mismos de manera voluntaria o incentivada. Por último, se encuentran los basados en el mercado, como los derechos de propiedad.

- *Instrumentos procedimentales de autoridad:*

Estos instrumentos buscan activar y movilizar las redes de política, garantizando la eficiencia y efectividad en las acciones del gobierno mediante el apoyo a diversos actores de política. Entre estos instrumentos se incluyen los *consejos consultivos sectoriales*, que comúnmente se implementan en acuerdos de gobernanza corporativa o de mercado. Además, se encuentran los instrumentos de *consulta pública* y participación de *stakeholder*, como parte del proceso de diseño de políticas, generalmente involucrando a partes interesadas con capacidad para influir en la política (ver tabla 2.7).

Tabla 2.7. Instrumentos sustantivos y procedimentales de autoridad

|             | Tipos de instrumentos            | Subtipos de instrumentos   | Ejemplos  |
|-------------|----------------------------------|--|---|
| SUSTANTIVOS | Regulación directa del gobierno  | Leyes  | -estatutos, legislación entre niveles de gobierno, decisiones de cuerpos reguladores y cortes, contratos o tratados, avisos fiscales, boletines |
|             |                                  | Regulación departamental directa y comisiones reguladoras independientes | -comisión reguladora independiente<br>-oficina del consumidor   |
|             | Regulación indirecta de gobierno | Regulación profesional delegada  | -colegio de abogados/médicos  |
|             |                                  | Voluntariedad o incentivo de regulación                                  | -programas de comercio justo, promoción y cooperación<br>-planes de cumplimiento legislativo  |

|                        |   |                                  |  |
|------------------------|---|----------------------------------|--|
|                        |   |                                  | -acuerdos negociados   |
|                        | <b>Creación de mercado y mantenimiento</b>            | Basados en el mercado            | -derechos de propiedad<br>-régimenes de precios a bienes y servicios   |
| <b>PROCEDIMENTALES</b> | <b>Activación y movilización de redes de política</b> | Consejos consultivos sectoriales | -comités consultivos generales, de ciencia y tecnología, de investigación, de geografía, intergubernamentales e interdepartamentales |
|                        | <b>Consulta pública y stakeholder</b>                 | participación                    | - <i>stakeholder</i> con capacidad para impactar (directa o indirectamente) la política  |

Fuente: (Howlett 2019c)

### 2.2.5.3. Implementación de instrumentos de tesoro

Estos instrumentos están orientados a promover un comportamiento mediante incentivos que se alinean con los objetivos del gobierno. Se definen como técnicas específicas dentro de un modo de gobernanza en torno a la transferencia de recursos del tesoro hacia o desde actores, esto con el objetivo de alentarlos a emprender alguna actividad deseada por los gobiernos, mediante la provisión de incentivos financieros o por el contrario para desalentarnos con la imposición de costos financieros (Howlett 2019c, 80).

- *Instrumentos sustantivos financieros*

Este tipo de instrumentos es compatible con cualquier modo de gobernanza, aunque su uso es más extendido en la gobernanza de mercado. Se dividen en tres categorías. La primera son los basados en efectivo, como las transferencias directas del tesoro o recursos fiscales del gobierno. En esta categoría prevalecen las *subvenciones, subsidios y tarifas de usuario*. Las subvenciones, en general, consisten en pagos en efectivo a unidades inferiores del gobierno u organizaciones sin ánimo de lucro. Los subsidios, por su parte, se centran en compensar los costos de producción, mientras que las tarifas de usuario representan desincentivos financieros directos.

En segundo lugar, tenemos los instrumentos *basados en impuestos o regalías*, que son transferencias indirectas a través de un sistema tributario o de regalías. Dentro de esta categoría se encuentran los impuestos y las regalías que están incorporados en la ley tributaria y los ingresos fiscales del gobierno. Además, existen *impuestos a consumos específicos*, orientados a desincentivar que individuos u organizaciones emprendan acciones contrarias con los objetivos del gobierno. Su propósito es recaudar fondos para compensar los costos

asociados con la mitigación de los efectos negativos del consumo de productos como el cigarrillo, como los costos de atención médica y la financiación de bienes públicos como carreteras e infraestructura (ver tabla 2.8).

Tabla 2.8. Instrumentos financieros sustantivos y procedimentales

|   | <b>Tipos de instrumentos</b>                 | <b>Subtipos de instrumentos</b>                         | <b>Ejemplos</b>  |
|---|--|---|--|
| <b>SUSTANTIVOS</b>  | <b>Basados en efectivo</b>                   | Subvenciones, subsidios y tarifas de usuario            | -pagos en efectivo a unidades inferiores de gobierno u ONGs<br>-subsidios agrícolas<br>-tarifas al consumo                                   |
|   | <b>Basados en impuestos o regalías</b>       | Gastos basados en impuestos y regalías                  | -deducciones sobre los ingresos corporativo o personal<br>-créditos fiscales<br>-pago de regalías de recursos<br>-pago por rentas económicas |
|   |  | Impuestos sobre consumos específicos                    | -impuestos al consumo de cigarrillo<br>-impuestos al consumo de alcohol  |
|   | <b>En efectivo o equivalente a impuestos</b> | Contratación preferencial                               | -Tarifas especiales  |
|   |  | Seguros favorables y garantías de préstamos             | -conformación de mercados  |
| Vochers para servicios públicos                                   |  |   |  |
| Venta de activos estatales a precios inferiores a los del mercado |  |   |  |
| <b>PROCEDIMENTALES</b>  | <b>Creación de redes de política</b>         | creación de grupos de interés                           | -fomento de grupos de interés  |
|   | <b>Movilización de redes</b>                 | Alteración de grupos de interés/manipulación/cooptación | -limitación presupuestal   |

Fuente: (Howlett 2019c)

#### **2.2.5.4. Implementación de instrumentos de nodalidad**

Los instrumentos basados en la información implican la comunicación y el uso de los conocimientos y datos disponibles por parte de los gobiernos para incidir en el

comportamiento de la población objetivo (Howlett 2019c). Estos instrumentos están vinculados al surgimiento de nuevas tecnologías de información, el auge de los medios sociales y las plataformas digitales, que han fortalecido las herramientas del gobierno para la toma de decisiones.

- *Instrumentos sustantivos de información*

Estos instrumentos están relacionados con la información que directa o indirectamente afecta el comportamiento de actores involucrados en la producción y distribución de diferentes bienes y servicios. Se presentan en diferentes niveles de la sociedad y a nivel individual, grupal o poblacional (Hood 1986). Los instrumentos sustantivos incluyen campañas emprendidas por los gobiernos para incentivar ciertos comportamientos, como, por ejemplo, promover la actividad física o reducir el consumo de cigarrillos (Howlett 2019c). Las herramientas de *difusión de información* se definen como instrumentos de persuasión que transmiten mensajes con el propósito de motivar a la población objetivo a cambiar su comportamiento. La exhortación y persuasión moral son los instrumentos de información más utilizados, ya que tienden a persuadir a los líderes políticos a llevar a cabo actividades o a mejorar el comportamiento, en colaboración con los medios de comunicación, que suelen orientar la atención de los actores hacia decisiones más informadas.

Los instrumentos de información basados en el conocimiento contribuyen a la toma de decisiones fundamentadas en la evidencia (Howlett 2019a). Uno de los instrumentos más comunes son las investigaciones oficiales, como las de carácter judicial o las comisiones ejecutivas. Por otro lado, las agencias o unidades estadísticas recogen información especializada sobre actividades individuales, sociales o de grupos. Este tipo de información es frecuentemente utilizada por los gobiernos para la asignación de recursos, como las subvenciones médicas o escolares. Finalmente, están las encuestas o sondeos, que generalmente son realizados por unidades o agencias de gobierno para generar evaluaciones o modelos utilizando técnicas de información con el fin de mejorar el diseño de políticas.

- *Instrumentos procedimentales de información*

Estos instrumentos están vinculados a las preferencias en cuanto a iniciativas de política y son diseñados para influir en el proceso político de acuerdo con los intereses del gobierno. Entre los instrumentos procedimentales se incluye la divulgación de información consolidada a través de leyes y las herramientas de consulta/cooptación, como las audiencias públicas o el uso de información confidencial. Por otro lado, existen instrumentos relacionados con la

información de acceso público, como los documentos sobre casos fallados por los tribunales, resoluciones de legislación criminal, secretos oficiales o documentos sobre seguridad nacional. Este tipo de herramientas tienen la capacidad de afectar el diseño de políticas y, además, se consolidan como una herramienta eficiente para limitar o incentivar la información hacia otros actores de política.

### **2.2.6. Las capacidades de política**

Los cambios sociales abordan problemas complejos que van desde los definidos como “*wicked*” hasta los “*super wicked*” (G. B. Peters 2018), y en este contexto, la ciudadanía demanda respuestas más amplias y efectivas. Los gobiernos necesitan tanto habilidades como competencias para enfrentar los desafíos propios del mundo contemporáneo. En años anteriores, las reformas del Estado representaron la respuesta gubernamental ante la necesidad de eficiencia y eficacia en la gestión de recursos y la prestación de servicios. Esto condujo inicialmente a una reforma centrada en una visión gerencialista, que implicó un descentramiento y la incorporación de nuevos actores como manifestación de la nueva gobernanza (G. B. Peters 2009; Painter and Pierre 2005).

Las capacidades de política se definen como un conjunto de aptitudes y competencias (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2015), y sirven como un marco útil para “crear modos de deliberación y diseños de políticas más informados, más sofisticados y más eficaces, a medida que responden a los desafíos políticos contemporáneos” (Bali and Ramesh 2018, 331). En general, el amplio debate sobre las capacidades se centra en la gestión efectiva de las acciones del Estado. Sin embargo, la necesidad de enfocarse en una discusión específica sobre la capacidad como un recurso disponible para el gobierno y como una condición necesaria para lograr resultados efectivos en las políticas nos lleva a adentrarnos en los debates sobre la capacidad normativa.

Los altos niveles de capacidad están vinculados a productos y resultados superiores de las políticas; mientras que los déficits de capacidad se consideran causa importante del fracaso de las políticas y resultados no óptimos (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b, 1).

Si son consideradas las capacidades como un medio o condición necesaria para facilitar los objetivos de un gobierno (Bali and Ramesh 2018) en el proceso de políticas (Woo 2020), los déficits de capacidad limitan la coordinación del gobierno en la prestación de servicios, lo que pone de manifiesto las fallas de gobernanza (G. B. Peters and Pierre 2016) y diseños institucionales débiles. Esta capacidad normativa aglomera tanto aptitudes, conocimientos y

experiencia de la burocracia como una sólida infraestructura institucional que, en conjunto, permite tomar decisiones inteligentes, orientar estratégicamente las políticas y asignar efectivamente los recursos públicos (Painter and Pierre 2005).

Desde la perspectiva normativa, las capacidades se pueden agrupar en tres conjuntos de aptitudes y competencias que actúan de manera interconectada en la consecución de un resultado específico en política. La capacidad analítica se refiere a la búsqueda de alternativas efectivas por parte del gobierno, la capacidad operativa se relaciona con la utilización eficiente de recursos, y la capacidad política proporciona apoyo para el desarrollo y la aplicación de las políticas (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2015). Estas capacidades se manifiestan en tres niveles: a nivel de actores políticos (individual), en organismos gubernamentales (organizativo) y a nivel del sistema en su conjunto (sistémico).

El modelo anidado propuesto por X. Wu, Ramesh, and Howlett (2015) reconoce sus fortalezas y debilidades en el intento de operacionalizar las capacidades normativas (ver tabla 2.9). En primer lugar, esta taxonomía abarca todo el proceso de la política, lo que permite considerar las capacidades adecuadas para garantizar un desempeño eficaz según el sector de política. En segundo lugar, reconoce la participación de otros actores además del gobierno, lo que posibilita la reconfiguración de las capacidades de acuerdo a las necesidades de la política. En tercer lugar, combina la capacidad normativa con las aptitudes y recursos necesarios durante el proceso de política. “Esta perspectiva multidimensional de la capacidad de política y gobernanza nos permite comprender mejor por qué los fracasos de las políticas son generalizadas y persistentes” (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b, 6).

Tabla 2.9. Capacidades de política: habilidades y recursos

| Niveles de recursos y capacidades | Habilidades y Competencias         |                                      |                                   |
|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
|                                   | <i>Analítica</i>                   | <i>Operacional</i>                   | <i>Política</i>                   |
| <i>Individual</i>                 | Capacidad analítica individual     | Capacidad operacional individual     | Capacidad política individual     |
| <i>Organizacional</i>             | Capacidad analítica organizacional | Capacidad operacional organizacional | Capacidad política organizacional |
| <i>Sistémico</i>                  | Capacidad analítica sistémica      | Capacidad operacional sistémica      | Capacidad política sistémica      |

Fuente: (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b, 4)

La propuesta de Howlett and Ramesh (2016) establece la relación entre diferentes tipos de arreglos de gobernanza y diversos conjuntos de capacidades estatales que facilitan la

formulación de políticas, por lo que los déficits en las capacidades pueden convertirse en el “talón de Aquiles” de la política. En este sentido, las capacidades se consideran como un “medio necesario para permitir deliberaciones, diseños y aplicación de políticas sofisticadas” (Bali and Ramesh 2018, 334) en un contexto de cambio, en el cual los gobiernos interactúan directamente con otros actores en la toma de decisiones y dependen del diseño deseado.

En general, los atributos que hacen parte de un diseño que tiende a ser más efectivo consideran una coordinación entre los cambios *per se* y la arquitectura del diseño inicial. Una coherencia entre acciones y problemas, una flexibilidad en el ajuste que permita responder a las características contextuales y sea compatible con los estilos de gobernanza, unos grados de libertad para el diseñador, la sinergia entre instrumentos y componentes de política, la gestión de errores y los cambios factibles, la contingencia y la transición, todos los cuales requieren de una dotación de capacidades en el proceso de política (ver tabla 2.10).

Estos atributos complementan las tareas en el proceso de política que inciden en que un diseño sea efectivo u óptimo: 1) un diseño debe ser capaz de responder a un problema de política, 2) ser operacionalmente factible y 3) contar con apoyo político (G. B. Peters et al. 2018), entendidos en tres dimensiones: analíticas, operacionales y políticas, a su vez, comprendidas en tres niveles: individual, agencial y sistema. Por lo tanto, los funcionarios requieren de habilidades y competencias para enfrentar el diseño (Bali and Ramesh 2018).

Tabla 2.10. Tareas del diseño de políticas

|                    |   |
|--------------------|---|
| <b>Analítica</b>   | Conceptualizar el problema en sus elementos constitutivos   |
|                    | Generar evidencia de las causas fundamentales e identificar opciones plausibles para abordarlas                 |
|                    | Usar la evidencia y la información para tomar decisiones, usar los instrumentos, calibrar y ajustar los diseños |
| <b>Operacional</b> | Preparar y ejecutar un plan, garantizar que se cumplan los requisitos previos para el empleo de instrumentos    |
|                    | Disponer del personal y recursos financieros y coordinar las actividades de ejecución                           |
|                    | Establecer mecanismos de rendición de cuentas y gobernanza  |
| <b>Política</b>    | Negociar y conciliar los intereses y la oposición de los <i>stakeholders</i>                                    |
|                    | Comunicar el diseño y su propósito a los <i>stakeholders</i> y asegurar apoyo                                   |
|                    | Navegar en el diseño a través del proceso político  |

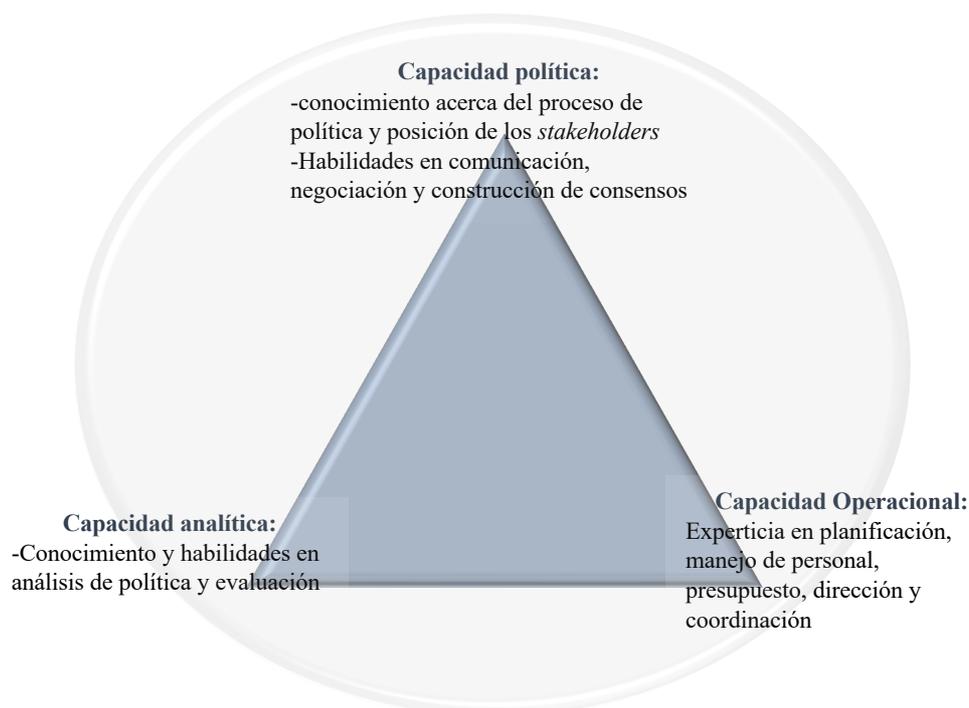
Fuente: (Bali and Ramesh 2018, 337)

- *Capacidades de política a nivel individual:*

La dimensión analítica (ver gráfico 2.5), corresponde a los conocimientos técnicos necesarios para identificar el conjunto más apropiado de herramientas e instrumentos para abordar un problema (Bali and Ramesh 2018). A nivel individual, esta dimensión considera la necesidad de contar con funcionarios con la capacidad de adquirir conocimientos internos y externos y asimilar información. Los funcionarios deberán contar necesariamente con educación y experiencia, o en algunos casos, recurrir a consultores especializados que les permitan aplicar conocimientos a un problema determinado. Por lo general, los funcionarios mejor capacitados y con más experiencia aplican métodos de investigación en los diseños de políticas (Newman, Cherney, and Head 2016).

El diseño responde a la complejidad de los problemas que deben abordarse; por lo tanto, exige instrumentos analíticos a nivel individual que garantice la aplicación de instrumentos de política. El análisis de costo- beneficio y la modelación de sistemas son algunos de los mecanismos apropiados para operacionalizar el nivel individual analítico de las capacidades. Otra dimensión es la operacional, en la que se considera la necesidad de que los diseñadores tengan la capacidad de anticiparse a los desafíos de la implementación. A nivel individual, la capacidad de cada funcionario en la gestión de la política requiere de un liderazgo y habilidades operativas claras, como la planificación, la asignación de personal, la elaboración de presupuestos, la delegación, la dirección, la coordinación y el trabajo en equipo (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b; Mukherjee and Bali 2018).

Gráfico 2.0.5. Capacidades de política a nivel individual



Fuente: (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b, 7)

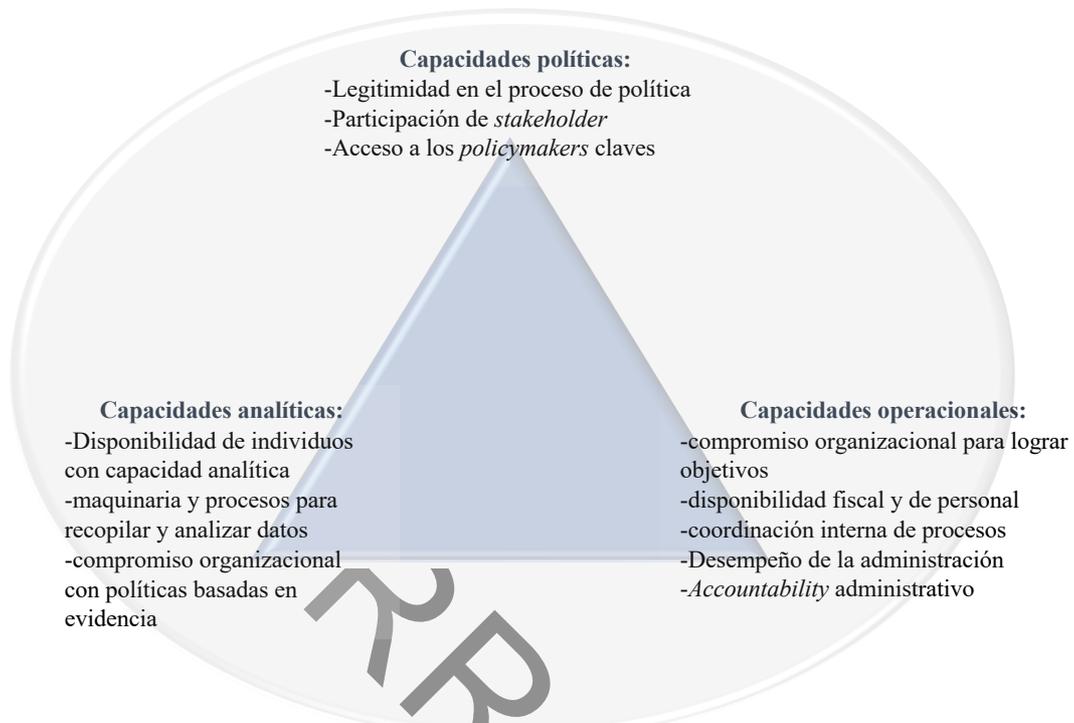
Finalmente, la dimensión política requiere de profesionales de política, los cuales deben tener la habilidad de tomar en consideración los aspectos políticos de las tareas normativas y lograr apoyo político de los diferentes actores con poder de veto. La necesidad de llegar a acuerdos afecta no solo la formulación, sino también la implementación de la política. A nivel individual, los funcionarios deben contar con experticia o astucia política que garantice una aplicación exitosa del diseño, lo cual implica habilidades de comunicación, negociación y creación de consenso (Bali and Ramesh 2018).

- *Capacidades de política a nivel organizativo:*

A nivel de organización o agencia, los gobiernos deben disponer de una arquitectura adecuada para recopilar y difundir información tanto dentro como fuera de sus agencias (ver gráfica 2.6). Recientemente, el uso de Big Data y microdatos ha sido fundamental en la toma de decisiones más informadas. Las competencias analíticas se centran en la adquisición y procesamiento de la información y los datos necesarios para el desempeño de las funciones. El uso de sistemas de información eficientes, tanto internos como externos a la institución, mediante bibliotecas, bases de datos y sitios web, facilita la conexión entre funcionarios y mejora la comunicación. Además, en el ámbito externo, el gobierno electrónico contribuye a

mantener una memoria institucional y una comunicación continua con el público (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b).

Gráfico 2.0.6. Capacidades de política a nivel organizativo



Fuente: (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b, 9)

Las competencias operativas a nivel organizativo requieren de la movilización de recursos y de una arquitectura robusta que lo permita. En cuanto a la medición, esta dimensión se fundamenta en los niveles de coordinación entre agencias y entre funcionarios de una misma agencia. Mientras tanto, la dimensión política está determinada por los recursos políticos con los que cuenta una agencia, que incluyen la legitimidad, las buenas relaciones entre ministerios y la administración pública, por ejemplo, así como la comunicación constante entre agencias, *stakeholders* y ciudadanos.

- *Capacidades de política a nivel sistémico:*

El nivel sistémico (ver gráfico 2.7), suele ser más complejo y externo a un gobierno específico, especialmente cuando se trata de aspectos locales, ya que implica la disponibilidad de instalaciones educativas y científicas, marcos de participación y control, o más específicamente, estructura estatal. La dimensión analítica se mide por el alcance, la calidad, la disponibilidad, la rapidez y el fácil acceso a la información que ofrece una agencia a la sociedad u otros actores. Sin embargo, garantizar la disponibilidad de información requiere un

marco regulatorio o de transparencia, una sociedad activa que demande información, medios de comunicación independientes y libertad de expresión (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b).

Gráfico 2.0.7. Capacidades de política a nivel sistémico



Fuente: (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b, 12)

El nivel operativo comprende un sistema de controles de las agencias del sector público en relación con otros actores. Para ello, es necesario coordinación entre niveles de gobierno y agencias, una participación tanto de funcionarios de agencias como de otros actores, y una calidad en las funciones y roles de las organizaciones que tienen a cargo la política pública. Nuevamente, la *accountability* garantiza ciertos niveles de transparencia en las relaciones intergubernamentales e interagenciales, como por ejemplo las prácticas de contratación (Mukherjee and Bali 2018). La dimensión política busca mantener el apoyo político a la agencia. Para lograrlo, el gobierno debe contar con una legitimidad suficiente para implementar sus acciones, la confianza de la sociedad, la participación de agentes no estatales y considerar la responsabilidad política dentro de un esquema de gobierno. Asimismo, se deben tener mecanismos de participación democrática (Bali and Ramesh 2018).

- *Capacidades e instrumentos de política:*

En este sentido, el diseño de políticas debe abordar los problemas complejos a los cuales se enfrenta, por lo tanto, requiere de un conjunto adecuado de instrumentos de política que garanticen el cumplimiento de las metas propuestas. Estos instrumentos pueden seleccionarse

como parte de un nuevo paquete de políticas debidamente calibradas y personalizadas al contexto, y ajustados a las capacidades (Mukherjee and Bali 2018). Pero, ¿Cómo lograr que las capacidades coincidan con los instrumentos? Si esto garantiza parte del éxito en las actividades del diseño, entonces las capacidades se consideran como el engranaje en el proceso de la política. Las capacidades analíticas, administrativas-operacionales y políticas en sus tres niveles (individual, organización y sistema de políticas), junto con las capacidades de gestión eficiente de los recursos, garantizan unos niveles de efectividad o, por el contrario, pueden resultar en fallas en la implementación (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2015).

Howlett and Ramesh (2016) identifican, a partir de estas características, nueve tipos distinguibles de capacidades en el diseño de políticas (ver tabla 2.11):

Tabla 2.11. Dimensiones y niveles de las capacidades de política

| Dimensión/nivel            | Capacidades Individuales  | Capacidades Organizacionales  | Capacidades del Sistema   |
|----------------------------|---|---|---|
| Competencias analíticas    | <b>1. Capacidad de análisis de políticas:</b> Conocimiento de la política sustantiva y de las técnicas analíticas y habilidades de comunicación   | <b>2. Capacidades organizativas de información:</b> Arquitectura de la información y servicios electrónicos; sistema presupuestario y gestión de recursos humanos | <b>3. Capacidad del sistema de conocimientos:</b> Instituciones y oportunidades para la generación, movilización y utilización de conocimientos |
| Competencias Operacionales | <b>4. Capacidad de conocimientos especializados:</b> Liderazgo; gestión estratégica; negociación y resolución de conflictos                       | <b>5. Capacidad de recursos administrativos:</b> Financiación; dotación de personal; niveles de coordinación intrainstitucional e interinstitucional              | <b>6. Capacidad del sistema de responsabilidad y <i>accountability</i>:</b> Estado de derecho; sistema judicial transparente                    |
| Competencias Políticas     | <b>7. Capacidad de aumento político:</b> Comprensión de las necesidades y posiciones de los diferentes interesados; juicio de viabilidad política | <b>8. Capacidad política organizativa:</b> Apoyo a los políticos parte de la institución; niveles de confianza y comunicación entre organizaciones                | <b>9. Capacidad del sistema político-económico:</b> Legitimidad y confianza pública; recursos fiscales adecuados                                |

Fuente: (Howlett and Ramesh 2016, 4)

A nivel individual las competencias analíticas están dirigidas a las habilidades sustantivas y técnicas analíticas que permitan el diseño; las competencias operacionales o de gestión están vinculadas con estrategias de liderazgo y las competencias políticas a la perspicacia individual de los actores. A nivel de organización, las competencias analíticas centran su atención en la difusión de información de calidad y la creación de un sistema de intercambio y transferencia de conocimiento dentro y entre agencias.

Dentro de las competencias operacionales, el nivel organización tiene la función de coordinar de manera eficiente los recursos y el personal con los que cuenta la agencia y frente a las competencias políticas, el nivel organización tiene como fin adherir apoyos políticos y confianza a su agencia. Finalmente, a nivel sistema, las competencias analíticas se relacionan con la generación y uso del conocimiento por parte de las instituciones; las competencias operativas afectan de forma directa la responsabilidad y la transparencia y las competencias políticas en la legitimidad y confianza públicas.

Antes de plantear la relación causal entre selección de instrumentos y capacidades, es necesario establecer una distinción tácita entre ambos conceptos. La selección de instrumentos se refiere a la habilidad de los instrumentos para cumplir con los objetivos esperados en un contexto particular, mientras que las capacidades se centran en las dotaciones necesarias de los *policymakers* para utilizar estos instrumentos de manera competente (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2015).

En clave de diseño y en torno a los tres niveles de capacidades: analítico, operacional y político, (Howlett and Ramesh 2016; Mukherjee and Bali 2018) proponen dos consideraciones vinculantes causalmente entre instrumentación y capacidades dentro del diseño (ver tabla 2.12). La dimensión analítica dentro de la selección de instrumentos, terminada la fase anterior al diseño (definición del problema y formulación de la política) y como etapa de evaluación sobre la idoneidad de la herramienta que abordará el problema, considera en principio la estimación del potencial del instrumento en el marco de un sector específico de política, seguido de la aplicación de un criterio de relevancia frente a las características del problema.

En el contexto del diseño, las capacidades analíticas requeridas implican la comprensión del problema y la aplicación de los instrumentos. En este caso, es necesario contar con personal calificado y experimentado, así como con un sistema de información interno y externo que disponga de datos claros y accesibles. Un claro ejemplo de esto es la implementación de un

sistema de información interno o el *e-government* como mecanismo de información y procesos con los ciudadanos. Por último, la capacidad analítica debe incluir estrategias administrativas que permitan ajustar los instrumentos según las necesidades del gobierno (Bali 2016).

En la dimensión operacional, las capacidades de implementación reflejan y responden a las características del contexto en un sector particular, lo que requiere de la “bondad de ajuste” del diseño que garantice su compatibilidad con los estilos de gobernanza existentes, además de los grados de libertad que tendrán los diseñadores, teniendo en cuenta las restricciones, como los cambios incrementales que reducen esa libertad. De esta manera, un buen diseño busca anticipar las dificultades dentro de la implementación. A nivel de diseño, se consideran las actividades de gestión y el liderazgo en el manejo de conflictos o necesidades. Por lo tanto, las agencias deben contar con habilidades para formular e implementar políticas, como un sistema de coordinación, gestión financiera y de recursos humanos, y un desempeño colaborativo con otras agencias o sociedad civil (Mukherjee and Bali 2018).

Dentro de la dimensión política, considerada en un contexto político, la instrumentación requiere de apoyo político y de la aceptación de las medidas tanto por parte del gobierno como de la sociedad. Por otro lado, en el diseño se necesitan habilidades y recursos relacionados con la legitimidad de la agencia líder, la cual se logra a través de la participación de otros actores y la sociedad. Esto garantiza un mejor conocimiento del problema y una mayor efectividad en la implementación de los instrumentos (Mukherjee and Bali 2018).

Tabla 2.12. Dimensiones y consideraciones para un diseño efectivo

| <b>Dimensión</b>   | <b>Consideraciones instrumentales</b>                                | <b>Consideraciones de capacidad del diseño</b>  |
|--------------------|--|---|
| <b>Analítica</b>   | ¿Son los instrumentos capaces de resolver el problema?               | ¿Sabe la agencia qué instrumento utilizar?<br>¿Puede la agencia calibrar y usar el instrumento de política?           |
| <b>Política</b>    | ¿Es socialmente aceptado el instrumento/políticamente viable su uso? | ¿La agencia cuenta con legitimidad/habilidad para conciliar diferencias políticas o tratar con la oposición política? |
| <b>Operacional</b> | ¿Es el instrumento operacionalmente factible?                        | ¿La agencia cuenta con mecanismos de <i>accountability</i> , mecanismos de coordinación y burocracia capacitada?      |

Fuente: (Mukherjee and Bali 2018, 361)

Dentro del marco de diseño, las capacidades son necesarias para llevar a cabo la transición de la intención de formulación a la práctica de implementación, convirtiéndose en un elemento crucial en el proceso causal de las políticas. En gran medida, las fallas en las políticas se deben a la falta de capacidades en uno o varios aspectos por parte de los responsables. Por lo tanto, la capacidad analítica de la agencia y la capacidad política del gobierno proporcionan a los formuladores las herramientas necesarias para lograr los objetivos (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2015). En tanto, lo que hace que un diseño sea más efectivo es “cuando el gobierno goza de legitimidad y amplio apoyo político y cuenta con competencias analíticas y organizativas” (Mukherjee and Bali 2018, 369).

### **2.2.7. El resultado de las políticas**

El objetivo final del diseño es lograr un resultado efectivo de las políticas. Los debates sobre la efectividad de las políticas tienen fundamentos en diversos enfoques y disciplinas. En un concepto amplio de las políticas públicas, estas buscan obtener resultados efectivos en relación con sus objetivos, especialmente cuando, desde el ciclo de políticas, ya se ha comenzado a cuestionar la efectividad de estas, como se plantea en el ejemplo aplicado a Oakland por Pressman and Wildavsky (1973). Según estos autores, la implementación se considera como la etapa o fase del proceso de políticas que define la efectividad en términos del cumplimiento de los objetivos y la relación entre los medios y los fines.

Desde una perspectiva instrumental, la implementación ha sido el foco central de los debates sobre la efectividad, en respecto a la selección coherente y combinada de instrumentos. La propuesta de Howlett (2011) incorpora, en el diseño, la formulación y la implementación como procesos de políticas en los cuales se integran una serie de factores causales que influyen en el resultado de la política. La efectividad ha sido concebida como un proceso coherente entre los medios y los objetivos de la política (Howlett 2011). Sin embargo, la inclusión de un debate más amplio sobre el diseño ha llevado a considerar la efectividad como el objetivo central en el proceso de diseño de políticas, en el cual se fundamentan principios de eficiencia y equidad (G. B. Peters et al. 2018).

Dentro de este marco analítico, la efectividad, en un primer momento, forma parte del proceso de formulación de políticas, con el propósito de orientar un diseño de políticas efectivo. Además, se integra la efectividad de los instrumentos y su combinación, de manera coherente con los objetivos de la política; es decir, los instrumentos efectivos guían hacia la consecución de los objetivos más complejos de la política. Más allá de esto, también se incorporan

instrumentos específicos en el diseño. La coherencia de los instrumentos y su relación entre objetivos y medios está en consonancia con el resultado final de una política cuyo objetivo es ser efectiva a través de la combinación de instrumentos.

Estos instrumentos se conciben desde una perspectiva mecanicista, que incorpora elementos del diseño de política, donde los instrumentos se sitúan en una dimensión entre la implementación y los resultados (Capano and Howlett 2019). Esta efectividad se entiende como la creación de “un marco de acción que puede dar forma a muchos rangos de respuesta. Este marco puede ser usado para definir problemas y proferir algunas opciones para el direccionamiento de estos problemas” (G. B. Peters et al. 2018, 19). Dentro del marco de diseño, la efectividad busca soluciones efectivas para problemas complejos a través de acuerdos entre diversos actores que legitiman el proceso de la política.

Esta efectividad se comprende en relación con tres niveles de análisis que se integran en una lógica causal. El primero se refiere a lo que constituye una formulación efectiva, el segundo aborda la efectividad de un instrumento en función de su combinación de objetivos y medios, y finalmente, se consideran los tipos específicos de instrumentos (G. B. Peters et al. 2018). Por lo tanto, se sostiene que la elección de la combinación de instrumentos como el medio para alcanzar los objetivos depende de las preferencias de los tomadores de decisiones. Howlett (2005) define los estilos de la implementación de política en torno a las limitaciones del Estado y los objetivos de la política en su relación Estado y actores no estatales (ver tabla 2.13).

Tabla 2.13. Modelo de estilos de implementación

| <i>Nivel de limitaciones del Estado (recursos/legitimidad)</i> | <i>Complejidad de los objetivos de la política (intercambio y actores de la política)</i> |                                    |
|--|---|------------------------------------|
|  | <b>Alto</b>   | <b>Bajo</b>                        |
| <b>Alto</b>  | Voluntarismo institucionalizado   | Corporativismo reglamentario       |
| <b>Bajo</b>  | Subvenciones dirigidas  | Previsión pública bajo supervisión |

*Fuente:* (Howlett 2005)

Este marco de diseño incorpora la selección de instrumentos teniendo en cuenta su disponibilidad para su combinación, lo que significa que los modos de gobernanza también se enfocan en establecer metas coherentes con los instrumentos (Howlett and Rayner 2007). De esta manera, la combinación de variables busca integrar instrumentos con objetivos que

contribuyan al logro de una meta específica, integrar la política dentro de un sistema amplio de políticas, coordinar al gobierno con diversos actores y aplicar un enfoque integral en las políticas públicas. Por tanto, los modos de gobernanza influyen tanto en la combinación de instrumentos como en su coherencia con los objetivos.

A partir de estos postulados sobre el resultado de las políticas, también se suman los debates sobre las fallas, centrando su atención en la discusión planteada por Pressman and Wildavsky (1973), en donde analizan el fracaso de una política que contaba con los recursos necesarios para ser exitosa. Además, existen debates sobre la comprensión de los niveles de falla en la política, partiendo del entendido que ninguna política falla o es efectiva en su totalidad. Es así como, desde este enfoque, esta investigación asume que la efectividad de una política se basa en un bajo nivel de falla (McConnell 2010b).

#### ***2.2.7.1. Los niveles de falla en las políticas públicas***

El fracaso de una política está asociada a muchos factores, tanto internos como externos, que inciden en su resultado. Incluso cuando se cuentan con los recursos necesarios para su efectividad, estas pueden verse afectadas por choques externos que provocan un fallo, ya que ningún gobierno es inmune al fracaso de una política pública (Althaus 2009). Sin embargo, es necesario comprender por qué fracasan las políticas, para que tanto el gobierno como la sociedad puedan identificar los factores de riesgo y evitar cometer los mismos errores (McConnell 2016).

En términos generales, una falla en una política se debe a la falta de coherencia entre objetivos y los medios utilizados, lo que involucra variables como las instituciones y prácticas políticas, las capacidades de gobernanza y los desafíos relacionados con las incertidumbres inherentes al proceso de la política (Howlett, Ramesh, and Wu 2015). Por lo tanto, todo lo que no se considere un éxito se atribuye como un fracaso (Howlett 2012). Sin embargo, el éxito de una política se define como la condición en la que la política logra sus objetivos propuestos y no recibe críticas importantes, contando con un apoyo generalizado (McConnell 2010b; Howlett 2012). Por el contrario, una política fracasa cuando no alcanza sus objetivos propuestos y enfrenta una oposición amplia.

No obstante, resulta complicado calificar una política como fallida, ya que en ocasiones se han cumplido algunos de sus objetivos y no necesariamente se ha producido una incoherencia entre estos objetivos y los instrumentos utilizados. Por tanto, “no podemos pensar en el

fracaso de las políticas como un fenómeno indivisible y totalmente objetivo” (McConnell 2016, 668), mientras que sí es posible asociar el fracaso de una política con su resultado no deseado o el incumplimiento de una meta específica. Se presentan aquí algunas categorías relacionadas con la falla en las políticas, las cuales no son mutuamente excluyentes, pero suelen estar asociadas con un resultado no deseado en el diseño.

En primer lugar, se pueden identificar múltiples estándares para evaluar una falla. La definición de una falla involucra al menos siete dimensiones que consideran un fracaso:

1. *El incumplimiento de las metas u objetivos establecidos por el gobierno.* Pressman (2009), realizó un análisis sobre el incumplimiento de los objetivos propuestos por la administración Bush en relación con Irak, identificando que no se lograron cumplir los objetivos de derrotar al terrorismo, promover la democracia y bloquear la proliferación de adversarios.
2. *La incapacidad de beneficiar a grupos de interés.* Según A. Schneider and Ingram (1997), algunas políticas no logran beneficiar a los grupos meta para los cuales fueron diseñadas.
3. *La relación entre los costos y los beneficios.* En una evaluación de costo-beneficio, se espera que los costos sean menores (por ejemplo, en términos de recursos o personal) o que, si los costos son altos, la política sea efectiva en su cumplimiento. McConnell (2016) plantea el ejemplo de las pérdidas humanas en una guerra (un costo alto) en comparación con un beneficio igualmente alto.
4. *El incumplimiento de estándares morales, éticos o legales.* Sobre las cuales algunas políticas se fundamentan, especialmente en temas relacionados con la seguridad nacional.
5. *No mejorar lo que ya estaba sucediendo.* Esto como temor al fracaso de las políticas, se encuentra fundamentada en la idea que una situación A nunca llegó a cambiar tras la implementación de una política pública.
6. *No hacerlo mejor que otros cuando se enfrentan a problemas similares y,*
7. *No obtener apoyo suficiente ni de stakeholders ni de los grupos meta,* lo que en algunas ocasiones limita incluso la formulación de la política pública como etapa preliminar al diseño.

En segundo lugar, existe la ambigüedad en la relación entre falla y efectividad. La discusión sobre las fallas en la política asume que el fracaso no se puede calificar simplemente como sí o no (Howlett, Ramesh, and Wu 2015; McConnell 2016). Por el contrario, establece que toda

política logra algún grado de éxito, por mínimo que sea, incluso aquellos de importancia sustancial. Asimismo, reconoce que el fracaso de una política puede variar desde ser menor o intrascendente hasta convertirse en una falla importante. Esto dependerá de cómo se valore la importancia de las fallas. No obstante, la evaluación se vuelve complicada cuando los objetivos son contradictorios entre sí.

Como plantea Aaron Wildavsky y complementa Alan McConnell “en un mundo de complejidad, incertidumbre y valores morales en competencia, debemos aceptar que nuestra comprensión de la política (en nuestro caso el fracaso) requiere creatividad, juicio e innovación” (McConnell 2016, 665). Para lograrlo, es posible definir las fallas en torno a tres corrientes relevantes dentro del enfoque de las políticas públicas. En primer lugar, el proceso para dirigir las políticas; segundo, la promulgación de programas o decisiones; y tercero, el impacto sobre la política (*politics*) que definen tres tipos de fallas.

La falla en el proceso se refiere a las actividades relacionadas con la definición del problema y la formulación, y señala la incapacidad del gobierno para preservar los objetivos y los instrumentos, así como para construir una coalición sostenible que legitime la decisión. En términos generales, implica la imposibilidad de convertir una idea en una realidad, ya que una política exitosa generalmente ha pasado por un proceso de aprobación complejo, superando obstáculos y la participación de múltiples actores desde la formulación hasta la implementación. Por tanto, el fracaso de la política como proceso implica no sólo la incapacidad real de proporcionar bienes y servicios de manera eficiente y eficaz, sino también la incapacidad de avanzar a través de las etapas comprendidas en el proceso de la política (McConnell 2010b).

Este tipo de fallas se pueden agrupar en torno al proceso de políticas (ver tabla 2.14), desde la etapa de la agenda en la que pueden surgir una sobrecarga de iniciativas simultáneas por parte de los gobiernos. Durante la formulación, es posible que se desconozca profundamente la causa del problema y, por tanto, no se defina claramente cómo abordarlo. En la etapa de toma de decisiones, la política puede quedar estancada si los gobiernos tienen poca capacidad de negociación. Durante las etapas de implementación, los gobiernos pueden asumir demasiadas políticas, lo que puede sobrepasar sus capacidades para responder adecuadamente. En la etapa de evaluación, es posible que no se puedan evaluar correctamente los resultados e incorporar el aprendizaje sobre la política (Howlett 2009b; 2012).

Tabla 2.14. Fallas en el proceso de política

|                         |  |
|-------------------------|--|
| <b>Puesta en agenda</b> | Los gobiernos que se extralimitan estableciendo o acordando establecer agendas políticas sobrecargadas o inalcanzables.                                  |
| <b>Formulación</b>      | Intentar abordar los problemas sin investigar las causas de los problemas e identificar los efectos probables de las alternativas de política.           |
| <b>Toma de decisión</b> | No decidir una política en un período de tiempo razonable o distorsionar su intención a través de la negociación y el registro.                          |
| <b>Implementación</b>   | No se abordan los problemas de aplicación, como la falta de recursos, los problemas de los agentes principales y los fallos de supervisión, entre otros. |
| <b>Evaluación</b>       | Falta de aprendizaje debido a la falta de procesos y estructuras de supervisión y/o retroalimentación de políticas, que son ineficaces o inapropiadas.   |

Fuente: (Howlett 2012, 547)

La falla de programa se refiere a la falta de implementación y la incapacidad de los gobiernos para lograr los resultados esperados y beneficiar a los grupos meta. Por otro lado, la falla de política está relacionada con las repercusiones políticas de una decisión particular. Por ejemplo, puede manifestarse en la incapacidad de una política para mejorar la perspectiva electoral, facilitar la tarea de gobierno, alcanzar la trayectoria deseada o incrementar las críticas de la oposición al gobierno. Esta noción se asocia a la visión tradicional de la política como un medio para alcanzar las metas programáticas dentro de un período de tiempo determinado, con un costo definido y un nivel de esfuerzo establecido en la formulación. Por otro lado, en términos técnicos y sustantivos, la falla de programa se produce cuando una política no logra obtener los resultados esperados (McConnell 2010a; Howlett 2012) (ver tabla 2.15).

Tabla 2.15. Formas de falla de política

|   | <b>Criterios de éxito</b>                          | <b>Características de la falla</b>   |
|---|--|--|
| <i>Falla en el proceso de formulación</i> | Preservar los objetivos e instrumentos de política | El gobierno no puede producir los objetivos e instrumentos de política deseados            |
|   | Asegurar la legitimidad                            | Proceso de política ilegítimo  |
|   | Creación de una coalición sostenible               | No se construye una coalición sostenible   |
|   | Atraer apoyo para el proceso                       | La oposición al proceso es virtualmente universal y/o el apoyo es virtualmente inexistente |

|                          |   |   |
|--------------------------|---|---|
| <i>Falla de programa</i> | Implementación en línea con los objetivos                                       | A pesar de los escasos progresos realizados en la ejecución según lo previsto, el programa se ve acosado por fallos crónicos de ejecución |
|                          | Lograr los resultados deseados  | Algunos pequeños resultados logrados según lo previsto, pero abrumados por la falta de resultados   |
|                          | Grupo (s) objetivo beneficiado (s)  | Los pequeños beneficios van acompañados y eclipsados por el daño al mismo grupo que se pretendía beneficiar                               |
|                          | Cumplimiento de los criterios altamente valorados en el ámbito de las políticas | Unos pocos éxitos menores pero plagados de la incapacidad de cumplir los criterios altamente valorados en ese ámbito político             |
|                          | Atraer apoyo para el programa   | La oposición a los objetivos del programa, los valores y los medios para lograrlos, supera los pequeños niveles de apoyo.                 |
| <i>Falla política</i>    | Mejora las perspectivas y la reputación electoral                               | A pesar de los pequeños signos de beneficio, la política demuestra una responsabilidad electoral y reputación general                     |
|                          | Facilita el negocio de gobernar   | Claros signos de que la agenda y los asuntos del gobierno luchan por suprimir un tema políticamente difícil                               |
|                          | Promoción de la trayectoria deseada del gobierno                                | Toda la trayectoria del gobierno está en peligro de verse comprometida  |
|                          | Proporcionar beneficios políticos para el gobierno                              | La oposición a los beneficios políticos para el gobierno supera los pequeños niveles de apoyo   |

Fuente: (McConnell 2010a; 2016)

Esta categorización considera a la falla de política en relación con marcos institucionales, actores políticos y el contexto social. En este sentido, el marco de diseño permite organizar una serie de elementos que intentan explicar las causas de la falla de política, las cuales pueden aplicarse a uno o varios sectores de políticas. Sin embargo, estos factores no son excluyentes entre sí, sino que proporcionan orientación sobre el fracaso de la política en el contexto de la complejidad de la toma de decisiones, la formulación y la implementación de políticas en contextos en los cuales la diversidad de actores tiene un impacto en el proceso de la política.

En este sentido, definir el fracaso o el éxito de una política resulta aún más complejo al considerar diversos factores que inciden en el resultado, así como diferentes niveles o dimensiones de fracaso en la política pública. Para identificar el fracaso de política, es común plantearse las siguientes preguntas: ¿La política alcanzó sus objetivos originales?, ¿Tuvo un impacto positivo o negativo en los beneficiarios?, ¿El problema que se pretendía abordar retrocedió?, ¿El fracaso es evidente?, ¿Existe un acuerdo implícito sobre el fracaso? Y ¿Hubo

una falla intencional en la política? Para responder a estas interrogantes, la literatura ha propuesto seis dimensiones de la falla de política: 1) extensión o tamaño de la falla, 2) evitabilidad de la falla, 3) visibilidad, 4) intencionalidad, 5) duración y 6) intensidad (ver tabla 2.16).

Tabla 2.16. Seis dimensiones de fallas de política

| <b>Atributo</b>           | <b>Rango</b>                           |
|---------------------------|--|
| <i>Extensión (tamaño)</i> | De grande (régimen) a pequeño (evento) |
| <i>Evitabilidad</i>       | De bajo a alto                         |
| <i>Visibilidad</i>        | De bajo a alto                         |
| <i>Intencionalidad</i>    | De bajo a alto                         |
| <i>Duración</i>           | De larga a corta                       |
| <i>Intensidad</i>         | De bajo a alto                         |

Fuente: (Howlett 2012, 544)

La suma de la puntuación de cada dimensión, considerando de alto a bajo, establece una tipología en torno a la falla de la política, desde la más grave hasta la menos grave. Por ejemplo, la falla mayor o de tipo I, implica un fracaso sistemático en cada una de las dimensiones, como podría ser el caso de un tratado internacional sobre el cambio climático. El tipo II o falla focalizada se refiere al fracaso de la política en un objetivo específico, mientras que el tipo III o fallo difuso, se produce cuando la política falla en varios aspectos, como en el caso de la política de lucha contra la pobreza, por ejemplo. Finalmente, la falla menor o tipo IV no afecta directamente los resultados de la política y puede implicar un aprendizaje y rediseño sencillo, como podría ocurrir en el caso de una licitación para un contrato de servicios (ver tabla 2.17).

Tabla 2.17. Cuatro tipos principales de falla de política

|  |             | <b>Magnitud (extensión y duración)</b>  |  |
|--|-------------|---|--|
|  |             | <i>Alta</i>   | <i>Baja</i>  |
| <b>Salida<br/>(intensidad y<br/>visibilidad)</b> | <i>Alta</i> | <b>Tipo I. Falla Mayor</b><br><br>(ej.: falla en la política sobre un tratado internacional sobre cambio climático) | <b>Tipo II. Falla focalizada</b><br><br>(ej.: falla de la política de control de disturbios en eventos deportivos) |
|  |             | <b>Tipo III. Falla difusa</b>   | <b>Tipo IV. Falla menor</b>  |

|  |             |  |   |
|--|-------------|--|---|
|  | <i>Baja</i> | Ej.: Falla de la política de lucha contra la pobreza | Ej.: Fracaso de la licitación del contrato de servicios de una política |
|--|-------------|--|---|

*Fuente:* (Howlett 2012, 544)

A partir de estas categorías, esta investigación considera la efectividad de una política como una falla menor. En otras palabras, dado que toda política suele presentar fallas en sus instrumentos o en algunos de sus objetivos, una falla menor permite a la política reformularse fácilmente y ajustar sus instrumentos. Por otro lado, una falla mayor se produce cuando una política no logra cumplir con sus objetivos, lo que requiere una redefinición de los objetivos y una revisión de sus instrumentos. Esta tesis propone que las políticas públicas pueden transitar desde una falla mayor hacia una falla menor, lo cual se explica como resultado del aprendizaje de políticas, entendido como la posibilidad de generar este camino de mejora de las políticas públicas. Sin embargo, este tránsito dependerá del contexto institucional en el que se diseñe la política.

## **2.2. El aprendizaje de políticas en el diseño: propuesta mecanicista (nivel micro)**

La perspectiva instrumental propone concebir el diseño de política a partir de un mecanismo de dos órdenes. Esto implica comprender el proceso de la política en función del reacomodo de los instrumentos y las capacidades para alcanzar los objetivos de la política (Capano 2020). Los estudios de políticas realizados bajo este marco de análisis generalmente han desarrollado la cadena causal propuesta por Capano and Howlett (2021) a partir de los mecanismos de primer orden. Esto significa que el análisis de los resultados de una política ha sido visto en relación con los elementos del diseño, como activadores, instrumentos, capacidades y comportamiento (Capano et al. 2020; Virani and Ramesh 2019; Bali, Capano, and Ramesh 2019; Mukherjee and Bali 2019).

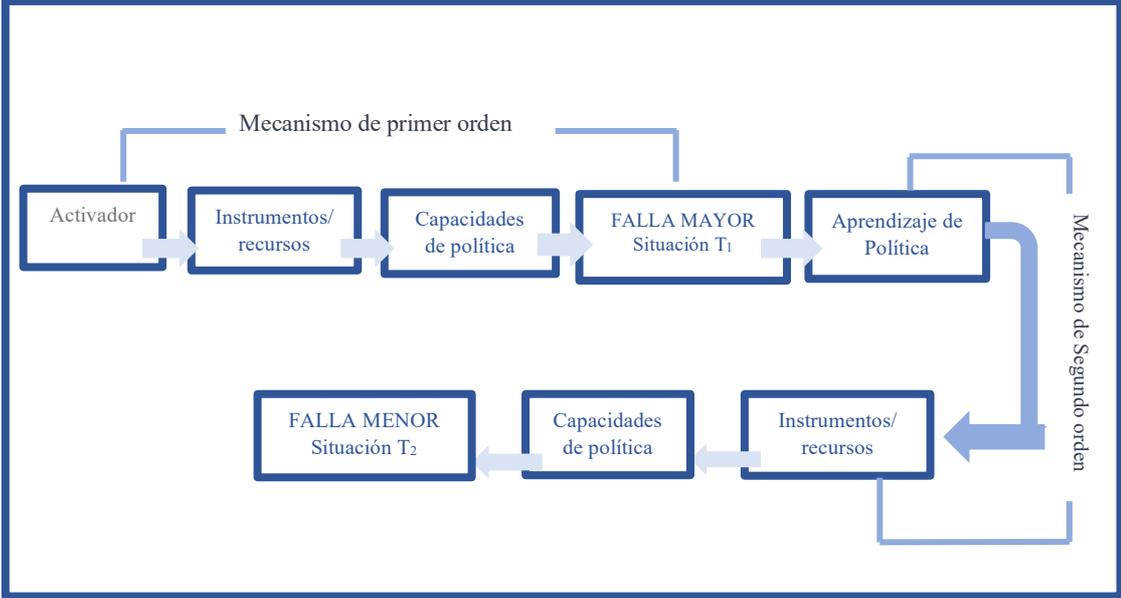
En este sentido, un mecanismo de primer orden corresponde a la aplicación de los recursos del Estado para afectar un comportamiento a nivel individual o grupal. Estos se activan mediante el despliegue de los instrumentos de política dentro de la cadena causal y se combinan con las capacidades del Estado para alcanzar los objetivos de política. Así los mecanismos de primer orden pueden implicar un cambio positivo en el comportamiento de los actores o, por el contrario, desencadenar la codicia o temor después de la implementación de los instrumentos. Sin embargo, los mecanismos de segundo orden han recibido menos atención. En general, estos mecanismos se refieren a un proceso de retroalimentación que

busca comprender qué ocurre y cuándo, con el fin de mejorar el diseño de las políticas públicas. Por lo tanto, se consideran en el contexto de los procesos de aprendizaje o difusión de políticas.

A nivel micro, esta investigación propone comprender el proceso de la política a partir de un mecanismo de dos órdenes. Primero considerando la temporalidad del análisis de la política de transporte público de superficie en Santiago de Chile, lo que implica revisar a largo plazo el despliegue de instrumentos. Segundo, la necesidad de explicar las variaciones sobre el resultado de la política, ya que a partir del estudio de caso se observa que hay dos momentos en el resultado, que varía desde una falla mayor hacia una menor. El objetivo de comprender estos dos órdenes de política es explicar de manera causal cómo el proceso de la política transita entre dos resultados. En el mecanismo de segundo orden, se encuentra una forma de explicar cómo una política puede mejorar sus resultados a través del aprendizaje de políticas.

La propuesta causal (ver gráfico 2.8) plantea un mecanismo de primer orden en el que se desencadena una falla mayor en la política de transporte público. Este mecanismo considera un activador, recursos e instrumentos en combinación con las capacidades de política que no lograron obtener los resultados esperados. Sin embargo, la política experimenta cambios en la calibración de sus instrumentos, lo que se interpreta como una activación de mecanismos de segundo orden, comprendidos como el aprendizaje de política. Esto permite, entonces, calibrar los instrumentos y ajustar las capacidades para mejorar el resultado de la política (falla menor).

Gráfico 2.0.8. Propuesta de la cadena causal para el diseño de la política en dos órdenes



Fuente: elaborado por la autora a partir de (Capano and Howlett 2021)

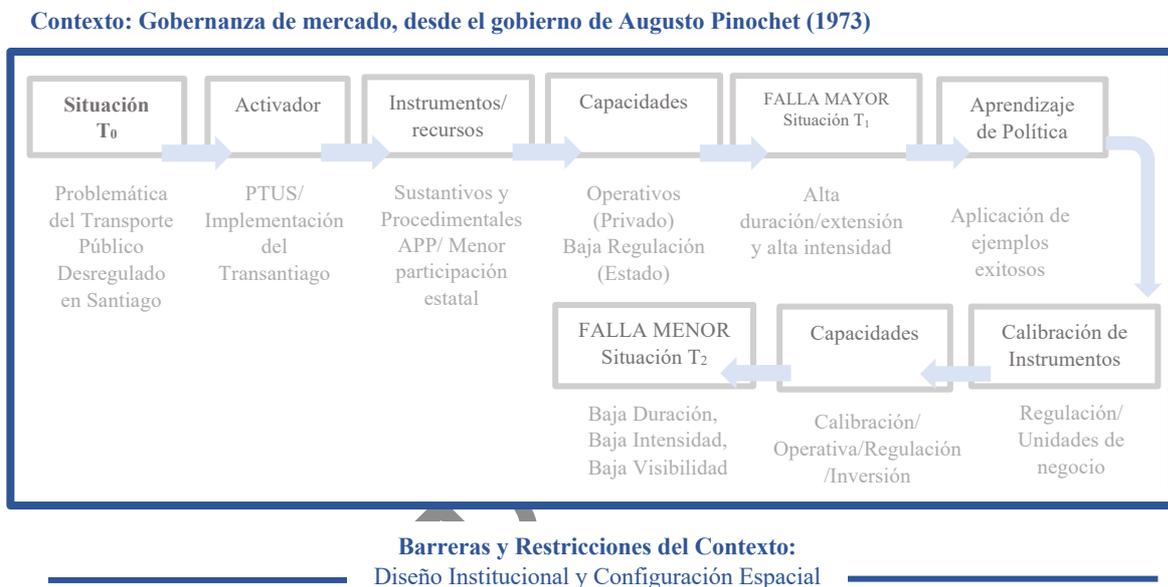
Esta cadena causal aborda el proceso de la política pública en un contexto en específico. Se propone que, a través del mecanismo en dos órdenes, se produce un aprendizaje de políticas que explica cómo una política pública puede pasar de una falla mayor a una menor. Esta cadena causal se desarrolla a partir del estudio de caso y considera un contexto de gobernanza de mercado desde la dictadura de Augusto Pinochet en 1973. Además se postula, en el marco de diseño, la existencia de barreras o restricciones contextuales relacionadas con el diseño institucional y la configuración espacial que influyen en el proceso de la política.

En cuanto al diseño institucional se considera relevante ya que puede limitar o incentivar el proceso de la política pública, y además, se define como característica distintiva dentro del contexto chileno. En cuanto a la configuración espacial, se define en función de la importancia de una política de transporte que se comprende a través de la configuración territorial y su influencia en el diseño de la política. En relación con la propuesta causal, se define la situación (t<sub>0</sub>) como el problema de política, que se origina a partir de la desregulación del sistema de transporte público y que como tal, entra en la agenda del gobierno. Esto lleva a la necesidad de formular una política de transporte urbano de superficie de Santiago, junto con la implementación del Transantiago.

Esto desencadena la selección de instrumentos sustantivos y procedimentales sobre los recursos (NATO) disponibles por el Estado, pero con una baja capacidad de regulación estatal. El marco de diseño asume que en un contexto de gobernanza de mercado, el Estado

requiere de instrumentos de regulación, en conjunto con capacidades analíticas y políticas, mientras que el privado requiere de capacidades operativas; sin embargo, una alteración dentro de esta cadena resulta en una falla mayor de la política (ver gráfico 2.9).

Gráfico 2.0.9. Cadena causal para el diseño de la política de transporte público en Santiago



*Fuente:* elaborado por la autora a partir de (Capano and Howlett 2021)

La falla mayor se refiere a un fracaso sistemático en las dimensiones de la política. Implica una magnitud alta (extensión y duración) en conjunto con una salida (intensidad y visibilidad) elevada, lo que se refleja en la implementación de instrumentos incoherentes, incongruentes e inconsistentes con una capacidad de regulación baja. En el caso de estudio, la falla mayor se identifica en los ámbitos calidad, oferta, demanda, económico y ambiental dentro del sistema de transporte público de superficie en Santiago de Chile.

¿Pero qué explica la mejora en los resultados de la política de transporte público de superficie en Santiago de Chile? Esta investigación plantea una revisión a largo plazo de la política, comenzando en 2007 con la puesta en marcha del Transantiago hasta el 2023. A partir de la selección del caso presentado en la introducción, se evidencia que Santiago se selecciona como estudio de caso típico a la hipótesis debido a la efectividad de su política o, en términos teóricos, por presentar una falla menor. No obstante, la investigación considera que este nivel de falla no se logró tras la implementación de la política (PTUS), sino que transitó por un proceso que se ha definido como el aprendizaje de políticas (o la activación de mecanismos de segundo orden).

Esto implica que en el momento de la puesta en marcha del transantiago, el despliegue de instrumentos y capacidades no logró cumplir con los objetivos de la política, los cuales han sido definidos a partir de las dimensiones de calidad, oferta, demanda, económica y ambiental. En general, de acuerdo con el contexto en el que se desarrolla el diseño, una política puede mantenerse en una falla mayor o lograr mejorar, como es el caso de Santiago de Chile. Esta investigación propone que una política puede mejorar sus resultados a través de la activación de un proceso de aprendizaje; sin embargo, no todo el diseño de política con resultados fallidos logra activar este proceso. Para lograr una mejora en el diseño de una política se requiere entonces, de un contexto propicio para su activación. Esto considera entonces un diseño institucional sólido.

Dentro del desarrollo de la investigación y a partir de la propuesta metodológica, se propone realizar un levantamiento de información de carácter cualitativo. Las técnicas utilizadas se basan en una triangulación de fuentes secundarias y primarias que permitan consolidar el análisis sobre los instrumentos y lograr conocer a detalle el proceso de la política de transporte público de Santiago de Chile. Para ello, por cada elemento se priorizan unas técnicas cualitativas que permiten detallar, dentro de la cadena causal, una explicación sobre el proceso de la política; es decir, abrir la caja negra de este proceso y postular herramientas analíticas a posibles mecanismos causales que se puedan dar en otros contextos similares.

Tabla 2.18. Técnicas de recolección de información en la cadena causal (primer orden)

| Elementos            | Contexto  | Situación $t_0$   | Activador  | Instrumentos/<br>capacidades  | Resultado de la<br>Política<br>$T_1$   |
|----------------------|---|---|--|---|--|
| Hipótesis            | En un contexto de gobernanza de mercado, con barreras institucionales y territoriales se diseña la política de TP de Santiago                                       | El problema de política se enmarca en una desregulación en la prestación del servicio de TP en Santiago (calidad, seguridad, ambiente, económico, demanda)                                    | Se formula el PTUS y se implementa el Transantiago como respuesta a los problemas generados por la desregulación                             | Se implementan instrumentos con baja capacidad de regulación por parte del Estado   | Se produce una falla mayor de la política en términos de calidad, cobertura, frecuencia  |
| Evidencia (técnicas) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de Leyes, CP, Composición legislativa</li> <li>Artículos académicos</li> <li>Entrevistas a actores clave</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Artículos académicos</li> <li>Información institucional (Ministerios, Metro)</li> <li>Entrevistas a actores clave</li> <li>Datos espaciales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión documentos institucionales, leyes, contratos</li> <li>Entrevistas a actores clave</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de documentos institucionales, Contratos</li> <li>Entrevistas a Ministerio de Transporte, DTPM, privados</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaciones de calidad</li> <li>Datos financieros</li> <li>Recortes de prensa</li> <li>Artículos académicos</li> <li>Datos espaciales</li> </ul> |

Fuente: elaborado por la autora

La tabla 2.18 define las técnicas a utilizar dentro del mecanismo de primer orden que plantea una relación a partir de una situación  $t_0$  con el despliegue de la política, los instrumentos y capacidades que producen un resultado de falla mayor. Se plantea la relación entre cada uno de los elementos que explican este resultado y se priorizan las principales técnicas de recolección de datos por cada elemento que ayude a comprobar la hipótesis. La tabla 2.19 plantea esta misma relación dentro del mecanismo de segundo orden, alrededor de explicar la calibración de los instrumentos que produce una falla menor en la política de transporte público en Santiago de Chile.

Tabla 2.19. Técnicas de recolección de información en la cadena causal de segundo orden

| Elementos            | Contexto  | Situación $t_1$   | Aprendizaje de Política   | Recalibración Instrumentos/ capacidades   | Resultado de la Política $t_2$   |
|----------------------|---|---|---|---|--|
| Hipótesis            | En un contexto de gobernanza de mercado, con barreras institucionales y territoriales se diseña la política de TP de Santiago                                       | El despliegue de instrumentos no logra los objetivos propuestos por la política, mostrando un fracaso tras la implementación del Transantiago   | El Ministerio de Transporte retoma un caso exitoso en la implementación de políticas de TP y decide ajustar su marco contractual y capacidades - Emprendedor de política que promueve este ajuste | A partir del proceso de aprendizaje, el Ministerio de Transporte comienza un ajuste de los instrumentos y las capacidades de regulación hacia los operadores privados vía contractual | Los ajustes de instrumentos y capacidades producen una falla menor en la política de TP de Santiago en los últimos años  |
| Evidencia (técnicas) | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de Leyes, CP, Composición legislativa</li> <li>Artículos académicos</li> <li>Entrevistas a actores clave</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Artículos académicos</li> <li>Recortes de prensa</li> <li>Información institucional (Ministerios, Metro)</li> <li>Entrevistas a actores clave</li> <li>Datos espaciales</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Entrevistas a actores clave</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Revisión de documentos institucionales, Contratos</li> <li>Entrevistas a Ministerio de Transporte, DTPM, privados</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Evaluaciones de calidad</li> <li>Datos financieros</li> <li>Recortes de prensa</li> <li>Artículos académicos</li> <li>Datos espaciales</li> </ul> |

Fuente: elaborado por la autora

### 2.2.1. El aprendizaje de políticas

El debate sobre el aprendizaje de políticas se origina a partir de los postulados iniciales de las ciencias de políticas. Deutsch (1963) planteó el papel de la retroalimentación en las decisiones gubernamentales, enfocándose en la idea de recopilar, procesar y utilizar información en el proceso de formulación de políticas. Por su parte, Hecló (1976) argumentó que en un contexto

de incertidumbre que rodea el proceso de una política, los gobiernos deben esforzarse por conciliar las ideas y las luchas de intereses con el aprendizaje sobre las necesidades de la sociedad. El aprendizaje se concibe como una metáfora en el proceso de las políticas, en el cual se adquiere conocimiento a partir de experiencias propias o de otros gobiernos (Goyal and Howlett 2019). Esta perspectiva se desarrolla a lo largo de las fases de la política, a medida que los tomadores de decisiones analizan, descubren y aplican una solución a un problema de política (Lasswell 1992).

El objetivo del aprendizaje, es el de mejorar los resultados de las políticas públicas mediante el uso de conocimientos producto de la implementación de otros programas o políticas. En conjunto, con una mejora sobre el conocimiento del problema (C. J. Bennett and Howlett 1992). En tanto, quien aprende son los responsables de la toma de decisiones logrando así alterar el contexto en el que se da el diseño de políticas, para así calibrar los instrumentos. En general, el aprendizaje no altera el contenido de las políticas, como por ejemplo los objetivos, sino más bien los aspectos normativos que pueden estar limitando el proceso de la política.

El aprendizaje “más profundo” se centra en el intento de construir políticas para que los responsables de la toma de decisiones puedan, si no siempre reclamar el crédito por los éxitos de las políticas, al menos evitar la culpa de su fracaso (C. J. Bennett and Howlett 1992, 282).

Así, en su momento se identificaron diferentes dimensiones del aprendizaje, como el orientado a las políticas, el aprendizaje político y el aprendizaje social o de gobierno (H. Hecho 1976; P. Sabatier 1987; Hall 1993). El aprendizaje cognitivo/técnico (Hall 1993) se refiere al aprendizaje de tipo instrumental acerca de la naturaleza del problema, mientras que el aprendizaje social o político está asociado al rol de los actores en cómo operar dentro de una red y generar procesos de colaboración y negociación (Keast, Mandell, and Agranoff 2013). El aprendizaje institucional tiene que ver con los acuerdos, procedimientos, reglas y valores de los actores para reducir los riesgos (March and Olsen 1996). Por lo tanto, el aprendizaje está sujeto al comportamiento de los actores (Bennett and Howlett 1992) y el intercambio de conocimientos que se producen dentro de un subsistema de política (Howlett, Mukherjee, and Koppenjan 2017).

El aprendizaje de políticas está destinado a corregir los fracasos que se producen en las políticas públicas (Leong and Howlett 2022). Por lo general, esto está asociado al aprendizaje técnico y a la extracción de lecciones de otros casos, relacionado con la evolución de los contextos de gobernanza (Goyal and Howlett 2018). También se concibe que la formulación

de las políticas se realiza de manera técnica y orientada a mejorar las condiciones iniciales que llevaron a su diseño, lo que implica considerar quién aprende, qué aprende y con qué efecto (Bennett and Howlett 1992). En este sentido, se entiende que los tomadores de decisiones a nivel gubernamental son quienes aprenden, y que este aprendizaje se deriva del conocimiento científico o social relevante para resolver problemas de política; en consecuencia, el efecto del aprendizaje conduce a políticas mejoradas.

El aprendizaje se fundamenta en la racionalidad de los actores. Por ejemplo, los tomadores de decisiones tomarán decisiones basarán sus elecciones en pruebas o resultados efectivos en otros contextos, con el fin de mejorar sus resultados (Leong and Howlett 2022). Sin embargo, también considera el escenario en el cual los actores políticos toman sus decisiones motivados por intereses maliciosos, lo que lleva a que el aprendizaje vaya mucho más allá de la identificación de mejores prácticas para el logro de los objetivos (Legrand 2018). Por lo tanto, el aprendizaje de políticas estudia tanto el fracaso como el éxito de las políticas públicas. En los casos en los que la política alcance la consecución de la mayoría de los objetivos, se considera un éxito; no obstante, se define que el fracaso está relacionado con aquellos objetivos que no se alcanzan (McConnell 2010b). Esto implica que el aprendizaje, ya sea en el éxito o en el fracaso de las políticas, contribuye a potenciar o mejorar la política, o en algunos casos, a limitar el fracaso.

Pero no todos los fracasos de las políticas conducen al aprendizaje de políticas. Este proceso requiere una acumulación de conocimiento y una comprensión profunda de los aspectos políticos e institucionales que inciden en el diseño de las políticas (Leong and Howlett 2022). Por lo tanto, el tomador de decisiones debe tener la capacidad de identificar posibles defectos relacionados con el despliegue de los instrumentos y abordar soluciones potenciales a través de procesos de aprendizaje. En este sentido, el aprendizaje puede estar asociado a la capacidad de los gobiernos para aprender de sus propios errores en la implementación de un instrumento, como en los ejemplos de casos exitosos en otras políticas. Se proponen posibles soluciones en torno a los aprendizajes de política (ver tabla (2.20)).

Tabla 2.20. Fuentes de maleficencia de la política y alternativas de diseño

|                        |   | <b>Instrumentos procedimentales</b>            |   |
|------------------------|---|--|---|
| <b>Tipo de recurso</b> | <b>Defecto</b>                          | <b>Ejemplos</b>                                | <b>Soluciones</b>   |
| <i>Organización</i>    | <i>Falla en la agencia o cooptación</i> | Corrupción, contratación y cuestionamientos de | Normas de responsabilidad/transparencia, oficinas anticorrupción, |

|                  |                                       |  |   |
|------------------|---------------------------------------|--|---|
|                  |                                       | contratación pública/clientelismo                                | registros sobre licitaciones y adquisiciones/contrataciones   |
| <i>Autoridad</i> | <i>Corrupción, favoritismo y azar</i> | Captura y sobornos sobre compras, comisiones ilegales, extorsión | Brigadas antifraude, leyes de denuncia de irregularidades. Leyes de extinción de derechos. Nombramientos por méritos, leyes sobre conflictos de intereses |
| <i>Tesoro</i>    | <i>Fraude y azar</i>                  | Falsedad, afirmaciones falsas, estafas, engaños                  | Contratos completos, diseño cuidadoso de las subvenciones/impuestos, verificación de la supervisión   |
| <i>Nodalidad</i> | <i>Información sesgada</i>            | Propaganda, calumnia, secreto indebido                           | Mensajes más específicos, leyes sobre la veracidad de la publicidad, leyes sobre difamación y calumnia, acceso a la información, leyes                    |

Fuente: (Leong and Howlett 2022)

Dentro de este concepto entra la idea del no aprendizaje, lo que significa que, a pesar de los resultados de una política, no se extraen lecciones para mejorar o, por el contrario, se aprenden lecciones equivocadas (Goyal and Howlett 2018). Esto puede ocurrir debido a la falta de preparación por parte de los tomadores de decisión, la incertidumbre con respecto al problema de política, la malicia o el incumplimiento del rol de actores políticos. Por tanto, el no aprendizaje puede estar asociado a incapacidades políticas o al diseño institucional que no permite la activación de estos procesos.

En general, el aprendizaje de política no ha sido desarrollado a fondo en la idea de definir aspectos clave o dimensiones de cómo entenderlo. Sin embargo, en los últimos años, esta categoría ha sido una forma de comprender el cambio de las políticas, la calibración de los instrumentos y la forma de concebir la comprensión de actores políticos en la toma de decisiones. En este sentido, esta investigación propone abordar el aprendizaje de políticas a partir de la intención de los actores políticos de mejorar los resultados de una política pública, esto a partir de las capacidades con las que cuenta el gobierno, pero también la solidez institucional que permite el aprendizaje. Se concibe entonces que el proceso de aprendizaje es un mecanismo que activa la mejora de las políticas, siendo el vínculo entre una falla mayor hacia una falla mayor.

## **A modo de cierre**

Este capítulo abordó el marco analítico de diseño desde la perspectiva instrumental propuesta por Howlett (2011). En un inicio, se planteó lo que ha significado el desarrollo de la apuesta teórica de diseño y los elementos relevantes que se retoman de los debates propuestos por este enfoque desde las perspectivas vistas en el capítulo 1. Esto considera que el contexto y el problema de política resultan determinantes al momento de diseñar una política pública, ya que inciden en la selección de instrumentos. La propuesta inicial de Howlett (2011) desarrolló un modelo anidado con la intención de vincular los modos de gobernanza con el resultado de la política.

Este modelo aborda el proceso de políticas a través de tres niveles. El nivel macro se asocia con las metas o paradigmas que sustentan el diseño y está relacionado con el modo de gobernanza; es decir, este nivel marca la orientación del gobierno con respecto a otros actores. El nivel meso define los objetivos y los medios de la política pública, mientras que el nivel micro considera los indicadores de la política y las calibraciones de los instrumentos (Howlett 2009a). No obstante, los trabajos académicos sobre diseño han experimentado un mayor desarrollo en los últimos años, lo que ha llevado a evoluciones en los debates desde la perspectiva instrumental sobre cómo abordar el diseño.

Se abordó el debate sobre el diseño como marco analítico desde una propuesta causal en un debate meso. Esta perspectiva se desarrolló a partir de la propuesta inicial de la perspectiva instrumental, pero integrando el debate sobre los mecanismos causales en el diseño como una forma de abrir la caja negra del proceso de políticas (Capano and Howlett 2021). El debate se centra en dos órdenes de mecanismos. El primer orden se refiere a la aplicación de recursos estatales para afectar el comportamiento y desencadenar mecanismos como el temor, la codicia o los incentivos. Por otro lado, los mecanismos de segundo orden corresponden a los procesos de retroalimentación, en los que el aprendizaje de políticas se consolida como una categoría. Aunque no es nueva en el debate, ha sido poco desarrollada, pero sirve para explicar qué ocurre y cuándo con el fin de mejorar la comprensión de cómo lograr mejores diseños de políticas.

A partir de esta idea, se propone una cadena causal aplicada a un modo de gobernanza específico. Se desarrolla un debate en torno a la gobernanza de mercado, que se entiende a partir de las asociaciones público-privadas como un modo de explicar la relación entre el Estado y el mercado. Además, se explora la clasificación de los problemas de política, que se

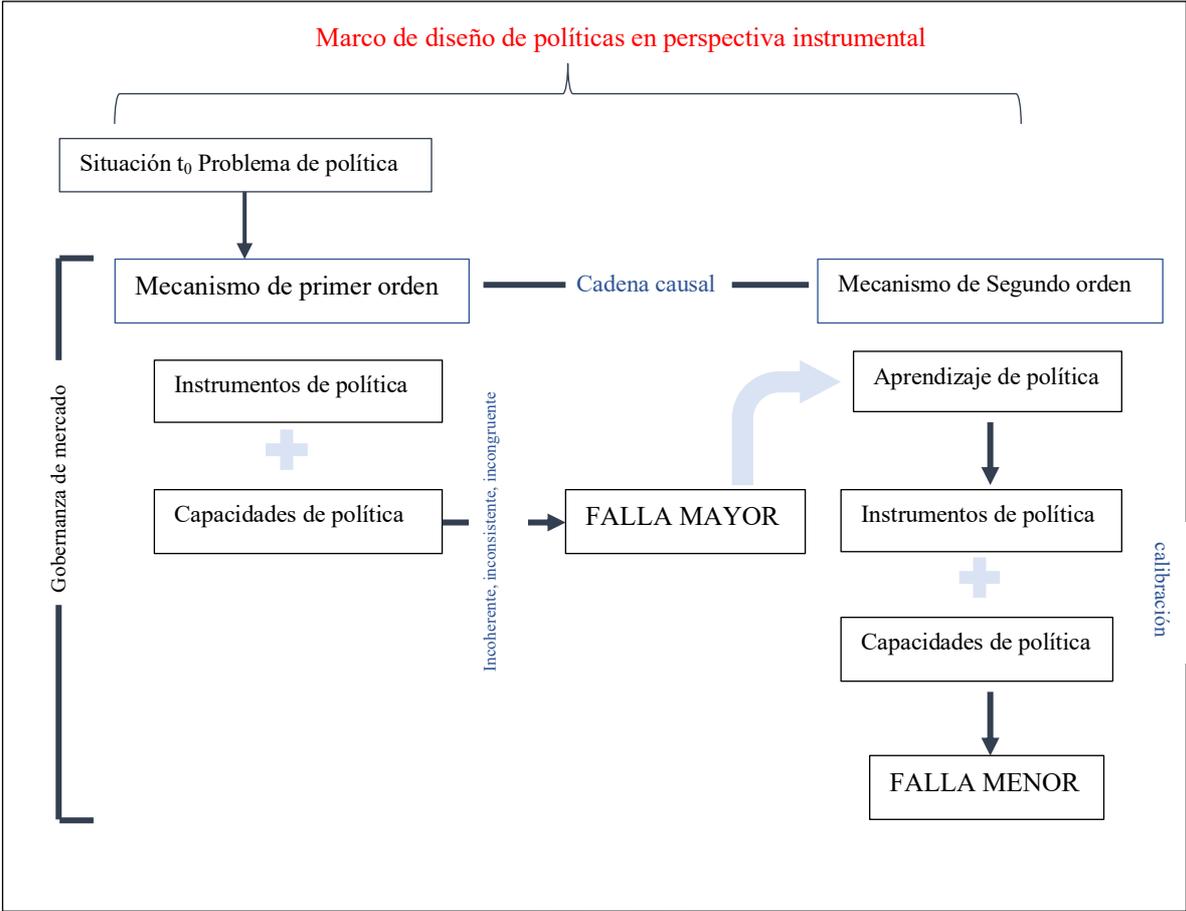
comprenden a partir de categorías que dividen los problemas en domésticos y supermalvados. En un segundo momento, se desarrolla el debate sobre los recursos y los instrumentos de política.

Esta investigación concibe una distinción entre estos a partir de la propuesta de Howlett (1991), que clasifica la taxonomía NATO de recursos propuesta por (Hood 1986). Esta taxonomía identifica la nodalidad, la autoridad, el tesoro y la organización en conjunto con los instrumentos sustantivos y procedimentales. Los instrumentos sustantivos se asocian con la provisión directa de bienes y servicios por parte del Estado, mientras que los instrumentos procedimentales son los instrumentos de gobernanza que reflejan la relación del Estado con otros actores y dependen del modo de gobernanza que predomine en el contexto.

Estos instrumentos se relacionan con las capacidades de política. Para ello, se retoma la propuesta del modelo anidado de capacidades propuesta por (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018b), que identifica capacidades políticas, sistémicas y operativas para el logro de los objetivos. Se concibe, entonces, que los instrumentos se combinan con las capacidades dentro del marco de diseño. Por último, se retoma el debate sobre los resultados de política, que comprende niveles de falla en las políticas públicas, ya que, de acuerdo con (McConnell 2010a), ninguna política es completamente efectiva o fallida. Esto implica retomar una tipología sobre los niveles de falla en la cual se definen cuatro tipos. Esta investigación retoma el tipo I o falla mayor y el tipo IV o falla menor. La falla mayor se refiere a un fracaso sistemático en dimensiones de la política como la extensión, visibilidad e intensidad. Mientras que la falla menor corresponde a un fracaso que no afecta directamente los resultados de la política y permite un rediseño.

En un tercer momento, el capítulo desarrolla una propuesta de cadena causal definida a partir del estudio de caso de la tesis. En este sentido, se considera un mecanismo causal en dos órdenes. El primer orden corresponde al despliegue de instrumentos y capacidades que no logran cambiar el comportamiento de la población objetivo, lo que resulta en una falla en la política. Por otro lado, el segundo orden busca explicar la efectividad o la falla menor de la política de transporte público en Santiago a partir de la activación del aprendizaje de política, considerándolo como una condición necesaria para la mejora de la política. Finalmente, se plantea la estrategia metodológica basada en una cadena causal que se desarrolla en los capítulos 4 y 5.

Gráfico 2.0.10. Resumen capítulo 2



Fuente: elaborado por la autora

### **Capítulo 3. El transporte público en el marco de la movilidad urbana sostenible en América Latina: un estado de la cuestión desde el diseño de políticas**

El transporte público, como un problema de política pública, ha entrado en la agenda de los gobiernos debido al interés por regular el funcionamiento del sistema. En América Latina, se han desarrollado soluciones similares en torno a lo que se puede considerar como la movilidad urbana en dos generaciones. La primera generación está relacionada con enfoques más ingenieriles que propusieron soluciones centradas en el uso del vehículo privado y en el aumento de la infraestructura vial, lo que desincentivó el uso del transporte público y lo concentró en un segmento poblacional específico. Además, generó la proliferación de una operación privada sin regulación, lo que resultó en mala calidad, inseguridad vial y sobreoferta. Una segunda generación de soluciones está asociada a la aplicación del paradigma sostenible en las políticas públicas. Esto implicó la toma de decisiones multidisciplinarias en la que el individuo, su espacio y la forma en que se desplaza se convirtieron en aspectos fundamentales de la movilidad.

Por lo tanto, entre las décadas de los noventa y los dos mil, se popularizaron respuestas orientadas a la implementación de sistemas como el Bus de Rápido Tránsito (BRT), la ampliación o construcción de metros y tranvías. En este nuevo enfoque, el rol de actores de mercado y organismos multilaterales se consolidó como relevantes para el desarrollo de estos sistemas en algunas ciudades latinoamericanas. Sin embargo, en los casos de los metros, se ha mantenido una preferencia por la operación estatal. Más recientemente, el postulado de la movilidad urbana sostenible ha integrado el transporte público con el desarrollo urbano y con los sistemas no motorizados, convirtiéndose en el eje central en las formas de desplazarse por la ciudad.

Este capítulo presenta, a modo de estado del arte, un análisis de las condiciones del transporte público en algunas ciudades latinoamericanas desde el marco de diseño de políticas. La primera parte, se centra en la definición del problema de política, enfocado en la mala calidad del sistema en conjunto con problemas viales, ambientales y económicos. Luego se identifican como activadores las puestas en marcha de los principales sistemas de transporte de superficie tipo BRT presentes en ciudades como Curitiba, Quito, Bogotá, Santiago de Chile y Ciudad de México. En la segunda parte, se lleva a cabo una revisión de los objetivos y los principales instrumentos aplicados en un contexto de gobernanza de mercado, que promueve la participación del sector privado en la operación del servicio. Finalmente, se

analizan los resultados de las políticas de transporte público en estas ciudades y se identifican los principales instrumentos que han incidido en los resultados.

El objetivo de este capítulo es proporcionar una visión general del problema de política y presentar algunos hallazgos clave para comprender el transporte público a nivel regional. No se busca establecer un marco de comparación entre las ciudades analizadas, sino más bien identificar puntos en común en sus diseños institucionales que permitan explicar los resultados de sus políticas. Esto contribuye al debate latinoamericano sobre la temática y también al marco analítico de diseño, considerando que su aplicación se ha concentrado en gran medida en el norte global, con México y Brasil como los únicos países donde se han realizado análisis desde esta perspectiva instrumental.

### **3.1. El transporte público como un problema de política pública en un contexto de gobernanza de mercado**

El transporte público se ha constituido en un problema de interés tanto para la academia, como para los gobiernos y los organismos multilaterales. Está vinculado al crecimiento poblacional, económico, la segregación socio espacial y la contaminación ambiental, lo que resulta en costos de desplazamiento más altos (tarifas, tiempo y distancia) y en la disminución de la calidad de vida de los habitantes. En las últimas décadas, la región ha experimentado un crecimiento poblacional sostenido, estimándose que para el 2022, la población mundial alcanzará los 8.000 millones de personas (Naciones Unidas 2022). Además, aproximadamente el 80% de la población vive en ciudades, siendo las más pobladas Ciudad de México, Sao Paulo, Buenos Aires, Rio de Janeiro, Bogotá, Lima y Santiago.

Además de esto, en la región se ha observado un crecimiento económico sostenido entre 1995 y 2017, con una formación bruta de capital fijo que aumentó del 18,5 al 20,2%, a pesar de una leve desaceleración a partir de 2012. También se ha registrado una inversión pública del 19,7%, en comparación con el 80,3% de capital privado (CEPAL 2018), lo que ha aumentado los ingresos de la población y, por lo tanto, la tendencia a utilizar automóviles en lugar del transporte público. Los principales debates sobre movilidad en América Latina están relacionados con el crecimiento urbano y económico, la expansión de las ciudades hacia la periferia, el aumento en el consumo de energía, el crecimiento del parque automotor, el aumento de los accidentes de tránsito, la proliferación del uso de motocicletas que ha afectado la seguridad vial, problemas de acceso al transporte, segregación, salud pública, informalidad

en la prestación de servicios, entre otros (Valenzuela-Montes, Figueroa, and Brasileiro 2020; Lupano and Sánchez 2009; Moscoso et al. 2020; Vasconcellos 2019).

Bajo este contexto, el transporte colectivo se caracteriza en la región por su baja calidad y cobertura, especialmente en las periferias más pobres (Poduje and Figueroa 2013). Además, los usuarios experimentan un mayor consumo de tiempo en el transporte debido a la deficiente calidad de las vías y a las condiciones poco definidas de las rutas (Alcántara Vasconcellos 2020). Las tarifas son elevadas en comparación con el salario mínimo de la región, y existe contaminación del aire, en gran parte relacionada con el uso de diésel por parte de los autobuses. En algunos casos, se presentan sistemas de transporte que no están integrados con otros modos, lo que desincentiva su uso.

Algunas ciudades, desde la década de 1920, ya habían comenzado a implementar sistemas de tranvía y metro como respuesta al crecimiento urbano y en asociación con el desarrollo económico del país. Estos sistemas, en su mayoría, eran operados por entidades estatales. Sin embargo, posterior a la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a ser reemplazados por el ómnibus y microbuses (E. A. Vasconcellos 2015), los cuales promovieron la formación de cooperativas o la prestación individual de servicios, lo que llevó a una liberalización del mercado (Pizarro 2020). En el caso chileno, por ejemplo, desde los años 30s a los 80s, bajo este modelo de mercado, se fomenta la informalidad y la proliferación de autobuses, lo que resultó en una sobreoferta y en una atomización en la prestación del servicio, lo que dificulta la regulación por parte del Estado.

Sin embargo, ciudades como Lima y Ciudad de México adoptaron un esquema de operación similar. En Lima, por ejemplo, el sistema se caracterizó por una alta informalidad en la prestación del servicio, mientras que, en Ciudad de México, se experimentó una sobreocupación de los microómnibus y colectivos (Cervero 1998). Además, se enfrentaron a problemas relacionados con gastos operativos excesivos y altos subsidios otorgados a la empresa pública de ómnibus-Ruta Cien-, lo que llevó a su cierre en 1995 (E. A. Vasconcellos 2015). En contraste, Brasil no presenta estos mismos problemas de regulación, ya que tiene una tradición de operación público-privada con una definición de rutas más clara. Por ejemplo, Curitiba se destacó desde el principio por su sólido diseño institucional, que incluía la creación del Instituto de Proyecto y de Planeamiento Urbano de Curitiba (IPPUC). Esto permitió la planificación del sistema de transporte en conjunto con la organización del uso del suelo, fomentando la densificación en torno al eje del transporte público (E. Vergel-Tovar 2019).

No obstante, en términos de regulación, estos casos tienen en común problemas relacionados con la formación de oligopolios dentro del sector y una baja calidad en la oferta del servicio. Por otro lado, se observa una demanda desatendida y desafíos en las empresas públicas, lo que abre el camino al mercado para asumir su operación y concebir un servicio público como un negocio (E. A. Vasconcellos 2015). En los casos con sistemas desregulados, la lógica del mercado afectaba las tarifas a medida que decrecía la demanda; Bogotá y Santiago son ejemplos típicos de este sistema. Sin embargo, la prestación del servicio ya sea por actores privados o públicos no debe considerarse ni positiva ni negativa per se. Lo que se busca es establecer el papel de la regulación en la relación entre el Estado y el mercado, de manera que se combine la eficiencia operativa del mercado con el control gubernamental (Vasconcellos 2019).

Una ineficiente empresa pública de transporte, que usa subsidios públicos a cambio de malos servicios, es tan mala como una empresa privada que somete a los empleados a malas condiciones de trabajo y niega la prestación del servicio en las áreas desatendidas por el transporte, en función de una visión restringida de lo que es la rentabilidad (Vasconcellos 2019).

Este problema llevó a que los gobiernos se interesaran en la implementación de sistemas de transporte masivo como una manera de impulsar la transformación de la movilidad en las ciudades y abordar la falta de regulación y la deficiente institucionalidad que caracterizaba las políticas públicas de transporte público (Vasconcellos 2019; Suzuki, Cervero, and Luchi 2014; Romero Vasquez 2008). El Bus de Tránsito Rápido (Bus Rapid Transit BRT) llegó a la región en 1972 con su implementación en Curitiba y se extendió en 1995 a Quito, con la intención de resolver los problemas derivados de la desregulación y la atomización en la prestación del servicio. Para el año 2000, la implementación del Transmilenio en Bogotá generó una expansión del sistema hacia ciudades como São Paulo en 2003 con la implementación del Interligado, el Metrobús en México en 2005, el Megabús en Pereira y el Metrovía en Guayaquil en 2006. Transmilenio tuvo como objetivo principal incentivar el uso del transporte público en lugar del privado, ofreciendo un servicio de alta calidad y una amplia cobertura (Rodríguez, Vergel-Tovar, and Camargo 2014).

Por otro lado, en Chile se implementó el Transantiago en 2007, con características particulares destinadas a regular el sector de transporte, que anteriormente había operado bajo un modelo desregulado de servicios (Lupano and Sánchez 2009; Pizarro 2020). El Transantiago se consideró un proyecto ambicioso cuyo objetivo era integrarse con el metro y,

al mismo tiempo, satisfacer la demanda con menos autobuses, gracias a la delimitación de un uso segmentado de las vías, exclusivamente para autobuses, además de un sistema completamente autosuficiente impulsado por el mercado, pero regulado por el Estado (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio de 2022). Sin embargo, su fracaso se atribuyó a la falta de planificación en su puesta en marcha y a problemas en la regulación de los operadores privados, lo que resultó en costos adicionales en subsidios.

Desde la implementación de los sistemas BRT en la región, han surgido otros problemas que siguen relacionados con la regulación del Estado en el mercado, así como con la integración del transporte público con otros modos de movilidad, como la caminata y la bicicleta, y más recientemente, la necesidad de vincular el desarrollo urbano con el transporte en la idea de densificar las ciudades (Vergel-Tovar and Rodríguez 2018). Entonces, ¿por qué el transporte se constituye en un problema de política pública? Existen diversas perspectivas analíticas para abordar el transporte público; sin embargo, desde la perspectiva de esta investigación, se relaciona con el interés de los gobiernos en atender las demandas sociales de movilidad a través de mecanismos como las asociaciones público-privadas, que requieren regulación estatal (Pizarro 2020). Además, se consideran otros aspectos como el financiamiento, la eficiencia y la equidad en la prestación del servicio.

Esta necesidad ha dado lugar al diseño de políticas de transporte público, que se consideran a nivel macro dentro o asociadas a las políticas de movilidad urbana. Estas políticas han atravesado al menos dos paradigmas clásicos que han influido en la toma de decisiones y, a su vez, han determinado la selección de instrumentos y, por lo tanto, los resultados de las políticas implementadas.

### **3.2. El diseño de políticas de transporte público: una revisión sobre su concepción**

Las políticas de transporte público son vistas en el marco de la movilidad urbana. Estas han sido abordadas a partir de dos generaciones de debate, que a su vez han incidido en la toma de decisiones. La primera se desarrolla a partir de una visión ingenieril, que prioriza al transporte privado y a un desarrollo de infraestructura vial. El segundo, aborda la noción de movilidad de manera integral, dejando en el centro de las investigaciones y de las políticas, la relación del individuo con el espacio (Miralles-Guasch and Cebollada 2009; Montezuma 2003; Casado Izquierdo 2008; Avellaneda 2017; Vasconcellos 2015).

Sobre la base de estos postulados, las decisiones políticas han seleccionado los objetivos e instrumentos alrededor de la priorización de la infraestructura o del transporte público. En principio, producto de la configuración territorial urbana, la migración campo-ciudad y el crecimiento de las ciudades, la toma de decisiones y las investigaciones se enfocaron en el desarrollo de análisis en torno a los modos de desplazamiento intraurbano (Cosacov and Di Virgilio 2018). La ingeniería del tránsito adhirió a sus estudios los debates sobre la relación oferta y demanda, basándose en encuestas origen-destino, microdatos censales, distribución modal, flujos del tránsito vehicular, modos de transporte, velocidad y dispositivos de control, con el fin de pronosticar las demandas futuras de infraestructura y transporte (Manhein 1979; Roes, Prassas, and McShane 2011; Quintero-González 2017; Casado Izquierdo 2008; Rodríguez Vignoli 2008; Ortúzar 2012).

Bajo el paradigma ingenieril, las políticas plantearon como soluciones a los problemas de movilidad, una ampliación de vías urbanas y férreas, circunvalaciones y autopistas, mientras que el transporte público se asoció a la operación de privados, con poca o ninguna regulación estatal (CAF 2011; Patricia Avellaneda 2017). A finales de los noventa y principios de los años 2.000, la adopción de un nuevo paradigma de sostenibilidad en la movilidad, abrió el debate alrededor de la eficiencia en el uso del transporte público y la necesidad de incentivarlo por encima del automóvil. Bajo este contexto, las políticas adquirieron nuevas perspectivas multidisciplinares que redefinieron el concepto de la movilidad alrededor de un enfoque antropocéntrico, que buscó relacionar las dinámicas sociales y culturales con el desplazamiento del individuo (Sheller and Urry 2006; Levy 1999), sin dejar de lado los análisis más técnicos, que dio apertura a la implementación de los sistemas de buses tipo BRT y ómnibus (Lupano and Sánchez 2009).

Desde el enfoque de la geografía del transporte, las políticas tomaron una visión desde el uso de los sistemas de transporte y los impactos sobre el espacio, enfocados principalmente en análisis sobre la oferta de infraestructura y servicios (Miralles-Guash 2002; Montezuma 2003; Gutiérrez 2012). Mientras que desde la geografía de la población las políticas postularon el concepto de movilidad espacial que considera tanto las condiciones territoriales, sociodemográficas y residenciales, como las frecuencias en el desplazamiento y las distancias (Miralles-Guash Carme 1998; Albertos 2007; Cebollada and Avellaneda 2008; Pau Avellaneda and Lazo 2011; Lazo and Contreras 2009).

En este sentido, se configura la movilidad cotidiana como una variable en función del acceso a bienes y servicios, en el que las políticas buscan responder a las interacciones persona-lugar,

lo que ha implicado el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas de recolección de datos. Como, por ejemplo, las dinámicas de desplazamiento de mujeres, niños, personas con limitaciones físicas o de los quintiles más bajos de la población que por lo general residen en las periferias (Isunza 2017; Cosacov and Di Virgilio 2018; Miralles-Guash 2002; Gutiérrez 2010; 2012). Las denominadas “nuevas geografías” incorporan diferentes variables como la medioambiental y la social en la movilidad.

Estos análisis apoyaron la idea de comprender la incidencia en el transporte (público y privado) y de la morfología urbana en los niveles de contaminación. Lo que ha permitido que las políticas integran temas de accesibilidad y proximidad a los bienes y servicios que influyen en análisis de costos de desplazamiento, tarifas, accidentes de tránsito, lugares y preferencias residenciales, tiempo, distancia y ordenamiento del territorio (Suarí 1993; Estevan and Sanz 1996; Cebollada Frontera 2006; Cebollada and Miralles-Guash 2008; Hernández and Falavigna 2016; Maciejewska and Miralles-Guash 2020).

A la par de la discusión en torno a la segunda generación de políticas de movilidad urbana, la sostenibilidad orienta otros objetivos y esfuerzos con relación al interés global sobre el desarrollo económico sostenible. Las políticas de movilidad urbana, se fundamenta en las preocupaciones por los impactos negativos de la industrialización y el crecimiento de las urbes, de la mano de gobiernos, colectivos ambientalistas y académicos, que prestaron atención sobre problemas anteriormente públicos sobre el alto consumo de energía y combustibles fósiles, provenientes en gran parte por el uso del automóvil privado y las flotas de transporte público en mal estado producto de la atomización del sistema (ver tabla 3.1).

Tabla 3.1. Generaciones de debates en las políticas de movilidad urbana

| <b>Orientación</b>            | <b>Enfoque ingenieril de las políticas</b> | <b>Enfoque antropocéntrico y sostenible</b>                               |
|-------------------------------|--|---|
| <b>Visión</b>                 | Desde la infraestructura                   | Desde la movilidad  |
| <b>Dimensión física</b>       | Oferta-demanda (flujos y tráfico)          | Desplazamientos y forma de los recorridos                                 |
| <b>Objetivos</b>              | Conexión de la ciudad                      | Económico, social y ambiental   |
| <b>Tipo de política</b>       | Transporte                                 | Movilidad cotidiana urbana  |
| <b>Jerarquía</b>              | Sobre el vehículo                          | Sobre el peatón, el ciclista y el transporte público (pirámide invertida) |
| <b>Forma de la ciudad</b>     | Expansión desordenada                      | Compacta  |
| <b>Desarrollo orientado a</b> | Economía                                   | Integral  |
| <b>Tiempos/ distancia</b>     | Reducidos                                  | Accesibilidad, proximidad   |

*Fuente:* elaborado por la autora a partir de (Banister 2008; Cipoletta Tomassian 2011; Haghshenas and Vaziri 2012; Zhou 2012; Vergara, Fenhann, and Schletz 2016; Quintero-González 2017a; Alcántara Vasconcellos 2020)

### **3.2.1. Nivel alto de abstracción: Paradigma de sostenibilidad**

Desde los años setenta, la sostenibilidad entra en la agenda política global. La Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente en 1972 realizada en Estocolmo, cuestionó la brecha existente entre crecimiento económico e impacto negativo al medio ambiente, por lo que se propone una noción de desarrollo en torno a condiciones de equidad. En los ochenta, el debate es más visible tras el informe de Burndtland y su crítica al modelo económico predominante, definiendo el desarrollo sostenible como aquella estrategia que satisface las generaciones presentes sin comprometer recursos futuros y enfatizando en la esfera ambiental como un marco que acoge los ámbitos social y económico (Naciones Unidas 1987; Martínez Alier, Roca, and Sánchez 1998; Nijkamp et al. 2001).

Para 1992 la sostenibilidad como nuevo paradigma, se instala en las agendas políticas de las naciones con la declaración de Río. En este periodo, se formula la agenda 21 y se inserta el tema de movilidad a las prioridades de los gobiernos, pasando de tener políticas de movilidad urbana a una urbana-sostenible bajo un esquema de transportes eficientes ambientalmente (Pozueta 2000; Montezuma 2003; Miralles-Guash Carme 1998; CAF 2011). En 1994 la carta de Aalborg sobre ciudades sostenibles europeas plantea un proyecto que considera la necesidad de fortalecer a los gobiernos en torno a la implementación de estrategias para la disminución del consumo de energía, diseño urbanístico compacto y desarrollo económico con justicia social.

Con la firma del protocolo de Kioto sobre cambio climático en 1997, se vinculan 37 países como mayores responsables de las emisiones de gases efecto invernadero (Comisión Europea 2007; Schade and Rothengatter 2011) y en 2002 el *World Urban Forum* en Nairobi, enfoca su atención al crecimiento urbano y sus impactos negativos. Más recientemente, la Agenda 2015 y 2030 junto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se plantean como uno de los ejes fundamentales la movilidad urbana (Naciones Unidas 2018). Bajo este marco, a finales de los noventa y principios de los años 2.000 se incorporan nuevos elementos a las políticas de movilidad, después de la adopción del paradigma de sostenibilidad. Por lo que tanto el discurso como el diseño de las políticas adquieren otras formas de concebir la naturaleza del problema y las soluciones.

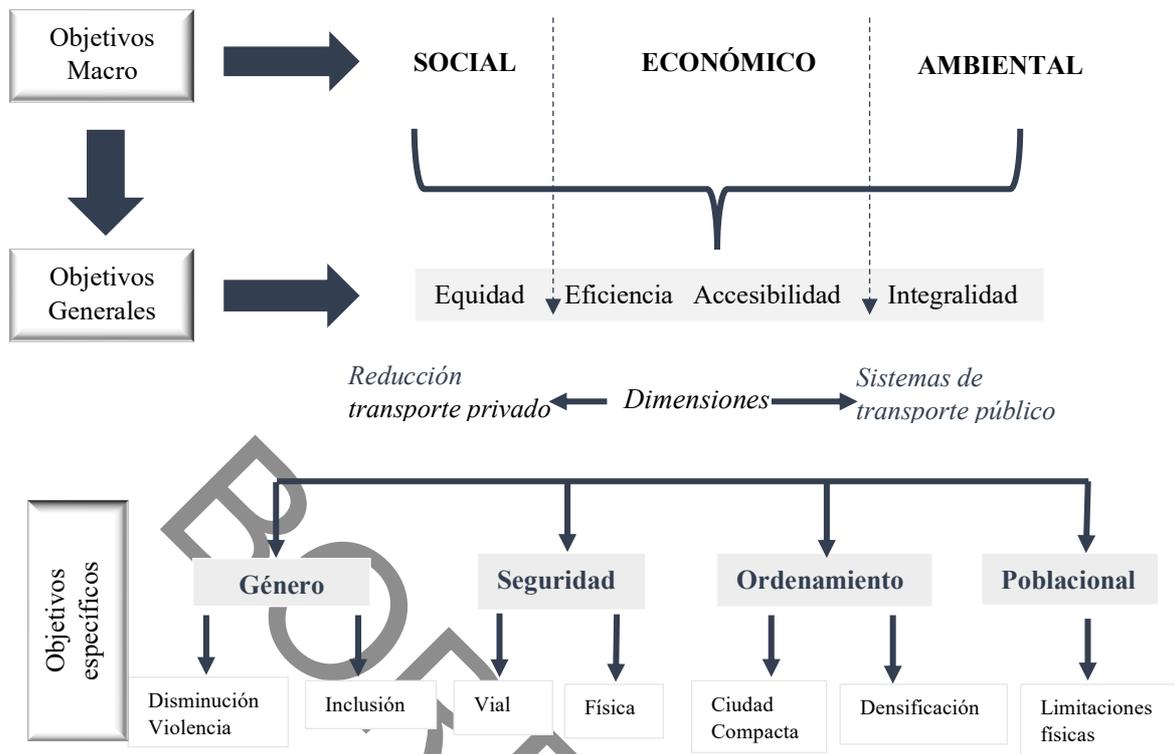
### 3.2.2. Nivel operacional de la política: Objetivos macro y específicos

A partir de la adopción del paradigma de sostenibilidad, las políticas de movilidad urbana priorizan tres objetivos macro, el social, el económico y el ambiental. Este último se considera el eje fundamental. Por lo que se identifica que la formulación de soluciones a los problemas de movilidad, comenzaron a comprender las relaciones que devienen del ser humano y los “objetos en movimiento” (Sheller and Urry 2006, 216), la configuración de la ciudad en función de su morfología y los desplazamiento, la preferencia de localización de los hogares y los medios para movilizarse, la desigualdad de los sistemas de transporte entre quintiles bajos y altos y, el acceso a bienes y oportunidades que ofrece la ciudad (Sheller and Urry 2006; Lazo 2008; Hernandez 2012; Hernández 2017; Di Virgilio 2018).

En lo referente al objetivo económico, establece subobjetivos en torno a la eficiencia del transporte privado y la maximización de beneficios del transporte público. El objetivo social incluye temas de equidad y acceso focalizado a población vulnerable de quintiles más bajos. Mientras que el objetivo ambiental aborda de manera transversal el tema de movilidad y se encamina en la disminución de emisiones contaminantes frente a la reducción de la distancia en los viajes y la priorización de modos de transporte limpio (Monzón 2005). Estos objetivos macro se plasmaron en cuatro objetivos generales que definen las agendas de las políticas: equidad, eficiencia, accesibilidad e integralidad (ver gráfico 3.1).

Este nivel general, está determinado a su vez por algunas dimensiones relevantes como son los: 1) temas de género, inequidad y violencia contra la mujer en el transporte público; 2) la seguridad física y vial tanto en el transporte público como el privado; 3) el ordenamiento territorial y coherencia con el modelo de ciudad compacta y ecoeficiente; 4) la inclusión de personas con limitaciones físicas y económicas- accesibilidad-. Y unas de carácter transversal como: 5) los sistemas de transporte público integrados (metros, articulados, ómnibus, bicicleta, caminata), amigables al medio ambiente (eléctricos o de baja emisión) y, 6) el descongestionamiento vial y disminución del uso del transporte privado (autos eléctricos o a biocombustible). El tema ambiental transita por estas dimensiones, siendo en algunas el eje central en la selección de los instrumentos de política (Banister and Hall 1981; Cervero 1998; Miralles-Guash 2002; Miralles-Guash and Cebollada 2009; Seguí Pons and Martínez Reynés 2004; MOLLINEDO 2006; Jirón 2007; Alam and Ahmed 2013; Alcalá and Hernández 2016; Alcántara Vasconcellos 2020).

Gráfico 3.0.1. Nivel operacional de la política: objetivos macro y específicos



*Fuente:* Elaborado por la autora a partir de (Boschmann and Kwan 2008; Cebollada Frontera 2006; Banister 2008; Paola Jirón, Carlos Lange, and María Bertrand 2010; Jehanno et al. 2018; Cipoletta Tomassian 2011)

Finalmente, la revisión de la bibliografía desde disciplinas como la sociología urbana, la geografía humana o crítica y en menor medida las políticas públicas, sostienen que el paradigma de sostenibilidad cambió tanto la forma de analizar como de formular políticas de movilidad urbana. La definición de objetivos macro hasta el momento transversalizan las estrategias y los ejes sobre los cuales se diseñan; sin embargo, los problemas son más visibles cuando se identifican los instrumentos que sustentan la implementación de los objetivos específicos.

Planteados los objetivos macro e identificados los generales sobre los cuales se formulan las políticas de movilidad urbana sostenible, se establecieron cuatro dimensiones: género, seguridad, ordenamiento, inclusión y población. La literatura sostiene dos ejes transversales: 1) los sistemas de transporte público y 2) la disminución del transporte privado, siendo los objetivos específicos desarrollados en torno a estrategias de incentivos y desincentivos. Para efectos de este acápite, se identificaron los objetivos específicos de las políticas de movilidad urbana sostenible, asumiendo que detallan tanto la interacción entre actores como el sentido

de las políticas (Córdova 2018, 73). Entendiendo que es a partir de estos, que se seleccionan los instrumentos definidos como herramientas que hacen posible el cumplimiento de las metas.

### ***3.2.2.1. Los objetivos generales de las políticas de movilidad urbana sostenible***

La operacionalización de los postulados macro de las políticas de movilidad urbana sostenible, se identifican para efectos de esta caracterización en torno a objetivos generales de accesibilidad, equidad, eficiencia e integralidad. Si bien se hace difícil definirlos de manera global a partir de los postulados propuestos, se intenta abordarlos en función de los problemas claves de la movilidad urbana, contruidos a partir de elementos que comprenden las dinámicas sociales y espaciales de la población como expansión de la ciudad, aumento de las distancias en tiempo y kilómetros de recorridos cotidianos, aumento del parque automotor producto del crecimiento económico y las malas condiciones del transporte público (Daly 1990; Montezuma 2003; Mollinedo Lizárraga 2006).

#### *Accesibilidad:*

El objetivo de accesibilidad, ha sido el de mayor desarrollo en los trabajos académicos, aunque presenta mayores dificultades de implementación en las políticas de movilidad urbana en la región. Esta categoría está integrada por parámetros de satisfacción, calidad, cobertura y tarifas enfocado en el transporte público, en las vías que conectan la ciudad, en los modos de pago u otros (Estevan and Sanz 1996). Sin embargo, existe un consenso sobre este concepto proveniente de los debates de la movilidad cotidiana. Accesibilidad es por definición la posibilidad de llegar a un lugar, bajo condiciones óptimas considerando la facilidad de movimiento que incluyen formas de pago, estacionamientos, conexiones, transporte público e infraestructura (Preston and Rajé 2007; Urry 2007; Kaufmann 2009; Dangond et al. 2011).

A partir de esto, se han definido variables que resultan casi obligadas en la formulación de las políticas, puesto que focalizan la localización de actividades e infraestructura de la ciudad, los modos de transporte y la vinculación con el individuo (Montezuma 2003). Una de las principales discusiones desarrolladas en torno a la accesibilidad, está orientada al ámbito económico y social. La mayoría de investigaciones plasman las limitaciones de desplazamiento de los individuos y consideran al transporte público colectivo como un medio que impacta positiva o negativamente en el desplazamiento sobre todo en los quintiles más bajos de la población, máxime cuando están ubicados en la periferia.

Otro punto en términos de accesibilidad es la tarifa. Esta se define como una categoría que restringe el acceso a bienes y servicios que ofrece la ciudad y lo que ha llevado a los gobiernos a formular respuestas enfocadas a los subsidios directos o a los operadores, como una forma de incentivar una prestación eficiente y de calidad hacia zonas de bajo interés para el mercado (Gutiérrez 2010; Hernández 2012). Además de esto, la accesibilidad agrega instrumentos encaminados a responder por la disponibilidad de acceso físico, costos, servicios y actividades localizadas en lugares inaccesibles, seguridad ciudadana y vial y falta de información (Social Exclusion Unit 2003). Al mismo tiempo, se han considerado en menor medida respuestas alrededor de la accesibilidad al transporte para personas con discapacidad física (Poll and Ana 2006; Samaniego de García 2006; Vega 2006; Balarezo 2011; D. C. Martínez 2012; Zarca 2016; Ingvardson and Nielsen 2018).

#### *Equidad:*

La equidad no deja de lado los postulados de la accesibilidad. En general, los objetivos están formulados a partir de la combinación de los objetivos generales. Algunos enfoques han identificado la dimensión de género, en tanto las políticas han seleccionado instrumentos alrededor de mejora de las condiciones en los patrones de movilidad de las mujeres, inequidades e inaccesibilidades por la condición de género y edad (Law 1999; Uteng and Cresswell 2016; Cresswell 2010; M. Rodríguez and Gordillo 2018). Estas investigaciones al igual que las políticas se han centrado en concebir a la mujer como usuario y funcionaria de los sistemas de transporte.

Como usuarias, los estudios abordan la espacialización de la movilidad en función de su posición socioeconómica, familiar, nivel educativo, ocupación y ubicación residencial desde donde se definen las distancias a recorrer (Hanson 2010; Hernández and Falavigna 2016). Desde el ámbito del mercado laboral dentro del transporte público, el rol de la mujer se ha popularizado en la última década, incluso existen instrumentos que incentiven su contratación con estrategias enfocadas en género (Jaimurzina, Fernández, and Pérez 2017). Este enfoque también ha integrado los debates desde el transporte alternativo.

Aunque es claro el aumento del uso de la bicicleta por parte de las mujeres en comparación a décadas pasadas, aún esto representa menos del 5% del reparto modal en la región, incluso en aquellas ciudades europeas con políticas que fomentan el uso de la bicicleta, como Londres, en donde no se ha logrado incorporar de manera efectiva a la mujer con este modo de transporte, excepto en casos en los que se han conformado colectivos de mujeres y que han

representado avances en el tema (Duchéne 2011; Huerta and Gálvez García 2016; A. Jirón and Singh 2017).

En ciudades como Montevideo y Rosario el 40% de las mujeres se movilizan por este medio; mientras que, en ciudades como Santiago, Buenos Aires y Medellín sólo alcanzan un 20% (R. Díaz and Rojas 2017). No obstante, el intento de los gobiernos locales por impulsar este transporte incluye instrumentos como el de la bicicleta pública, mayores kilómetros de ciclo vía y conexiones (Díaz Vázquez 2017). Otra estrategia dentro del enfoque de género y el objetivo general de equidad está dirigido a atender el problema de violencia y acoso sexual en el transporte público. A partir de análisis cualitativos y cuantitativos, se han identificado variables que inciden en este fenómeno y por ende se han formulado e implementado programas de prevención como el de los “*vagones rosas*” o “*buses rosas*” en el transporte público (P. M. Jirón 2007; Lazo and Contreras 2009; Dunckel-Graglia 2013; Rozas, Liliana, and Arredondo 2015; Allen et al. 2019).

La equidad también se ha relacionado a los debates sobre la capacidad de pago de los usuarios frente a los ingresos que recibe. Si bien estos análisis han sido abordados desde los debates sobre accesibilidad, las tarifas de los servicios públicos de transporte pasan a constituir una dimensión que se integra a otras políticas sociales y que aportan a caracterizar la movilidad como derecho. Algunos debates han desarrollado cuestiones sobre la mercantilización del transporte público y la incidencia en la capacidad (o no) de las personas por movilizarse, lo que limita el acceso a estructuras laborales, educativas o de salud, a lo que ciertas políticas de movilidad buscan responder. Algunos autores incluso han desarrollado cuestiones en torno a la mercantilización del transporte público y a su incidencia en la capacidad (o no) que las personas tienen para movilizarse y que limitan su acceso a estructuras laborales, educativas, de salud, etc (Figuroa 2001; 2005).

#### *Eficiencia:*

En torno al objetivo de eficiencia, las discusiones se centran en el paradigma de sostenibilidad ambiental. Este se ha enfocado en cumplir las metas de reducción de dióxido de carbono, consumo de energía e impactos negativos del transporte, conservación de hábitats naturales y espacios verdes que se instrumentalizan en torno a la aplicación del transporte alternativo. En lo referente a lo económico y social, la sostenibilidad compone discusiones sobre la inequidad de costos y beneficios de los sistemas de transporte tanto público como privado, impactos a la

salud, accesibilidad y/o inaccesibilidad y el desplazamiento como derecho (Ascher 1992; Boschmann and Kwan 2008; Kaufmann 2009).

Por otro lado, el transporte alternativo se constituye como un modo para movilizarse de manera eficiente, garantizando la accesibilidad, la equidad y la integridad. En complemento la caminata en torno a vías que garanticen la protección del peatón también permite el desarrollo de políticas de movilidad urbana con carácter sostenible. En cuanto al uso de la bicicleta, la participación modal en las ciudades latinoamericanas tiende a ser muy baja, Santiago y Bogotá concentran una porción de viajes diarios relativamente altos en comparación con otras ciudades, siendo de 4,05% y del 3,47%, respectivamente. La ciudad con más bajo uso es Lima con tan sólo un 0,35% de viajes en la repartición modal (Vasconcellos and Mendonca 2016).

Una de las principales limitaciones al implementar este instrumento (para cumplir con el objetivo específico de las políticas) son los carriles compartidos con vehículos y la cultura del automóvil en las ciudades latinoamericanas. Otro modelo que se viene implementando es el uso de las bicicletas eléctricas que ha comenzado por popularizar en los últimos años, permitiendo recorrer más kilómetros de distancias, puesto que en una bicicleta simple se calcula “un máximo de cinco kilómetros, con una velocidad promedio de 16,4Km/hr” (Ciclociudades 2011) lo que garantiza sobre todo el objetivo de accesibilidad (Guidon et al. 2019). Por otro lado, la integración de la bicicleta en torno al transporte público como sistema, consolida el fortalecimiento de las políticas de movilidad urbana.

Recientemente, el tema de la descarbonización hace parte de las agendas tanto de organismos internacionales como de los gobiernos. Dentro de este objetivo específico se prioriza la promoción del uso de la bicicleta, generación y mantenimiento de corredores peatonales, reducción de los desplazamientos mediante planificación de la ciudad y desincentivo a parqueos, vías para autos privados (Marchán and Viscidi 2016; Rodríguez Álvarez 2017; R. Canales and Pérez 2019). Otro de los enfoques con desarrollo reciente, tiene que ver con la electromovilidad, tardíamente implementado en América Latina, pero con objetivos de implementación a largo plazo de la flota eléctrica y transporte privado eléctrico (CAF 2019; Carrillo, De Los Santos, and Briones 2020).

#### *Integralidad:*

Nuevamente eficiencia e *integralidad* se tornan conjuntos cuando se identifican objetivos específicos. Las políticas de movilidad urbana sostenible ahora están sujetas a los modelos de ciudad compacta y autosuficiente. El objetivo de integralidad en estas políticas, considerados

por algunos autores como un nuevo paradigma (Muñoz Gaviria and Alvarado Salgado 2009; González 2013) viene acompañado de estrategias sobre la inversión de nuevas infraestructuras (viales y de flotas) en coherencia con otras políticas o programas de ordenamiento del territorio y marcos normativos. Además de la incorporación de otros modos de transporte integrados física y operativamente en un mismo sistema de movilidad (Pérez 2008; Hurtado, Torres, and Miranda 2011; Ávila 2017).

Transversalmente, el transporte público se posiciona en el eje central de las políticas de movilidad urbana sostenible, constituyéndose en fuente de tensiones, análisis y efectos a las necesidades de la sociedad por desplazarse y a la expansión de las ciudades latinoamericanas (Jordán and Simioni 2003; Pardo 2009; Rojas et al. 2016). Varios autores que analizan las políticas públicas de movilidad urbana identifican dos lineamientos en este tema. El primero en dirección a ampliar o definir vías exclusivas (destinadas al transporte público) y el segundo a generar estrategias para el acceso de la población a los beneficios que ofrece la ciudad (Gutiérrez 2012; E. A. Vasconcellos 2015; Patricia Avellaneda 2017).

En general los postulados del transporte público en la actualidad se encuentran acordes a lo propuesto por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU. Estos incluyen además 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que enfatizan en la vitalidad económica, la equidad social y la protección al medio ambiente, de los cuales dos están relacionados directamente con la movilidad sostenible. El objetivo 9.1 refiere a la infraestructura sostenible, equitativa y asequible; mientras que el 11.2 señala tácitamente la utilización de sistemas de transporte asequible, accesible, sostenible y seguro con orientación a mujeres, niños, niñas, adultos mayores y personas con discapacidad. Finalmente, sobre la agenda de los gobiernos se inserta la dimensión de seguridad dirigida a lo vial y físico con relación a las altas tasas de muerte por accidentes de tránsito tanto a peatones como a ciclistas (Banco Mundial 2002). En países como Colombia y Chile la apuesta por este tema se ha desarrollado ampliamente.

### ***3.2.2.2. Los objetivos específicos del transporte público en el marco de las políticas de movilidad urbana sostenible***

El transporte público dentro de las políticas de movilidad urbana sostenible se postula como un eje transversal a las dimensiones sobre las cuales se formulan los objetivos. Es por ello, que, dentro de las estrategias y los instrumentos dirigidos al transporte público, convergen temas de género, inclusión, acceso a población, seguridad y ordenamiento territorial principalmente. Se ha considerado como un medio por el cuál, las personas logran acceder a

los bienes y servicios que ofrecen las ciudades, por lo que es pieza indispensable en la ciudad moderna (Miralles-Guash 2002).

Un primer objetivo tiene que ver con la integralidad de los sistemas al ordenamiento territorial. Esto ha identificado estrategias como la densificación y uso del suelo al igual que la gestión del espacio público. En los últimos años los debates sobre el desarrollo orientado al transporte público o DOT (*Transit Oriented Development-TOD*), se viene implementando en ciudades latinoamericanas. Curitiba, ya había considerado este enfoque desde la implementación del sistema BRT en la ciudad, este modelo comenzó por promover el desarrollo del suelo en densidad de altura y usos mixtos, lo que implicó la vinculación de instrumentos tanto de gestión urbana como de transporte público (D. A. Rodriguez and Vergel-Tovar 2013).

Entonces ¿Cuál ha sido el éxito del BRT en Curitiba? En algunas investigaciones, el análisis sobre los impactos de este tipo de sistemas al desarrollo urbano aledaño ha tenido diferentes características, pero ello también ha implicado considerar, que las capacidades de promoción de los gobiernos, en torno a incentivos de construcción en los ejes viales del transporte masivo, también han sido escasas. La discusión del DOT en Europa y Estados Unidos, ha caracterizado dimensiones técnicas, sobre los cuales se desarrolla el entorno construido desde los sistemas de transporte. Este proceso en desarrollo en América Latina no sólo plantea desafíos, sino que permite el análisis sobre el entorno construido no planificado. Es decir, si bien en la región no se han diseñado ampliamente políticas DOT, muchos instrumentos de planificación están apuntando a la construcción en altura, la densificación y la creación de centros financieros, educativos o de salud en puntos específicos de la ciudad (C. E. Vergel-Tovar and Rodriguez 2018).

Calthorpe Peter (1993) identificó elementos del DOT utilizando el concepto de urbanización a escala barrial. Esto llevó a caracterizar desde el uso del suelo, la demanda por construcción y el servicio del transporte público, lo que permitió analizar la consolidación de áreas no urbanizadas y con capacidad para desarrollarse, renovación urbana y redesarrollo. En Florida, los análisis sobre el DOT se centran en identificar los centros de actividades y los modos de transporte público en zonas específicas de la ciudad, permitiendo vincular la planificación y el transporte en una misma toma de decisiones (Renaissance Planning Group 2011).

Otro de los aportes en torno a las tipologías del DOT, fue aportada por Dittmar and Poticha (2004), quienes retomaron conceptos sobre localización geográfica y urbanización para

definir centros urbanos, barrio urbano, centro suburbano, barrio suburbano, zonas de tránsito a escala barrial y ciudad dormitorio. Este mismo ejemplo, fue retomado en Sacramento, California en donde se definió el DOT a partir de un centro urbano, pero también a través de la definición de centros de empleo, residencial, dormitorio e incluyeron la dimensión sobre la troncal de autobuses (Gleave 2009). En la Bahía de San Francisco, se incluyeron tipologías similares en términos de uso mixto del suelo. El caso de Denver, Colorado, además incorporó usos especiales y distritos de empleo en torno al uso del suelo, acciones similares ya generadas en Hong Kong, quienes incentivaron la construcción en altura de residencias y oficinas a gran escala alrededor de sus sistemas de transporte (Cervero and Murakami 2009).

En América Latina, ciudades como Bogotá, Buenos Aires, Ciudad de México, Guayaquil, Lima, Medellín, Montevideo y Rosario han trabajado en los últimos años en proyectos que promueven el aprovechamiento de espacios públicos y la equidad vial, siendo prioridad peatones, ciclistas y transporte público (Estupiñan et al. 2018). En cuanto a la integración de los sistemas de transporte, el objetivo gira en torno a la conexión con zonas estratégicas, mediante la ampliación del número de estaciones de transferencia. En este sentido, la accesibilidad no sólo depende de la cantidad de kilómetros de vías dedicadas al transporte público, sino a la manera en cómo se interconecta (facilidad de llegar).

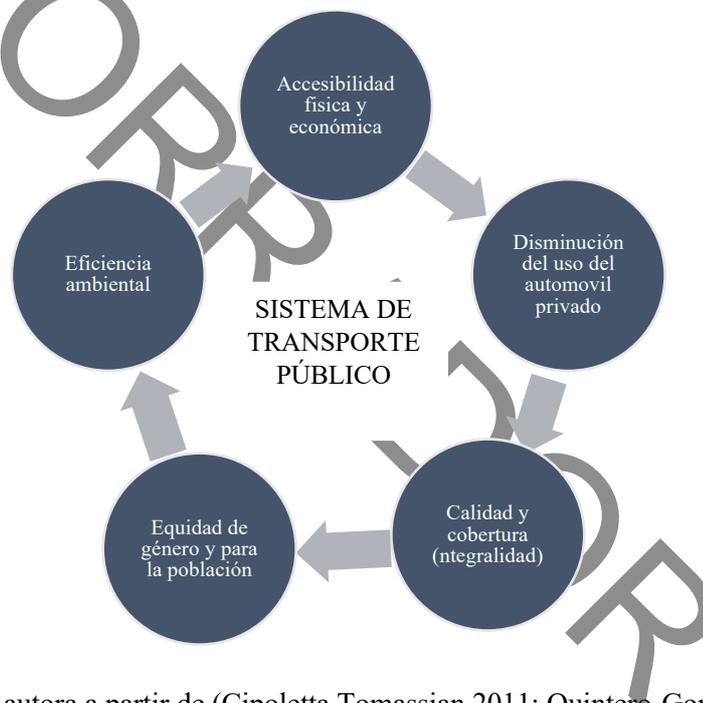
En una investigación realizada en 48 ciudades metropolitanas europeas, entre las cuales se encuentran Berlín, Londres, Bruselas, Praga, Copenhague, Helsinki, Lyon, Barcelona, Lisboa, entre otras; se establece que la cantidad de pasajeros de transporte colectivo depende tanto de las áreas urbanas donde se localizan, el número de estaciones de transferencia de la red de transporte y la conectividad que proporciona (Ingvardson and Nielsen 2018). Por su parte Madrid por su parte desde 1986, formula la política de transporte y crea el Consorcio Regional de Transporte, que asumen la competencia en esta materia, logrando una fuerte regulación del gobierno en temas de tarifas y calidad del servicio.

En función de este tema, los sistemas integrados de transporte público sostenible, están obligados a prestar el servicio bajo estándares de calidad, comodidad, cobertura, seguridad, confort, baja emisión de carbono, ampliación del uso de modos no motorizados, digitalización y optimización logística y regulación (CEPAL 2019). La OECD define un transporte sostenible en la medida en que satisface la necesidad de desplazamiento y acceso de la población, sin sobrepasar el uso de recursos no renovables (OECD 1996; Banister 2008; Haghshenas and Vaziri 2012; Litman 2017). Por lo que esta dimensión define una

circularidad en al menos cinco objetivos específicos: 1) accesibilidad física y económica, 2) eficiencia ambiental, 3) equidad y 4) calidad y cobertura y 5) Disminución del uso del automóvil (Cipoletta Tomassian 2011; Quintero-González 2017a; Litman 2017).

En torno a estos postulados, organismos multilaterales establecen obligaciones a las políticas públicas de movilidad urbana sostenible enfocado en el transporte público como son: a) incrementar la inversión en infraestructura que redunde en ampliación de la cantidad de flotas (cobertura) y calidad, b) reducir las inequidades sociales y territoriales, c) desarrollar instituciones y fortalecer la capacidad pública y privada, d) implementar la agenda de desarrollo sostenible y cambio climático y e) la incorporación de nuevas tecnologías que inciden en la competitividad de las ciudades (OECD 2023).

Gráfico 3.0.2. objetivos específicos sobre el eje de transporte público



Fuente: elaborado por la autora a partir de (Cipoletta Tomassian 2011; Quintero-González 2017a)

Actualmente el debate que se postula en la agenda, incorpora tres variables sobre el transporte público: a) evitar (o reducir viajes), b) variar (los modos de energía eficiente) y c) mejorar (la eficiencia del transporte con nuevas tecnologías) mediante instrumentos de planificación, regulación, económicos, información e inversión al transporte individual, público, no motorizado y al no movimiento (OECD 2023).

### 3.2.3. Instrumentos implementados por las políticas de movilidad urbana sostenible en América Latina

La complejidad de analizar las políticas públicas ha llevado a varios autores a buscar en los instrumentos una explicación que oriente el debate teórico y permita caracterizarlo en un ámbito empírico. En este sentido, diferentes enfoques han abordado la selección de instrumentos y su incidencia en los estilos de política (Howlett 2018a), tomando como referencia la taxonomía propuesta por (Hood 1986). Los capítulos 1 y 2 abordaron la taxonomía NATO a partir de la relación entre instrumentos sustantivos y procedimentales. Para efectos de esta revisión de la literatura, se realiza una revisión general del contexto latinoamericano y se identifican los principales recursos e instrumentos adoptados por los gobiernos en sus políticas de movilidad urbana sostenible, teniendo en cuenta los objetivos macro, generales y específicos detallados con anterioridad.

Se considera que estos objetivos forman parte del diseño de las políticas en la región; sin embargo, la efectividad en las políticas tiende a variar alrededor de la selección de instrumentos y su coherencia, congruencia y consistencia entre sí y en conjunto con los objetivos. Esta revisión no aplica la cadena causal del marco de diseño debido a su complejidad y a la necesidad de información. Esto se debe a que los datos latinoamericanos tienden a ser dispares y a presentar brechas significativas. Sin embargo, el propósito de este acápite es llevar a cabo una revisión superficial que permita tener una visión de la toma de decisiones en algunas ciudades en la región, para luego asociar los resultados a una propuesta sobre la incidencia del régimen o los estilos de política en los resultados de las políticas de movilidad urbana sostenible en el eje de transporte público.

En términos generales los instrumentos de política (sustantivos y procedimentales) se pueden definir entre aquellos que incentivan el uso del transporte público, sobre aquellos que lo desincentivan priorizando el transporte privado (Blanco 2016). Las políticas de movilidad urbana sostenible paradójicamente han aplicado instrumentos incongruentes con los objetivos de sostenibilidad, lo que se puede asociar a los niveles de falla en las políticas. Por ejemplo, para finales de la década de los 2.000 en conjunto con la expansión de los teléfonos inteligentes, plataformas como ZipCar comenzaron a impulsar un nuevo modelo de movilidad compartida. Más recientemente uber, Cabify o taxis mantienen una prestación del servicio que provee la facilidad a los usuarios de transportarse dejando el auto en casa. No obstante, la capacidad adquisitiva de un alto porcentaje de la población no da cuenta de la utilización de estos servicios. Este modo de movilidad compartida se extendió incluso a sistemas de bicicleta pública (Shaheen, Cohen, and Jaffee 2018; PBSC 202125; Ortiz 2022).

El uso de las tecnologías tiende a desvalorizarse en los sistemas de transporte público; no obstante, en los últimos años se han creado plataformas orientadas a guiar el destino de los usuarios. Un estudio hecho por la CAF en 2018 analiza la herramienta CoAXs (*Collaborative Accessibility-based stakeholders engagement*) diseñada en Santiago de Chile con el fin de incorporar la participación del ciudadano en la planificación del transporte público, dentro de la investigación identifican tanto a los tomadores de decisión, como los stakeholders que evalúan de manera positiva este instrumento (Quiñones, Pardo, and López 2018). Otros autores también consideran que, en temas de accesibilidad, el CoAXs ha permitido en diferentes líneas del metro y de Transantiago mejorar las acciones de planificación territorio-transporte (Navas Duk 2017; Soza-Parra et al. 2017).

En ciudades como Lisboa y Shanghai las simulaciones representadas en la utilización de transporte público colectivo y automóvil compartido, demostró la disminución de la contaminación ambiental, el tráfico, el tiempo de llegada y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Wang, Martin, and Shaheen 2012). En América Latina, el modelo plantea tres objetivos: fomentar tecnología eficiente, reducir la flota de automóviles privados y proporcionar transporte interurbano (OECD 2023). Sin embargo, no es utilizado masivamente, incluso las plataformas existentes aún priorizan servicios de automóviles para una persona, lo que, si bien disminuye el tráfico de la ciudad, no garantiza un desincentivo claro al uso del automóvil. Una de las explicaciones recae en que menos del 50% de la población no tiene servicio de internet telefónico o celular inteligente; por otro lado, en países como México, Brasil, Chile y Colombia la regulación a estas plataformas, no han permitido generar estrategias orientadas a una movilidad compartida (A. Martínez, Vasconcellos, and Paulino 2014; Katz 2015).

Otro desincentivo ha girado en torno a la utilización de vehículos autónomos, cuyos objetivos se enfocan en mayor seguridad, accesibilidad, disminución de los espacios destinados a estacionamientos y menor congestión (Rivas 2020). Otro instrumento es el teleworking, que se ha convertido en un desincentivo para movilizarse en horas pico por la ciudad. Sus objetivos están desde reducir la demanda en horas punta, aliviar la congestión, reducir la contaminación del aire, evitar accidentes y disminuir la presión sobre el transporte público (Martínez Salgado 2018).

Otro tema relevante en los instrumentos de desincentivos, son los relacionados a los impuestos. En ciudades como Singapur, Trondheim, Estocolmo, Bergen, Teherán y Londres y en América Latina en Santiago de Chile, se vienen fomentando instrumentos como la

tarificación por congestión. Esta medida consiste en el cobro de una tarifa en áreas, días y horas específicas, mediante el telepeaje. Otro impuesto implementado en gran parte de las ciudades se dirige al combustible, en Chile se le ha denominado impuesto verde.

Paradójicamente en países como Ecuador, aún se mantienen los subsidios a la gasolina, lo que incentiva al uso del automóvil sobre el transporte público (Yañez-Pagans et al. 2019; Estupiñan et al. 2018). Los impuestos por posesión de automóviles son los más genéricos en la región. Chile mantiene el permiso de circulación, que presenta tarifas altas que buscan disminuir la compra de vehículos.

Otro tipo de desincentivo son los orientados a disminuir las posibilidades de estacionamiento en zonas específicas. Chile implementó este modelo que restringe el uso de vehículo en áreas destinadas al transporte público. Por su parte, como norma de ordenamiento territorial, los desarrolladores inmobiliarios están obligados a construir con provisión mínima de estacionamientos según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. A diferencia de ciudades como Quito con modelos como la *zona azul* que permite el parqueo de automóviles en la calle a bajo costo, mientras que el sistema de Santiago para parqueos en y fuera de la calle considera tres horas a bajo costo y después de la cuarta un alza en el valor de la hora. Otro modelo en esta ciudad es el de *park and ride*, que permite a los usuarios que residen en la periferia, parquear sus autos en estaciones que conectan con el transporte público (Sociedad Chilena de Ingeniería 2013).

El incentivo sobre el medio ambiente es el más coherente a los objetivos macro a nivel regional. En Chile por ejemplo los ministerios de transporte, energía y medio ambiente reportaron que un tercio del consumo de energía en el país proviene del transporte. Asimismo, el 20% de emisiones de gas efecto invernadero son producto de la movilidad. Es por ello por lo que desde el 2018 se formuló la estrategia nacional de electromovilidad que tiene como objetivo “fomentar el uso eficiente de la energía, estableciendo una ambiciosa meta de 20% de reducción de la demanda energética” (Ministerio de Energía de Chile 2019, 8). La implementación consiste en una renovación de las flotas de buses, capacitación a empresas privadas sobre eficiencia energética e incentivos a las compras de autos eléctricos, la cual proyecta para el año 2050 una flota de automóviles eléctricos del 40% y de buses colectivos del 100% (Carrillo, De Los Santos, and Briones 2020; CAF 2019; CAF - Banco de Desarrollo de América Latina 2019).

La electromovilidad se formula bajo 5 ejes estratégicos: 1) una regulación y estándares, 2) transporte público como motor de desarrollo, 3) fomento de la investigación y desarrollo en

capital humano, 4) impulso inicial al desarrollo del electro movilidad y 5) transferencia de conocimiento y entrega de información (CEPAL 2020). Para la región, este modelo está asociado a la estrategia climática a 2050 sobre carbono neutral. La electromovilidad tiene un nexo con la política energética de los países, puesto que, apuesta por alinear incentivos hacia las energías renovables, como por ejemplo los precios competitivos de los buses eléctricos, el fomento de una economía circular, la reconversión (Entrevista # 5, Santiago de Chile, 15 de junio de 2023).

La electromovilidad busca promover la inclusión social, disminuir la huella ecológica en conjunto con generar un aporte al PIB. Países como Costa Rica, Chile, Uruguay vienen formulando una estrategia de cambio de sus matrices energéticas limpias hacia la energía eólica. Otro punto relevante está asociado a la política fiscal para la reducción del combustible fósil, lo que viene fundamentando la promoción del transporte público, la reformulación de los pliegos para empresas y el desarrollo de líneas de servicio tipo BRT baja en emisiones, como es el caso del Valle de México con las líneas del Metrobús. Esto ha estado fuertemente apoyado por organismos internacionales que buscan fomentar el mejoramiento de las políticas de transporte público en la región (Entrevista #4, Santiago de Chile, 27 de junio de 2022). Uruguay por su parte, también formuló una política de movilidad urbana eléctrica, considerando que, para el caso de Montevideo, las dos terceras partes de viajes se realizan en transporte público (R. Díaz et al. 2015; Rozas et al. 2015).

La integración de los sistemas se considera otro instrumento de incentivo al transporte público. Colombia, por ejemplo, adopta la política nacional para la infraestructura del transporte urbano masivo (DNP 2003), la cual trazó como objetivo la implementación de sistemas tipo BRT en ciudades con más de 600.000 habitantes. En Bogotá particularmente, se conformó un sistema integrado de transporte SITP, entre las troncales y los buses alimentadores mediante la tarjeta TuLlave, lo que permite mantener una integración tarifaria en el transporte público. Mientras que la operación del servicio está por concesión a privados, quienes son dueños de la flota de articulados y biarticulados, lo que ha incidido en un alto número de buses a diésel más que eléctricos (Marín 2016; Pachón 2015); sin embargo, en los últimos años las estrategias del gobierno local, tan promovido la compra de buses baja emisión, euro 6 o eléctricos.

Ecuador por su parte, ha implementado el Programa Nacional de Movilidad Urbana, el cual propone implementar transporte bajo emisiones que garantice la accesibilidad y la equidad (CAF - Banco de Desarrollo de América Latina 2019). No obstante, en Quito a pesar de la

implementación del trolebús en 1995, no se ha logrado una integración en el sistema de transporte público con los buses de operación privada, lo que limita la accesibilidad, la integralidad, la equidad y la eficiencia. Además de los altos índices de contaminación producto del diésel utilizado y los altos subsidios a la gasolina que incentivan el uso del transporte privado (Chauvin 2006; Eguiguren 2015).

La tabla 3.2 identifica los principales instrumentos aplicados en las políticas de movilidad urbana sostenible en América Latina. En general, las políticas priorizan el despliegue de instrumentos de autoridad, tesoro y organización sustantivos, particularmente, los instrumentos procedimentales en su mayoría están destinados a procesos de gobernanza de mercado, como por ejemplo los mecanismos de compensación, las concesiones, la configuración de empresas privadas de operación en modalidad de APP. Mientras que los instrumentos sustantivos tienen fuerte orientación normativa en conjunto con una alta aplicación de subsidios e incentivos financieros al uso del transporte privado, acompañados de implementación de medidas normativas en función de ampliación de vías y en algunas ciudades de sistemas de transporte, mejoramiento de frecuencias o integración del servicio de transporte urbano.

La selección de los instrumentos a nivel de las políticas de movilidad latinoamericanas, presenta inconsistencia entre sí. A partir del marco de diseño, se propone que, para lograr políticas efectivas, los instrumentos deben tener capacidad de reforzarse mutuamente sin socavarse; sin embargo, presentan, en general, una selección alrededor de incentivar el transporte público al tiempo que incentivan el uso del automóvil. Por ejemplo, casos como Quito implementan la denominada “zona azul” que promueve el aparcamiento de vehículos en vías, lo que promueve un aumento sobre las tasas de motorización contrario a las dinámicas en Europa. Río de Janeiro, Santiago de Chile, Bogotá, por ejemplo, presentan una disminución del uso del transporte privado y un aumento sobre el transporte público y activo (bicicleta y caminata) (Rivas, Suárez-Alemán, and Serebrisky 2019).

Tabla 3.2. Principales Instrumentos aplicados en las políticas de movilidad urbana sostenible en América Latina

|                        | <b>Nodalidad</b>  | <b>Autoridad</b>   | <b>Tesoro</b>   | <b>Organización</b>  |
|------------------------|---|--|---|--|
| <b>Sustantivos</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas educativas</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas parqueo en vías</li> <li>• Estacionamientos en zonas específicas</li> <li>• Ampliación de vías exclusivas, estaciones de metro, BRT o Tranvía</li> <li>• Ampliación del sistema de transporte en zonas con menos acceso (teleférico)</li> <li>• Ampliación de las frecuencias</li> <li>• Integración física del sistema de transporte</li> <li>• DOT</li> <li>• Creación o ampliación de ciclovías</li> <li>• Ampliación de vías o circunvalaciones</li> <li>• Pico y Placa</li> <li>• Aumento del paso verde</li> <li>• Movilidad Compartida</li> <li>• Bicicleta pública</li> <li>• Teleworking</li> <li>• Electromovilidad</li> <li>• Contratos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliación de vías exclusivas, estaciones metro, BRT o tranvía (financiamiento)</li> <li>• Subsidios al transporte (dirigidos al usuario o al operador)</li> <li>• Tarifas diferenciales</li> <li>• Integración tarifaria del sistema de transporte</li> <li>• Cuota por congestión</li> <li>• Foto multas</li> <li>• Peajes urbanos</li> <li>• Tarifa por congestión</li> <li>• Telepeaje</li> <li>• Impuesto verde</li> <li>• Subsidios a la gasolina</li> <li>• Impuesto por posesión de automóviles</li> <li>• Permiso de circulación</li> <li>• Tasa competitiva para buses eléctricos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerios de Transporte</li> <li>• Secretarías de Movilidad</li> <li>• Empresas públicas</li> <li>• Instituciones para: Bicicleta pública, transporte público, metro</li> </ul> |
| <b>Procedimentales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataformas digitales de planificación y rutas</li> <li>• COAXS</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Concesiones</li> <li>-APP</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiamiento para Reconversión</li> <li>• Subsidios para Chatarrización</li> <li>• Mecanismos de compensación</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresas privadas de operación</li> <li>• CAF</li> <li>• BM</li> <li>• BID</li> <li>• CEPAL</li> </ul>  |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Valenzuela-Montes, Figueroa, and Brasileiro 2020; CAF 2017; Agosta, Martínez, Kohon, Pérez, Blas, Giacobone, et al. 2020).

Este aumento en el parque automotor a nivel regional está asociado a la baja calidad del servicio de transporte público y a los problemas de sostenibilidad financiera de gran parte de los sistemas tipo BRT (Gómez-Lobo and Price 2020). Los resultados de la evaluación general de los sistemas de transporte en la región, demuestran problemas asociados al transporte

público que desincentivan su uso, en general los sistemas de Sao Paulo y Lima presentan datos negativos en la calidad, la frecuencia, las tarifas y la comodidad, mientras que en ciudades como Bogotá, la comodidad, la limpieza y la frecuencia diurna son las mayores preocupaciones de la población (Global BRTData 2021; Rivas, Suárez-Alemán, and Serebrisky 2019).

Las ciudades latinoamericanas varían alrededor de la aplicación de instrumentos que incentiven el transporte público, el privado o el transporte activo. Más recientemente, la categoría DOT sobre la toma de decisiones se ha considerado como esencial en la promoción de sistemas masivos, considerando la necesidad de densificación para la implementación de estrategias como la ciudad de los 15 minutos (Mayorga Cárdenas 2021). A partir de estas concepciones en el marco del paradigma sostenible, los objetivos específicos de las políticas de movilidad como la restricción del uso del automóvil, el fomento al transporte público, estrategias para el transporte activo y planificación para la densificación, se han definido como mecanismos para la mejora en los resultados de las políticas públicas (ver tabla 3.3).

Tabla 3.3. Instrumentos en las políticas de movilidad urbana en ciudades latinoamericanas

| Ciudad            | Objetivos Específicos de las Políticas   |  |   |   |                          |
|-------------------|--|--|---|---|--------------------------|
|                   | <i>Restricción al transporte privado</i>   | <i>Fomento al Transporte Público</i>   | <i>Estrategias para el transporte activo</i>  | <i>Planificación DOT</i>  |                          |
| Santiago de Chile | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos al combustible</li> <li>• Restricción de circulación</li> <li>• Peajes urbanos</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metro</li> <li>• Tren</li> <li>• BRT</li> <li>• Subsidios al transporte público</li> <li>• Integración del sistema</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peatonalización del centro</li> <li>• Red de ciclovías y servicios de bicicleta</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin formulación</li> </ul>   | Principales Instrumentos |
| Bogotá            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos al combustible</li> <li>• Restricción de circulación</li> </ul>                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BRT</li> <li>• SITP</li> <li>• Sistema integrado</li> <li>• Subsidios a la demanda</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de ciclovías y servicios de bicicleta</li> </ul>                                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyectos DOT alrededor de las estaciones de Transmilenio</li> </ul> |                          |
| Ciudad de México  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos al combustible</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metro</li> <li>• BRT</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin formulación</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin formulación</li> </ul>   |                          |
| Quito             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción vehicular</li> <li>• Subsidios a la gasolina</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BRT</li> <li>• Buses</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bici pública</li> <li>• Peatonalización centro histórico</li> </ul>                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin formulación</li> </ul>   |                          |
| Buenos Aires      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peajes Urbanos</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metro</li> <li>• BRT</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peatonalización del centro</li> <li>• Ciclovías</li> </ul>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sin formulación</li> </ul>   |                          |
| Río de Janeiro    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos al combustible</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metro</li> <li>• Teleférico</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Paseo marítimo</li> <li>• Red de ciclovías</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con normativa</li> </ul>   |                          |
| Curitiba          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos al combustible</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BRT</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peatonalización</li> <li>• Ciclovías</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño de políticas urbanas</li> </ul>                               |                          |

|      |                         |                  |                      |                             |  |
|------|-------------------------|------------------|----------------------|-----------------------------|--|
|      | • Control de<br>parqueo |                  |                      | orientadas al<br>transporte |  |
| Lima | • Peajes<br>urbanos     | • Metro<br>• BRT | • Sin<br>formulación | • Sin<br>formulación        |  |

Fuente: tomado de (Rivas Tovar and Chávez Espejel 2007; Estupiñan et al. 2018; Valenzuela-Montes, Figueroa, and Brasileiro 2020)

Sobre estos datos, se define la coherencia y la consistencia entre objetivos e instrumentos. Estos definen unas categorías que arrojan diseños óptimos, mal dirigidos, ineficaces y fracasados (ver tabla 3.4.). Santiago de Chile, Curitiba, Bogotá y Río de Janeiro muestran una consistencia en la selección de instrumentos, con objetivos coherentes, esto implica que se han formulado estrategias que fortalecen el uso del transporte público en conjunto con el transporte activo y disminuyen las opciones de uso del automóvil; sin embargo, aunque presentan instrumentos que tienden a ser incongruentes con algunos objetivos, las políticas tienden a tener bajos o focalizados niveles de falla.

Tabla 3.4. Coherencia y consistencia de objetivos y medios en las políticas de ciudades latinoamericanas

|           |             | Instrumentos   |   |
|-----------|-------------|--|---|
|           |             | Consistente  | Inconsistente                           |
| Objetivos | Coherente   | <b>Óptimo</b><br>Santiago de Chile<br>Curitiba<br>Bogotá<br>Río de Janeiro | <b>Ineficaz</b><br>Lima<br>Buenos Aires |
|           | Incoherente | <b>Mal Dirigido</b>  | <b>Fracaso</b><br>México D.F.<br>Quito  |

Fuente: elaborado por la autora

Mientras tanto, Lima y Buenos Aires presentan un despliegue de instrumentos inconsistentes que en su mayoría priorizan el uso del transporte privado, siendo incongruentes con la formulación de objetivos sostenibles. Por su parte, instrumentos como los desplegados en Quito y México D.F. plantean una inconsistencia entre sí, en conjunto con una formulación de objetivos incoherentes con una política de movilidad sostenible. Curitiba se posiciona como un caso relevante de implementación de políticas de transporte en América Latina a partir de una tradición institucional que otorga al Organismo de gestión del sistema de Transporte Público (URBS) la responsabilidad de planificar, supervisar y controlar el sistema de transporte en la región metropolitana a la par de generar estrategias de planificación urbana

(Errazuriz et al. 2017). Santiago de Chile presenta un caso similar, centralizando la toma de decisiones dentro del Ministerio de Transporte y el Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM).

Bogotá se caracterizó por la implementación del Transmilenio en los años 2.000. Este modelo formuló algunos cambios en comparación a los sistemas tipo BRT de Curitiba y Quito y como respuesta a una “situación anárquica” expresada por el deterioro del servicio de transporte de finales de los años noventa (Errazuriz et al. 2017). Sus estrategias se han vinculado al mismo tiempo con el desarrollo urbano orientado al transporte alrededor de estaciones estratégicas (D. Rodríguez, Vergel-Tovar, and Camargo 2014). Por su parte, Buenos Aires y Lima presentan problemas en la prestación del servicio en términos de calidad, asociado a el diseño institucional que plantea una responsabilidad difusa sobre el control del transporte, llevando a una débil atención en temas de movilidad por parte del gobierno en el caso de Lima.

México D.F. y Quito resultan tener instrumentos inconsistentes puesto que, a pesar de tener formuladas políticas de movilidad urbana sostenible, priorizan el uso del transporte público en el despliegue de sus estrategias, lo que lleva a considerar objetivos incoherentes como los ejes económicos, sociales y ambientales del paradigma sostenible.

### **A modo de cierre**

Este capítulo intentó caracterizar las políticas de movilidad en América Latina, alrededor de identificar los principales objetivos e instrumentos que se han formulado. En general, las políticas presentan una inconsistencia en la selección de sus instrumentos, puesto que priorizan el uso del vehículo particular, generando que en los últimos años se presente un aumento sostenido del parque automotor. Por su parte, aunque de la mano de organismos multilaterales se ha dado un impulso al mejoramiento de los sistemas de transporte en términos de calidad y cobertura, las capacidades de los gobiernos producen resultados distintos. Las ciudades brasileñas presentan buena inversión en los sistemas de transporte público, al igual que ciudades como Santiago de Chile y Bogotá cuyos objetivos se han centrado en fundamentar estrategias de inversión, subsidios y mejoramiento de sus sistemas, más recientemente implementando la electromovilidad.

Por su parte, ciudades como Quito aún presentan un comportamiento, en la toma de decisiones, que prioriza el transporte privado. Esto se asocia a una falta de integración del sistema de transporte y problemas en la operación del sistema BRT en términos de calidad, cobertura, frecuencias y emisiones. Si bien la intención del capítulo no fue la de comparar,

abre un debate alrededor de la aplicación de un marco de diseño que apunte a fortalecer las capacidades regionales al igual que una mejor selección de instrumentos.

Tabla 3.5. Relación Objetivos Medios de las Políticas de Movilidad Urbana Sostenible en ciudades Latinoamericanas

| Componentes de la política               | Niveles de Política  |  |   |
|--|--|--|---|
|  | Nivel de abstracción   | Nivel de política operacionalización   | Medidas específicas   |
| <i>Fines y objetivos de la política</i>  | Paradigma de sostenibilidad  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento al transporte público</li> <li>• Incentivos al transporte activo</li> <li>• Restricciones al transporte privado</li> </ul>  | Calibraciones a los instrumentos  |
| <i>Medios o Instrumentos de Política</i> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Económico</li> <li>• Social</li> <li>• Ambiental</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Restricción vehicular y de circulación</li> <li>• Peajes Urbanos</li> <li>• Integración de sistemas de Transporte Público</li> <li>• Ampliación de circunvalaciones</li> <li>• Subsidios al transporte</li> <li>• Subsidios a la gasolina</li> <li>• APP</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Red de ciclovías</li> <li>• Ampliación/integración sistemas BRT, metro</li> <li>• Mejoramiento de frecuencias</li> <li>• Impuestos a la gasolina</li> <li>• Cuota por congestionamiento</li> <li>• Planificación urbana orientada al transporte</li> </ul> |

Fuente: elaborado por la autora

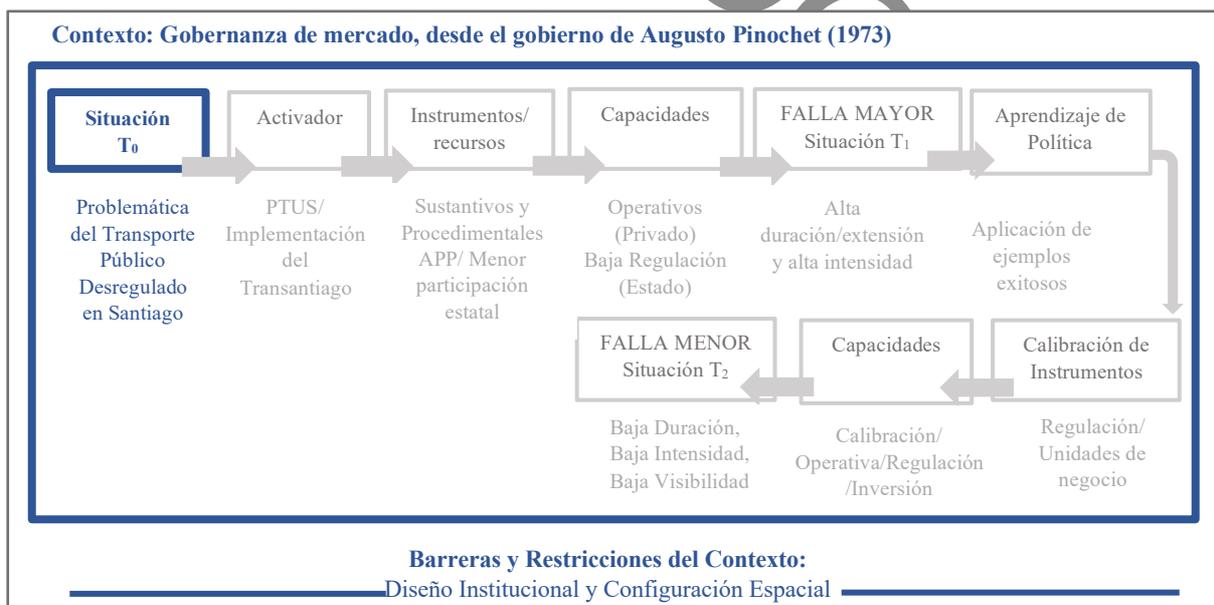
La tabla 3.5. identifica las principales calibraciones de las políticas de movilidad urbana sostenible a nivel región. A modo de resumen, destaca ajustes alrededor de la integración y ampliación de los sistemas tipo BRT con metro, un mejoramiento de las frecuencias y la promoción del transporte activo. Mientras, que se mantienen instrumentos como los subsidios al transporte, la gasolina y los peajes urbanos. ¿Qué falta? A partir del análisis y levantamiento de información secundaria, se identifica una debilidad en torno a la formulación de instrumentos de nodalidad. Se identificaron al menos dos instrumentos relevantes, en Santiago de Chile se diseñó una plataforma web que permite visualizar proyectos de infraestructura de transporte y su accesibilidad, mientras que en conjunto otras ciudades han generado aplicaciones de guía al usuario para el uso del transporte público (CEDEUS 2021).

## Capítulo 4. Contexto, Barreras y Problema de Política: un abordaje desde la gobernanza de mercado en el ámbito del transporte público en Santiago de Chile

Desde una perspectiva de diseño, se puede comprender el resultado de una política pública a través de una cadena causal dentro de un contexto específico de gobernanza. Esta se desencadena por la interacción entre los instrumentos, recursos y capacidades de política que modifican un comportamiento (Capano, Howlett, and Ramesh 2019). Su activación suele estar ligada a coyunturas críticas, emprendedores de política o la adopción de nuevas decisiones de políticas (Capano 2020). Sin embargo, es importante considerar que las barreras o restricciones contextuales tienen el potencial de afectar cada eslabón de esta cadena, pudiendo interrumpir el vínculo entre sus elementos (T. G. Falletti and Lynch 2009).

La hipótesis de esta investigación considera al diseño institucional, el estilo de política y la configuración espacial como barreras que pueden limitar o restringir el diseño de la política de transporte público, en el contexto de una gobernanza orientada al mercado. Esto ocurre en la medida en que estas barreras alteran tanto las preferencias en la selección de determinadas herramientas como en la definición del problema de política. De esta manera, el presente capítulo analiza detalladamente los componentes iniciales de la cadena: el contexto, sus barreras o restricciones y problema de política (ver gráfico 4.1).

Gráfico 4.0.1. Cadena Causal de la Política de Transporte Público en Santiago de Chile: Contexto y Problema



Fuente: Elaborado por la autora con base en (Capano and Howlett 2021)

En primer lugar, se desarrolla un debate en torno al contexto de mercado, entendido como un modo de gobernanza en el que se enmarca el diseño de la política de transporte público en Santiago de Chile. Bajo este sistema económico, se identifican las barreras o restricciones contextuales que afectan el diseño de la política, las cuales se han definido en dos momentos específicos:

- 1) las barreras o restricciones del diseño institucional se entienden a partir del estilo de políticas y el marco jurídico y constitucional, que consolidan una estructura gubernamental jerárquica y estadocéntrica, y marcan la relación entre la política y las políticas (Howlett and Tosun 2018)
- 2) Las barreras o restricciones de la configuración espacial se refieren a la influencia de la forma, extensión, distribución y uso del suelo de la ciudad sobre la toma de decisiones.

Posteriormente, se aborda el problema de política vinculado a la desregulación de la prestación del servicio de transporte público, considerado como la situación  $t_0$  dentro de la cadena causal. Los problemas se definen a partir del conocimiento de la naturaleza del problema y la solución por parte de los tomadores de decisiones. Siguiendo el marco de diseño de políticas, un problema puede concebirse como bien estructurado o mal estructurado, complejo y super complejo (Rittel and Webber 1973). Esta investigación concibe al problema de política como bien estructurado en la medida en que las causas y efectos están relativamente claros, así como los medios iniciales para responder al mismo (Howlett 2019b).

Para el análisis del proceso de la política de transporte público, se establece una temporalidad de quince años (2007-2022), que abarca desde la inauguración del Transantiago hasta el primer periodo de gobierno de Gabriel Boric. No obstante, con el propósito de caracterizar el contexto y el problema de política, se delinea un período que comprende desde 1973 (durante el régimen de Augusto Pinochet) hasta el año 2.000 (durante el gobierno de Ricardo Lagos). En este lapso se definen aspectos cruciales sobre el sistema económico, así como del diseño institucional y espacial en el país.

Con relación a los sistemas de Metro y el Tren, se excluyen del estudio sobre la implementación de la política (concebida a partir del Plan de Transporte Urbano y Suburbano de Santiago- PTUS) debido al interés por analizar la estructura operativa privada en la provisión de un servicio público, en el marco de las Asociaciones Público-privadas (APP). Para ello, se selecciona como objeto de investigación al transporte urbano de superficie (Transantiago-RED) pero se considera su vínculo con el Metro, con el fin de caracterizar, en

el siguiente capítulo, los instrumentos de política asociados al sistema integrado de transporte.

#### **4.1. Chile: una gobernanza de mercado como modo privilegiado para afectar las preferencias en las herramientas de política pública**

El contexto chileno ha estado marcado por décadas de liberalización económica. La dictadura militar de Augusto Pinochet (1973-1990) introdujo la llamada “política de shock” de estabilización macroeconómica (Madariaga 2020), liderada por los *Chicago Boys*, marcando así el inicio de la implementación de políticas neoliberales que se caracterizaron por la privatización, la apertura al mercado global, la reducción del gasto público y liberalización de controles de precios y aranceles (Figuroa 1990; Casals and Estefane 2021). Estos cambios resultaron en una disminución del rol del Estado en la provisión de bienes y servicios públicos, al mismo tiempo que incentivaron la participación del capital privado en la gestión de servicios sociales y la asignación de recursos a través del mercado libre (Bardón, Carrasco, and Vial 1985).

La implementación de este modelo económico dejó atrás políticas proteccionistas. Según el nuevo régimen político-autoritario, estas políticas implican ineficiencia en la asignación del gasto, desincentivan el desarrollo del mercado y obstaculizan la promoción del empleo debido a la excesiva participación del Estado en la economía. Además, promueven el aumento inflacionario, una alta demanda de subsidios y desequilibrios macroeconómicos (Figuroa 1990, 6). En tanto, la mejor forma de revertir las decisiones del gobierno de Salvador Allende fue mediante una oleada de privatizaciones de empresas estatales. Este enfoque buscaba alcanzar mayor eficiencia y competencia, aprovechar ventajas competitivas en el contexto de la atracción de capital extranjero y fomentar una economía abierta y desregulada.

La política económica chilena, orientada hacia el neoliberalismo, se puede definir en tres periodos de implementación relevantes. El primero entre 1974 y 1982 en el cual las posturas ortodoxas conllevan a la liberalización de importaciones, una política antiinflacionaria, reformas en el sistema financiero y la apertura comercial internacional. Esto desencadenó una oleada de desempleo, caída de los salarios y quiebra de empresas, principalmente. El segundo periodo, entre 1982 y 1983, está asociado a una crisis cambiaria causada por el aumento de la deuda externa, la devaluación del peso y una disminución en las exportaciones. Finalmente, el tercer periodo, a partir de 1985, se inicia con una etapa de flexibilización de políticas económicas que resulta en una masiva privatización de empresas estatales y servicios

sociales. Esto conlleva la definición del papel subsidiario y fiscalizador del Estado, así como un conjunto de reformas financieras y sociales (Memoria Chilena 2004).

Desde mediados de la década de 1970 hasta principios de la década de 1980, se impulsó un conjunto de medidas neoliberales conocido como las “siete modernizaciones” (Casals and Estefane 2021). Estas medidas establecieron directrices en a) disciplina fiscal, b) recortes al gasto público, c) reforma tributaria, d) liberalización financiera, e) fijación de un tipo de cambio competitivo, f) liberalización del comercio, g) inversión extranjera directa, h) privatización de las empresas estatales, i) desregulación y protección de los derechos de propiedad (Memoria Chilena 2020). A través de estos cambios, se establecieron mecanismos mediante los cuales sectores como el social, productivo, financiero, de servicios, electricidad, telecomunicaciones y transporte, pasaron a formar parte del interés del sector privado. Especialmente, la salud y la educación jugaron un papel fundamental en la promoción de la autosuficiencia de las actividades de mercado; mientras que para el año 1980, se llevó a cabo el cierre de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado.

Tras un colapso económico que afectó la capacidad adquisitiva de los chilenos, hacia 1977, la economía comenzó a mostrar signos positivos en cuanto al PIB. Esto permitió situar a Chile en el contexto internacional, marcando altos niveles de competitividad y mejoras en las calificaciones de riesgo país. Para 1993, Chile emergió como el país latinoamericano con menor riesgo, lo que estimuló un aumento en las exportaciones de bienes y la atracción de capital extranjero (Casals and Estefane 2021). Esto se tradujo en que “mientras la acumulada (inversión extranjera) durante el periodo de 1974 a 1989 llegó a US \$5.105 millones, la correspondiente a 1990 a 1998 ascendió a US\$24.594 millones” (De Mattos 2002, 33). Estas transformaciones permitieron cambios en la naturaleza de las relaciones entre el Estado y el mercado, posicionando al sector privado como una pieza clave en el crecimiento del país.

El mercado de capitales- aquel donde se transan activos financieros- es fundamental en una economía moderna, pues la intermediación financiera transfiere recursos desde los ahorrantes a los inversionistas, haciendo posible que el escaso ahorro de la sociedad sea invertido por aquellos que son capaces de llevar a cabo los proyectos más rentables (Piñera Echenique 1978, 30).

El mercado de capitales desempeñó un papel fundamental en la atracción de ahorros tanto internos como externos. A través de esta estrategia, los principales instrumentos implementados implican la liberalización de las tasas de interés, la creación de nuevas instituciones de crédito, préstamos reajustables a largo y mediano plazo, emisión de papeles

fiscales, mejoramiento en las bolsas de comercio, compañías de seguro y asociaciones de ahorro y crédito (Bardón, Carrasco, and Vial 1985). Las primeras reformas, realizadas entre 1974 y 1977, estuvieron enfocadas en establecer bases macroeconómicas para reducir la inflación y, por otro lado, en establecer un marco normativo para la disminución del tamaño del Estado (Bardón, Carrasco, and Vial 1985). Como resultado, varias empresas estatales pasaron a manos de los privados, lo que impulsó la compra y venta de acciones en el país y el desarrollo de fondos mutuos.

En el año 2001, la Ley 19.768 flexibiliza los mecanismos de ahorro voluntario; mientras que la Ley 19.769 hizo lo mismo con las inversiones de fondos mutuos y compañías aseguradoras, además de fomentar la internacionalización de la banca, las sociedades anónimas y los fondos de inversión. Para 2007, la Ley 20.190 introdujo modificaciones institucionales para el fomento de la industria de capitales, y en el año 2010, la Ley 20.448 formuló reformas en torno a la innovación financiera y la integración del mercado de capitales (Daher 2016, 147). Estas medidas estimularon el aumento en las actividades de las bolsas de valores, así como un incremento en las rentabilidades de los fondos mutuos (Bardón, Carrasco, and Vial 1985).

En cuanto a las reformas al sistema financiero, estas se fundamentan en promover la entrada de la banca extranjera. Tras la derogación de la cláusula que limitaba la presencia de bancos extranjeros a aquellos que fueran estatales en sus países de origen (Bardón, Carrasco, and Vial 1985), se inició un proceso de fusión con entidades nacionales y de privatización de la banca, al mismo tiempo que se liberalizaron las tasas de interés. Por otro lado, los instrumentos aplicados estuvieron relacionados con un aumento en la bancarización desde 1999, lo que reflejó en el registro de 23,3 entidades financieras y cajeros electrónicos por cada 100.000 habitantes (Marshall 2000 citado por Daher 2016), y en un incremento en la participación de empresas y microempresas en la banca. Además, la apertura hacia el exterior facilitó un aumento en los créditos externos dirigidos al sector privado.

Bajo una gobernanza de mercado, el sector privado podría fomentar una mayor eficiencia, siempre que se le otorgue flexibilidad y se promueva la competencia (Bardón, Carrasco, and Vial 1985). En 1976, el Acta Constitucional No. 3 estableció la función social de la propiedad privada y la define como un derecho, concepto que se plasma en el artículo 19, número 23 y 24 de la Constitución de 1980 (Constitución Política 1980). Así mismo, el principio de subsidiariedad establece que el “Estado participa directamente sólo en aquellas actividades económicas en la que el sector privado no puede o no quiere operar” (Ibañez and Lüders

1985, 18) lo cual impide que el Estado “tenga el control de más de las tres cuartas partes de los activos de las cien mayores empresas del país” (Piñera Echenique 1978, 73).

Bajo este principio, el ámbito social se sometió a reformas que se orientaron principalmente a la privatización de empresas estatales. Con ello, el Estado deja de lado su rol de productor de bienes y servicios, priorizando la definición de ciertos sectores que se organizaron bajo empresas monopólicas estatales. Entre las principales empresas estatales, se incluyó la exploración minera cuprífera con Codelco y ferrocarriles del Estado, entre otras. En cuanto a la provisión de infraestructura, el enfoque principal fue la implementación de contratos de concesión. Para 1991, se aprueba la Ley de Concesiones de Obras Públicas DFL No. 164 y el DS No. 240, lo que permite la adjudicación de proyectos de infraestructura de transporte entre 1993 y 1995.

Ante la necesidad de incrementar la participación del sector privado en este ámbito, en 1996 se aprobó la Ley de Concesiones de Obras Públicas. Esta amplió el flujo de inversión, estableció el pago de compensaciones por ajustes de obras y transfirió a los tribunales arbitrales facultades sancionatorias (Bitran and Villena 2010). Esto permitió que entre 2001 y 2004, el Ministerio de Obras Públicas implementara un tipo de concesión en infraestructura social, en la que el concesionario se comprometía a proporcionar el servicio a cambio de pagos por parte del Estado (Bitran and Villena 2010, 185). Este modelo se implementó en el sector penitenciario, los tribunales de justicia y los corredores de transporte público Transantiago.

El modelo de concesiones, al haber sido diseñado para el largo plazo, estableció un mecanismo de regeneración que ha dado lugar a problemas relacionados con los costes y operación. En el caso chileno, las cláusulas de protección de acreedores han propiciado fallos en el mercado y en la prestación de servicios. Además, con el propósito de mitigar el riesgo de expropiación, esta ley impide que el Estado pueda rescindir la operación de un concesionario. En este sentido, “un concesionario oportunista sabe que una vez obtenida la concesión puede forzar fácilmente un cambio favorable del contrato de mutuo acuerdo con el aval de la comisión conciliadora” (Bitran and Villena 2010, 199).

Con el retorno a la democracia, la coalición de centroizquierda conocida como la Concertación derrotó a Pinochet en el referéndum de 1988. En 1990, Patricio Aylwin Azócar asumió la presidencia. A pesar de plantearse revisiones a las privatizaciones y la restauración del rol empresarial del Estado, la falta de negociación con actores con poder de veto mantuvo el *statu quo* dentro del sistema económico neoliberal heredado de la dictadura. El giro a la

izquierda se materializó en los años 2000 con la llegada de Ricardo Lagos a la presidencia. Aunque la Concertación tuvo una mayoría temporal en el senado, el gobierno implementó una regla fiscal que le obligaba a garantizar un equilibrio presupuestario y un superávit del 1%, manteniendo la política económica neoliberal (Silva 2002; Memoria Chilena 2004).

La resistencia neoliberal descansaba sobre dos pilares: el temor a que una huelga de capitales desestabiliza una democracia frágil y la existencia de instituciones políticas que aumentaban (reducían) la representación y el poder de veto de los actores interesados en la continuidad (reforma) del neoliberalismo (Madariaga 2020, 323).

Entre los años 2006 y 2022, el gobierno estuvo en manos de Michelle Bachelet (2006-2010; 2014-2018) y Sebastián Piñera (2010-2014; 2018-2022). Bachelet ganó las elecciones en segunda vuelta con un 53,50% de los votos sobre un 46,50% de Piñera (BCN 2022). Durante su primer mandato, Bachelet obtuvo una mayoría simple en el congreso, lo que la dejó sin representación absoluta y le impidió llevar a cabo las reformas fundamentales. Esto la obligó a negociar acuerdos con la derecha, lo que a su vez obstaculiza cualquier cambio significativo en el contexto neoliberal de Chile. Esto se reflejó en las reformas a los sistemas de pensiones y educación, las cuales no lograron modificar la administración de los fondos privados ni implementar la gratuidad universitaria. Además, la reforma tributaria, concebida con ideas progresistas y redistributivas, requirió de acuerdos partidarios para su puesta en marcha, lo que finalmente impidió su implementación original (Rivera Urrutia 2014).

Durante el segundo gobierno de Bachelet, ya se había llevado a cabo un ajuste tributario por parte del primer gobierno de Piñera. Esto motivó a la presidencia a lanzar la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento, que se enfoca en cuatro pilares clave para la economía “(i) promover la diversificación y desarrollo productivo, (ii) impulsar sectores con alto potencial de crecimiento y con oportunidad de mercado, (iii) aumentar la productividad de las empresas y (iv) generar un nuevo impulso a las exportaciones del país” (Rivera Urrutia 2017, 76). El objetivo de esta agenda era detener la caída en el precio del cobre y la desaceleración del consumo privado, lo que condujo a un aumento en los indicadores de importaciones, consumo e inversión en el año 2015 (Rivera Urrutia 2017). Además, la iniciativa contribuyó a revalorizar el papel del Estado.

Con el 51,61% de votos frente al 48,29% obtenido por Eduardo Frei, Piñera asume la presidencia en 2010, poniendo fin a casi veinte años de gobierno de centro- izquierda (Bonilla, Contreras, and Sepúlveda 2014). Esto marcó un mayor impulso de las políticas económicas hacia el desarrollo empresarial, mediante estímulos a la inversión y reducciones

tributarias tanto en el mercado nacional como en el internacional, respaldado por un hiperpresidencialismo nacional. Esta dinámica permitió al gobierno de Piñera minimizar los costos de transacción con otros partidos políticos, afrontar la desaceleración económica y contrarrestar el desequilibrio derivado de la caída del precio del cobre en 2014 (Varas 2018). A pesar de los efectos negativos del terremoto en ciertos sectores productivos (Frigolett 2010) y un debilitamiento en la creación de empleos, este periodo de gobierno culminó con una recuperación económica en sectores específicos, el aumento en el valor del cobre en los mercados internacionales y un saldo positivo en las finanzas públicas (Frigolett 2011).

El segundo mandato se caracterizó por introducir un conjunto de contrarreformas que modificaron lo establecido durante la gestión de Bachelet. Sin embargo, este periodo careció de mayorías en ambas cámaras del congreso, lo que obstaculiza algunas iniciativas y motivó una coalición con el Partido Demócrata Cristiano (DC) para impulsar reformas tributarias, pensionales, laborales y educativas. En el ámbito económico, el gobierno promovió una reducción de impuestos para el sector empresarial y retomó un sistema de fiscalización para disminuir la carga tributaria. Mientras tanto, la oposición apuntaba por aumentar la recaudación para mejorar el impacto redistributivo sobre la estructura tributaria (Rivera 2019).

Con la reforma pensional ocurrió algo similar. Mientras que el enfoque del gobierno estaba en aumentar las cotizaciones, la oposición buscaba garantizar el incremento de las pensiones y la tasa de reemplazo. A pesar de que el gobierno logró acuerdos con los partidos de oposición en la primera cámara, proyectos como el tributario y pensional no llegaron a definir consensos. En lo que respecta al transporte, Piñera nombra a Gloria Hutt, militante del Partido Evolución Política (Evópoli) y quien en su anterior mandato había sido Subsecretaria de Transportes, como Ministra de Transporte y Telecomunicaciones. A pesar de algunos cambios en el gabinete, Hutt se mantuvo como ministra hasta el 2022. En este segundo periodo, Piñera se enfrentó al estallido social en octubre de 2019, desencadenado por el aumento de la tarifa del metro, lo cual resultó en daños a las estaciones del metro y la declaración del estado de emergencia. Además de la pandemia por Covid-19 que lo llevó a culminar su mandato con un aprobación del 13% al final de su periodo (Paúl and Watson 2019).

Finalmente, en Marzo de 2022, Gabriel Boric asumió la presidencia después de vencer a José Antonio Kast (candidato de derecha) con más del 55% de los votos en segunda vuelta (BBC 2021). Su proyecto principal estuvo centrado en el tercer intento de cambio de la Constitución

Política de 1980<sup>1</sup>, con el propósito de presentar una versión progresista que promoviera una mayor igualdad e integración de diversos sectores de la población con acceso limitado a servicios. Sin embargo, la propuesta presentada por la Convención Constitucional fue rechazada en el plebiscito del 2022, lo que otorgó a la derecha un mayor poder de veto en las decisiones constitucionales.

La propuesta constitucional planteó la necesidad de que el Estado asumiera la responsabilidad de garantizar el servicio de transporte en zonas rurales y asegurara un estricto cumplimiento de las normas legales para el transporte urbano. Además, de condicionar la prestación del servicio a una nueva licitación en caso de incumplimiento. También abordaba el reconocimiento del Estado plurinacional, la garantía de derechos sociales relacionados con la salud, vivienda, educación y pensiones, y se propusieron cambios en el sistema político y en el poder judicial. A pesar de no lograr una nueva constitución, durante el primer año de su gobierno, se han logrado avances en términos de cobertura del transporte, sin afectar el marco normativo de la gobernanza de mercado.

Finalmente, tras el “Acuerdo por Chile” se estableció un nuevo proceso que involucró la creación de una comisión conformada por 24 expertos con representación proporcional a los partidos en el congreso. Asimismo, se formó un Consejo Constitucional con 50 personas, seleccionadas de acuerdo con la norma electoral del Senado (Heiss, 2023, 130). La coalición de derecha Chile Vamos propuso la redacción de un nuevo texto constitucional que incorpore perspectivas más amplias sin alterar las dinámicas económicas existentes. Sin embargo, tanto el Partido Republicano como el Partido de la Gente rechazaron la idea de una nueva Constitución. Por otro lado, algunos partidos de izquierda criticaron la noción de que la derecha tenga un control sobre las reformas destinadas a políticas redistributivas. Lo que demuestra la complejidad del sistema para alterar el *statu quo*.

#### **4.1.1. La restricción del diseño institucional en un contexto de gobernanza de mercado: configuración estatal y estilo de política**

El marco de diseño de políticas públicas indica que el contexto se define como un modo de gobernanza específico (Howlett 2009a). A su vez, este contexto puede encontrarse

---

<sup>1</sup> El proceso constituyente del 2023 es el tercer intento por cambiar la Constitución de 1980. El primer proceso con intención de cambio se da en el gobierno Bachelet; no obstante, el cambio constitucional se ve limitado tras la elección de la coalición de derecha en las presidenciales del 2017. El segundo intento de cambio se da posterior al estallido social de 2019 en el que, tras un plebiscito, la propuesta de la Convención Constitucional es rechazada.

caracterizado por barreras o restricciones que menoscaban o aumentan la efectividad del diseño, ya que afectan o determinan las preferencias sobre ciertos instrumentos de política. Para los propósitos de esta investigación, se ha establecido a Chile como un país altamente centralizado dentro de un contexto de gobernanza orientado hacia el mercado, lo que confiere relevancia al análisis sobre el proceso de la política.

Con el fin de abordar este tema, se procede a examinar el diseño institucional en dos gases. En primer lugar, se analiza la configuración estatal, enmarcada dentro de un marco constitucional y normativo que desde un principio influye en la dinámica de la relación entre el Estado y el mercado. En segundo lugar, se considera el estilo de política. Inicialmente, este estilo estaba definido por la forma del sistema político y la centralidad del Estado en la toma de decisiones. No obstante, el trabajo de campo realizado como parte de esta investigación ha aportado una comprensión más amplia de la relación entre política y las políticas, que se encuentra asociada a las dinámicas legislativas, el rol de los actores y las coaliciones necesarias para alterar el statu quo. Este acápite presenta, a modo de contexto, el estilo de política predominante en Chile. Es importante señalar que el capítulo 5 se enfoca en el desarrollo del proceso de la política en términos de cambios normativos preponderantes que modifican la efectividad de la política.

#### ***4.1.1.1. Diseño institucional y configuración estatal: El marco constitucional y normativo chileno asociado a la política pública***

Chile se caracteriza por ser un país de alta centralización, aunque con ciertos intentos de descentralización. El primer proceso de regionalización se lleva a cabo en 1939; posteriormente, en 1973, durante el régimen militar, se establece mediante el Decreto 212 la Comisión Nacional para la Reforma Administrativa, cuya finalidad es la modernización del Estado (Montecinos 2005). A partir de 1974, se inician reformas administrativas con la promulgación de la Declaración de Principios del Gobierno de Chile, la cual incorporó la descentralización y desconcentración del poder como aspectos clave. Sin embargo, el gobierno central continuó manteniendo el control y supervisión de la toma de decisiones sobre áreas prioritarias para las ciudades.

Con el objetivo de conferir mayor autonomía y recursos a los municipios y regiones, se divide el país en 13 regiones, 51 provincias y 335 comunas. No obstante, estas divisiones mantienen una jerarquía que está alineada con las decisiones del poder central. Asimismo, se establece

una línea técnica cuyo componente está vinculado con la planificación, la cual opera de manera similar, manteniendo una estructura jerárquica en cada nivel de gobierno (Hardy 2009). Con el retorno a la democracia, las municipalidades adquieren una mayor relevancia debido a su autonomía política y financiera (Daher 2017).

No obstante, asumen roles dispares en su estilo de gobierno, ya que el poder central influye en los diseños de política, la asignación de recursos y en el ordenamiento territorial (Hardy 2009). Por su parte, las regiones mantienen un carácter centralista, lo que fomenta una concentración del acceso a recursos en la Región Metropolitana. Esta jerarquía en la toma de decisiones ha relegado la participación de actores locales. Por ejemplo, la política de vivienda formulada por el Ministerio busca la erradicación de campamentos y atender las condiciones socioeconómicas de los pobladores, sin considerar los aspectos de la planificación territorial a nivel local (Hardy 2009, 150). En el ámbito del transporte público, las decisiones sobre las coberturas y rutas por el Ministerio de Transporte no han tenido en cuenta la gestión de las vías urbanas, que están a cargo de las municipalidades.

Por otro lado, las políticas económicas implementadas durante la dictadura, que buscaron fomentar la inversión privada, la apertura hacia el mercado internacional y el crecimiento económico, generaron un hipercentralismo en Santiago. La capital chilena concentró un significativo porcentaje del PIB, la inversión y los recursos. Empero, cedió el control de sectores estratégicos al gobierno central.

Santiago es una ciudad que sufre severamente de las adversas consecuencias del centralismo: no hay gobierno metropolitano y los ministros del gobierno nacional intervienen sobre la ciudad según sus perspectivas sectoriales, por lo general sin que haya una coordinación con otros ministerios, ni con el gobierno regional, menos con los municipios (Trivelli 2009, 222).

Por su parte, la Constitución de 1980, elaborada a partir del informe de la Comisión Ortúzar, establece una línea ideológica asociada a la escuela de Chicago y las ideas económicas de Milton Friedman (Rivera Urrutia 2015). Esta Constitución es aprobada por la Junta de Gobierno y ratificada en un plebiscito con un 67,04% de aprobación (Viera Álvarez 2011). En términos generales, introduce el principio de un Estado subsidiario y los derechos económicos privados que configuran el sistema institucional del país. Además, impone restricciones sobre el endeudamiento directo con el Estado por parte de las empresas públicas, y delinea el papel específico del presidente en áreas como la división político-administración y las iniciativas relacionadas con el sistema tributario. Por otra parte, el marco constitucional establece que el

Estado sólo podrá ejercer actividades empresariales si cuenta con la autorización de la ley de quórum calificado.

Este paraguas constitucional restringe ciertos mecanismos de participación del Estado en la provisión de servicios públicos y favoreció la transferencia de las empresas públicas presentes en sectores estratégicos hacia el sector privado (Garretón and Pardow Lorenzo 2008). Para la operación de una actividad por parte de empresas privadas, las condiciones se orientaban a la creación o desarrollo de actividades destinadas a satisfacer las necesidades de la población mediante una ley ordinaria. En contraste, la aprobación de la creación de empresas públicas requería de la ley de quórum calificado, la cual implica mayoría absoluta de los diputados o senadores en ejercicio (BCN 2022). Esto posibilita que el régimen de empresas públicas esté enmarcado por directrices de corte privado y corporativo, como ocurre en el caso de la Empresa de Metro S.A.

La Constitución Política de 1980 consagra en su artículo 19, No. 21 inciso segundo, que:

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado (Constitución Política 1980, art. 19).

Bajo este artículo reposan dos principios rectores que inciden sobre la toma de decisiones. El primero es el de la *subsidiaridad*, el cual se está sujeto a la idea del Estado mínimo de Thatcher (Pardow, n.d.). Este principio establece limitaciones para que el Estado cree empresas públicas. Concretamente, la Constitución Política establece que el Estado solamente puede incursionar a través de empresas públicas en aquellos sectores que no resulten de interés para el mercado, otorgando al sector privado la responsabilidad del desarrollo de actividades en carácter exclusivo (Garretón and Pardow Lorenzo 2008).

En este contexto, para que el Estado pueda intervenir en la operación de una empresa pública, debe demostrar la falta de interés del mercado en dicho sector. Por otro lado, el principio de *especialidad del giro* define el modo en que el mercado puede llevar a cabo actividades que previamente eran exclusivas del gobierno. Además, restringe el uso de posibles ventajas competitivas que pueda poseer posea el Estado (Garretón and Pardow Lorenzo 2008).

En 1989, se promulga la Ley 18.965, la cual regula la actividad y participación productiva del Estado y sus organismos, basándose en la Declaración de Principios del Gobierno de Chile,

que ha estado vigente desde 1974. Este documento reafirmó el papel del mercado en el crecimiento económico, otorgando prioridad a los particulares para llevar a cabo actividades económicas que les sean de interés. Además, puso un énfasis especial en el principio de subsidiariedad con relación a las empresas estatales, reiterando que el Estado sólo podrá emprender actividades económicas cuando el sector privado no muestre interés en esa área (Soto Delgado 2021).

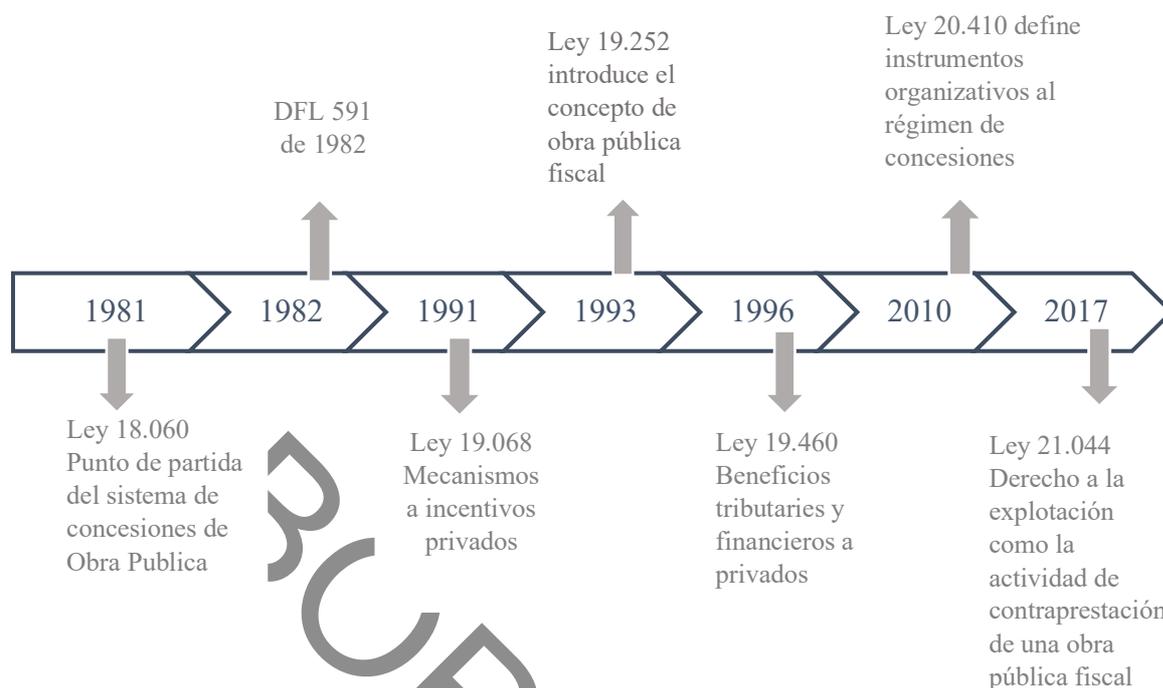
El Estado, sus organismos o sociedades en que tengan participación, deberán enajenar los derechos que adquieran o reciban a cualquier título, en sociedades cuyo objeto social esté fuera de la autorización para desarrollar actividades empresariales concebida al Estado o exceda los términos de dicha autorización, en el plazo de un año contado desde la recepción (Ley 18.965, artículo único. Ministerio de Economía 1990).

Las críticas al principio de subsidiariedad han abordado, desde una interpretación equivocada hasta un reconocimiento tácito del inciso 2 del numeral 21, artículo 19 de la Constitución Política. La normativa aún en vigor ha sido restrictiva en cuanto a la creación de nuevas empresas estatales. De hecho, aunque la participación del Estado en el Transantiago ha sido considerada una de las soluciones a los problemas de transporte público, varias sentencias judiciales han impedido su implementación (Pardow, n.d.). En 2005, una reforma constitucional aprobada por el Congreso Pleno y promulgada por el presidente Ricardo Lagos introdujo algunos cambios, entre ellos la eliminación de los senadores designados y vitalicios, la ampliación de las atribuciones de la Cámara de Diputados y la definición de la composición del Senado con 38 miembros elegidos mediante voto popular (BCN 2022).

#### *Ley de Concesiones (Marco normativo de las Relaciones Público-Privadas)*

El legado constitucional plasmado en el artículo 60 de la Constitución Política, en lo que concierne a las normas acerca de las concesiones de bienes del Estado, se materializa a través de la Ley de concesiones y sus enmiendas (ver gráfico 4.2.), la cual tenía como objetivo reducir el déficit de infraestructura en el país (Rufián 2002, 26). En 1981 se promulga la Ley 18.060 de Concesiones de Obras Públicas, que deroga la Ley anterior y busca establecer una licitación pública a nivel nacional o internacional para la concesión temporal de bienes por un período no superior a 50 años (Ibarra-Coronado 2011). En 1983, mediante Decreto con fuerza de Ley 591 de 1982, se establecen las normas relacionadas con la ejecución, reparación y mantenimiento de Obras públicas fiscales. Sin embargo, debido a una falta de madurez institucional en el régimen de concesiones viales, esta normativa no se aplicó en el marco jurídico (Ministerio de Obras Públicas 2016).

Gráfico 4. 0.2. Marco normativo del régimen de concesiones en Chile



Fuente: elaborado por la autora

En 1991, a través de la Ley 19.068, se llevaron a cabo modificaciones en el Decreto expedido en 1982. Estas enmiendas establecieron mecanismos relacionados con las iniciativas privadas, modificaron la metodología para evaluar las ofertas y definieron la modalidad para la transferencia de la concesión, la cual requiere la aprobación del Ministerio de Obras Públicas. Además, se modifica la composición de las Comisiones Conciliadoras (Ministerio de Obras Públicas 2016). Bajo este marco jurídico se llevó a cabo la licitación de la primera obra concesionada en el país, el túnel El Melón, que fue adjudicado en 1993 por parte del Ministerio de Obras Públicas (Ibarra-Coronado 2011).

En 1993, la Ley 19.252 introduce modificaciones en el Decreto con fuerza de Ley 164 de 1991, con el propósito de fomentar la inversión en obras públicas por parte de privados. Se establece una ampliación en la definición de obra pública fiscal, influyendo en esta categoría “cualquier bien inmueble construido, reparado o conservado a cambio de la concesión temporal de su exploración o sobre bienes nacionales de uso público o fiscales destinados a desarrollar áreas de servicio” (art. 38). Esto permitió que tipos de obra más allá de la infraestructura vial fueran incorporados en el modelo de asociaciones público-privadas (Ibarra-Coronado 2011, 201). Además, la ley autoriza el reembolso total o parcial de los costos de estudio de una proposición a los licitantes, en casos en los que un proyecto ofertado

no sea licitado o se modifique el sistema de concesión. También, se elimina la quiebra de empresas como causal de extinción de la concesión (Ministerio de Obras Públicas 2016).

Para 1996, la Ley 19.460 integra un marco jurídico en el cual se definen incentivos financieros y tributarios a los privados. Entre estos, se consideraron modificaciones al impuesto sobre la venta y servicios y al impuesto a la renta. También se mejoraron los lineamientos relativos a la modificación de contratos de concesión en caso de interés público, y se establecieron límites de compensación al concesionario en caso de perjuicio. La Ley se vincula con la Ley General de Bancos, que permite a los privados solicitar préstamos en relación a la concesión de la obra pública. Además, se considera como régimen jurídico aplicable la posibilidad de que el concesionario pueda contratar con terceros sin la necesidad de autorización por parte del MOP.

La Ley 20.410 de 2010, otorga al Estado herramientas regulatorias que buscan generar un mayor control y cumplimiento de los objetivos propuestos por las concesiones. En general, este marco ha incluido instrumentos organizativos como el Consejo de Concesiones, la Dirección General de Obras Públicas del Ministerio de Obras Públicas y el Departamento de Concesiones. Este modelo de relación público-privada en Chile mantiene a la obra pública como un activo del Estado (Rufián 2002). Empero, esta misma ley define que dentro de la categoría de obra pública fiscal se incluye la provisión de equipamiento y la prestación de servicios asociados, lo que ha posibilitado que sectores como el transporte utilicen este marco legal a través del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

La distinción entre tipos de obra pública fiscal se realiza a través de dos categorías: aquellas de utilidad pública y las de uso público. En el caso de infraestructuras, equipamientos o servicios asociados, el tipo de concesión define que los pagos por remuneración al concesionario provienen de los usuarios de la infraestructura o servicio. No obstante, se establecen pagos directos, fijos o variables, por parte del Estado, con el objetivo de “amortizar los costos de construcción (o recalificación) del inmueble o los servicios que el concesionario desarrolle a favor de la administración encargada de la prestación del respectivo servicio público” (Loo Gutiérrez 2019, 3). Esta medida busca garantizar los estándares de calidad en la prestación del servicio, lo cual demanda un estricto control por parte del Estado. Dentro del marco legal y de la modalidad de prestación, este tipo de obras resultan más complejas en comparación con aquellas enfocadas en el desarrollo vial, ya que pueden requerir una mayor transparencia en la información para minimizar las fallas del mercado.

La Ley 21.044 de 2017, crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas que opera dentro del Ministerio de Obras Públicas. Su función principal es llevar a cabo “la ejecución, reparación, mantención, conservación y explotación de obras públicas fiscales conforme al artículo 87, y la provisión de equipamiento o a prestación de servicios asociados” (Ley 21.044 2017, art. 22 bis). La ley de concesiones también define el derecho de explotación como la actividad de contraprestación vinculada a una obra pública fiscal, lo cual establece legalmente la categoría de asociaciones público-privadas (Loo Gutiérrez 2019a). En lo que concierne a las concesiones de servicios, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones asume la responsabilidad de administrar los contratos de concesión para el uso de vías.

En general, bajo el régimen de concesiones, Chile obtiene una calificación de 75,3/100 en el informe de infrascopio 2022 del Banco Mundial, el cual evalúa categorías de regulación, institucionalidad, sostenibilidad de proyectos, financiamiento, desempeño y disminución de riesgos financieros (IDB 2022). Este resultado muestra un progreso destacado en la región en lo que respecta a las asociaciones público-privadas, considerando que Chile ha implementado modelos de concesiones desde 1992. Hasta el año 2015, el país registró una inversión de USD 19.000 millones en este ámbito, distribuidos en un 54% destinado a vialidad interurbana, un 31% a autopistas y transporte público, un 8% a aeropuertos y edificios públicos, un 6% a hospitales y un 1% a embalses (Agosta, Martínez, Kohon, Pérez, Blas, Saurí, et al. 2020).

Aunque la Ley de concesiones no logra establecer lineamientos clave con respecto a otros tipos de obras públicas fiscales, sí define un marco jurídico para las concesiones de uso de vías destinadas al transporte público. Esto de entrada plantea la provisión del servicio público con fines de lucro para los concesionarios y la disminución de riesgos financieros para los operadores. En este contexto, entra en juego la Ley de subsidio 20.378 de 2009, la cual crea incentivos de rentabilidad para los privados y limita las cláusulas regulatorias en caso de término anticipado del contrato. A su vez, esta ley redujo el poder del Estado en cuanto a la expropiación de contratos, la renovación de flota y la exigencia de calidad (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

#### ***4.1.1.2. Estilo de política***

El estilo de política se asocia al comportamiento institucional, influido por estructuras superiores como las constitucionales y normativas. Esto a su vez afecta la selección de instrumentos y las capacidades de la política pública. El análisis a nivel nacional considera el

tipo de sistema político y la orientación de los actores estatales y no estatales, en la toma de decisiones (Howlett 2002). Esta investigación parte de la hipótesis inicial que Chile se caracteriza por un estilo centralizado de política (tipo 1), asociado a una democracia representativa en la que los burócratas y expertos tienen un alto grado de participación en la toma de decisiones (ver tabla 4.1). En este contexto, el caso chileno se define como relevante debido al diseño institucional que centraliza la política de transporte público de Santiago en el gobierno nacional. Esto contrasta con contextos descentralizados en otros países latinoamericanos, ya que se asume que en Chile el gobierno nacional posee mayores capacidades para regular a los operadores.

Tabla 4. 1. Dimensión del estilo de política chileno

|                                |                               | Inclusión en la toma de decisiones  |  |
|--------------------------------|-------------------------------|---|--|
|                                |                               | <i>Alto</i>   | <i>Bajo</i>  |
| <i>Actores políticos clave</i> | <i>Burócratas y expertos</i>  | <b>Tipo 1</b><br><i>Democracia representativa</i><br><br><i>Ejem. Chile</i> | <b>Tipo 2</b><br><i>Sistema centralista cerrado</i>          |
|                                | <i>Políticos y ciudadanos</i> | <b>Tipo 2</b><br><i>Democracia Participativa o Consultiva</i>               | <b>Tipo 4</b><br><i>Autoridades electorales competitivas</i> |

Fuente: elaborado por la autora con base en (Howlett and Tosun 2021)

Con el objetivo de precisar el debate sobre lo político de la política pública de transporte, se incorpora como hallazgo inicial la necesidad de caracterizar la composición bicameral del sistema político chileno. Esto implica que el estilo de política, que se define como una barrera contextual, no solo establece la centralidad en la toma de decisiones, sino que también presenta como característica del régimen político una limitación para cambiar el statu quo. Este acápite plantea una revisión contextual de la tradición normativa e institucional de Chile, y destaca la necesidad de formar coaliciones legislativas y acuerdos con el ejecutivo para tener influencia en el cambio del proceso de la política de transporte público a definir en el capítulo 5.

### *Caracterización*

Chile se ha caracterizado por tener un sistema político presidencialista y multipartidista-bicameral (Toro 2017), en un marco de centralización sobre la toma de decisiones. En este contexto, el ejecutivo tiene facultades para presentar proyectos de ley y exclusividad para presentar proyectos de ley relacionados con el presupuesto, pensiones, servicios públicos y seguridad social (Navia and Mimica 2021). Las iniciativas del gobierno con proyectos de ley que no contemplan presupuesto pueden presentarse en cualquiera de las dos cámaras.

Mientras que el legislativo tiene el poder de bloquear o limitar las iniciativas presidenciales (Alemán and Navia 2009).

El presidencialismo en Chile se ha articulado en base a una coordinación entre los objetivos del Presidente y los objetivos de los legisladores de su coalición, coordinación que ha fortalecido a los partidos dentro de un congreso y que ha permitido a los distintos gobiernos llevar a cabo sus agendas sin grandes problemas debido a los altos niveles de unidad de los partidos oficialistas y a la menor cohesión de la oposición (Toloz Castillo and Toro Maureira 2017, 135).

El proceso legislativo implica debates tanto en las comisiones de las cámaras como en el pleno del senado; mientras que los proyectos de ley presupuestarios son examinados por la comisión especial de presupuestos. En términos generales, los proyectos presentados por iniciativa del gobierno tienden a recibir mayor atención en la agenda legislativa durante el primer año, pero debido a la alta votación requerida para la aprobación de leyes y a la representación minoritaria del gobierno en el legislativo, se ven obligados a negociar con la oposición. “Este diseño institucional, con muchos actores de veto, una legislatura bicameral y un presidente con amplios poderes, está detrás de la marcada estabilidad política de Chile” (Navia and Mimica 2021, 81).

Este diseño institucional es altamente presidencialista (Alemán and Saiegh 2007; D. Martínez and Navia 2019), lo que brinda al presidente la oportunidad de lograr la aprobación de proyectos. Sin embargo, en general, el sistema político chileno muestra una tendencia a que los presidentes asuman el gobierno con baja representatividad en el Congreso, lo que requiere de negociaciones multipartidistas para lograr la aprobación de proyectos que tienen altos umbrales de voto. “Es decir, los presidentes, aunque poseedores de amplios poderes de agenda, dependen fuertemente de la cooperación del Congreso para ejercer su facultad de gobernar” (Toloz Castillo and Toro Maureira 2017, 234).

Este mismo diseño obliga a la formación de coaliciones dentro del legislativo, lo que permite alcanzar representación en votaciones que requieren umbrales altos para la aprobación de proyectos de ley (ver tabla 4.2). Además, los partidos políticos tienen la necesidad de formar coaliciones para obtener escaños (D. Martínez and Navia 2019) . Por ejemplo, durante los gobiernos de la Concertación, el gobierno sólo logró la mayoría en la Cámara de Diputados y en el Senado para aquellos proyectos de ley que no requieren de un quórum elevado. Por su parte, Piñera llegó con un sistema de coaliciones con una composición similar tanto en el

Senado como en la Cámara de Diputados, lo que le permitió hacer uso del poder institucional de urgencia para adelantar su agenda gubernamental.

Tabla 4. 2. Tipos de Leyes y Quórum

| <b>Tipos de Leyes</b>                           | <b>Quórum (para ser aprobadas, modificadas o derogadas)</b>  |
|---|--|
| <i>Leyes Interpretativas de la Constitución</i> | Tres quintos de los Senadores y Diputados en ejercicio   |
| <i>Leyes orgánicas constitucionales</i>         | Cuatro séptimas partes de los Senadores y Diputados en ejercicio   |
| <i>Leyes de quórum calificado</i>               | Mayoría absoluta de los Senadores y Diputados en ejercicio   |
| <i>Leyes ordinarias o comunes</i>               | Concurrencia de la mayoría de los Senadores y Diputados asistentes a la sesión   |
| <i>Decretos con fuerza de Ley</i>               | Cuerpos normativos que emanan del Presidente de la República y que recaen sobre materias legales, en virtud de una delegación de facultades del Parlamento |
| <i>Decretos Leyes</i>                           | Dictadas por un gobierno de facto, en períodos de anormalidad constitucional; sin que en ellos intervenga el poder legislativo                             |

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en (BCN 2022)

Es así como, desde el retorno a la democracia, se han conformado coaliciones entre partidos de centroizquierda (Concertación o Nueva Mayoría) y la coalición de centroderecha (Alianza). Esto se ha hecho con el fin de generar cohesión en la toma de decisiones que permita cumplir con las agendas de gobierno. La Concertación de Partidos por la Democracia asume el gobierno entre 1990 y 2010, caracterizado por una mayoría en ambas Cámaras. Para el 2010, la Coalición por el Cambio gobierna con una minoría legislativa y con Sebastián Piñera como presidente.

Posteriormente la centroizquierda retorna al gobierno con el segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet (2014-2018), respaldada por la coalición Nueva Mayoría (que es más amplia que la Concertación) y con una mayoría legislativa. Mientras tanto, Sebastián Piñera regresa con la coalición Chile Vamos, que amplía la participación de la centroderecha. Esto obligó a Piñera a buscar acuerdos con la oposición en algunas de las iniciativas de su agenda. Finalmente, Gabriel Boric lidera una coalición política fundada en 2022 que reúne a la posición de centroizquierda e izquierda, compuesta por las coaliciones del Frente Amplio,

Chile Digno y el Socialismo Democrático. Sin embargo, esta coalición cuenta con una minoría legislativa (ver tabla 4.3).

Tabla 4.3. Coaliciones de gobierno 1990-2022

| <b>Presidente</b>            | <b>Periodo</b> | <b>Coalición</b>                           | <b>Partidos que conforman la coalición</b>   | <b>Votación Presidencial</b> | <b>Escaños Diputados</b> |
|------------------------------|----------------|--|--|------------------------------|--------------------------|
| Patricio Aylwin Azócar       | 1990-1994      | Concertación de Partidos por la Democracia | Partido Demócrata Cristiano; Partido por la Democracia; Partido Socialista de Chile; Partido Radical Social Demócrata  | Mayoría                      | Mayoría                  |
| Eduardo Frei Ruiz Tagle      | 1994-2000      |  |  | Mayoría                      | Mayoría                  |
| Ricardo Lagos Escobar        | 2000-2006      |  |  | Minoría                      | Mayoría                  |
| Michelle Bachelet Jeria (I)  | 2006-2010      |  |  | Minoría                      | Mayoría                  |
| Sebastián Piñera Echenique   | 2010-2014      | Coalición por el Cambio                    | Partido Unión Demócrata Independiente; Partido Renovación Nacional; Chile Primero; Partido Regionalista de los Independientes; Movimiento del Norte Grande; Movimiento Humanista Cristiano                           | Minoría                      | Minoría                  |
| Michelle Bachelet Jeria (II) | 2014-2018      | Nueva Mayoría                              | Partido Demócrata Cristiano; Partido Socialista de Chile; Partido por la Democracia; Partido Radical Socialdemócrata, Partido Comunista de Chile; Partido de Izquierda Ciudadana de Chile y Movimiento Amplio Social | Minoría                      | Mayoría                  |
| Sebastián Piñera Echenique   | 2018-2022      | Chile Vamos                                | Unión Demócrata Independiente; Renovación Nacional; Partido Regionalista Independiente Demócrata y Partido Evolución Política  | Minoría                      | Minoría                  |

|                    |                     |                     |  |         |         |
|--------------------|---------------------|---------------------|--|---------|---------|
| Gabriel Boric Font | 2022-hasta la fecha | Alianza de Gobierno | Coalición Apruebo Dignidad (conformada por coalición del Frente amplio y Chile Digno) y Socialismo Democrático | Minoría | Minoría |
|--------------------|---------------------|---------------------|--|---------|---------|

*Fuente:* elaborado por la autora con base en (BCN 2022; Polanco 2023)

Este contexto de coaliciones partidistas ha generado que el ejecutivo desarrolle capacidades para negociar con el legislativo mediante mecanismos como las urgencias, la iniciativa presupuestaria o las prerrogativas exclusivas de ley (Tolosa Castillo and Toro Maureira 2017, 134). Además, en situaciones en las que las coaliciones de gobierno no alcanzan el umbral requerido, se han establecido acuerdos con actores de la oposición u otras coaliciones, utilizando mecanismos asociados a la resolución de problemas específicos en los distritos de los diputados. Por otro lado, tanto las coaliciones de gobierno como las de oposición tienden a cohesionarse cuando se requiere un quórum mayor, dependiendo del tipo de ley (Martínez and Navia 2019).

#### *Comité de conferencia y las comisiones mixtas*

Bajo este tipo de legislatura bicameral, los proyectos se aprueban en ambas cámaras, mientras que el presidente puede vetarlos o firmarlos. En los casos de discrepancias entre actores, surge la figura de los comités de conferencia. Este mecanismo se estableció desde 1925 bajo el nombre de “insistencia”, en el cual un proyecto de ley aprobado por una cámara y rechazado por la otra tenía la posibilidad de insistir por votos para su consolidación. La Constitución de 1980 establece la obligación de formar comités de conferencia cuando un proyecto de ley es rechazado por la segunda cámara o cuando la primera cámara rechaza las modificaciones de la segunda (Navia and Mimica 2021, 85).

El proceso implica que después de pasar por la primera cámara, la segunda puede ratificar, modificar o rechazarlo. En los casos en que el proyecto es aprobado, el presidente puede vetar o firmarlo. Cuando la cámara revisora (segunda) realiza modificaciones, el proyecto debe regresar a la primera cámara. Y si la primera cámara rechaza las modificaciones, se activa el comité de conferencia. El diseño legislativo de Chile está caracterizado, entonces, por una relación de consenso en la toma de decisiones que permite la cooperación entre el sistema bicameral y el ejecutivo. En los casos en los que no es posible el consenso, el comité de conferencia dirime el conflicto, actuando como una forma de unicameralismo o tercera

Cámara de facto (Navia and Mimica 2021, 76), que abre la posibilidad de cambiar o alterar el statu quo, incluyendo la decisión presidencial respecto a un proyecto de ley.

En este sentido, las cámaras se erigen como actores con poder de veto (Tsebelis 2006), lo que implica que el gobierno debe tener la capacidad de negociar cuando la iniciativa proviene del ejecutivo. Además, se da la formación de coaliciones legislativas en los casos en que existan minorías y se requiera modificación de leyes para influir en el diseño de una política pública. Cuando el gobierno tenga mayoría legislativa, entonces “es menos probable que un proyecto de ley vaya a un comité de conferencia” (Navia and Mimica 2021, 79). Por otro lado, la figura de las comisiones mixtas se materializa cuando surgen discrepancias entre ambas cámaras.

#### *Comisiones de investigación- Cámara de Diputados*

Otra figura relevante dentro del estilo de política chileno está asociada a la composición de la Cámara de Diputados. Esta cámara tiene como actividad legislativa la presentación de iniciativas sobre proyectos de ley, y está compuesta por 27 comisiones. Además, desempeña una función fiscalizadora a través de comisiones especiales investigadoras. Las comisiones son organismos colegiados conformados por miembros de la Cámara de Diputados y cuyo objetivo es fiscalizar determinadas acciones o políticas públicas del gobierno. El artículo 52 de la Constitución de 1980 establece como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, “la creación de comisiones especiales investigadoras a petición de a lo menos dos quintos de los diputados en ejercicio” (Constitución Política 1980). Estas comisiones se forman únicamente para la etapa de fiscalización y se disuelven según el plazo determinado por la Cámara para cumplir su objetivo (BCN 2022).

Estas comisiones tienen la facultad de convocar a Ministros, funcionarios del Estado, personas jurídicas creadas por ley o empresas con participación estatal (García Barzelatto 2013). Su utilidad se enmarca en ofrecer sugerencias y observaciones al presidente en situaciones en las que se requieren acuerdos para mejorar la gestión del gobierno. En 2005, una reforma constitucional establece que la formación de estas comisiones es una prerrogativa exclusiva de la Cámara de Diputados. Las mociones presentadas por las coaliciones de Alianza y la Concertación determinaron la necesidad de obtener un informe final de las investigaciones realizadas por las comisiones, además de la definición de responsabilidades políticas en los casos analizados.

Durante el periodo comprendido entre 2006 a 2010, se llevaron a cabo 18 investigaciones, de las cuales dos estuvieron relacionadas con la política de transporte público en Santiago, Transantiago. La primera tuvo lugar en 2007 y fue denominada- Comisión Investigadora encargada de analizar los errores cometidos en el proceso de diseño e implementación del Plan Transantiago-. La segunda fue la Comisión Especial Investigadora respecto al análisis de presuntas irregularidades ocurridas con la solicitud y tramitación del crédito BID- Transantiago por la suma de US\$400 millones, entre 2008 y 2009 (Cámara de Diputadas y Diputados 2010).

### *Estilo de política sectorial*

El régimen presidencialista característico de Chile, en conjunto con su sistema multipartidista, evidencia una relación entre el ejecutivo y el legislativo para el cumplimiento de la agenda de gobierno. En general, los gobiernos llegan con una minoría legislativa o con una mayoría mínima que no permite la aprobación de proyectos de ley con altos umbrales. En este sentido, Chile muestra una estabilidad política debido a la presencia de muchos jugadores con veto (Tsebelis 2006), al mismo tiempo que una institucionalidad fuerte no propicia una alteración o cambio del statu quo. La tabla 4.4. establece la relación entre el ejecutivo con el legislativo, entre el consenso y la imposición, en contraste con la capacidad de esta relación para alterar o cambiar el statu quo. Esto tiene como objetivo definir un estilo de política en el sector transporte.

La política de transporte público se desarrolla entonces, bajo un estilo de política caracterizado por una relación de consenso entre el ejecutivo y el legislativo. En los casos en que se requiere alterar el marco normativo en función de los resultados de la política, esta se enfrenta a una estabilidad política con la presencia de muchos actores con poder de veto (dentro del legislativo) y con un marco constitucional y normativo sólido que podría limitar un cambio en la política o en la agenda gubernamental. A esto se suman los altos umbrales asociados al tipo de leyes y sus quórum, lo que obliga a los gobiernos a generar altos costos de negociación política incluso con la oposición. Esto complica la posibilidad de cambiar el marco normativo en situaciones donde los intereses de los actores difieren de los intereses del gobierno.

Tabla 4. 4. Estilo de política sectorial

|                                       |                   | Capacidad de alterar/cambiar el statu quo  |  |
|---------------------------------------|-------------------|--|--|
|                                       |                   | <i>Alto</i>  | <i>Bajo</i>  |
| Relación Ejecutivo con el Legislativo | <i>Consenso</i>   | <b>Inestabilidad política</b><br>Cambios constantes de política pública con baja institucionalidad | <b>Estabilidad Política</b><br>Instituciones/marco constitucional fuerte, con tendencia a cambios más procedimentales.<br><br><i>Ejem. Política de Transporte Público Transantiago/RED</i> |
|                                       | <i>Imposición</i> | <b>Decisiones Jerárquicas</b><br>Respuestas con cambios con baja legitimidad política              | Nuevos actores en la toma de decisiones que frenan cambios<br>Ejem. Cortes/Comisiones  |

*Fuente:* elaborado por la autora con base en (Howlett 2002; Tsebelis 2006)

La relevancia del análisis del estilo de política, como barrera de contexto, se asocia a la incidencia normativa y constitucional en la política de transporte público. Además, existe la necesidad de modificar las leyes que rigen la relación entre el Estado y el mercado para lograr resultados efectivos de la política. Por otro lado, Chile se caracteriza por una alta centralidad en la toma de decisiones, producto del marco normativo y constitucional. Esto implica competencias del gobierno nacional en el diseño de políticas locales y una alta concentración sobre la presencia de burócratas y expertos en la toma de decisiones (Howlett and Tosun 2017).

#### **4.1.2. Factor espacial: Composición y transformación de la mancha urbana de Santiago de Chile (1980-2022)**

Otra barrera contextual caracterizada dentro de la hipótesis de investigación, tiene que ver con el factor espacial. Inicialmente, se consideró al territorio como un factor que influye en una política de transporte público; sin embargo, dentro de los hallazgos del trabajo de campo se identificó que más allá de asociar el diseño de política al territorio, este también está relacionado con el contexto de una gobernanza orientada al mercado. Esto significa que el marco constitucional y normativo que establece una apertura al mercado en la provisión de servicios también influye en la definición de instrumentos para el uso del suelo y la expansión urbana.

Esto implica que a medida que el mercado defina los límites urbanos, la política de transporte público se enfrenta a desafíos en cuanto a su capacidad de cobertura y la intención de conectar los centros urbanos con áreas dotadas de infraestructura. Este acápite realiza una revisión del

factor espacial en Santiago de Chile. Aunque el gobierno nacional es responsable de la política de transporte público, la dinámica territorial implica la integración de actores a nivel local. Además, este debate vincula el carácter centralista del sistema político chileno con las implicaciones sobre territorio.

#### *4.1.2.1. Composición urbana de Santiago de Chile*

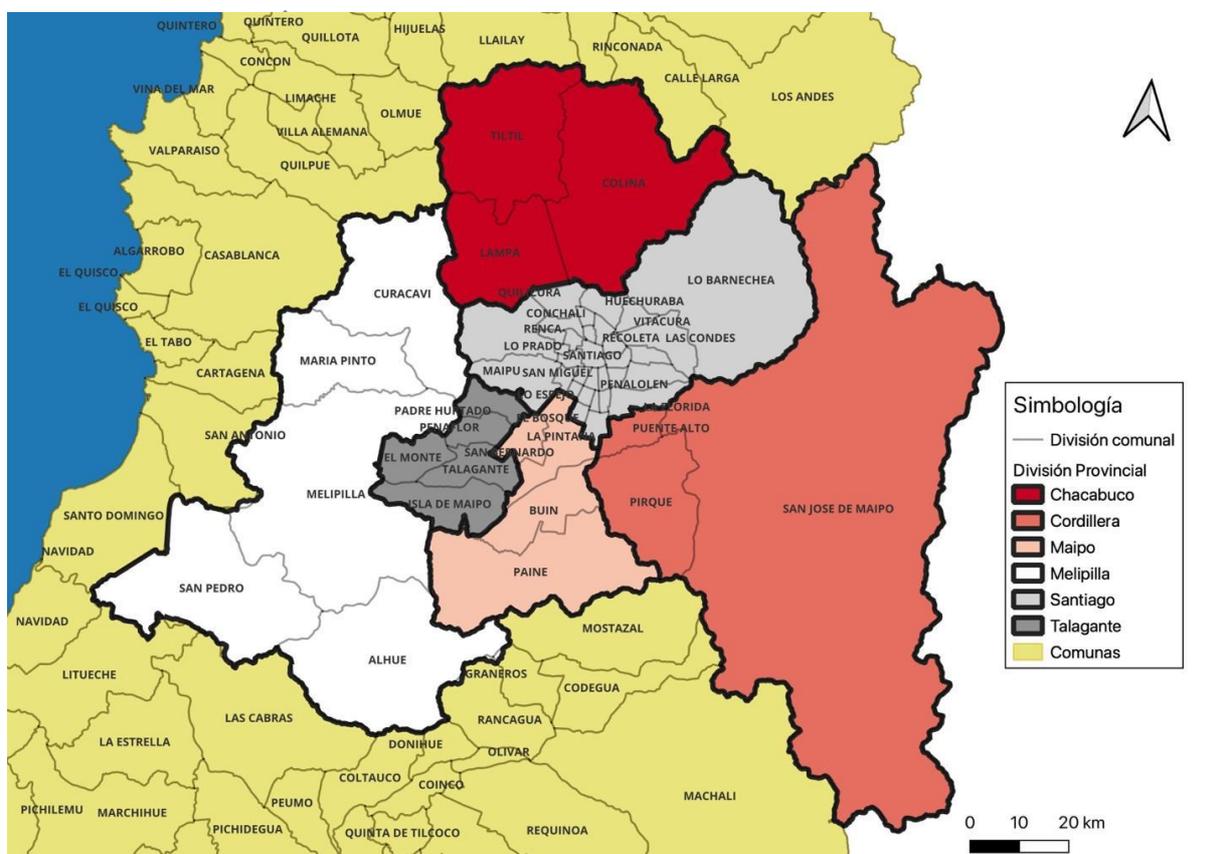
La adopción de políticas de desregulación y liberalización del mercado a partir de 1975 evidenció cambios morfológico-territoriales en la ciudad de Santiago. Esta transformación estructural del entorno estuvo vinculada a la disminución del empleo en los sectores agrícolas e industriales en contraste con la concentración del mercado de trabajo en el sector de servicios, principalmente en los empleos generados por el sector de transporte, telecomunicaciones y comercio (De Mattos 2009). Para 1979, con la implementación del Código de Trabajo, el mercado laboral se ajustó según criterios de flexibilización y liberalización, lo que resultó en una mayor demanda de mano de obra en la década de los ochenta. A esto se añade el aumento del ingreso per cápita entre 1985 a 1997, que incentivó la urbanización del empleo y la concentración de actividades económicas y financieras en la región central.

La tendencia derivada de la transición hacia un modelo neoliberal durante la dictadura militar intensificó la desigualdad social y la precarización laboral. Sin embargo, también generó una mayor demanda de suelo urbanizable en la capital del país, que se posicionó como un “lugar privilegiado para la localización de actividades vinculadas con la dinámica de la globalización” (De Mattos 2016, 180). De esta manera, la ciudad de Santiago se volvió más atractiva para los procesos de aglomeración urbana debido a su localización, la presencia de sistemas de comunicación integrados y grandes empresas, así como servicios especializados y tejido productivo diverso.

El neoliberalismo urbano chileno, preocupado más del crecimiento metropolitano y de la desregulación del mercado de suelos, no previó que la desaceleración de las migraciones del campo a la ciudad y la desindustrialización tendrían un impacto cuantitativo y cualitativo en las dinámicas metropolitanas, ni que la apertura e inserción de la economía chilena en los mercados internacionales favorecería a sus regiones productoras de *commodities* y convertiría a la capital en una ciudad subglobal especializada en servicios, sobre todo financieros y empresariales (Daher 2016, 142).

En términos administrativos, Chile está organizado en tres niveles jerárquicos: País, Región, Provincia y Comuna. Está compuesto por trece regiones, siendo una de las principales la Región Metropolitana de Santiago (RMS), pues concentra el mayor porcentaje de la población nacional. Según el censo de 2017, su población llegaba a los 7.112.808 habitantes (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago 2021), convirtiéndola en una región predominantemente urbana y que además concentra una gran parte de los ingresos del país. La Región Metropolitana de Santiago, a su vez, se subdivide en seis provincias: Melipilla, Maipo, Chacabuco, Santiago, Talagante y Cordillera (Ver mapa 4.1).

Mapa 4. 1. División Político-Administrativa de la Región Metropolitana de Santiago



Fuente: Elaborado por la autora

La gobernación de Melipilla abarca principalmente una superficie mayormente rural, a diferencia del resto de provincias de la Región Metropolitana. Chacabuco, aunque con una población rural menor, también concentra un alto porcentaje de actividad agrícola, además de la industrial. La provincia Talagante es la más pequeña y concentra una alta porción de áreas de biodiversidad, al igual que la Provincia de Maipo. En contraste, la provincia Cordillera concentra una gran parte de la población, incluso su capital, la comuna de Puente Alto, que cuenta con la mayor cantidad de habitantes del país, estableciéndose como una comuna residencial (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago 2021). Finalmente, la provincia de

Santiago se compone de 32 comunas y en conjunto concentran casi el 78% de la población de la Región, siendo altamente densificada.

En comparación con el resto del país, esta Región ha sido calificada por su primacía y rápido crecimiento. La concentración de empresas, recursos humanos, urbanización y desarrollo ha estado asociada al crecimiento de la ciudad de Santiago. A medida que la expansión urbana ha avanzado sin restricciones por toda la Región Metropolitana, Santiago ha llegado a concentrar más del 60% de las actividades económicas del país, el 40% de la población y de la fuerza de trabajo, así como el 80% del movimiento financiero (De Mattos 2002, 42).

El límite urbano de Santiago ha sido un fenómeno complejo de definir. El crecimiento de la mancha urbana se ha definido a través de la competencia por el uso del suelo desde el periodo de la dictadura militar. Donde la Política Nacional de Desarrollo Urbano, influenciada por. Las recomendaciones de la Escuela de Chicago, sostuvo que la delimitación de la ciudad se consideraba un mecanismo arbitrario. Esta política señaló que el “suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos, de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda” (PNUD MINVU 1981 citado por Trivelli 2009, 211).

Esto ha llevado a disciplinas como la geografía a tratar de explicar los patrones de consolidación de la ciudad a partir de la cohesión de varios núcleos urbanos y la periferización de la vivienda. Durante los años ochenta, se definió el territorio comprendido por el denominado Gran Santiago como un recorte espacial que incluía la Provincia de Santiago y otras comunas del norte y sur de la Región Metropolitana. Empero, debido al crecimiento sostenido y acelerado, relacionado con el crecimiento económico, en los años noventa se estableció el Área Metropolitana de Santiago, que incluyó 34 comunas conurbadas e integradas en la prestación del servicio de transporte desregulado. A medida que la mancha urbana sigue expandiéndose, algunos académicos han optado por definir un área funcional conocida como el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago.

Este abarca la ciudad de Santiago, sus áreas conurbadas y las ciudades cercanas conectadas con el núcleo metropolitano (Fuentes and Pezoa 2018). Esta zona se ha definido en función de la concentración de población en los núcleos urbanos y las áreas de influencia que determinan patrones sobre la movilidad cotidiana. El área urbana funcional de Santiago está compuesta de 48 comunas, de las cuales 39 forman parte del núcleo urbano de Santiago; es decir, presentan una mayor urbanización y disponibilidad de infraestructura de servicios. Las 9 comunas

restantes se encuentran en la periferia y se consideran parte del área de influencia de la ciudad o *hinterland*, caracterizadas por una baja densidad urbana pero una fuerte conexión con el núcleo de Santiago (Fuentes and Pezoa 2018, 138).

La estructura socioespacial de Santiago se caracteriza por la localización de altos ingresos en el centro y el oriente de la ciudad. En general, esta concentración se relaciona con la construcción de infraestructura urbana, que incentivó la localización del cono de alta renta en zonas mayormente dotadas de servicios (Fuentes and Rodríguez-Leiva 2020). Por otro lado, en la periferia hacia el poniente y sur se ubicó la población de ingresos más bajos, lo cual está vinculado a la construcción de vivienda social (Fuentes and Link 2014). Bajo esta estructura, las comunas ubicadas en el área de influencia o en la periferia (*hinterland*) agrupan gran parte de la PEA que se vincula con el núcleo urbano de Santiago, debido a la concentración del mercado de trabajo.

La localización de actividades financieras, comerciales, administrativas y empleo en el núcleo urbano de Santiago marcó las tendencias de movilidad origen- destino de la población. Además, el periodo de liberalización de importaciones entre 1977 y 1982 provocó un aumento de la tasa de motorización. Según la encuesta origen-destino de 1977, en la participación modal de los viajes prevalecía el uso de buses y taxibuses; esta tendencia se mantuvo según una estimación para 1985 realizada por parte de la Comisión de Transporte Urbano (ver tabla 4.5), pero también se observó un crecimiento en el uso del transporte privado y el Metro.

Tabla 4. 5. Participación modal de viajes origen-destino

| <b>Modo</b>   | <b>Participación 1977 (%)</b> | <b>Participación 1985 (%)</b> |
|---------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Bus y Taxibus | 66,4                          | 58,5                          |
| Auto          | 9,8                           | 13,0                          |
| Metro         | 3,3                           | 8,7                           |
| Caminata      | 16,3                          | 13,1                          |
| Otros         | 4,2                           | 8,7                           |

*Fuente:* Elaborado por la autora con base en (Morales 1988)

La encuesta de Caracterización socioeconómica Nacional (Casen), realizada por el Ministerio de Desarrollo Social en 2020, identifica la población ocupada por comuna. Utilizando los datos proporcionados por el proyecto FONDECYT NO. 1190724, el anexo 2 muestra el total de la población ocupada por comuna correspondiente al núcleo de Santiago y el *hinterland* (mancha urbana de Santiago), y cruza esta información con el porcentaje de esa población

que trabaja en el núcleo de Santiago. Esto refleja la necesidad de desplazarse desde diferentes comunas hacia las zonas que concentran los puestos de trabajo, lo que genera una demanda de transporte público que a menudo no se satisface. Con relación al *hinterland*, la comuna de Pirque, por ejemplo, tiene un 72% de su PEA empleada en el núcleo urbano, mientras que en 2012 era del 45% (Fuentes and Pezoa 2018).

El resto de las comunas de esta área de influencia tiene un promedio del 30% de población ocupada que se moviliza al núcleo de Santiago. Por su parte, de las 39 comunas que componen el núcleo de Santiago, más del 90% trabajan en este, a excepción de las comunas de Talagante, Padre Hurtado y Peñaflor ubicadas en la periferia. En general, con relación al porcentaje de población que trabaja en el núcleo de Santiago, el mayor porcentaje se concentra en la misma comuna. Por ejemplo, del total de ocupados de la comuna Estación central, el 39% trabaja en esta misma comuna; mientras que el 16% trabaja en la comuna de Santiago. Este mismo patrón se repite en el caso de las demás comunas. Así, entre el 10% y el 20% de la población ocupada de diferentes comunas se desplaza a la comuna de Santiago para trabajar.

#### *4.1.2.2. Evolución del crecimiento del Gran Santiago hacia el Área Metropolitana de Santiago*

De acuerdo con el censo de población de 1982, Chile contaba con 11.329.736 de habitantes. Entre 1952 y 2017, la tasa de crecimiento fue del 2,5%, a diferencia del periodo intercensal entre 2002 y 2017, en el cual la tasa de crecimiento fue solo 1,0% (INE 2018). En este mismo periodo, Santiago presentaba una alta tasa de crecimiento poblacional, concentrando casi el 34% de la población nacional (Figuroa 1990). El censo de 2017 estimó una población nacional de 17.574.003 de personas, de las cuales el 40,5% se concentra en la Región Metropolitana, con 7.112.808 habitantes (INE 2018). Este proceso de alta urbanización estuvo asociado a la implementación de políticas bajo el modelo de sustitución de importaciones y a la “aplicación temprana y extrema de políticas de ajuste estructural a través del mercado” (Rodríguez and Rodríguez 2012, 101).

Estas reformas asociadas al neoliberalismo se formularon bajo políticas de shock, caracterizadas por una imposición autoritaria que generó nuevas territorialidades (Harvey 2007). Por un lado, se definieron zonas militares a nivel municipal, unidades menores y vecinales, que segregaron aún más la ciudad con el fin de tener un mayor control sobre la población. Por otro lado, con el propósito de crear un entorno propicio para la llegada de

capital privado y la consolidación de una economía de mercado, se promovieron condiciones que permitieran la expansión de la ciudad. Estas políticas estimularon la construcción de megaproyectos o GPU (Grandes Proyectos Urbanos) fuera de los límites urbanos. Mientras que las relaciones público-privadas promovieron la eliminación paulatina de la planificación urbana tradicional, una condición heredada hasta el retorno a la democracia.

Entre 1973 y 1990, el gobierno nacional impulsó cambios económicos e institucionales bajo un marco normativo, en el que la baja participación estatal fue un elemento clave. El principal pilar se enfocó en la liberalización de precios, junto con la expansión comercial y financiera, lo que permitió que empresas transnacionales, aprovechando las reglas de juego, impulsaran modificaciones en la composición territorial, la prestación de servicios y los sectores productivos. Esto a su vez permitió un crecimiento sostenido del PIB, mejoras en las condiciones de vida de los habitantes, y una disminución en las tasas de desempleo y pobreza. Además, se logró una mayor cobertura en servicios de electricidad, agua potable y alcantarillado, la recuperación de tierras invadidas por campamentos, y la construcción de conjuntos residenciales en la periferia (Rodríguez and Rodríguez 2012).

Durante el periodo de 1990 al 2000, la superficie de Santiago creció en 12.016 hectáreas, lo que representó un aumento del 24% en un lapso de 10 años (Ducci 2002). En este contexto, la delimitación del territorio conocido como el Gran Santiago se caracterizó por mantener una dispersión en las actividades productivas y fomentar una reestructuración del mercado laboral (De Mattos 2002). Esto dio lugar a un cambio en la morfología territorial, marcada por la periurbanización y la policentralidad en una configuración urbana desigual. Con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, el Gran Santiago, definido como un nodo atractivo para diversos mercados y recursos humanos, impulsó más crecimiento y la formación del Área Metropolitana de Santiago (AMS). Esta expansión impulsó la construcción de una red de autopistas urbanas con telepeaje y autopistas interurbanas, que sirvieron como medios de conexión entre la periferia y el núcleo urbano de la ciudad de Santiago (Rodríguez and Rodríguez 2012).

Para 1998, la crisis internacional originada en el sudeste asiático tuvo un impacto en la economía nacional. Chile experimentó un aumento en las tasas de desempleo, un incremento en la desigualdad que se agravó en las comunas con niveles educativos bajos, y una precarización de la vivienda. Al mismo tiempo, Santiago vive una nueva expansión caracterizada por una desaceleración en el crecimiento poblacional, lo que llevó a una reubicación de la población del centro de Santiago hacia las zonas periurbanas, dando lugar a

nuevos asentamientos residenciales o parcelas de agrado (De Mattos, Fuentes, and Link 2015). Aunque la suburbanización como fenómeno en Santiago no era nuevo, la definición del AMS impulsó aún más la expansión de la mancha urbana y consolidó a la Región Central como una zona de primacía en comparación con el resto del país.

El AMS en su naturaleza productiva, promueve la construcción y verticalización de la vivienda del centro hacia la periferia (De Mattos, Fuentes, and Link 2015), atrayendo especialmente a población migrante en algunas comunas. Además, consolida asentamientos en zonas industriales, actividades productivas y bancarias, sedes de empresas transnacionales, fondos de pensiones, aseguradoras y mercado de valores. También alberga actividades de servicios tales como consultorías, asistencia jurídica y publicidad (De Mattos 2009). En el marco del modelo neoliberal, la ciudad de Santiago experimenta un cambio en su composición poblacional, generando una mayor demanda de suelo urbanizable y servicios. Esto, a su vez, establece una tendencia hacia el crecimiento metropolitano, presentando características como:

- Acentuación incontrollable de la tendencia a la sub-urbanización, con la formación de un periurbano difuso, de baja densidad, que prolonga la metrópoli en todas las direcciones en que ello es posible;
- Afirmación de una estructura metropolitana polarizada y segregada, donde la estratificación social tiene una perfecta lectura territorial;
- Irrupción de un conjunto de nuevos artefactos urbanos, con gran capacidad para (re) estructurar el espacio metropolitano (De Mattos 2009, 183).

La expansión territorial dio lugar a la construcción de grandes equipamientos, como hoteles, restaurantes, el aeropuerto internacional, circuitos financieros, redes viales y telecomunicaciones (De Mattos 2002, 35). Lo que permitió el desarrollo y la centralización de operaciones económicas globales en la ciudad (Sassen 2012). De esta manera, “el área urbana heredada del periodo anterior, cuyos límites aparecían dibujados en forma más precisa y nítida, ha dado paso a una metrópoli-región, de estructura policéntrica y fronteras difusas, en persistente expansión, que adquiere una configuración tipo archipiélago” ((De Mattos 2009, 185). Esta reconfiguración urbana también llevó a la implementación de reformas institucionales, que buscaban cambiar la concepción intervencionista de la planificación previa al golpe militar y materializar las libertades de localización por parte del sector privado.

#### *4.1.2.3. Reformas a la política de gestión urbana: el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago*

La Ley de Urbanismo y Construcción, promulgada en 1953, sienta las bases para la formulación de políticas y planes dirigidos a la planificación urbana. Esta ley consideró esencial la organización nacional en regiones y microrregiones, definidas por el Ministerio de Obras Públicas. Así, se diseñaron los planes regionales con la intención de guiar la inversión en infraestructura vial y equipamientos en las distintas regiones del país. Los planes reguladores intercomunales cumplen la función de coordinar el crecimiento urbano, mientras que los planes reguladores comunales realizan un ejercicio similar en las áreas urbanas consolidadas y en expansión (Canales and Méndez 2011).

En 1960 se promulgó el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS) mediante el Decreto Supremo 2387. Este plan estableció los límites urbanos que comprendían las comunas de Providencia, Ñuñoa, Santiago, así como la expansión de la ciudad hacia áreas suburbanas y su conurbación con Maipú, Puente Alto y San Bernardo (M. A. Canales and Méndez 2011). Además, definió un sistema de áreas protegidas que incluía parcelas agrícolas residenciales, parcelas agrícolas y reservas forestales (Ferrando- Acuña 2008). También consideró la ubicación de las zonas industriales teniendo en cuenta el impacto ambiental y los desplazamientos de materia prima. El PRIS planificó el crecimiento de Santiago hacia su proceso de metropolización, reservando espacios viales que más adelante servirían para la construcción de las principales autopistas.

Durante el periodo del gobierno militar, en 1979 se formuló la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Esta política se basó en los planteamientos teóricos del ministro de Estado Miguel Kast, respaldado por el economista y profesor de la Universidad de Chicago Arnold Harberger. La PNDU se fundamentó en la desregulación y la liberalización del suelo para atraer más inversión privada, otorgando al sector privado un rol fundamental en la determinación de la rentabilidad del suelo. Esta política se sustentó en la idea que el suelo no es un recurso escaso y que el mercado es un mecanismo ideal para asignar de manera eficiente los recursos del territorio (Trivelli 2009, 208). Además, suprimió el rol regulador del Estado y liberalizó los límites urbanos, enfocándose en el uso de suelo a través de la creación de subcentros urbanos, nuevas zonificaciones, trazados viales y de transporte público, así como la ampliación de la cobertura de servicios públicos.

La PNDU estableció que el uso del suelo está mejor definido por su rentabilidad, lo que permite transarlo como un recurso económico bajo las preferencias libres del mercado. Sosteniendo con ello que el crecimiento de las áreas urbanas debe permitirse de forma natural (Alvarado and Elgueda 2021, 22). En este sentido, la política planteó una normativa que acentuaba el rol del mercado en la definición del crecimiento urbano, mientras que el Estado tenía la responsabilidad de proveer equipamientos y garantizar leyes que incentivaran la llegada de capital privado y la igualdad en la competencia. Además, reconoció las tendencias del mercado como el mecanismo para definir el terreno requerido para las actividades urbanas, el perímetro de crecimiento urbano, las preferencias de localización y la preservación del bien común (De Mattos 2009, 188). Los objetivos de esta política consideraron:

- Garantizar el derecho a “disponer de privacidad, luz, aire y seguridad, para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda, y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana”, dentro de un enfoque global orientado a garantizar la igualdad de oportunidades;
- Recuperar aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficientes en las ciudades;
- Preservar los recursos naturales y del patrimonio cultural.
- Contribuir a la erradicación de la extrema pobreza (Trivelli 2009, 210).

Bajo estos lineamientos nacionales, en el mismo año, el PRIS sufrió una modificación bajo el Decreto Supremo 420. Con el fin de alinearse con la PNDU, se eliminaron las regulaciones al suelo y se otorgó al sector privado el papel principal en el desarrollo urbano del Gran Santiago (M. A. Canales and Méndez 2011). Esta modificación amplió el límite urbano a más de 100 mil hectáreas (Trivelli 2009), lo que generó un desequilibrio en las diferencias entre el valor del suelo urbano y rural, terminando por difuminar los límites de la ciudad (De Mattos 2009). Esta medida, además, incrementó la oferta de suelo urbanizable y su precio, teniendo la capacidad de satisfacer la demanda de suelo por los próximos 65 años (Alvarado and Elgueda 2021; Trivelli 1981; 2009).

Desde su formulación, el PRIS permitió analizar cómo lograr un uso más eficiente del suelo en expansión, lo que incentivó la toma de decisiones basadas en la localización en lugar de la planificación urbana. Esto condujo al crecimiento de la mancha urbana de Santiago, principalmente sobre suelo rural. A esto se sumó la promulgación del Decreto Ley 3.516 de 1980 por parte del Ministerio de Agricultura, que redujo el tamaño de predios rurales y aunque estableció una preferencia por mantener el uso de suelo agrícola por sobre el

residencial (M. A. Canales and Méndez 2011), no impidió que el sector inmobiliario se sintiera motivado a construir parcelas de agrado en la periferia de Santiago (Trivelli 2009).

En marzo de 1985, como resultado de los problemas relacionados con el uso del suelo, la PNDU introdujo algunas reformas con el objetivo de resolver los conflictos urbanos. El cambio principal consistió en concebir al suelo como un recurso escaso “debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica” (Alvarado and Elgueda 2021, 23). Además, otorgó al Estado la responsabilidad de establecer estándares de calidad para la habitabilidad de la población y la función rectora en la planificación urbana (M. A. Canales and Méndez 2011), destacando “la calidad de vida, definición de patrimonio cultural, medio ambiente y participación ciudadana” (Vicuña del Río 2013, 195). Por último, reafirmó la necesidad de establecer límites y obligaciones sobre la propiedad privada (Trivelli 2009). Sin embargo, a pesar de su promulgación, no se lograron implementar los instrumentos establecidos, lo que dejó en manos del sector privado el crecimiento urbano de Santiago.

Esta dinámica comienza por profundizar la conurbación hacia los centros urbanos consolidados de las comunas de San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura y Lo Barnechea, principalmente, así como hacia ciudades dormitorio como Rancagua, Melipilla, Talagante y Colina (De Mattos 2002). Esta morfología de metropolización se caracteriza por la pérdida de población en las áreas centrales en contraste con un crecimiento periurbano que promueve la expansión de la mancha urbana y la proliferación de nuevos centros urbanos (Fuentes and Pezoa 2018). Entre 1982 y 1992, las comunas de Santiago, Estación Central, Independencia, La Cisterna, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, San Joaquín y San Miguel, experimentan un proceso de decrecimiento poblacional, mientras que se observa un crecimiento en las comunas periféricas de Puente Alto, La Florida, Maipú, Lo Barnechea, Quilicura y San Bernardo (Rodríguez Vignoli 1993).

Tras el retorno a la democracia en 1994, se formula el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). Este redujo el área urbana establecida en el Decreto 420 de 1979, que era de 100 mil hectáreas a 75 mil, dejando alrededor de 33 mil hectáreas disponibles para urbanizar (Trivelli 2009, 214). Definió el territorio metropolitano de Santiago que abarca 32 comunas de la Provincia de Santiago, dos comunas de la Provincia del Maipo y tres comunas de la Provincia de Cordillera: San Bernardo, Calera de Tango, Puente Alto, Pirque y San José de Maipo (Canales and Méndez 2011, 44). Además, estableció la obligación para los municipios, ahora encargados, de definir densidades mínimas por comunas y subcentros, así

como normas de protección para áreas agrícolas y la creación de unidades territoriales para la planificación intercomunal.

La normativa también zonificó las áreas según las actividades, situando aquellas que generan más conflictos en las afueras de la autopista Américo Vespucio. Se establecieron zonas industriales en las comunas de Puente Alto, La Pintana y San Bernardo (M. A. Canales and Méndez 2011). Además, se crearon grandes superficies destinadas a la prestación de servicios, empresas o *shopping malls*, principalmente en las comunas de Puente Alto, Maipú y Quilicura. Mientras tanto, el centro continuó concentrando una gran parte de las áreas de servicios de la ciudad de Santiago (De Mattos 2002). Ante el crecimiento de la ciudad, este PRMS subrayó la necesidad de formular un Plan Maestro de Transporte y Gestión del Tránsito.

Para 1997 se llevó a cabo la primera modificación al PRMS, la cual incorporó la Provincia de Chacabuco al territorio metropolitano y asignó 18.622 hectáreas para desarrollo urbano (Trivelli 2009). Esta modificación facilitó la creación de zonas urbanizables con desarrollo condicionado (ZUDC) o ciudades satélites autosustentables de 300 hectáreas, a ser desarrolladas por el sector privado, ubicadas en las comunas de Colina, Lampa y Til Til. Además, se establecieron las áreas urbanizables de desarrollo prioritario (AUDP) y se definió la zona industrial, excluida al desarrollo urbano, junto con establecer una “red vial metropolitana jerarquizada” (Trivelli 2009, 215). En 2003, el PRMS experimentó otra modificación que permitió la creación de Proyectos Urbanos de Desarrollo Condicionado (PDUC), autorizando a los privados a desarrollar condiciones sobre zonas silvoagropecuarias (Canales and Méndez 2011).

Estos proyectos tienen capacidad de desarrollarse en terrenos de 300 hectáreas, manteniendo su condición rural a menos que se aplique un mecanismo para el cambio de uso de suelo orientado a generar ZUDC. Esto ofrecía la oportunidad a propietarios individuales de solicitar una modificación de los límites urbanos al Gobierno Regional, los cuales debían ser sometidos a decisión del Consejo Regional (Trivelli 2009). En 2006 se incorpora una nueva modificación al PRMS, la cual incluye 5.887 hectáreas urbanizables de las Provincias de Talagante y Melipilla, así como las comunas de Buin y Paine al territorio metropolitano de Santiago (Trivelli 2009). En el mismo año, otra modificación amplía el territorio del PRMS a las 12 comunas restantes de la Región Metropolitana, correspondientes a las Provincias de Talagante y Melipilla, junto con las comunas de Buin y Paine, pertenecientes a la Provincia de Maipo (Canales and Méndez 2011, 56).

En 2011, se lleva a cabo una nueva actualización del límite urbano del PRMS, la cual define la estructura vial que conecta la periferia con la ciudad consolidada e incorpora nuevamente suelo urbanizable, conocido como MPRMS 100. Considerando que Chile es un país altamente urbanizado, con un 87% de población viviendo en ciudades (MINVU 2014), el primer gobierno de Sebastián Piñera diseñó una nueva política urbana para el país, denominada “Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida”. Esta propuesta establece al territorio como un bien único e irrepetible, que no puede entenderse en términos de escasez o abundancia, por lo que debe ser regulado en función del bien común (MINVU 2014). La política promueve la descentralización, la equidad, la participación y la resiliencia como principios rectores para alcanzar ciudades sustentables. Tanto el PRMS como esta política siguen vigentes hasta la fecha en la definición del límite urbano de Santiago y en su desarrollo urbano.

#### *4.1.2.4. La mancha urbana del Sistema Urbano Metropolitano de Santiago*

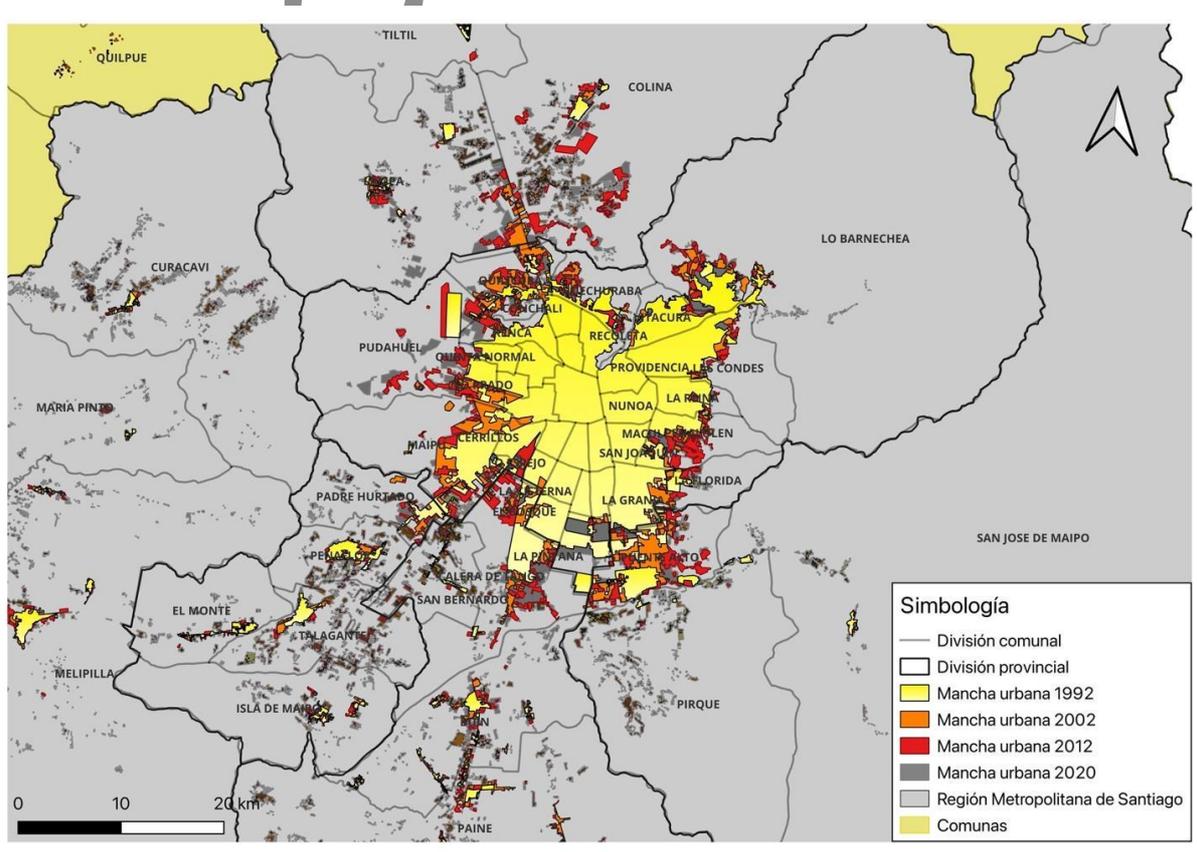
A diferencia de la etapa de Industrialización por Sustitución de Importaciones, en la que el “desborde de la mancha urbana” (De Mattos 2002, 42) fue resultado de la migración rural-urbana. Los años dos mil se caracterizaron por un crecimiento con una tendencia hacia la conurbación de otros centros urbanos de menor peso, pero que eran independientes política y administrativamente. Esto se debió a la implementación del PRMS y a la lógica del mercado. Estos desplazamientos intra-metropolitanos estuvieron marcados por las preferencias individuales de ocupar sectores residenciales de mayores ingresos en comunas como Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea, en las faldas de la cordillera. Además, en el sur se concentraron segundas viviendas o parcelas de agrado; mientras que la clase media se ubicó en comunas como Ñuñoa, Maipú, La Florida y La Reina, lo que fomentó la densificación en estas áreas.

A pesar del intento de planificación, la dinámica de desregulación ha mantenido la expansión de la mancha urbana de Santiago. Esto ha resultado en que el proceso de urbanización en los últimos años se caracterice por la fragmentación, en la cual la iniciativa privada desempeña un papel crucial en función de la rentabilidad del suelo urbano (De Mattos 2009). El crecimiento se fue consolidando en las comunas situadas al oeste de la Región Metropolitana, mostrando un aumento exponencial del 32% entre 1992, 2012 y 2020. En cambio, las comunas del norte experimentaron un crecimiento del 25%; mientras que el oriente crecieron

un 21%, lo que corresponde a la conurbación en la mancha urbana de Santiago (Fuentes and Pezoa 2018, 143).

El mapa 4.2 muestra el crecimiento de la mancha urbana de Santiago durante los periodos de 1992, 2002, 2012 y 2020. Esto evidencia un mayor crecimiento entre los años ochenta y noventa, durante el periodo de la dictadura militar de Augusto Pinochet. En contraste, entre el 2002 y 2012 el crecimiento fue menor pero se concentró en la periferia, especialmente en las comunas de Quilicura, Lampa, Maipú, San Bernardo, Puente Alto, La Florida, Peñalolén y Lo Barnechea. Esta expansión también llevó a un aumento en el parque automotor y a la creación de nuevas redes de autopistas urbanas, así como la ampliación del sistema de metro. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la década de los noventa mostró el mayor crecimiento de vehículos, alcanzando un 42,7% (INE 2018).

Mapa 4. 2. Expansión de la Mancha Urbana de Santiago 1992, 2002, 2012 y 2020



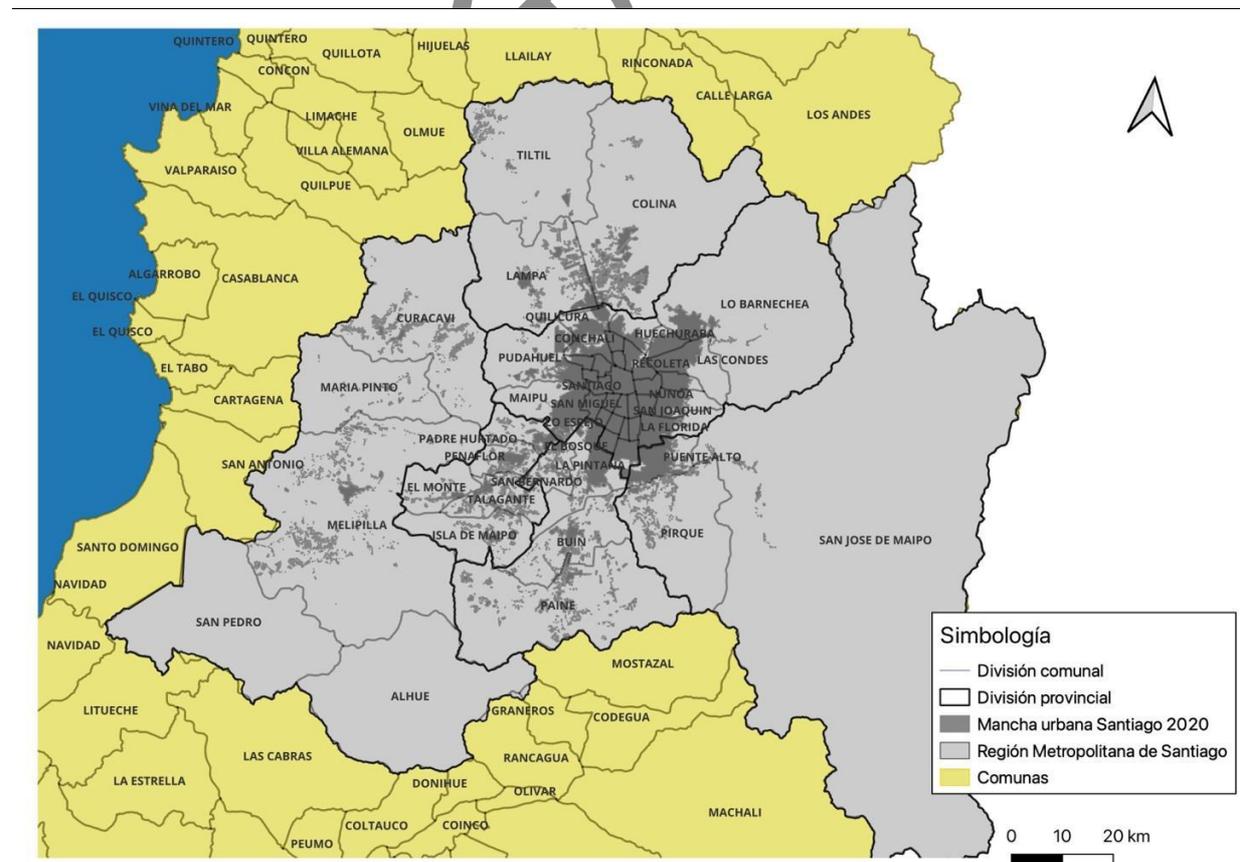
Fuente: Elaborado por la autora

La consolidación de nuevos centros urbanos y la localización de parcelas de agrado en la periferia, llevaron a una disminución de la población en la comuna de Santiago. Estas transformaciones en su composición despertaron el interés del gobierno comunal en recuperar

espacios y promover la construcción de viviendas destinadas principalmente a la población joven (De Mattos 2009). La comuna pasó de estar compuesta por barrios residenciales a la construcción en altura de departamentos y oficinas principalmente. A su vez, los proyectos de vivienda social se localizaron en suelos más baratos en la periferia, que carecían de acceso adecuado a equipamientos y no contaban con cobertura de servicios de transporte público.

Este fenómeno convirtió la periferia en ciudades satélites o dormitorios, principalmente en las comunas de Melipilla, Talagante y Colina (De Mattos 2002) lo que impulsó una expansión difusa del área metropolitana y la posterior desaparición del límite urbano de Santiago. Para el año 2020, esta expansión se concentra de manera más dispersa y fragmentada en comunas como Colina, Talagante, Curacaví y Calera de Tango, y hacia el norte en comunas como Tiltill, Lampa y Lo Barnechea (ver mapa 4.3). Esta expansión creciente de los últimos años se ha impulsado, a su vez, por la implementación de Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) que han avanzado sobre la red de autopistas urbanas que conectan la ciudad (Fuentes and Pezoa 2018).

Mapa 4.3. Mancha Urbana de Santiago 2020



Fuente: Elaborado por la autora

Las características espaciales de Santiago, como la falta de delimitación urbana, la expansión creciente sobre la RMS y la normatividad que lo incentiva, así como la construcción de vivienda social en la periferia y el diseño de la ciudad cada vez más alejado del núcleo central, han llevado a denominar este territorio como un Sistema Urbano Metropolitano de Santiago (Fuentes and Pezoa 2018; De Mattos 2002). Este sistema se caracteriza por estar conformado por 39 comunas del núcleo de Santiago y 9 del *hinterland*, presentando una marcada segregación que ha provocado la desarticulación con la cobertura del sistema de transporte público Transantiago. Esto ha generado un aumento de la demanda en el sistema de Metro y Tren. Aunque se ha intentado planificar los viajes del Transantiago siguiendo antiguas normativas urbanas, el mapa de cobertura no se ajusta al modelo de la ciudad y más bien se asemeja a lo que solía ser el sistema desregulado de transporte con las micros amarillas.

La toma de decisiones con relación a la prestación del servicio por parte de las unidades de negocio, necesita estar estrechamente conectada por las condiciones de la ciudad y su planificación. Tanto es así que uno de los primeros problemas que presentó el sistema tras su puesta en marcha, estuvo relacionado con la falta de conocimiento por parte del gobierno central acerca de la planificación territorial. Aunque los objetivos del Transantiago estaban orientados a reducir el smog, los congestionamientos y el ruido (A. Rodríguez and Rodríguez 2012) estos se cumplen solamente en algunas comunas ya que las diferencias entre estas están mediadas por problemas de cobertura y calidad del servicio. “El Transantiago es un ejemplo emblemático de que el problema de la ciudad sí es un asunto técnico y de financiamiento, pero también de cómo [...] se ha ido ordenando el territorio para desposeer a los pobres de beneficios y derechos” (Rodríguez and Rodríguez 2012, 120).

#### **4.2. El problema de Política: desregulación en la prestación del servicio público de transporte en Santiago de Chile**

En el marco de diseño, el problema de política está asociado a las limitaciones e incógnitas que enfrentan los tomadores de decisiones al tratar de proporcionar una respuesta adecuada. Esto genera altos niveles de incertidumbre que afectan la efectividad de las políticas. Esta investigación asume como hipótesis que una falla de política está precedida por un problema malvado o mal estructurado, o bien que, incluso teniendo conocimiento del problema, no se presentan soluciones por parte de los diseñadores de la política. Para el desarrollo de la cadena causal, el problema de política está definido como la situación  $t_0$ , lo que implica que

previo a la implementación de una política pública, existe un problema que afecta a la población y que es de interés para el gobierno.

En el caso de la política de transporte público en Santiago, se considera la puesta en marcha de Transantiago como un activador de la cadena causal. Esto significa que la implementación de esta política obligó al despliegue de una selección de instrumentos y el ajuste o diseño de nuevas capacidades de política, con el fin de lograr resultados efectivos. Sin embargo, la situación inicial, previa a la política, implica la identificación del problema de política que llevó al gobierno a tomar la decisión de implementarla. Este acápite clasifica, a partir de los hallazgos del trabajo de campo, el problema de política en torno al transporte público en Santiago previo a la puesta en marcha del Transantiago. Definiendo el problema de política como la situación inicial o  $t_0$  de la cadena causal.

#### **4.2.1. El transporte público en Santiago de Chile**

El sector del transporte público en Santiago de Chile ha experimentado transformaciones clave en respuesta a los problemas de movilidad de una ciudad en constante crecimiento. En una primera etapa, se identifica una alta desregulación del mercado en la prestación del servicio, acompañada de una sobreoferta de las micro amarillas, lo que resultó en una marcada disminución de la demanda y un aumento en las tarifas. Durante los años ochenta, el sistema se caracterizó por la presencia dominante de propietarios individuales y la concentración de flotas de buses en cooperativas de transporte, factores que contribuyeron a problemas relacionados con la calidad del servicio, la accesibilidad económica, cobertura, accidentes y altos niveles de contaminación.

Una segunda etapa, se caracterizó por la implementación de un sistema de transporte público urbano autosostenible. El Transantiago se formuló como una solución innovadora que cubriría de manera ordenada la demanda origen- destino, presentando características distintivas en comparación con los sistemas tipo BRT al resto de América Latina. Desde su implementación en 2007, el gobierno nacional ha ajustado los grados de regulación del sistema de transporte, lo que ha permitido una retroalimentación con relación al diseño de la política y un ajuste en los niveles de falla. En una tercera etapa, se observa la implementación de la Red Metropolitana de Movilidad en 2019, concebida como una transformación del antiguo Transantiago hacia una consolidación integral de la política de transporte público sostenible. Este sistema tiene por objetivo garantizar la calidad, la integración con el metro y tren, y bajos niveles de emisiones, impulsando la electromovilidad.

#### *4.2.1.1. El Metro como eje del transporte público de superficie*

La movilidad está constituida por varios elementos que, en conjunto, reflejan las necesidades o demandas de una población, principalmente urbana. La pirámide de movilidad concibe de manera integrada los sistemas de transporte de superficie, ferroviarios y alternativos. Sin embargo, el diseño institucional suele presentar un enfoque diferente en su operación.

Santiago es un ejemplo de esto. Aunque el metro, el tren Nos y Red son sistemas integrados con una tarifa definida por la tarjeta Bip, su funcionamiento y características institucionales reflejan un modelo de servicio fragmentado.

El objeto de análisis de esta investigación se centra en el sistema de transporte urbano de superficie (Transantiago/Red). No obstante, a partir de los hallazgos del trabajo de campo, se considera al metro como parte del problema de política, ya que ambos sistemas responden a las demandas de movilidad de la población, pero desde modelos gerenciales distintos. Se concibe al metro como parte de un problema de coordinación que incide en el diseño de la política de transporte público de superficie. Empero, no está directamente relacionado con los instrumentos de la política de transporte público.

En el contexto de la implementación del modelo sustitutivo de importaciones, Santiago ya mostraba una alta concentración urbana en comparación con otras regiones del país. Además, desde entonces, la proyección de crecimiento de la ciudad planteaba una expansión hacia áreas periurbanas, que se consolidaba con el modelo neoliberal. Entre 1930 y 1960, la ciudad contaba con un sistema de tranvías complementado con buses, que presentaban graves problemas de oferta, calidad y seguridad vial. En 1959, desaparece el sistema de tranvías y se prioriza el trolebús por su bajo costo en comparación con el autobús. En la década de los 70s, el sistema de trolebuses también desapareció en la ciudad y comenzó a crecer el parque automotor privado (Morales 1988).

Ante el crecimiento urbano y los problemas de movilidad, se impulsaron estudios en las comunas que conforman el área metropolitana, proyectando la expansión de la mancha urbana. Así nació el Plan Intercomunal de Santiago bajo la Ley de 1960 que define “una red básica de transporte y vialidad en sus niveles regionales, intercomunales y comunales de primera magnitud” (Morales 1988, 22). Este plan también propuso la implementación de un sistema de ferrocarril metropolitano, alineado con un esquema radioconcéntrico acorde al diseño de la ciudad.

Durante el gobierno de Eduardo Frei, en el Ministerio de Obras Públicas (MOP) se estableció la Comisión Metropolitana de Tránsito Rápido para Santiago, Concepción y Valparaíso, que formaba parte de la Dirección de Planeamiento y Urbanismo. A través de esta comisión, se iniciaron los estudios para la construcción del metro de Santiago. Estos fueron dirigidos por el arquitecto urbanista Juan Parrochia, en colaboración con el MOP y un consorcio chileno-francés conformado por dos empresas francesas: BCEOM (Bureau Central d'Études pour les Equipements d'Outre Mer) y SOFRETU (Société Française d'Études et de Realizations de Transports Urbains), así como CADE (Consultores de Ingeniería y Administración de Empresa) (Escudero 1975).

El proceso constó de tres fases de ejecución. En la primera se recopilaron datos sobre equipamientos e infraestructura en la ciudad. La segunda se centró en el análisis del comportamiento del tránsito, mientras que la tercera exploró las tendencias urbanas. Estas últimas se basaron en información contenida en el Plan Intercomunal de Santiago de 1960, la encuesta origen-destino de 1965 y diversos estudios demográficos y de transporte (Morales 1988). El proceso culmina en 1968 con la formulación del Plan Regulador de Transporte Metropolitano de Santiago, que planteó dos soluciones clave.

La primera implicaba una red de transporte vial, mientras que la segunda contemplaba una red de transporte independiente, lo que incluía una inversión para el metro y otra para los buses. Este plan comprendía: a) la construcción de una Red de Transporte Colectivo Independiente (RTI) con cinco líneas metropolitanas de ferrocarril, de las cuales tres eran urbanas y dos suburbanas; b) constituir una Red de Transporte Colectivo Vial Complementario (RTVC) integrada por autobuses; c) la restauración del sistema colectivo de superficie acorde con la puesta en marcha de las líneas de metro; d) la construcción de una red vial de superficie diseñada en tres anillos de circunvalación; e) la reformulación de los reglamentos de tránsito y, f) la implementación de un nuevo modelo de gestión (Morales 1988; Escudero 1975).

De esta manera, el metro como sistema de transporte rápido, se consolidó como una solución efectiva y moderna. Esto para satisfacer la demanda de movilidad de la población en un contexto urbano en expansión y para abordar los problemas de operación del transporte colectivo. El 24 de octubre de 1968, durante el gobierno de Eduardo Frei, se emite el decreto para la construcción del Metro bajo la Dirección General de Obras Públicas a través de la Dirección de Planeamiento (Metro 2022). Se proyectó una red inicial con un esquema radioconcéntrico de cinco líneas, tres de las cuales eran urbanas y 2 suburbanas, todas ellas concentradas en el centro (Hidalgo 2022).

La primera etapa contempló un total de 59 km con un costo de USD \$557,5 millones (Escudero 1975). Se dio prioridad a la construcción de la línea 1 (orientación este-oeste) y la línea 2 (norte-sur) con un valor de USD \$135,7 millones, sin incluir los cálculos relacionados con la adquisición de terrenos, expropiaciones y modificaciones en la obra (Morales 1988), coste que fue superado durante la construcción. La línea 1 se trazó a lo largo del eje este-oeste recorriendo la avenida Libertador B. O'Higgins y Providencia, con una extensión de 8,4 km en la sección occidental que entró en funcionamiento en 1973, y una extensión de 4,8 km en la sección oriental, con el tramo San Pablo-La Moneda, que empezó a operar en 1975. Se amplió en 1980 hasta llegar a la escuela militar (Hidalgo 2022).

Foto 4.1. Construcción del Metro tramo San Pablo- La Moneda 1969-1975



*Fuente:* Tomado de (Metro 2022).

Con la llegada de Allende al gobierno central, se continuó con la construcción de la línea 2 y se avanzó en la culminación de la línea 1. La segunda línea fue planificada en dirección norte-sur, conectando Conchalí con La Cisterna, y la tercera también se trazó de norte a sur, siguiendo la Avenida La Paz y desviándose hacia el este por las Avenidas Matta y Irarrázaval (Morales 1988, 26). Esta línea pudo satisfacer la demanda de transporte sobre las comunas de San Miguel, La Cisterna y la Avenida Vivaceta (Rocio Hidalgo 2011). En 1978 se inauguró con estaciones desde Los Héroes hasta Lo Ovalle. Durante el gobierno militar, entre 1976 y 1986, el metro se consideró una prioridad y recibió apoyo financiero y político en el marco del modelo de liberalización económica y urbana. Sin embargo, la puesta en funcionamiento de estas líneas se retrasó varios años más de lo planificado (ver tabla 4.6).

Tabla 4.6. Fecha de entrada en funcionamiento línea 1 y 2 del Metro de Santiago

| Línea | Tramo                | Longitud | Estaciones | Puesta en servicio |
|-------|----------------------|----------|------------|--------------------|
| 1     | San Pablo-La Moneda  | 8,2 km   | 12         | Septiembre de 1975 |
| 1     | La Moneda-Salvador   | 3,2 km   | 5          | Marzo de 1977      |
| 1     | Salvador-E. Militar  | 4,5 km   | 7          | Agosto de 1980     |
| 2     | Los Héroes-Franklin  | 4,9 km   | 5          | Marzo de 1978      |
| 2     | Franklin-Lo Ovalle   | 4,8 km   | 6          | Diciembre de 1978  |
| 2     | Los Héroes-Sta. Ana  | 0,2 km   | 1          | Julio de 1980      |
| 2     | Sta. Ana-Cal y Canto | 1,5 km   | 1          | Septiembre de 1987 |

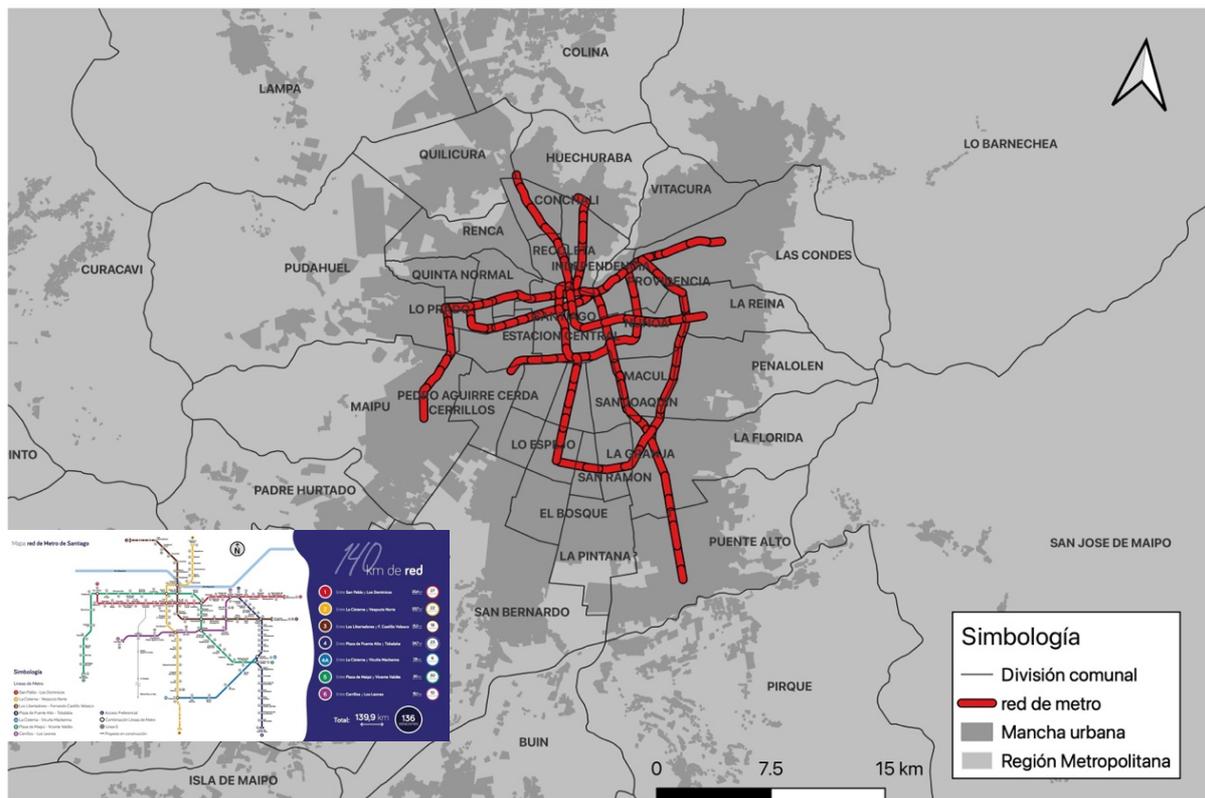
*Fuente:* Tomado de (Morales 1988, 29)

En los años siguientes, se amplía la línea 2 y se inicia con la construcción de la línea 5. Para 1987, la Línea 2 se extiende hacia el norte, añadiendo 1,7 km y 3 estaciones que permitieron el intercambio modal en la antigua estación de ferrocarriles de Mapocho (Rocio Hidalgo 2011). La línea 5, con modificaciones en su trazado original, se ramifica de la línea 1 en el eje norte-sur. Esta línea cuenta con un tramo subterráneo en el oriente de la ciudad y se convierte en un tramo elevado en la zona sur. La puesta en funcionamiento de la línea 2 comenzó en 1987, mientras que la línea 5 se inauguró el 5 de abril de 1997, abarcando una distancia de 10,3 km desde el sector Vicuña Mackenna hasta la Plaza Italia (Agostini and Palmucci 2008). Durante la misma década, se inició la construcción de la 4, que conecta las comunas de Providencia, Ñuñoa, La Reina, Peñalolén, Macul, La Florida y Puente Alto.

En la década de los 2.000 se planificaron inversiones para la extensión de las líneas 2 y 5. En el 2004, la línea 2 se extendió hacia el norte y la línea 5 hacia el poniente, abarcando la Avenida norte-sur hasta llegar a Quinta Normal. En 2011, se inauguraron las estaciones de Barranca, Laguna Sur, Las Parcelas, Monte Tabor, Del Sol, Santiago Buera y Plaza de Maipú, lo que sumó 8,6 km a la línea 5. Un año después, comenzó la construcción de las líneas 6 y 3. La línea 6 inaugurada en 2017 siendo de operación automática con 15 km de extensión, conectando las comunas de Cerrillos y Providencia en 20 minutos (Metro 2022).

En 2016, se implementó el sistema de control automático en la línea 1 (CBTC). La línea 3 entró en funcionamiento en 2019, con una longitud de 22 km y 18 estaciones, conectando las comunas de Quilicura y La Reina en un tiempo de 30 minutos (Hidalgo 2022). Hasta 2021 (ver mapa 4.4), la red de Metro cuenta con siete líneas que constituyen 140 kilómetros y 136 estaciones, cubriendo 25 comunas del sistema urbano metropolitano de Santiago (Metro 2021).

Mapa 4.4. Mapa de la red de Metro de Santiago de Chile



Fuente: elaborado por la autora, con base en (Metro 2021, 14)

#### 4.2.1.1. La gestión del Metro y su relación con el transporte de superficie

El Metro de Santiago surgió como respuesta al problema de expansión de la ciudad. Además, se planteó como una solución a la inadecuación del servicio de transporte y al aumento de la cantidad de pasajeros que utilizaban autobuses (Ortuzar 1983). En 1968, se dio inicio a la propuesta del Ministerio de Obras Públicas, con el propósito de desarrollar un sistema de transporte colectivo mixto para Santiago, que consistiera en las líneas de metro y un transporte de superficie destinado a complementar el sistema, particularmente en las periferias. La gestión del Metro ha pasado por dos diseños institucionales clave. El primero, como entidad pública adscrita al MOP, y el segundo, como empresa estatal bajo la figura de Sociedad Anónima.

Inicialmente, el Metro se concibió como un plan de modernización del transporte en Santiago. A partir de 1965, con la creación de la Oficina de Estudios y Proyectos Especiales Metropolitano, se dio inicio a la formulación del Plan Regulador de Transporte Metropolitano de Santiago, que fue implementado en 1969, y al Proyecto Metro en 1968, lo que llevó a la creación de la Comisión Metropolitana de Tránsito Rápido de Santiago. Basándose en el análisis del continuo crecimiento de Santiago, se desarrolló la propuesta bajo un enfoque

mixto que incluía el Metro (Red de Transporte Independiente) y la Red de Transporte Vial Complementaria (Hidalgo 2011, 51). Años más tarde, esta oficina se transformó en el Departamento de Transporte Urbano de la Dirección de Planeamiento y Urbanismo del MOPT (Hidalgo 2011). Durante el gobierno militar, con la reactivación del Plan de Obras de Metro y Vialidad Urbana, se creó en 1974 la Dirección General de Metro mediante el Decreto Ley 257, bajo la dirección de Juan Parrochia y dependiendo del MOP.

Esta relativa autonomía conlleva a problemas en la definición de las tarifas. Desde 1979, estas no se diferenciaban de las tarifas de los otros sistemas presentes en la ciudad, a pesar que el metro era un medio moderno y eficiente. Esto llevó a que “el metro no pudo presumir de mucho éxito financiero en sus primeros años de funcionamiento, a pesar de sus bajas tarifas” (Ortuzar 1983, 114). Además, la dependencia del MOP y el Ministerio de Economía generó problemas institucionales que obstaculizan la implementación de políticas de inversión, integración y combinación con otros modos de transporte. Tanto así que, en sus inicios, el Metro no estuvo integrado al transporte colectivo de superficie.

Esto condujo a que, después de la inauguración de las primeras líneas, el número de pasajeros del Metro fuera bajo en comparación con los autobuses. En 1981, de una población de 4 millones de habitantes, solo el 12,5% viajaban en metro. Lo que se explica por el hecho que “los tiempos de espera en bus eran mejores con las micros amarillas [...] lo que si es que el Metro se usaba menos y tenía capacidad ociosa y la gente debía pagar doble tarifa” (Entrevista # 1, Santiago, 20 julio 2022). Sin embargo, para la década de los 2.000, el Metro ya transportaba cerca de un millón de personas diariamente en sus 40 km de vías y 52 estaciones. Para 2007, con la implementación del Transantiago, la afluencia en el metro aumentó en un 81%, alcanzando casi 600 millones de viajes al año (Metro 2022), y para 2015 concentraba el 60% de los viajes de los capitalinos, con 666,1 millones de viajes (Metro 2015).

En 1989, mediante la Ley 18.772, el Metro dejó de ser dependiente de la Dirección General de Metro, que estaba bajo la jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas, y pasó a ser Sociedad Anónima denominada Empresa de Transporte de Pasajeros Metro S.A. Los accionistas son la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), que posee el 61,33% de la propiedad y ejerce el control, y el fisco representado por el Ministerio de Hacienda, que ostenta el 38,67% de la propiedad (Metro 2015; 2021; 2022). La administración está a cargo de un directorio compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y cinco directores. La empresa goza de sostenibilidad financiera, lo que le ha permitido diversificar sus líneas de

negocio y ofrecer salarios competitivos en el mercado para atraer ejecutivos provenientes del sector privado.

El Metro al ser una empresa estatal, que no es un reparto público, sino una sociedad anónima que se rige bajo la Ley de sociedades anónimas abiertas igual que muchas empresas que se transan en bolsa, pero donde el accionista es 100% el Estado de Chile, es una combinación tremendamente virtuosa, porque tiene la musculatura de una empresa privada, pero tiene el rol social de la empresa estatal (Entrevista # 1, Santiago, 20 de julio 2022).

Más allá del funcionamiento del Metro, los problemas en el transporte público de la ciudad se vincularon con la puesta en marcha del Transantiago. En el año 2000, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se presentó el Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que buscaba abordar la falta de integración en el sistema y estableció al Metro como el elemento central del transporte público en la ciudad. Esto impulsó la construcción de nuevas líneas de metro y dio origen al Plan de Renovación Integral de Transporte Público Transantiago, que se puso en marcha en 2007. El objetivo de este plan era reorganizar el servicio de autobuses, lo que permitiría crear intercambiadores peatonales y “estaciones de transbordo en los puntos de mayor confluencia de recorridos del Transantiago” (Hidalgo 2011, 46; Agostini and Palmucci 2008).

Si bien este acápite no profundiza en la implementación del Transantiago, si establece una conexión entre sus problemas de planificación y la alta demanda que las líneas del metro tuvieron que asumir en los primeros años. “Las dos mayores destrucciones del Metro han sido por decisión del Ministerio de Transporte. La primera fue con el Transantiago en 2007 y la segunda fue en 2019 con el aumento de 30 pesos [...] Metro tuvo que echarse al hombro el déficit del sistema en 2007” (Entrevista # 1., Santiago, 20 de julio 2022). Esta dinámica ha perdurado a pesar de los esfuerzos por integrar adecuadamente el sistema, y también se relaciona con la falta de coordinación entre las líneas de metro y las rutas de autobuses, tal como se estableció en los objetivos del PTUS.

Aunque se construyeron unas estaciones de intercambio modal que se integran con el transporte de superficie urbana (Transantiago/Red) y rural, el sistema continúa presentando un alto porcentaje de buses que cubren las mismas rutas del Metro. Esto ha pasado por alto el propósito de considerar a los autobuses como parte complementaria del Metro, lo que habría permitido satisfacer las necesidades de movilización en otra parte del área metropolitana. “Cuando hay nuevos proyectos de Metro se supone que uno tiene que hacer ajustes de la oferta, pero tenemos los mismos 6.500 buses que había en el año 2008. Posterior al

Transantiago teníamos 84 km de Metro y 6.500 buses, ahora tenemos 140 km de Metro y 6.500 buses y por eso es tan caro operar buses [...] hay una sobreoferta de buses” (Entrevista # 1, Santiago, 20 de julio de 2022).

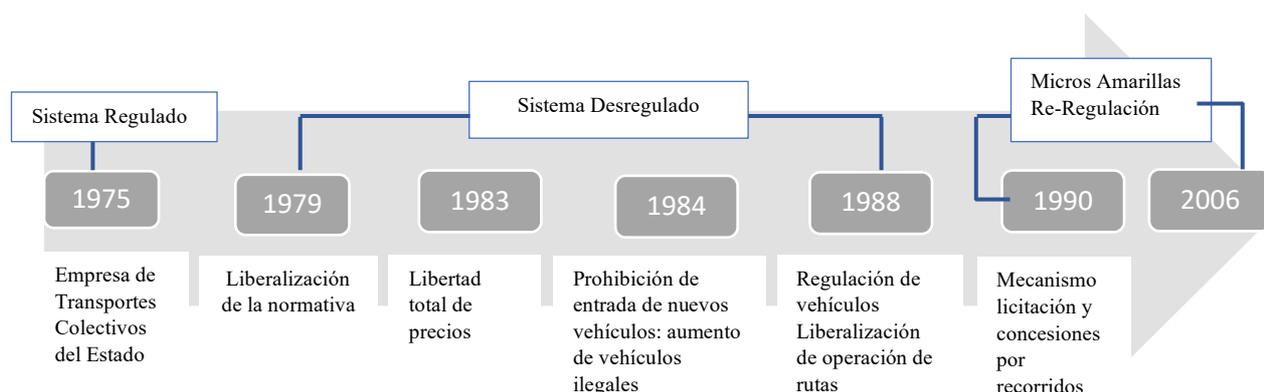
A mediados del 2013, Metro suscribe un contrato con el Ministerio de Transporte para administrar la tarjeta de carga bip!, la cual integra tarifariamente al sistema. El objeto de este contrato es la prestación del servicio de “emisión, posventa y operación de la red de comercialización de carga de la tarjeta de pago Bip!” (Metro 2021, 52). Metro es responsable de recaudar el valor de los pasajes de todo el sistema de transporte a través de canales de venta. A diario, se cuadra el pago correspondiente a los pasajes realizados en Metro, y el remanente es entregado al Ministerio de Transporte, quien es el encargado del pago de los buses.

En 2015, se incorporaron 169 supermercados de las cadenas Unimarc, Líder y Superbodega para ampliar el sistema de recarga de la tarjeta (Metro 2015). Para 2021, se renovó el contrato entre el Ministerio y Metro y se amplió la red de carga en 2.057 puntos, además de las 136 estaciones (Metro 2021). El Plan Maestro de Transporte 2025 diseñó una instancia de coordinación para la gestión e inversión en infraestructura entre los distintos modos de transporte: Metro, Red de movilidad, EFE, autopistas urbanas, ciclovías, tren ligero y teleféricos. Para esto, se crea un comité técnico integrado por el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, EFE, MINVU/SERVIU, MOP/Concesiones, Ministerio de Desarrollo Social, GORE, DIPRES y SEGPRES (Metro 2015).

#### **4.2.2. El transporte público de superficie desregulado: funcionamiento anterior a la puesta en marcha del transantiago**

Chile se caracterizó por tener un sistema totalmente desregulado a partir de 1975. Hasta este año, el Estado regulaba las tarifas, los recorridos y las frecuencias a través de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado (ETC). Progresivamente, se introdujo un desregulado en el contexto del modelo neoliberal, que concibe la idea de la liberalización del control como un mecanismo para prestar un mejor servicio. Esto llevó a la desaparición de la empresa estatal y a una desreglamentación gradual de la operación, en lo que se denominó el sistema de autobuses y taxibuses. A principios de la década de los noventa, debido al aumento de problemas relacionados con la desregulación, el Ministerio de Transporte retomó parte del control sobre los recorridos e implementó el sistema de micros amarillas (ver gráfico 4.3) marcando una re-regulación del sistema (Figuerola 2009).

Gráfico 4.0.3. Sistema del transporte público de superficie en Santiago de Chile 1975-2006



*Fuente:* elaborado por la autora con base en (Figuroa 2009)

#### 4.2.2.1. La desregulación del sistema entre 1970-1990

En la década de los 50, la Empresa de Transportes Colectivos del Estado tenía la responsabilidad de regular la oferta, los costos y las tarifas de autobuses, tranvías y trolebuses en Valparaíso, Viña del Mar y Santiago (Morales 1988). En Santiago, el sistema de autobuses enfrentaba problemas de calidad debido al gran tamaño de estos y a la escasez de oferta (Strenio 2006), lo que resultó en la introducción de autobuses más pequeños conocidos como “liebres”, los cuales transportaban únicamente pasajeros sentados y tenían una tarifa mayor. Sin embargo, con la liberalización del sistema de transporte, los autobuses y las “liebres” adoptaron un comportamiento similar, lo que conlleva a una disminución en la calidad y un aumento en las tarifas para los usuarios (Figuroa 2013). Esto consolidó el transporte de superficie en tres categorías: transporte individual (taxis), los buses y liebres (buses de tamaño medio) y los autobuses con mayor capacidad (Figuroa 1990).

Durante los años setenta y ochenta, con la llegada del régimen militar, el transporte público de superficie siguió los lineamientos propios de una gobernanza de mercado. La desregulación y desreglamentación del servicio (Escudero 1975) llevaron consigo un aumento en el número de operadores y el crecimiento del parque automotor. Esto permitió que el sistema operara a través de asociaciones gremiales entre buses o liebres, o mediante propietarios individuales de autobuses, quienes determinaban las rutas y horarios de operación. Estas asociaciones, en su mayoría, se agrupaban en federaciones con el propósito de representar ante las autoridades (Figuroa 1990).

En un principio, la legislación asignó a la Secretaría de Transporte Metropolitano la tarea de analizar las propuestas de rutas presentadas por los operadores. Esto implicaba evaluar el criterio de saturación sobre las vías, con el objetivo de evitar una mayor circulación vehicular en vías principales y, por ende, la congestión en los recorridos de mayor demanda, que eran de particular interés para el mercado. Pero en 1979, se produjo una flexibilización de los permisos de operación, y para 1983, se implementó la liberalización de las tarifas, lo que resultó en un aumento del parque automotor.

Debido a esta situación, en 1984, el gobierno decidió imponer mayores restricciones para el ingreso de vehículos. Sin embargo, esta medida no tuvo un resultado positivo, ya que condujo a la proliferación de operaciones ilegales en el transporte (Torres Céspedes 2017). Esto llevó al Ministerio a regularizar los vehículos y permitir la libertad de ingresos a rutas en 1988 (Figuroa 2013). Esto implicó que las rutas podrían ser ajustadas según el interés del mercado y la demanda. El rol del Estado se redujo a la regulación de normas técnicas y contaminantes, ya que el sistema se constituyó como uno totalmente autofinanciado.

No obstante, a pesar de la falta de subsidios directos, se crearon mecanismos de financiación a través de créditos para pequeños empresarios. Durante la crisis económica causada por la devaluación del peso en 1982, muchos transportistas no pudieron cumplir con el pago de sus préstamos, lo que llevó al gobierno a implementar una medida permitía a los acreedores pagar en pesos, con tasas de interés bajas y descuentos por el pago puntual (Figuroa 1990). La desregulación del mercado también incidió en la falta de registro de nuevos buses y recorridos, ya que la operación y definición de las rutas recaen en la decisión de los propietarios de buses.

Hasta el registro de 1988, Santiago contaba con “181 rutas de taxis colectivos, 50 líneas de buses y 51 de taxibuses; estas últimas daban cuenta de 268 y 166 variantes, respectivamente” (Figuroa 1990, 28). El mercado, por lo tanto, operaba según el aumento de la demanda en zonas específicas de la ciudad, mientras que “las zonas más lejanas o con menos carga quedaban mal atendida, porque a ninguna [empresa] le interesaba” (Entrevista # 2, Santiago, 22 de julio de 2022).

Por otro lado, el servicio estuvo asociado a una mala calidad en su prestación, competencia entre los recorridos y congestión. Principalmente, las grandes arterias presentaban una mayor cantidad de recorridos, lo que además resultaba en una reducción de las velocidades debido a que la lógica del conductor estaba centrada en transportar la mayor cantidad posible de pasajeros. Esto implicaba estar dispuestos a detenerse en cualquier lugar, sin respetar los

paraderos ni las distancias planificadas para los buses, lo que a su vez generaba una mayor congestión. Por otro lado, la delimitación de vías exclusivas para autobuses era escasa, lo que aumentaba el tráfico en las principales. Por ejemplo, La Alameda B. O'Higgins era una de las pocas avenidas con exclusividad en carriles (Figuroa 1990).

La prestación del servicio se iba ampliando a medida que la ciudad crecía, lo que obligó a los transportistas a extender sus terminales o puestos de control, además de establecer bombas de gasolina o talleres. Este mismo sistema también dio origen a la figura del inspector, cuya función era vigilar el cumplimiento de las rutas. Para conocer las frecuencias, los conductores hacían uso de los llamados “sapos”, quienes informaban sobre la distancia entre un bus y otro en la misma ruta (Figuroa 1990). Otro de los problemas asociados a la desregulación era la vida útil de los buses. En promedio, un bus tenía una vida operativa de 11 años. Además, se sumaba la adquisición de vehículos usados, lo que deterioraba la calidad del servicio y aumentaba la contaminación.

En general, este sistema mostraba poco interés en la renovación de flota hasta 1987, cuando comenzó un proceso de cambio de la flota, orientándose hacia autobuses más pequeños o liebres, debido a su mayor rentabilidad en el momento de la compra y al uso de diésel como combustible. Además, por la extensa cobertura de las líneas de micros, era frecuente que una misma ruta cubriera las largas distancias requeridas por el pasajero. Dado el alto costo, también era común que una parte de la población optara por tomar solamente una ruta y luego complementara su viaje con la caminata hasta el punto de destino (Figuroa 1990).

En cuanto al transbordo necesario para llegar desde el punto de origen al destino del pasajero, el sistema carecía de integración; además de volverse compleja debido a la competencia entre operadores. Existió una función de los taxis colectivos como alimentadores del Metro, aunque esto no implicaba una verdadera integración con el sistema, sino más bien el desarrollo de otra línea de negocio dirigida a grupos de usuarios con ingresos medios-altos que necesitaban conexión con las líneas del metro (Figuroa 1990). Los metrobuses, que también eran taxibuses de menor tamaño, lograron una integración tarifaria, aunque débil, por iniciativa de Metro. Sin embargo, esta integración no era una prestación común en las principales estaciones de metro.

Para finales de los años ochenta, el sistema completamente desregulado permitía que los operadores definieran nuevas rutas a cubrir. Lo hacían bajo criterios como el crecimiento de la ciudad, la identificación de zonas con insuficiente prestación del servicio o que requerían de nuevas rutas, y la competencia por una misma ruta con otras líneas de buses, lo que

ampliaba las frecuencias y horarios. Esto generó un crecimiento en el parque automotor, pasando de 3.244 autobuses y 1.516 taxibuses en 1977 a 6.883 autobuses y 3.797 taxibuses en 1987. Sin embargo, en 1989 se observó un breve descenso en el número de vehículos debido a una regulación gubernamental que obligó a retirar de circulación a los buses fabricados antes de 1967.

Tabla 4.7. Evolución del parque automotor de transporte colectivo de superficie 1977 a 1989

| <i>Año</i>  | <i>Autobuses</i> | <i>Taxibuses</i> | <i>Total</i> |
|-------------|------------------|------------------|--------------|
| <b>1977</b> | 3244             | 1516             | 4760         |
| <b>1980</b> | 3928             | 2115             | 6043         |
| <b>1985</b> | 5581             | 3072             | 8653         |
| <b>1987</b> | 6883             | 3797             | 10680        |
| <b>1989</b> | 6378             | 4164             | 10542        |

*Fuente:* Tomado de (Figuroa 1990, 33)

En cuanto a la demanda de pasajeros, el sistema desregulado tampoco permitía tener datos con respecto a los usuarios. En 1977 se llevó a cabo una encuesta origen- destino, y en 1986 se realizaron mediciones mediante un Estudio Estratégico del Sector Transporte Urbano de Santiago (ESTRAUS), que buscaba, a través de un modelo matemático, potenciar futuros análisis de origen-destino (Figuroa 1990). Para 1977, la demanda se concentraba en las horas pico (mañana, mediodía y tarde). Para 1982, la demanda presenta una disminución de casi el 27%, mientras que los taxibuses reducen su demanda en un 20% entre 1982 y 1983. Esto contrasta con el comportamiento del Metro, que para 1986 muestra un aumento asociado a la diferencia en la tarifa (Morales 1988). A finales de los ochenta, la demanda experimentó un cambio y se concentró únicamente en las horas de la mañana y tarde.

Finalmente, las tarifas también estaban definidas dentro del sistema liberalizado. Este sistema estaba regulado por la demanda, lo que implicaba que ante una menor demanda, las tarifas tendían a aumentar, llegando incluso a subir en un 147% entre 1979 y 1988 (Figuroa 2009). Santiago registraba una de las tarifas de transporte más altas en la región (Figuroa 2013), lo que dificulta el acceso para grupos poblacionales de bajos ingresos. En términos generales, la tarifa incluía todos los costos operativos del transporte, asegurando las ganancias estimadas por año para los operadores.

Tabla 4.8. Problemas de política en el sistema desregulado de transporte colectivo de superficie

|                                  |                |   |
|----------------------------------|----------------|---|
| <b>Autobuses y<br/>taxibuses</b> | <b>Calidad</b> | Buses Con Vida Útil Cumplida En Operación         |
|                                  |                | Congestión de vías                                |
|                                  |                | Buses sin diseño accesible (altura de piso)       |
|                                  | <b>Oferta</b>  | Aumento excesivo                                  |
|                                  |                | Menor accesibilidad                               |
|                                  |                | Definición de rutas por demanda o rentabilidad    |
|                                  | <b>Demanda</b> | Exclusión de zonas no rentables                   |
|                                  |                | Poca accesibilidad a sectores de menores ingresos |
| <b>Económico</b>                 | Altas tarifas  |   |
| <b>Ambiental</b>                 | Contaminación  |   |

Fuente: elaborado por la autora

#### 4.2.2.2. Re-regulación del sistema de transporte: las micros amarillas 1991-2006

Con el retorno a la democracia, el modelo neoliberal no experimentó cambios significativos. En el ámbito del transporte, los gobiernos intentaron implementar mecanismos para corregir fallas del mercado (Figueroa 2013), con el propósito de reducir las tarifas elevadas, mejorar la calidad, definir mejor la oferta y reducir la congestión y la contaminación. Durante el mandato de Patricio Aylwin, Germán Correa asumió como ministro de transporte y propuso el modelo de licitación de recorridos, conocido como las micros amarillas, que operaron hasta la puesta en marcha del Transantiago (Torres Céspedes 2017). Este sistema tenía como objetivo abordar los problemas derivados de la desregulación total del sistema.

Foto 4.2. Micros Amarillas en Santiago de Chile



Fuente: tomado de (Memoria Chilena 2007)

El Decreto 212 de 1992 estableció la creación del Registro Nacional de Transporte, con el propósito de llevar un registro del parque automotor y retirar de la operación los autobuses con más de 18 años de vida útil. En 1990, se registraron 13.698 autobuses (Strenio 2006), lo que llevó al gobierno a implementar un instrumento de retiro obligatorio que involucró la compra de buses para su chatarrización. En 1991, se adquirieron 2.600 buses con este fin (Figuroa 2013), a un costo de US\$14 millones (Cruz 2001). Si bien el nuevo modelo no implicó el fin de la desregulación, permitió una regulación moderada del sistema, por lo que no se requirieron cambios normativos amplios. En este contexto, entra en juego el marco legal de las concesiones en el sector transporte. Para ello, se modificó la Ley 18.696 de 1988, otorgando al Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones la facultad de licitar recorridos a operadores privados (Figuroa 2009).

El propósito era corregir las distorsiones del mercado (Cruz 2001) y establecer limitaciones en cuanto a las rutas, la capacidad de las flotas y la oferta por sectores. Se establecieron líneas de servicio por ejes, se determinó una tarifa basada en los costos operativos y se inició la licitación de los recorridos. Este Plan definió el rol de las micros amarillas en sus rutas, manteniendo un sistema organizado en agrupamientos empresariales o cooperativas para la prestación del servicio. Al mismo tiempo, la operación continuaba “en manos de miles de dueños individuales, como unos 8.000 buses con 6.000 o más dueños” (Entrevista # 2, Santiago, 22 de julio del 2022). Esto implicó la transición de un sistema atomizado de autobuses a uno más estructurados (Entrevista # 6, Santiago de Chile 17 de enero del 2023).

El proceso de licitación estableció requisitos mínimos para otorgar las concesiones. Se evaluaron las condiciones de los autobuses, el tipo de vehículos y se prohibió la participación de licitantes con más del 20% de buses usados, además de definir las características necesarias para el chasis apto para el transporte de pasajeros. En 1992, se llevó a cabo la primera licitación para el perímetro central, donde se consideró el valor de la tarifa. Esta otorgaba una concesión de 18 a 36 meses, dependiendo de las condiciones de la flota, y de 48 meses en los casos en que la flota fuera completamente nueva, reduciendo el número total de buses a 6.000 (Figuroa 2013).

En 1994, la segunda licitación amplió el radio de los recorridos a 75 km y permitió reducir la flota a 8.500 buses, otorgando concesiones con un plazo de hasta 60 meses. Además, se modificaron los criterios de selección con relación al tamaño y antigüedad de los buses (Figuroa 2009). En 1998, se llevó a cabo la última licitación, consolidando 8.706 micros con

368 recorridos (ver tabla 4.9). Por otra parte, se crea el Departamento de Fiscalización encargado de vigilar el cumplimiento de las rutas por parte de los operadores.

Tabla 4.9. Número de micros amarillas 1991-1998

| Año  | Número de micros amarillas | Número de recorridos |
|------|----------------------------|----------------------|
| 1991 | 13.340                     | 256                  |
| 1994 | 11556                      | 311                  |
| 1998 | 8706                       | 368                  |

*Fuente:* tomado de (Torres Céspedes 2017, 43)

La implementación del “nuevo sistema de locomoción colectiva de Santiago” ahora con un color de tipografía, recorridos y rutas establecidos, tuvo la capacidad de identificar las zonas de mayor flujo residencial hacia las zonas con mayor relevancia financiera, laboral o educativa. Esto evidenció que el problema de las micros no estaba tanto relacionado con la falta de cobertura, sino más bien con la calidad del servicio, la seguridad y la contaminación, principalmente. Por otro lado, las micros amarillas, debido a la cantidad de rutas, lograban cubrir largas distancias con pocos transbordos, solo “el 18 por ciento de los viajes requieren transbordo” (Díaz, Gómez-Lobo, and Velasco 2004, 427). Además, su amplia accesibilidad física permitía a los usuarios encontrar rutas cerca de sus viviendas.

No todo es malo en el sistema actual. Una virtud es su amplia cobertura: quien quiera cruzar Santiago y trasladarse desde Quilicura hasta Puente Alto o desde Maipú hasta La Dehesa, así con seguridad encontrará un recorrido que lo recoja a pocas cuadras de su casa y lo deje cerca de su destino (Díaz, Gómez-Lobo, and Velasco 2004, 427)

En 2001, el sistema cubría toda la Región Metropolitana con 316 recorridos, de los cuales 289 eran las micros amarillas y 21 correspondían a los recorridos del metrobús, que permite la combinación metro y buses, además de 3 expresos y 3 metrobuses en la zona rural. El mapa 4.5. muestra la cobertura de las micros amarillas para 1992, las cuales cubren altas demandas del servicio, especialmente en la zona central como Santiago centro y Estación Central. Esto revela una duplicación de recorridos en esta área. Las comunas de Vitacura y Las Condes, por ejemplo, definidas como de mayores ingresos, presentan una menor cobertura debido a la baja demanda y a la preferencia por el automóvil privado.



rutas. Eso llevó a la implementación del mecanismo del boleto cortado, que tenía como objetivo incentivar a los conductores a recoger más pasajeros y evitar la capacidad ociosa de los autobuses, ya que se les pagaba un porcentaje por cada boleto cortado. Esto generó lo que se conoce como la “guerra del centavo”, un término acuñado en Colombia, que representa la competencia entre los buses por atraer más pasajeros y que resultó en un aumento de los accidentes de tránsito.

La inseguridad fue otro problema asociado a las micros amarillas. Su objetivo estaba vinculado a reducir los índices de accidentes y muertes por accidente de tránsito, que según el ministro Germán Correa, era la principal causa de muerte en el país. Sin embargo, para el año 2000, se registraron 116 muertes y 4.668 heridos en accidentes de tránsito en los que estaban involucradas las micros. Además, esta cifra aumentó en el año 2001 (Díaz, Gómez-Lobo, and Velasco 2004). En términos ambientales, el modelo de micros contribuyó al aumento de la contaminación atmosférica y acústica en comparación con el modelo anterior (Strenio 2006). Finalmente, en cuanto a lo económico, las tarifas también se mantuvieron altas a pesar que el modelo de licitación logró una reducción. Los contratos de concesión de recorridos establecieron una tarifa máxima; sin embargo, los transportistas podrían cobrar menos en sectores más rentables. Este sistema no resultó efectivo debido a que los gremios evitaban reducir los costos para sus transportistas, generando estímulos o presiones para mantener los precios lo más altos posible. Lo que incentivó a que nuevos operadores quisieran entrar al mercado.

Por su parte, el sistema presentaba fallas de mercado y problemas de regulación, como el desaprovechamiento de las economías de escala (Díaz, Gómez-Lobo, and Velasco 2004). Esto resultaba en una sobreposición de rutas que causaba congestión en las vías principales. Además, la existencia de múltiples gremios generaba una competencia por más usuarios. En general, el sistema se caracterizaba por la presencia de pequeños propietarios o asociaciones formadas para licitar, junto con una sobreoferta de buses que incrementan los costos operativos y hacía que el sistema fuera ineficiente. Estos problemas impulsaron el Plan Transantiago en la década de los 2.000.

Tabla 4.10. Problema de política bajo el sistema de micros amarillas

|                |  |
|----------------|--|
| <b>Calidad</b> | Inseguridad vial (aumento de accidentes de tránsito)     |
|                | Congestión de vías                                       |
|                | Baja calidad en la prestación del transporte             |
|                | Guerra por el Centavo                                    |
|                | Agresividad y para atención por parte de los conductores |

|  |                                      |   |
|--|--------------------------------------|---|
| <b>Micros Amarillas</b>                                      |                                      | Ineficiencia                                      |
|  |                                      | Lentitud en los viajes                            |
|  |                                      | Buses que sobrepasan la vida útil                 |
|  | <b>Oferta</b>                        | Aumento excesivo/sobreoferta informalidad         |
|  |                                      | Menor accesibilidad                               |
|  |                                      | Definición de rutas por demanda o rentabilidad    |
|  |                                      | Falta de integración                              |
|  | <b>Demanda</b>                       | Paralización y bloqueos de los transportistas     |
|  |                                      | Exclusión de zonas no rentables                   |
|  |                                      | Poca accesibilidad a sectores de menores ingresos |
|  | <b>Económico</b>                     | Sobreposición de rutas que encarecen la tarifa    |
|  |                                      | Fallas de mercado                                 |
|  |                                      | Atomización (propiedad)                           |
| Problemas de regulación                                      |                                      |   |
| Comportamientos oportunistas por parte de los transportistas |                                      |   |
| <b>Ambiental</b>   | Contaminación atmosférica y acústica |   |

Fuente: elaborado por la autora

Los problemas identificados con el sistema re-regulado de micros amarillas estaban relacionados con la calidad, la oferta y la demanda, las tarifas elevadas y el aumento de la contaminación ambiental. En términos generales, el problema estaba claramente definido. Incluso desde la etapa de desregulación, se habían identificado los puntos críticos del sistema, las fallas en el mercado y en la intervención del Estado, y la principal solución estaba vinculada a la regulación por parte del gobierno nacional, en cabeza de su Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Empero, las soluciones no resultaron ser completamente efectivas. La naturaleza del conocimiento sobre la solución, por su parte, aunque inicialmente estaba en manos del Estado, no logró estar bien definida, lo que generó problemas en las capacidades de regulación. Esto condujo a un sistema que seguía funcionando bajo la influencia de los gremios, competencia por las rutas y desafíos en términos de calidad (ver tabla 4.11).

Tabla 4.11. Definición del problema de política

|  |   | Naturaleza del conocimiento del problema  |  |
|--|---|---|--|
|  |   | <i>Conocido/bien definido y comprendido</i>   | <i>Desconocido/no definido</i>                                     |
| Naturaleza del conocimiento de la solución | <i>Conocido/bien definido y comprendido</i> | Bien estructurado (problema doméstico)<br>Ej. Control del tráfico automotor/<br>carreras callejeras   | Problema Mal estructurado<br><br>Ej.: control del tabaco/adicción  |
|  | <i>Desconocido/no definido</i>              | <b>Soluciones mal estructuradas</b><br>El problema presenta un conocimiento conocido y caracterizado por los ámbitos ambientales, económicos y de calidad. Sin embargo, el conocimiento de la solución es | débilmente estructurado (problema malvado)<br>Ej. Cambio climático |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  | limitado por el marco normativo que impide la implementación de instrumentos fuertes de intervención del Estado como el contexto local y de coordinación entre actores |  |
|--|--|--|--|

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Howlett 2019c)

En el año 2000, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se inició la formulación Plan Urbano de Transporte de Santiago -PTUS- (2000-2010), dirigido por los llamados “cuatro sabios” (Ureta 2015), que propuso un sistema completamente nuevo. El PTUS en su diagnóstico, identificó los problemas de congestión y contaminación ambiental que estaban afectando la calidad de vida de los habitantes de Santiago. Sin embargo, las decisiones centralizadas dejaron de lado ciertos aspectos relevantes. Además, con la intención de mostrar resultados hacia el final del mandato de Lagos, se implementó el Transantiago. Esto llevó a caracterizar un fenómeno conocido en relación con el transporte público, pero con una toma de decisiones desconocidas en cuanto a cómo implementar un nuevo sistema y establecer un marco regulatorio en un contexto de mercado. En general, el fracaso inicial del transantiago se debe a la toma de decisiones y la tecnocracia asociada a esta (ver tabla 4.12).

Tabla 4.12. Matriz de conocimiento del problema de política

|   |                     | Naturaleza del conocimiento de la existencia del fenómeno   |   |
|---|---------------------|---|---|
|   |                     | <i>Se conocen los aspectos del problema y las posibles soluciones</i>   | <i>Aspectos desconocidos</i>  |
| Naturaleza de la conciencia de los responsables de la toma de decisiones sobre el conocimiento de un fenómeno | <i>Consciente</i>   | <b>Conocido-conocido:</b><br>los actos políticos clave son conscientes de los aspectos conocidos de un fenómeno (conocimiento informado)  | <b>Conocido-desconocido:</b><br>los actos políticos clave son conscientes de que ciertos aspectos del fenómeno son desconocidos (conocimiento prudente) |
|   | <i>Inconsciente</i> | <b>Desconocido-conocido:</b><br>Se conoce el problema asociado a la calidad, seguridad, ambiente y economía del sistema desregulado y micros amarillas. Mientras que se desconoce la naturaleza del conocimiento del fenómeno por parte de los tomadores de decisión y el cómo afrontarlo. Puesto que la toma de decisiones es centralizada, sin considerar el comportamiento del sistema y se priorizan las decisiones tecnocráticas.<br>(ignorancia desinformada) | <b>Desconocido-desconocido:</b><br>los actores políticos clave ignoran que ciertos aspectos del fenómeno son desconocidos (ignorancia imprudente)       |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Howlett 2019c)

El PTUS tiene como objetivo principal modernizar el sistema de transporte a través del desarrollo de infraestructura vial, la expansión del metro, la integración de diferentes modos de transporte, la reducción del uso de vehículos privados, la construcción de nuevas autopistas y mejoras en el transporte de superficie. Esta visión se materializó con la implementación del Plan Transantiago en 2007, que inicialmente contemplaba la construcción de corredores tipo BRT, aunque finalmente no se llevó a cabo. Este plan también involucró una colaboración público-privada, con una supervisión estatal en las vías, integración tarifaria y un sistema autofinanciado.

El plan de renovación integral del transporte público, conocido como Transantiago, propuso la transición desde una flota desregulada de micros amarillos, que en su mayoría eran operadas por micreros independientes y algunas cooperativas, hacia un sistema como rutas troncales y una integración más estrecha con el metro (Hidalgo 2011). La concepción del sistema se presenta como una modernización empresarial del transporte, destinada a poner fin al caótico modelo de micros amarillos. Este nuevo sistema se planteaba como autofinanciado y prometía reducir los tiempos de viaje (A. Rodríguez and Rodríguez 2012), mejorar la calidad y la seguridad del servicio. Empero, la implementación no logró solucionar los problemas, sino que introdujo nuevos desafíos en el ámbito de la política, como la alta dependencia de subsidios por parte del Estado y la evasión de tarifas.

De las políticas urbanas que se han aplicado en Santiago en los años recientes, por lo menos tres se destacan por no ser lo que dicen ser; son las referidas a los megaproyectos urbanos, las viviendas sociales y el transporte urbano (Plan Transantiago). Estas tres políticas remiten a instrumentos de planificación que tienen un carácter físico funcional, y que ignoran las relaciones sociales dentro de la ciudad y las consecuencias diferenciales que tienen sobre la calidad de vida y las oportunidades de las personas (Rodríguez and Rodríguez 2012, 118).

No obstante, la nueva propuesta surge en el contexto de un sistema neoliberal característico de la economía y política chilena, a pesar de la llegada de La Concertación al gobierno. Aunque Lagos propuso un sistema eficiente y sin subsidios, en el cual el Estado sólo desempeñaría un rol regulador, esta idea requería un mayor desarrollo, planificación y coordinación.

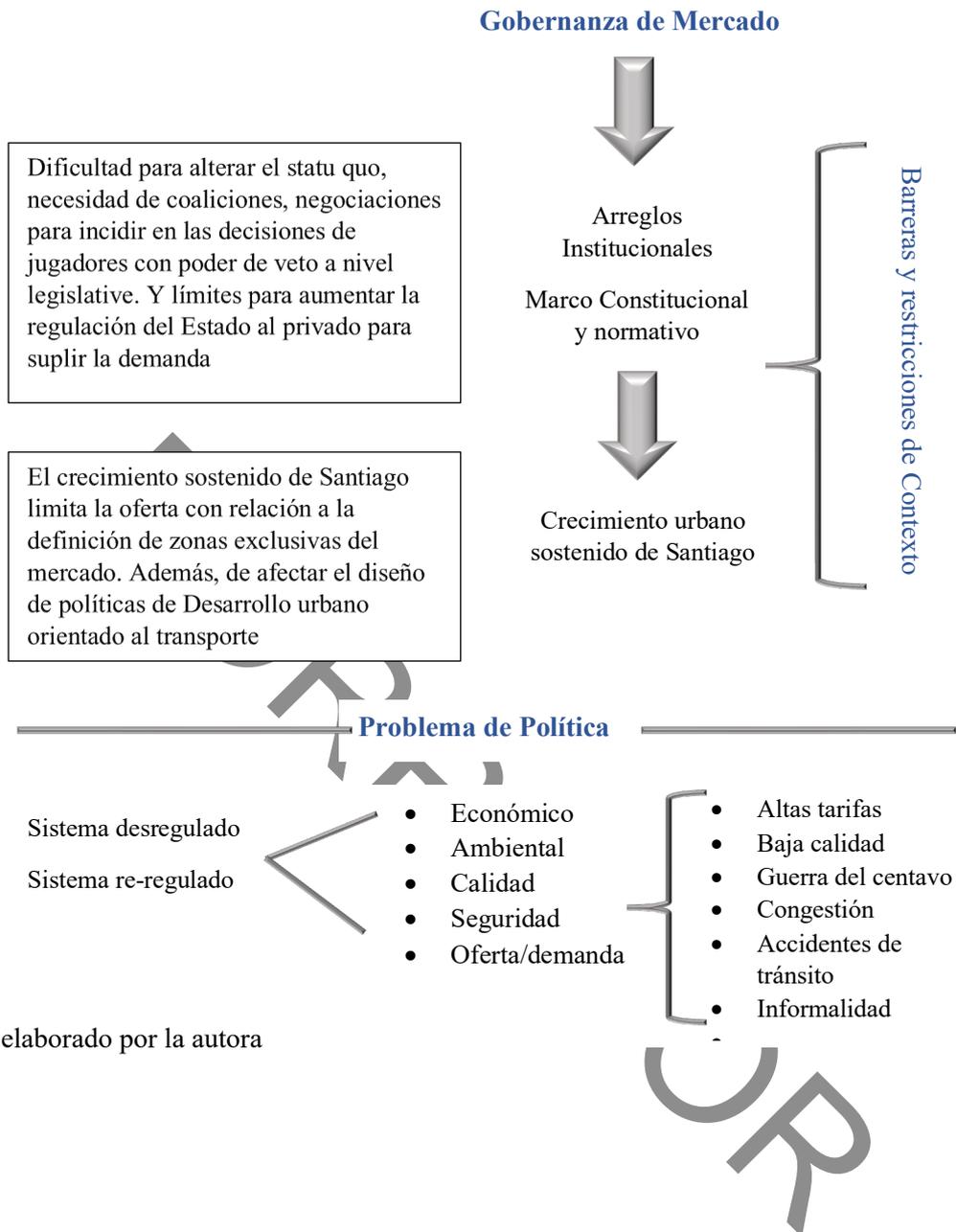
### **A modo de cierre**

Este capítulo abordó la cadena causal en su fase inicial, caracterizando el contexto de gobernanza de mercado y las barreras institucionales y espaciales que inciden en la selección

de instrumentos. Esto evidencia en la transición del sistema desregulado a un re-regulado, que no logró incorporar las características del papel del Estado para mejorar el sistema; por el contrario, mantuvo un modelo con pequeños gremios de transportistas que seguían prácticas oportunistas para mantenerse en el mercado, lo que resultó en aumentos en las tarifas y una pérdida gradual de la calidad en el servicio.

Se destaca que en la investigación, el debate sobre la institucionalidad y el estilo de política resultó ser relevante. Esto se debe a la incidencia del sistema político en la toma de decisiones, ya que el transporte público es una política de alcance nacional que involucra una estrecha relación con el legislativo. Este vínculo ha dificultado la modificación del statu quo para cambiar el esquema de concesiones y subsidios dentro del transporte, un tema que se explora en el capítulo 5. Las barreras espaciales también se consideraron como punto crucial debido al rápido crecimiento de Santiago. Aunque se definen como barreras menores en la formulación de políticas, implican una constante necesidad de cobertura que las micros amarillas lograron ofertar. Sin embargo, este sigue siendo un desafío para el sistema actual.

Gráfico 4.0.4. Resumen capítulo 4

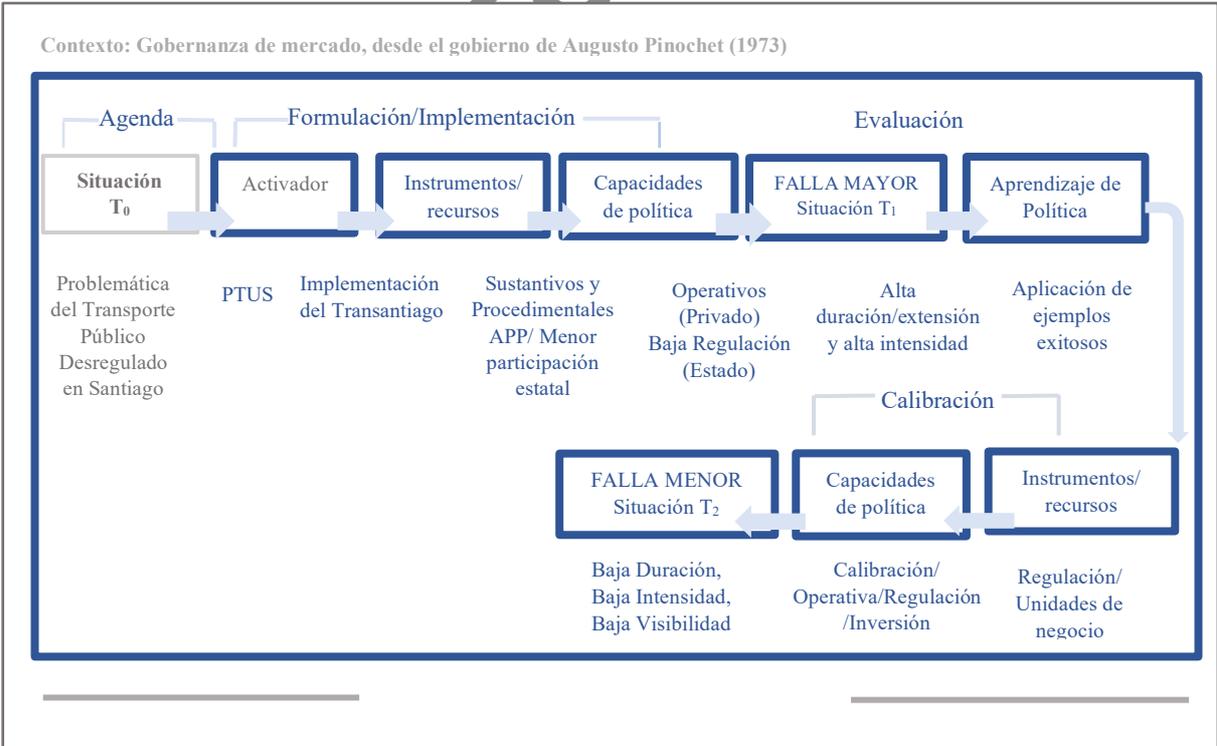


Fuente: elaborado por la autora

**Capítulo 5. El diseño de la política de transporte público en Santiago como proceso de aprendizaje: instrumentos, capacidades y niveles de falla**

La perspectiva de diseño comprende el proceso de la política. Este es entendido a partir del establecimiento de la agenda, la formulación y la implementación mediante instrumentos, así como la definición de las capacidades del gobierno para incidir en el cambio de comportamiento de la población objetivo. Todo ello, se ve afectado por un modo de gobernanza específico. El capítulo 4 desarrolló la primera parte de la cadena causal, que definió el contexto de gobernanza de mercado, sus barreras o restricciones en relación con el marco constitucional, normativo, el estilo de política y la forma urbana, así como el problema de política. Este contexto y problema, definidos a partir de la existencia de un modelo desregulado de transporte, existente antes de la implementación del Transantiago, se denomina “situación  $T_0$ ” y es el primer elemento del proceso de política que permite desencadenar un activador y con ello el despliegue en la selección de instrumentos y las capacidades (ver gráfico 5.1.).

Gráfico 5.0.1. Cadena causal del diseño de Política de Transporte Público: Proceso de Política



Fuente: Elaborado por la autora con base en (Capano and Howlett 2021)

El presente capítulo continúa desarrollando la cadena causal en dos órdenes dentro del proceso de la política de transporte público en Santiago. El primer orden permite analizar la relación entre la formulación del PTUS y la implementación del Transantiago (activador), con

el despliegue de unos instrumentos incoherentes con baja capacidad de regulación del Estado que desencadenan una falla mayor de la política (situación  $t_1$ ), caracterizada por una alta duración, extensión e intensidad). Mientras que el segundo orden aborda el debate que vincula la explicación causal alrededor de cómo la política de transporte público pasa de una falla mayor a una falla menor (situación  $t_2$ ), a partir del aprendizaje de políticas como factor interviniente en la decisión de los tomadores de decisión de calibrar los instrumentos.

Se identifican los dos órdenes de política a partir de la transición entre el Transantiago y el sistema Red Metropolitana de Movilidad (red) considerados como una delimitación analítica que facilita la interpretación de los datos. Finalmente, se plantea una exploración política de la política pública, que permite conectar los elementos del diseño (Capano and Howlett 2021), y definir algunos factores que inciden en los niveles de falla que una política puede tener dentro de su diseño.

### **5.1. Activador: Del Plan de Transporte Urbano de Santiago PTUS (2001-2010) al Transantiago**

Con el diagnóstico de la situación de la movilidad en Santiago, el gobierno de Patricio Aylwin, decide emprender, en 1990, de la mano de su ministro de transporte, Germán Correa, un proceso de regulación en la operación del transporte público. Más tarde, se formuló una transformación completa del sistema a través del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que concebía una visión amplia de cómo mejorar la calidad de vida de los santiaguinos mediante una reestructuración de la movilidad. Esta política abrió paso a la puesta en marcha de un sistema de transporte que, a primera vista, parecía innovador, pero que presentaba problemas de diseño, institucionalidad y regulación desde su concepción: el Transantiago.

#### **5.1.1. La formulación del PTUS (2000-2010)**

El sistema de transporte público en Santiago se caracterizó por una alta desregulación en los años ochenta, que luego se transformó en una re-regulación en los noventa. Este sistema presentaba una atomización de los prestadores del servicio, tarifas elevadas, contaminación ambiental, baja calidad, envejecimiento de la flota y exceso de oferta en algunas zonas. Paradójicamente, el mercado funcionaba bien en términos de cobertura; sin embargo, los problemas de accesibilidad estaban asociados a la falta de prestación del servicio en las periferias, lo que llevó al Estado a intervenir (Entrevista # 2, Santiago de Chile 22 de julio del

2023). Este sistema se caracterizaba por estar organizado a través de operadores artesanos o empresarios. Los primeros eran propietarios de uno o dos autobuses, mientras que los empresarios tenían flotas más amplias de autobuses (Cruz 2001).

El sistema de transporte urbano en la ciudad de Santiago ha venido experimentando en las dos últimas décadas, un rápido deterioro de sus condiciones de operación. Este fenómeno, cuya expresión más visible es el incremento constante de la congestión y de los problemas ambientales relacionados con la operación del transporte, adquiere creciente importancia no sólo en el ámbito técnico, sino también en los campos político, económico, social y ecológico (SECTRA 2000, 1)

Para 1989, Santiago contaba con una amplia oferta de buses, lo que se traducía en la presencia de 7.131 buses y 4.710 taxibuses (Cruz 2001, 27). Esto permitía ofrecer menos frecuencias, pero con una reducción de transbordos para los usuarios que se desplazaban en largos trayectos dentro del mismo autobús. Desde una perspectiva sociocultural, esto representaba un mejor servicio, especialmente para los usuarios que vivían en zonas periféricas (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2023). Pero, además, la cantidad de buses generaba una sobre oferta del servicio en algunos sectores de la ciudad, lo que propiciaba una fuerte competencia por los pasajeros, que se traducía en accidentes de tránsito o la llamada guerra del centavo:

Los servicios de los ochentas, eran servicios muy capilares (digamos en todas partes) porque la gente trata de tomar el bus que va con la menor cantidad de intercambios posibles; es decir, tratar de tomar en la puerta de la casa y que ojalá me deje en la puerta de mi trabajo. Entonces había muchos servicios con baja frecuencia pero que te permitían tomar un bus que te llevaba a cualquier parte de la ciudad, pasaba uno cada una hora, pero te llevaba a ese punto, entonces estaba muy enmarañada la red. Pero eso era altamente ineficiente, puesto que teníamos muchos buses con baja afluencia, con cada conductor dueño de su bus que compite con el bus de al lado por una misma línea se chocan mutuamente para capturar más pasajeros (Entrevista # 6, Santiago de Chile, 17 de enero de 2023).

Sin embargo, el fracaso del mercado en la prestación del servicio se hizo evidente al momento al evaluar la calidad y la efectividad del sistema, lo que finalmente llevó al Estado a abordar el problema mediante una intervención de política. En 1990 comenzó un proceso de regulación del servicio por parte del gobierno de Patricio Aylwin en cabeza de Germán Correa como ministro de Transporte. Este proceso asumió dos de los principales problemas identificados. El primero estaba relacionado con la cobertura en las zonas periféricas, y el

segundo se centraba en mejorar la calidad del servicio. Para lograrlo, se llevó a cabo una primera etapa de formalización que implicaba que los operadores privados presentaran solicitudes para cubrir rutas previamente establecidas por el Estado.

La preocupación del Estado en este sentido era proporcionar servicio en casi toda el área metropolitana de Santiago. En conjunto, se elaboraron una serie de normativas destinadas a garantizar mejoras en la calidad del servicio. En 1991, el Decreto 112 estableció estándares técnicos para los buses, mientras que el Decreto 212 de 1992 complementa la regulación al crear el Registro Nacional de Operación de Transporte Público y estableció pautas para la seguridad y la frecuencia en la prestación del servicio.

En esos años, se puso en marcha el programa de retiro obligatorio con compensación, lo que llevó al Estado a asignar un presupuesto para retirar de circulación más de 2.600 buses. Este programa también estableció una vida útil máxima de 18 años para los buses, prohibió la importación de flotas usadas, exigió que los buses estuvieran diseñados específicamente para la prestación del transporte, y restringe la emisión de los buses a EURO I hasta 1993 y EURO II para 1996 (Cruz 2001).

Luego, se implementó una siguiente etapa de formalización, que dio lugar a la creación de lo que se conoce como “micro amarillas”. En esta etapa, se estableció un proceso de licitación de recorridos que no sólo definía la concesión de vías, sino también estándares como el color de los autobuses, la tipografía, los números de los recorridos y una mejor organización de la frecuencia de los servicios. Sin embargo, en cuanto a la propiedad, seguía habiendo miles de propietarios individuales, con un número aproximado de alrededor de “unos 8.000 buses con unos 6.000 o más dueños” (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2023).

Este sistema disponía del uso de las vías según las necesidades de la prestación del servicio y distinguía entre rutas centrales, periféricas, de integración al metro y complementarias (Cruz 2001). Tenía como objetivo corregir las fallas del mercado al establecer rutas y frecuencias de operación dentro de un área definida por el Estado. Sin embargo, se permitía que existiera un sistema de transporte no regulado fuera de las áreas licitadas. La licitación abrió el sistema a una competencia basada en las ventajas comparativas de un recorrido, la fijación de tarifas de servicio y los incentivos para la amortización de inversiones para el operador privado.

Estas soluciones se centraron en abordar la situación generada por la desregulación; empero, las características territoriales de Santiago comenzaron a ser motivo de preocupación para el gobierno. En la década de los noventa, la ciudad experimentó un crecimiento sostenido, lo

que resultó en un desequilibrio en la distribución espacial de actividades principales como empleo, educación, salud y recreación. Esto se tradujo en un alto porcentaje de la población desplazándose durante las horas pico desde las áreas periféricas hacia el centro de la ciudad (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2023). A su vez, contribuyó a la segregación social y económica, ya que la población de ingresos elevados comenzó a depender del uso del automóvil, mientras que el resto de la población debía lidiar con la deficiente prestación del sistema de transporte público.

No obstante, los intentos de regular el sistema terminaron fortaleciendo a los microbuseros, quienes comenzaron a limitar la implementación de las estrategias de regulación del gobierno, a pesar de su falta de experiencia en estos procesos. Incluso en la primera etapa de formalización hubo “dos paros nacionales y un boicot dentro de la primera licitación...pero, además, en esa época no teníamos todo el conocimiento necesario, no teníamos las encuestas origen-destino imprescindibles, los datos suficientes como para diseñar adecuadamente un nuevo sistema” (Discurso Correa Díaz 2000).

La atomización del sistema de transporte se transformó en una organización que se erigió como un actor fuerte y resistente al cambio en la toma de decisiones (Ureta 2015), lo que representaba una amenaza de paralización en la prestación del servicio y añadía otra preocupación para el Estado. Con la llegada de Ricardo Lagos al gobierno en el año 2.000, se convocó a un grupo de cuatro expertos en transporte para elaborar un plan que no sólo aborda estos problemas, sino que también anticipa el comportamiento de los micreros y genera una reforma estructural en el sistema de transporte de Santiago.

Este nuevo proceso buscaba capitalizar un aprendizaje adquirido a partir de la experiencia de las licitaciones de recorridos implementadas en los años noventa y las experiencias internacionales de modernización del transporte en ciudades como Curitiba, Porto Alegre, São Paulo, Quito y Bogotá (Correa Díaz 2000). Después de una definición exhaustiva del problema de política, estos cuatro expertos formularon el Plan de Transporte Urbano para Santiago (PTUS) 2000-2010, que presentaba como única solución el desmantelamiento del sistema de micros amarillos, con el objetivo de establecer metas dentro de un nuevo modelo para la prestación del servicio. Como resultado, se creó la Comisión Asesora Presidencial Directorio de Transporte de Santiago, encargada de implementar el PTUS y con el objetivo general de mejorar la calidad de vida de los santiaguinos (Correa Díaz 2000).

Bajo la dirección de Germán Correa Díaz, ahora Coordinador General de Transporte, se inició la implementación del PTUS. El gobierno se enfrentaba en los años 2.000 a una disminución de la participación modal del transporte público, que había bajado 20 puntos en comparación con 1991, según la encuesta origen-destino realizada en 2002 (Correa Díaz 2003). Por lo que la visión del plan de transporte, incluía todos los modos de transporte de la ciudad y las zonas rurales, buscando lograr una integración entre el transporte público, el transporte privado, el uso de bicicletas y la movilidad a pie. Pero, además, pretendía bajar del auto privado al ciudadano a partir de la creación de un sistema moderno y de calidad.

El PTUS incorporó el paradigma de la sostenibilidad en la toma de decisiones, marcando un cambio significativo en el diseño de la infraestructura de transporte y en la forma en que la población se movilizaba. En este sentido, tenía como objetivo contribuir a la modernización del sistema de transporte, reduciendo la contaminación generada por las flotas de buses, incorporando opciones de transporte alternativo y modernizando la institucionalidad pública encargada de gestionar el sistema. Esta política también promovió la integración del sistema de transporte de superficie con las líneas de metro, la reestructuración de la malla de recorridos y la operación del sistema. Esto implicaba un cambio en la estructura operativa del transporte, que previamente estaba vinculada a la propiedad única de los medios de transporte.

La primera razón por la cual la transformación del transporte público no comenzó en los años 90 con el retorno a la democracia se relaciona con la experiencia estatal. La atomización en la operación no era algo nuevo y, su fortalecimiento a lo largo de los años, tras el proceso de desregulación, ya había sido identificado como un problema. Tampoco era novedosa la necesidad de regulación por parte del Estado. Sin embargo, el gobierno se enfrentaba a un actor que hasta ese momento tenía un fuerte poder de veto. En primer lugar, el marco normativo y constitucional ya había otorgado al mercado autonomía y capacidad de crear un sistema auto-regulado. En segundo lugar, el modelo, caracterizado en su mayoría por una propiedad individual o de pocos dueños, complicaba aún más la tarea de regulación, especialmente dado que el Estado no disponía de una estructura institucional diseñada para llevar a cabo dicha regulación.

Esto implicó un primer proceso de aprendizaje, tanto del proceso en sí como de los errores de la primera etapa de formalización de la operación. La planificación del sistema llevó a dividir a Santiago en 10 áreas de servicios, administradas por 5 compañías, y 15 áreas de negocio coordinadas por una entidad pública regulatoria (Ureta 2015, 39). Cada recorrido sería

atendido por un solo operador, quien ahora debía licitar para proporcionar el servicio, fomentando la participación de empresas más grandes con una flota de buses entre 350 a 400 (Correa Díaz 2000). El proceso licitatorio incluía un periodo de precalificación que permitía a los solicitantes presentarse varias veces hasta cumplir con los requisitos. Incluso este modelo abrió la oportunidad para que empresas extranjeras participaran en las licitaciones.

Le estamos diciendo a los empresarios actuales que no sean chilenos en esta materia, preséntense lo antes posible, no esperen el último momento, porque quien se someta a precalificación y sea rechazado va a tener la oportunidad de volver a presentarse para cumplir con los requisitos que estamos exigiendo (Discurso de Germán Correa, 2000).

No obstante, también se extendió una invitación a los operadores de micros, pero con la condición que modificaran su forma de operar. El objetivo de empresarializar el sistema propuesto por el PTUS venía acompañado de apoyo técnico estatal e incentivos financieros, como la tributación por renta efectiva, que fomentaba la creación de micro y pequeñas empresas bajo el modelo de sociedad anónima. Inicialmente, este pilar proponía un esquema en el que la empresa prestadora del servicio tendría el 100% de la propiedad de su flota y el control de su gestión. En términos ambientales, el PTUS establece requisitos para que los buses cumplieran con los estándares EURO 2 y EPA 98' (Correa Díaz 2003). Además, desde la formulación de la política, se comenzó a considerar la inclusión de tecnologías eléctricas en el transporte público.

Mientras tanto, como parte del diagnóstico dado por los cuatro expertos, el gobierno comienza a prestar atención a la estructuración institucional para hacer frente a los desafíos que planteaba la implementación del PTUS. En este contexto, la operación continuaba en manos del sector privado, que asume la responsabilidad principal de inversión, mientras que el sector público tenía una participación limitada en la operación y financiación, centrándose más en la gestión. A diferencia de lo que se podría esperar de un gobierno ideológicamente más social, se propuso un modelo de transporte público basado en el mercado, confiando en su efectividad en la prestación del servicio.

Esta posición se asoció al diseño del proyecto de construcción de infraestructura especializada. El PTUS definió la necesidad de tener estaciones intermodales que conectarán las líneas de metro y estaciones de transbordo bus-bus, así como paraderos y terminales. Para ello, requería de un sistema de pago automático que hiciera uso de tarjetas inteligentes sin contacto, aplicando estrategias internacionales de integración tarifaria (Correa Díaz 2000). Y

a su vez, asumió un principio del transporte (velocidad/capacidad) que planteó la idea de introducir menos buses articulados a más velocidad con carriles exclusivos que pudieran satisfacer la demanda de pasajeros de manera eficiente.

Sin embargo, en el contexto de gobernanza del mercado, la estrategia gubernamental bajo el liderazgo de Lagos no contempló financiamiento estatal alguno para la modernización del sistema de transporte. Esto limitó la construcción de carriles exclusivos e impidió la aplicación técnica del principio de transporte. En términos generales, el PTUS y su planteamiento sobre el transporte asumen la idea que no toda respuesta técnica puede ser viable si se enfrenta a decisiones políticas previas en un entorno donde los responsables de tomar decisiones han establecido un comportamiento frente a un problema de política.

Por lo tanto, los debates en torno al PTUS abordaron dos puntos relevantes dentro del diseño de políticas públicas. El primero se refiere al nivel de conocimiento del gobierno, mientras que el segundo se relaciona con la intención de formulación por parte del gobierno. El problema de la movilidad urbana en Santiago estaba claramente definido en términos de calidad, oferta, demanda, seguridad, cobertura y accesibilidad, lo que le permitió al gobierno tener un panorama claro con respecto a las posibles soluciones. El PTUS prioriza la modernización del sistema de transporte público de superficie y presentó una visión técnica de cómo un servicio con una flota de buses más reducida, operando a mayor velocidad en carriles exclusivos, funcionaría de manera efectiva. Mientras tanto, el gobierno planteaba una intención más instrumental a la solución del problema.

La tabla 5.1 identifica el ámbito de formulación del PTUS a partir del nivel de conocimiento de los tomadores de decisión y la intención de formulación por parte del gobierno nacional. A diferencia de lo que se puede encontrar en la región, el gobierno contaba con un alto nivel de conocimiento sobre la naturaleza del problema, lo que en principio proporcionaba información clave para el diseño necesario para alcanzar los objetivos del transporte público. Esto implica que la política de transporte público de superficie en Santiago se desarrolla en un espacio de diseño donde coinciden la intención del gobierno y el conocimiento del problema. Sin embargo, el caso demostrará que, aunque diagnosticar el problema se constituye en una condición necesaria, no es suficiente para lograr un diseño efectivo.

Tabla 5.1. Espacio de formulación del PTUS

|  |                           | Nivel de conocimiento del gobierno y otras limitaciones   |   |
|--|---------------------------|---|---|
|  |                           | <i>Alto</i>   | <i>Bajo</i>                             |
| <b>Intención de formulación por parte del gobierno</b> | <i>Más instrumental</i>   | <b>Espacio para el diseño de políticas</b><br>El PTUS se da en un espacio de amplia información. La encuesta origen-destino le permitió al gobierno nacional prestar atención al comportamiento de la población en términos de uso del transporte. Además, se evidencia un diagnóstico de la atomización de la operación, como un factor relevante que impide una modernización del sistema, siendo este una prioridad en el marco de un paradigma de sostenibilidad. | Pobre espacio en el diseño de políticas |
|  | <i>Menos instrumental</i> | Espacio de no diseño de políticas   | Pobre espacio de no diseño de políticas |

*Fuente:* elaborado por la autora a partir de (Howlett and Mukherjee 2018)

#### 5.1.1.1. Objetivos del PTUS

El PTUS plantea un ambicioso objetivo general centrado en contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Esto implica considerar aspectos relacionados con el acceso mejorado a empleos, actividades recreativas y servicios de salud, priorizando el uso del transporte público y reduciendo las disparidades entre los grupos de población vulnerable. El PTUS formula los siguientes objetivos específicos 1) incentivar el transporte público como medio de transporte principal y 2) mejorar la calidad de los servicios y la seguridad integral del sistema (Correa Díaz 2000). Estos objetivos se relacionan con metas destinadas a mantener la actual participación del transporte público, incentivar la racionalización del uso del automóvil, influir en las tendencias de localización, reducir la longitud promedio de los viajes y reorganizar la institucionalidad, mejorando la coordinación entre actores dentro del sistema, dándole un fuerte a la participación ciudadana (Quijada 2002).

Tabla 5.2. Objetivos de la política

| Componentes de la política              | Niveles de la Política  |  |   |
|---|---|--|---|
|   | Nivel alto de abstracción   | Nivel de la política   | Objetivos Específicos   |
| <i>Fines y objetivos de la política</i> | <p><b>Resumen General</b></p> <p>Paradigma de Sostenibilidad</p>  | <p><b>Objetivos de la Política</b></p> <p>Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad</p>  | <p><b>Objetivos específicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivar al transporte público como principal medio de movilización (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>• Racionalizar las tendencias de localización residencial y no-residencial (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>• Reorganizar la institucionalidad (ef)</li> <li>• Aumentar la participación de actores no gubernamentales, en particular la ciudadanía (ef) (eq)</li> </ul>  |
| <i>Medios de política</i>               | <p><b>Preferencias de Implementación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Equidad (eq)</li> <li>• Accesibilidad (a)</li> <li>• Eficiencia (ef)</li> <li>• Integralidad (i)</li> </ul> | <p><b>Orientación del Objetivo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Minimizar necesidades de desplazamiento (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>• Minimizar incomodidad en los desplazamientos (ef) (i) (a)</li> <li>• Reducir el presupuesto destinado al transporte (ef) (eq)</li> <li>• Aumentar la seguridad en los viajes (ef)</li> <li>• Minimizar los efectos ambientales negativos del transporte (ef)</li> </ul> | <p><b>Metas de Política</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Mantener la actual participación modal (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>b) Reducir la longitud promedio de los viajes (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>c) Promover el transporte no motorizado (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>d) Lograr que los automóviles perciban el costo real de este modo (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>e) Reducir contaminantes (en conjunto con el plan de descontaminación) (a) (ef) (i) (eq)</li> <li>f) Incentivar el desarrollo armónico de la ciudad (a) (ef) (i) (eq)</li> </ul> |

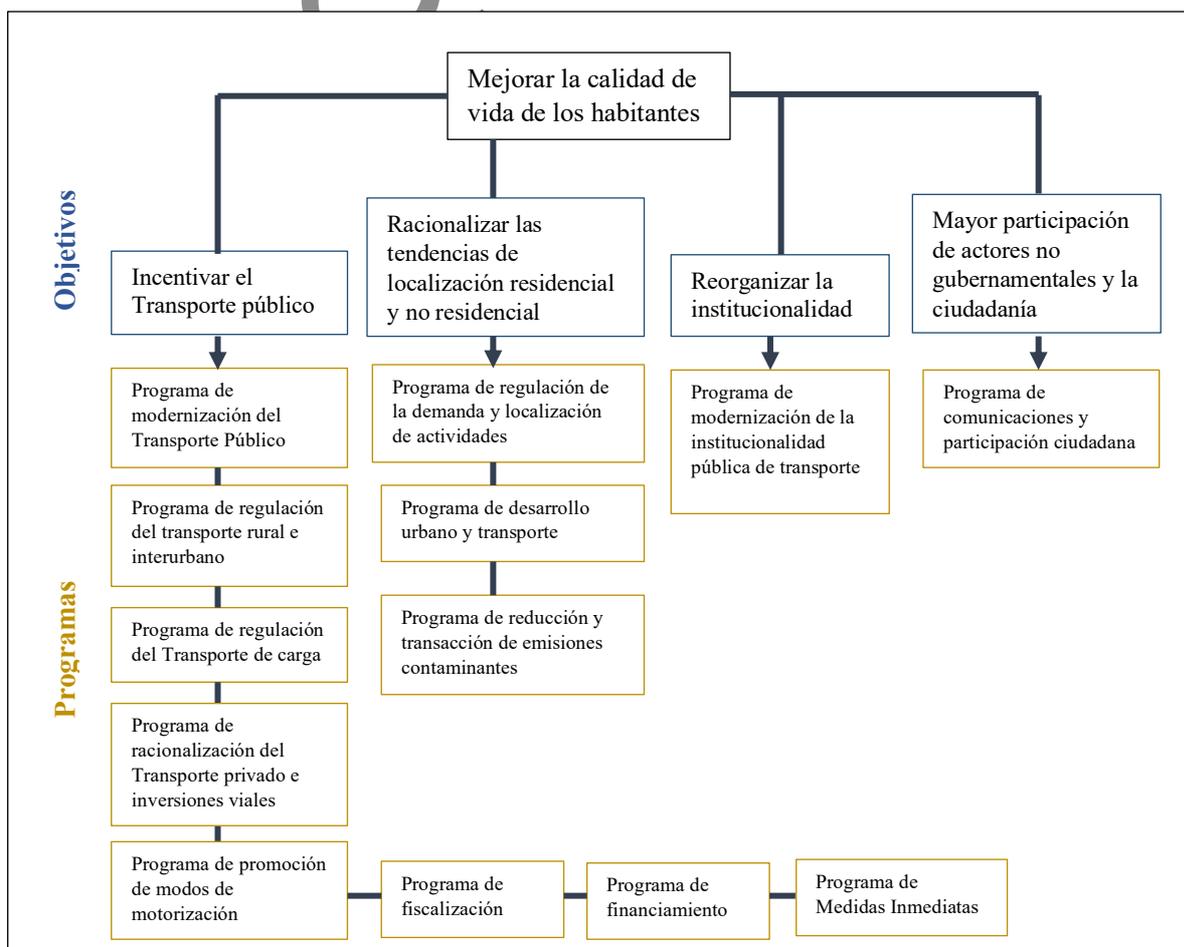
Fuente: elaborado por la autora a partir de (Quijada 2002; Correa Díaz 2000; Howlett 2011)

A pesar del componente social de los objetivos, el diseño del sistema se llevó a cabo bajo la premisa que el mercado debía garantizar su cumplimiento, al mismo tiempo que permitía fortalecer la participación del sector privado. Mientras tanto, el Estado asumió la responsabilidad de la gestión y regulación con el fin de optimizar el transporte público de la ciudad. La tabla 5.2 presenta una descripción por niveles de la política, desde la adopción del paradigma hasta los objetivos específicos. Esta identifica coherencia entre los objetivos de la política y su capacidad de coexistir de manera lógica. El PTUS incorpora el paradigma de

sostenibilidad, lo que conlleva a una transformación completa del modelo de prestación de servicios de transporte. En términos generales, este nivel de abstracción de la política abarca metas generales a nivel mundial asociadas a la equidad, accesibilidad, eficiencia e integralidad (como se mostró en el capítulo 3).

Siguiendo esta lógica, los objetivos específicos y las metas de la política configuran un medio dentro de la política que responde a los principales problemas de la movilidad en la ciudad. Mejorar la calidad de vida de la población implicaba un cambio en el comportamiento modal, desplazando el uso del vehículo y situando al transporte público como un servicio eficiente, accesible y seguro. Estos postulados se desarrollan en cada nivel de política. El Plan se estructuró en doce programas (ver gráfico 5.2) que buscaban organizar y proporcionar una dirección operativa a la política pública (Correa Díaz 2003).

Gráfico 5.0.2. Programas del PTUS



Fuente: elaborado por la autora a partir de (SECTRA 2000; Correa Díaz 2000)

La prioridad del gobierno se enfocó en el *programa de modernización del transporte público*, desde el cual se comenzó a desarrollar el modelo de operación del servicio Transantiago. Este

modelo concebía al sistema como una integración entre la red de metro, los buses, las bicicletas y la caminata, lo que abrió espacio en la toma de decisiones para la expansión de las líneas de metro, la licitación de rutas, la regulación del transporte rural e interurbano, y un cambio en el modelo de negocio de los operadores (Correa Díaz 2003).

Este programa incluyó la reestructuración de la malla de recorridos, ahora diferenciada entre las redes principales o ejes troncales de la ciudad y las rutas alimentadoras del metro que atendían demandas locales. Además, fortaleció la iniciativa que ya se venía desarrollando en cuanto a la empresarización de la operación del transporte, lo que puso fin a la fragmentación de los operadores. En paralelo a este desarrollo, se buscó la profesionalización de los conductores mediante la implementación de un sistema de capacitación y la mejora de las condiciones de trabajo. Se estableció también un sistema de pago automático que fomentaba la integración de toda la red. Este programa incluyó la primera licitación de vías para el año 2003, cuya estrategia fue trasladar “la competencia de las calles a la licitación” y otorgar “preferentemente, un rol estructurante a la red de metro” (SECTRA 2000, 4).

El eje ambiental fue un componente transversal en el PTUS, ya que planteaba la reducción de la flota y del número total de kilómetros recorridos. Además, se buscaba la incorporación de nuevas tecnologías y combustibles que garantizase menores emisiones. En su concepción general, la política también incluía el fomento de los modos de transporte no motorizados, la racionalización del uso del automóvil y una evaluación ambiental del plan, que comenzó a desarrollarse a partir de la implementación de las medidas inmediatas debido a la crisis ambiental (Comisión Asesora Presidencial 2000).

El *programa sobre el transporte privado* tuvo como objetivo internalizar a la población sobre los costos externos asociados a su uso, al mismo tiempo que propuso una integración con los sistemas de transporte público para reducir los desplazamientos en vehículos (Quijada 2002). En términos de desarrollo urbano, al igual que Curitiba, Santiago diseñó un programa que buscaba localizar establecimientos comerciales, educacionales y hogares en las cercanías de los sistemas de transporte, como una estrategia de densificación y creación de nuevos centros urbanos más allá de la comuna de Santiago. Esto se hace necesario debido a que, como se destacó en el capítulo 4, se observa una alta concentración del mercado laboral en esta comuna.

El *programa de fiscalización* estuvo relacionado con el diagnóstico que señalaba una ausencia de mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de normas y compromisos

(SECTRA 2000), involucrando a la ciudadanía en este proceso mediante el fortalecimiento de canales de denuncias sobre el sistema. Esto se relacionaba con los incentivos propuestos para fomentar la participación de organizaciones vecinales, ciudadanas, organizaciones no gubernamentales y municipalidades (Comisión Asesora Presidencial 2000). Además, se planteó la financiación a través de recursos públicos y privados, que incluía la participación de otros ministerios, gobierno regional y operadores.

Finalmente, la *institucionalidad* sería el eje estructurador del sistema. Esto se lograría mediante la creación de una entidad de gobierno con facultades para gestionar y supervisar el sistema, así como para implementar el PTUS. El esquema institucional diseñado se basó en cuatro ejes fundamentales alrededor de uno central, que era la planificación, gestión y control como el único organismo público. Esta planificación estaría en manos de la Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT), mientras que el sector privado se enfocaría en la operación de las redes troncales y áreas alimentadoras, la gestión fiduciaria, las tarjetas prepago, los equipos y la infraestructura. En términos de control, la infraestructura incluiría las estaciones intermodales de transferencia, paraderos, vías exclusivas y sistema de información al usuario, el esquema institucional establecía una colaboración entre el sector público y privado como responsables (Comisión Asesora Presidencial 2000). A partir de este programa, se crea una Gerencia del Plan encargada de poner en marcha todas las propuestas, que más tarde se convierte en el Directorio del Transporte, creado en 2001 (SECTRA 2000).

#### *Sobre las medidas inmediatas: el programa 7*

Con la entrada en vigencia del plan, se comenzó a implementar el programa de medidas inmediatas, conocido como P7, en 2001. El objetivo principal de este programa fue “reducir el aporte de las fuentes móviles a los problemas ambientales del invierno” (Correa Díaz 2000, 61). Este programa, orientado a enfrentar la crisis ambiental, incluía la definición de vías segregadas, reversibles y exclusivas (Quijada 2002). Estas medidas se basaron en un mecanismo de eficiencia del servicio, que incluyó las vías segregadas para optimizar el uso del transporte público, mientras que las vías reversibles permitían una redistribución temporal de la capacidad vial (Munizaga et al. 2001).

El proyecto de vías segregadas en la avenida B.O'Higgins incluyó una separación física de flujo vehicular en el tramo Las Rejas y Plaza Baquedano, asignando tres carriles exclusivos para el transporte público. Por otro lado, el proyecto de vías exclusivas para el transporte público se diseñó dentro del anillo Américo Vespucio, reservando siete ejes viales principales

en la ciudad exclusivamente para el uso del transporte público en horas punta. Según datos oficiales, gracias a estas medidas, se logró reducir en un 17% la concentración de PM<sub>10</sub><sup>2</sup> (Correa Díaz 2000). Más allá del éxito operativo, estas medidas inmediatas contribuyeron al objetivo de consolidar al transporte público como el eje principal de la movilidad en Santiago.

### **5.1.2. ¿Qué impulsó el PTUS?: el rol del emprendedor de política y la ventana de oportunidad**

La decisión sobre la transformación del sistema de transporte público en Santiago significaba una crisis. La propuesta estatal de regular, acabar con la atomización de los buses y la mala prestación del servicio de los privados, en conjunto con la implementación de un nuevo modelo de funcionamiento y operación, tenía de entrada un visible enfrentamiento entre los micreros y el gobierno nacional. La constante en la toma de decisiones sobre el transporte público en América Latina, es la de enfrentarse a la resistencia del sector de transportistas, su clientelismo, el exceso de subsidios por parte del Estado y las demandas del sector cargadas de amenazas de paralización del servicio, financiamiento de campañas y cooptación de los gobiernos, entre otros.

Esto implicaba una alta capacidad de negociación por parte del Estado para mejorar el sistema o la habilidad de dar por terminado un modelo y con ello el poder del sector privado en la prestación del servicio. Bajo este contexto, el gobierno nacional tenía en sus manos la decisión de no intervenir en el funcionamiento del sistema, acordar con el privado unos esquemas de mejoramiento por parte de los operadores privados o corregir las fallas de mercado mediante una fuerte intervención estatal. Entre 1991 y 1992, la decisión del gobierno comenzó con la regulación del transporte mediante la fijación de tarifas y con un polinomio de reajuste cuando correspondía alzar la tarifa. Esta primera etapa de transformación del sistema de transporte en Santiago, deja visible el rol de Germán Correa, quien impulsó luego el diseño del PTUS.

Mire presidente, yo he estudiado este sector...aquí el problema, según lo que leo de especialistas, requiere cirugía mayor. Aquí hay que tomar el bisturí y llegar hasta el hueso y, de pronto, seguir también con el hueso. Esa es la gravedad del problema, pero eso presidente va a ser una guerra y yo estoy disponible para esa guerra, [porque] me parece que vale la pena

---

<sup>2</sup> El PM<sub>10</sub> son aquellas partículas sólidas o líquidas en polvo, cenizas, hollín, metálicas, cemento o polen, dispersas en la atmósfera y cuyo diámetro varía entre 2,5 y 10 µm. Sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente en una exposición prolongada o repetitiva, pueden generar problemas en el sistema respiratorio.

desde el punto de vista del programa [que es] de alta sensibilidad ciudadana. La alternativa es que pueda tomar el bisturí y llegar sólo a las primeras capas, para hacer como que estamos haciendo algo, pero no meternos más en el lío. Entonces le voy a preguntar a usted, ¿cuál es la opción que usted cree que debo tomar? Porque la primera implica un tremendo respaldo político del gobierno... [y porque] cuando yo me enfrente con mis pares no quiero quedarme sin piso (Olavarría 2013, 367).

Efectivamente, la implementación de estos primeros lineamientos de política, permitieron la renovación de la flota, una disminución del precio del pasaje y se comenzó a implementar el modelo de licitación de vías (Correa 2007). No obstante, ya se pensaba en una redefinición institucional y normativa detrás, que apalancan los cambios hacia una concepción amplia de la movilidad urbana sostenible en Santiago. Para 1992 en la administración de Patricio Aylwin, Correa envía al parlamento el proyecto de reforma sobre tarificación vial, que enfrentó una oposición por parte de la Cámara de Diputados, lo que frenó incluso, el interés de la siguiente administración (Olavarría 2013). Para 1994, el gobierno de Frei Ruiz Tagle prioriza otras reformas de tipo social, mientras que la infraestructura estuvo asociada a la extensión del metro y autopistas (Olavarría 2013).

No obstante, para 1995 se formula el Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano del Gran Santiago (1995-2010), que consideró la construcción de vías segregadas de buses, trenes interurbanos, ampliación de las líneas de metro y ocho obras viales concesionadas. Detrás del impulso de esta infraestructura estaba el ministro de Obras Públicas, Ricardo Lagos quien en el año 2000 se convierte en presidente de la República y retoma en conjunto con Germán Correa el interés por el transporte a través de un cambio total del sistema. En este periodo se formula el PTUS, que tenía una visión más amplia de la movilidad a diferencia de lo que ya se había implementado en la década de los noventa de la mano de Correa.

La ventana de oportunidad estaba abierta desde la llegada de Lagos al gobierno y su decisión de incluir a Germán Correa en las decisiones asociadas al transporte público de Santiago. Después de presentado el PTUS, era el momento de comenzar su implementación; no obstante, ni el documento ni la institucionalidad estaban preparados para su ejecución. Esto conlleva a que en 2003 se creara el Comité de ministros para el Transporte Urbano de Santiago conformado por el ministro de transporte, el ministro de vivienda y urbanismo, el subsecretario de transportes, el intendente de Santiago, el director de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), el secretario de Sectra, el presidente del directorio de Metro y Germán Correa como coordinador general de Transportes de Santiago (Olavarría 2013, 373).

Pero ¿qué da paso al Transantiago? Este primer proceso de la toma de decisiones que produce el PTUS nunca priorizó la implementación de uno de sus programas sobre otro. Más allá de las medidas inmediatas que estaban asociadas a una crisis ambiental. Además, el documento del PTUS, aunque planteaba un buen diagnóstico del problema, dejaba de lado la operacionalización de la política. Por supuesto, la creación del Comité daba paso a una selección de instrumentos; sin embargo, dada su extensión, la toma de decisiones habría podido tomar diferentes caminos.

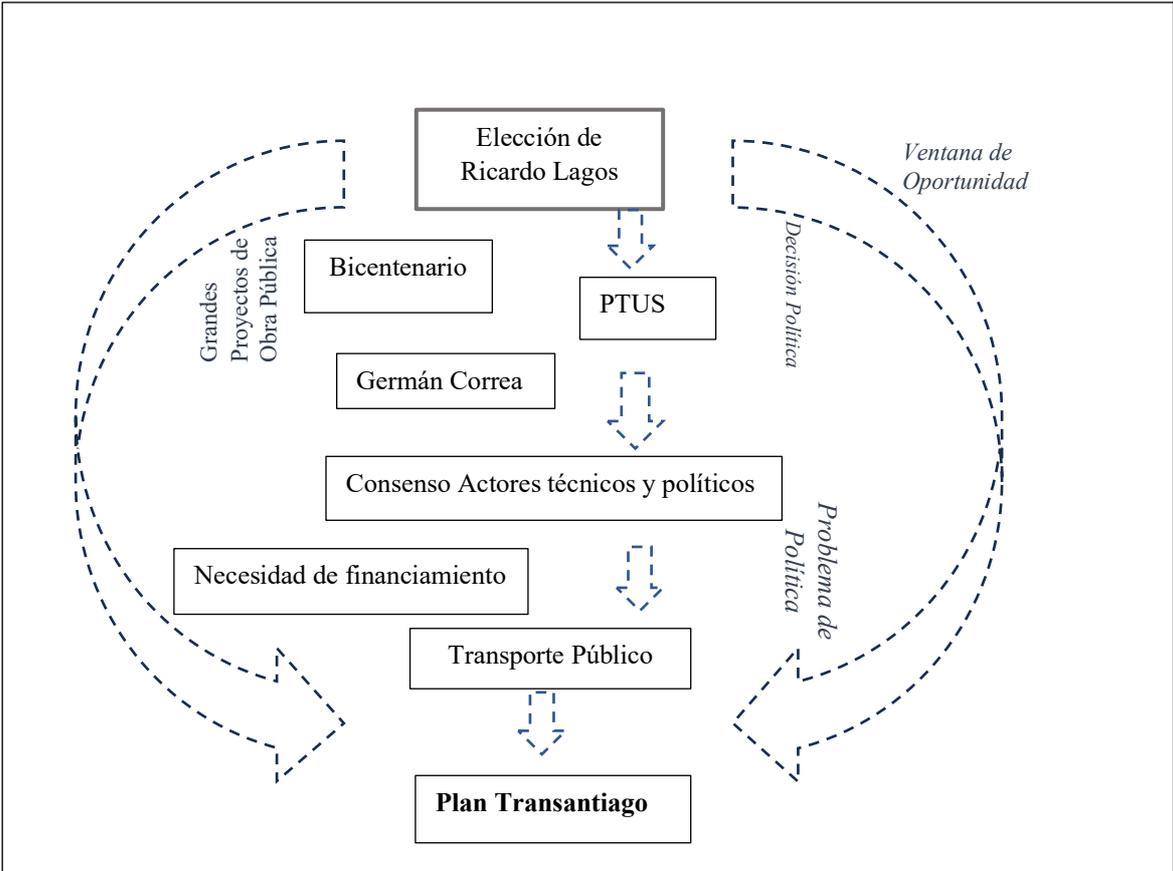
La primera hipótesis sobre la implementación del Plan Transantiago, está asociada a los problemas que aún seguía presentando el transporte en términos de calidad, seguridad y ambientales. No obstante, existe un consenso entre académicos y expertos (que se reafirmó en las entrevistas realizadas en esta investigación), en que el sistema de micros amarillos, había logrado una amplia cobertura, algo que de entrada no logró el Transantiago (Entrevista # 12, Santiago de Chile, 21 de junio de 2023). La segunda hipótesis se asocia a la presión generada por los anuncios de Lagos con las grandes obras públicas del bicentenario. Estas obras adquirirían prioridad presidencial y recursos que permitían su implementación; en tanto, para ese momento, “todas las obras anunciadas tenían el sello del bicentenario” (Entrevista # 12, Santiago de Chile, 21 de junio de 2023).

El bicentenario requería entonces, de una obra monumental. El Plan Transantiago por decisión o por necesidad, fue la respuesta que tuvo Lagos para ejecutar una obra pública emblemática y además contó con un consenso político para su implementación (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio de 2022). Este plan estuvo caracterizado por una alta racionalidad (Cortázar 2015), basada en la ingeniería, donde el rol de la Asociación de la Ingeniería de Transporte fue crucial (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio de 2022). El Transantiago llegaba a cambiar completamente el sistema de transporte a través de cinco empresas troncales integradas al metro con líneas de buses alimentadores. El Plan dividió la ciudad en diez zonas, en cada una de ellas, operarían buses alimentadores (diferenciados en su color).

La gráfica 5.3 plantea una confluencia de posibles factores que permitieron la implementación del Plan Transantiago como la obra emblemática del bicentenario. El primer punto está asociado con la ventana de oportunidad que permitió materializar esta decisión y que tiene que ver con la elección de Ricardo Lagos como presidente. Lagos venía impulsando desde el ministerio de Obras Públicas en el gobierno de Ruiz Tagle una transformación vial en Santiago y aunque a primera vista el Plan Transantiago no fue una primera opción, la visión

de un modelo financiado completamente por el privado, considerando un limitado presupuesto, constituía en una oportunidad para mostrar el desarrollo de un Gran Proyecto de Obra Pública en un país que apostaba por la modernización. Lo segundo es que, el problema del transporte ya se venía tratando desde la década de los noventa, pero mantener un modelo de operación vinculado a los micreros, a pesar de la intervención del Estado, parecía no tener un logro deseado.

Gráfico 5.0.3 Ventana de Oportunidad para la implementación del Plan Transantiago



Fuente: elaborado por la autora

Por otro lado, el rol de Ricardo Lagos como principal tomador de decisión y el de Germán Correa, permiten configurar esta ventana de oportunidad, con un problema de política ya definido por el PTUS. Si bien el papel de Correa no fue decisivo en el Transantiago, hace parte del diseño del PTUS, que se constituye como una vía normativa para el proceso de modernización del transporte público que se tradujo en el Plan Transantiago. Mientras que el rol de Lagos, estuvo centrado tanto en la decisión de implementar Transantiago como en el proceso de diseño del modelo anterior a su puesta en marcha en 2007 (Olavarría, 2013).

## 5.2. El proceso de la política: la implementación del Transantiago

*“La implementación del Transantiago fue un hecho traumático”* (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

Aprobado el PTUS, el gobierno nacional tenía el desafío de su implementación. Ello implicaba generar un diseño institucional dentro del gobierno nacional que permitiera sustentar este cambio. No obstante, las dinámicas políticas dentro del gobierno de Lagos, orientaron el PTUS hacia el programa que planteaba la creación del Plan Transantiago (Figuroa and Orellana 2007). En tanto, Transantiago se define como una decisión política (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio de 2022). Primero porque el Bicentenario buscó generar obras emblemáticas dentro del gobierno Lagos financiadas por parte del Estado. Sin embargo, la falta de presupuesto obligó a Lagos a girar la mirada hacia el Transantiago como una forma de cumplir los objetivos de infraestructura de su gobierno. Esto porque el sistema se había concebido como un transporte autosostenible tanto en términos de infraestructura, como de diseño y operación.

Segundo, porque asociado a las obras propuestas por el gobierno de Lagos, la Concertación de partidos por la democracia se jugaba las elecciones presidenciales con Michelle Bachelet y Sebastián Piñera del partido de Renovación Nacional. En primera vuelta, Bachelet obtuvo el 45,96% de los votos que obligó ir a segunda vuelta en el 2006 (BCN 2006). Este peso político por visibilizar los logros de la Concertación no sólo priorizó la ejecución del Transantiago, sino también su modo de implementación (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio de 2022). Tomada la decisión sobre el Plan Transantiago su diseño tampoco consideró la participación de actores relevantes. Este nuevo modelo que planteaba un cambio estructural sobre la prestación del transporte público en Santiago, se realizó con expertos y técnicos a nivel central con aprobación directa del presidente Lagos. En un inicio, este plan contaba con diez personas, que luego se extendió a cuarenta y quienes tenían la responsabilidad de diseñar todo el modelo, incluyendo las licitaciones (Olavarría 2013).

A esto se sumaba que el gobierno no contaba con una institucionalidad detrás para la implementación del Plan Transantiago. Este proceso estuvo en manos de un Comité de ministros para el Transporte Urbano de Santiago, sobre el cual no se tenían definidas responsabilidades claras que terminaron por generar una división interna y la salida de Germán Correa (Olavarría, 2013). Pero, además, el coordinador del Transantiago carecía de poder de decisión dentro del directorio y no se contó con los gobiernos locales en el diseño

del plan (Figuroa and Orellana 2007), lo que aumentaba los problemas alrededor de la capacidad institucional del gobierno. El nuevo modelo planteaba mejorar la calidad de la prestación del servicio, haciéndolo más atractivo y eficiente, lo que consideraba una reducción en los tiempos de viajes y de las emisiones contaminantes (Strenio 2006), buscando dar por terminada la operación de las micro amarillas.

Como en varias ciudades de América Latina, los cambios alrededor de la operación del transporte enfrentaban al sector de transportistas. En el caso de Santiago las cosas no eran diferentes; sin embargo, el plan Transantiago planteaba una reestructuración sin precedentes en términos de las licitaciones y la apertura del mercado al servicio. Esto llevó a que el 12 y 13 de agosto del 2002 los micreros decidieran bloquear las avenidas Américo Vespucio y Santa Rosa. Para ellos, el problema estaba en abrir la licitación de las vías a empresas extranjeras “un gobierno socialista, en vez de proteger a los operadores, les dice a las grandes empresas que no podíamos competir con ellos. O sea, fue una expropiación la que sufrimos” (Vargas 2012). Pero, además, declaraban una fuerte oposición al Transantiago dada su influencia política y la participación de congresistas y personas del gobierno dentro del proceso. Sin embargo, la respuesta del gobierno a las protestas fue declarar la Ley de Seguridad Interior del Estado, lo que le permitió retirar a los micreros con bulldozer, encarcelarlos y abrirles juicios por perturbación de la tranquilidad pública (Olavarría 2013).

Pero a pesar de la resistencia a la transformación del sistema, el lobby de un sector de los micreros permitió un apoyo del Estado en la creación de empresas nacionales que terminaron por competir en los procesos licitatorios. “El modelo de licitación dio entrada a empresas extranjeras en la operación del transporte. Esto políticamente generó que los transportistas que operaban las micro amarillas, no lograran competir con estos capitales. Pero varias de estas empresas transportistas estaban conectadas con parlamentarios, lo que permitió promover subsidios para que pequeñas empresas pudieran participar de la licitación” (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022). Esto dio paso a que se continuara con el proceso de implementación del Transantiago.

### **5.2.1. El diseño de Transantiago**

El conocimiento humano que se había construido durante años, se desprecia, se elimina y se implementa un nuevo sistema a partir de modelos estratégicos que dicen cuáles van a ser los servicios troncales, cuáles van a ser los servicios colectores y se implementa todo es en un día. Es decir, las personas ayer tomaban una micro y hoy día tenían que tomar otra cosa. Otra cosa

que no corresponde a ninguna lógica humana, a ninguna dinámica que tenían las personas antes. Fue un fracaso, colapsó la ciudad, los buses no daban abasto, los servicios eran muy lentos, la gente no sabía tomar los buses, fue un gran colapso (Entrevista # 6, Santiago de Chile, 17 de enero de 2023).

El diseño del sistema se planteó como un modelo autofinanciado. Esto implicaba que de las micro amarillas existentes se reduciría un gran número de buses. La lógica de eficiencia del servicio planteaba no sólo la compra de buses articulados para la operación que lograra cumplir con la demanda, sino también la existencia de vías segregadas o exclusivas para el bus, que les permitiera contar con mayor capacidad de operación y frecuencia. Además, el diseño se realizó de forma técnica en manos de expertos ingenieros de transporte, quienes basados en las encuestas origen-destino, reestructuraron el trazado de la red, eliminando las líneas establecidas por las micro amarillas que fueron diseñadas por los privados a partir de las demandas establecidas por la población, pues estas se asociaban a una baja eficiencia. Así, Transantiago parte de un concepto de troncal-alimentador. El modelo planteó cinco troncales, las cuales tendrían empresas operadoras, que en conjunto con el metro cruzaban la ciudad, además de alimentadores dentro de zonas que permitirían al usuario llegar hasta las troncales (Cortázar 2015).

Se propuso pasar de 9.000 micro amarillas a 5400 buses de Transantiago con el objetivo de reducir la inversión privada. En tanto el modelo planteaba que a medida que se tenían corredores segregados, la disminución en el número de buses no afectaría la operación, lo que implicó un aumento en los transbordos de los pasajeros. Para ello, se dividió la ciudad en diez zonas geográficas exclusivas para la operación privada. Esto permitía garantizar que no existiera competencia entre las unidades de negocio lo que evitaría la “guerra del centavo” que sucedía en el modelo anterior; pero además permitía disminuir los tiempos de viaje y las tarifas que pagaban los usuarios. Por ejemplo, aquella persona que solo requería movilizarse dentro de la zona, pagaría por ese recorrido, mientras que quienes se movilizaban por las troncales, pagarían por el transbordo y la combinación (Cortázar 2015).

El sistema entonces funcionaba de la siguiente manera: si un usuario requería ir de una zona a otra debía tomar un bus alimentador del Transantiago, para luego llegar a una estación de metro, realizar el recorrido hasta la estación de metro más cercana a su destino y tomar otro bus alimentador (Entrevista # 10, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

Este modelo requería de la integración tarifaria de los sistemas mediante tarjeta inteligente. Es así como se diseñó la tarjeta (bip!). El uso de la tarjeta proponía la existencia de validadores

dentro de los buses, que descontaba las recargas realizadas en cada viaje, lo que requería además de distintos puntos de carga. Con la entrada en funcionamiento del Transantiago, la primera tarjeta en operación fue la multivía, que ya funcionaba con el sistema metro y que fue integrada a los buses en conjunto con la tarjeta (bip!), la multivía funcionó hasta el 2011, año en que la (bip!) comenzó a funcionar como único sistema de pago. La lógica del Transantiago planteaba un funcionamiento en manos del mercado, por lo que la tarjeta (bip!) se diseñó bajo la operación de dos administradores. La administración tecnológica se cedió a Sonda, quien es el responsable de manejar el sistema de recarga automatizada, además del monitoreo por GPS de la red Transantiago. Mientras que la administración financiera es manejada por metro.

Foto 5.1. Tarjeta Multivía y Tarjeta (Bip!)



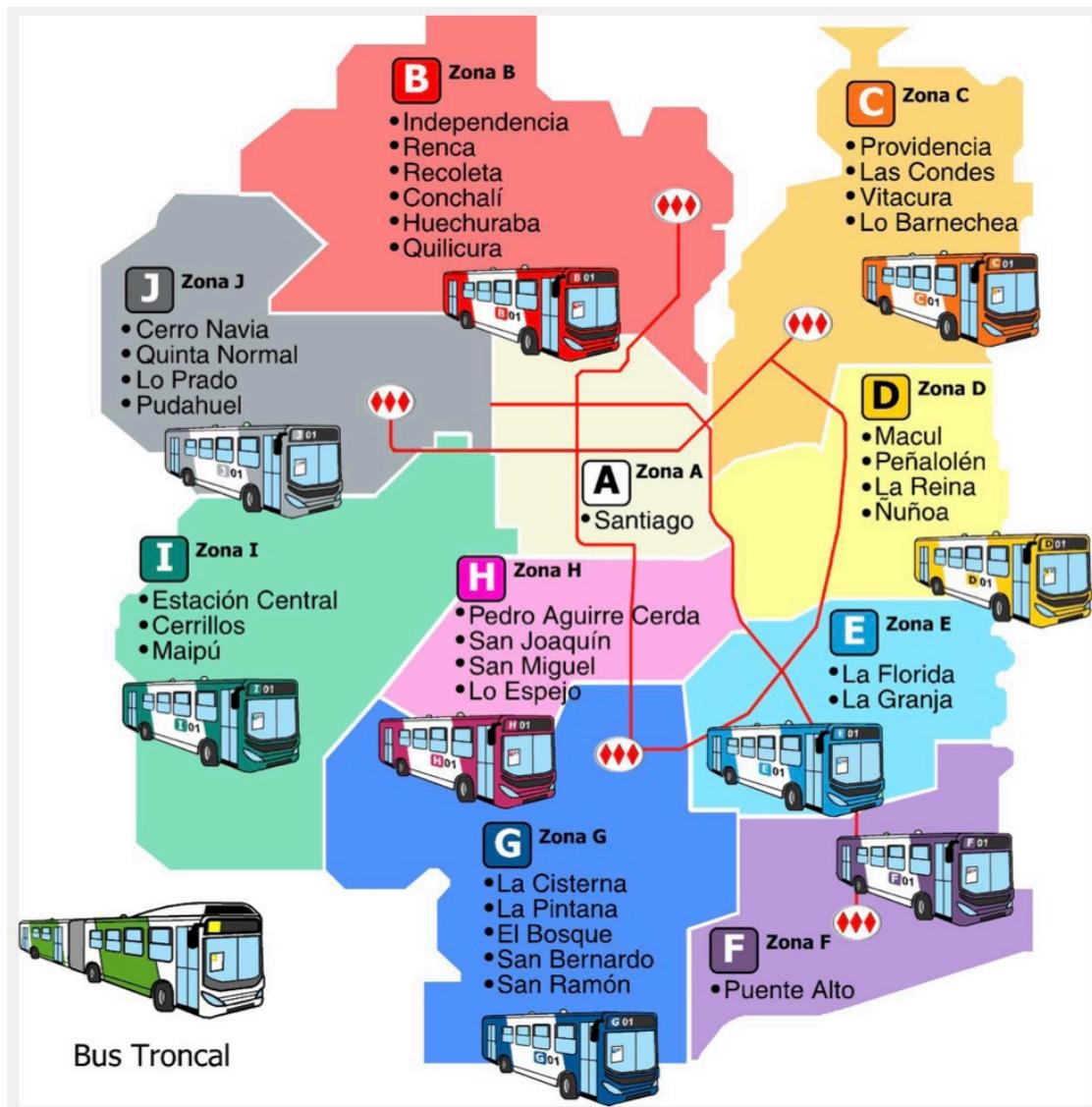
*Fuente:* actor clave

Contando con un sistema único de recaudo, se crea el administrador financiero del Transantiago, denominado AFT. Esta unidad es la responsable de administrar los recursos sobre los cuales se paga la operación de todo el sistema de transporte. Para ello, era necesario que los buses contaran con un sistema de GPS que determinaba el número en operación, su ubicación exacta, su frecuencia y regularidad (Cortázar 2015). En torno a esto, la AFT se integra por un consorcio de bancos compuesto por Banco Estado, Banco de Chile, Banco Santander, Banco de Crédito e Inversiones y Banco CMR-Falabella (V. Martínez, 2007).

Además, el sistema contaba con un modelo de participación de la ciudadanía. Primero se pone en marcha el proyecto de Transantiago Informa, que buscaba educar a los usuarios sobre el nuevo sistema. Este proceso también se adjudicó mediante licitación en 2005 al consorcio Tata-Comicro, quienes en 2006 lanzan la campaña de educación al usuario dando a conocer la nueva ruta de recorridos, transbordos y forma de pago electrónica. Para ello, se encabeza la campaña con el ex futbolista Iván Zamorano quien contaba con legitimidad para visibilizar la puesta en marcha del sistema (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio de 2022). La estrategia comunicativa estaba basada en un mapa de distribución de las zonas y las rutas (ver

mapa 5.1), en el que se establecía un color de buses, una letra por zona, la cobertura y luego los ejes troncales para conectar con el sistema de metro.

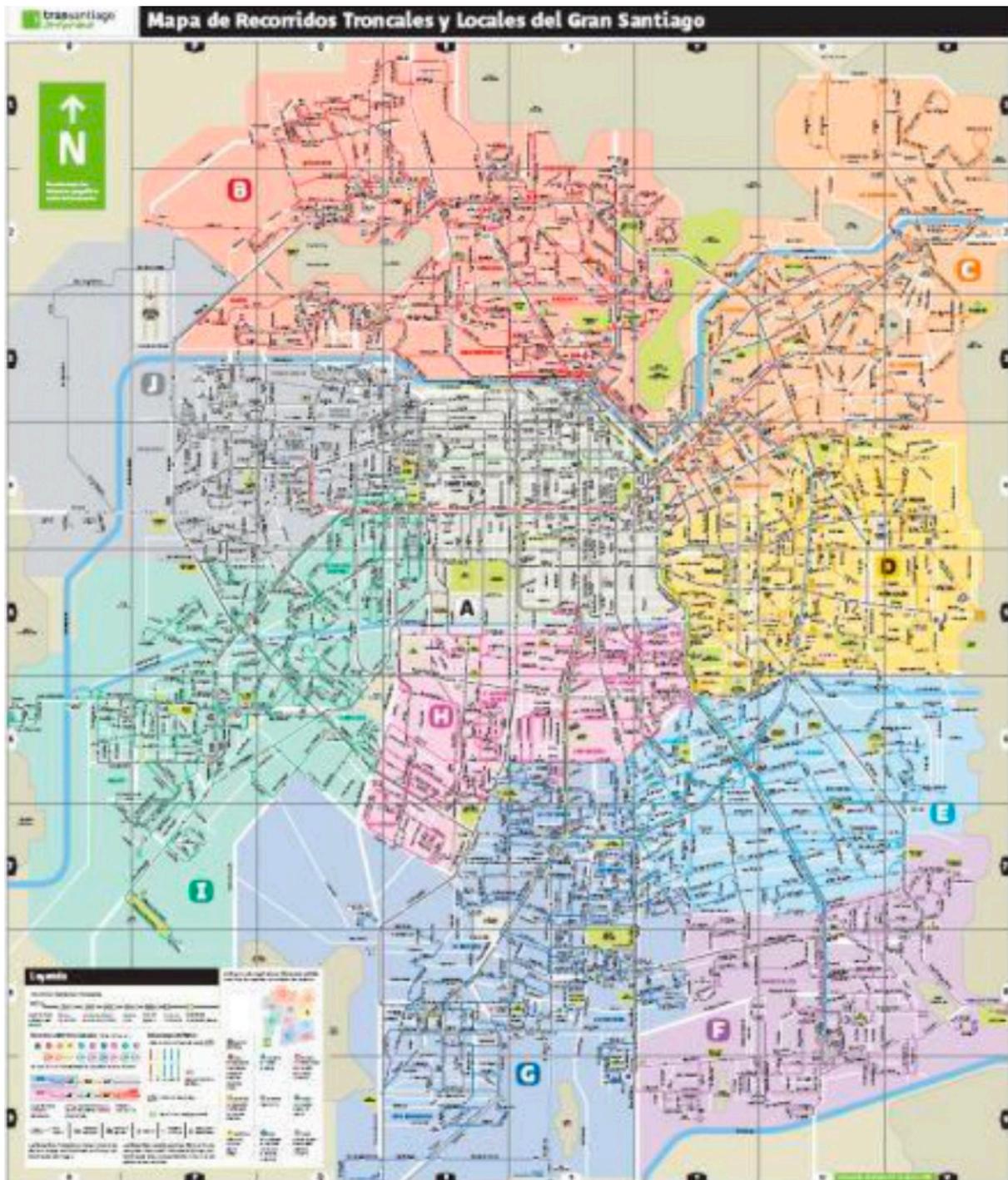
Mapa 5.1. Distribución de zonas Transantiago



Fuente: (Muñoz, Gschwender, and Schwarz 2015)

Dentro de la información al usuario, se generó una línea de atención y además se repartieron mapas con las líneas, la cobertura y los transbordos requeridos para llegar del origen al destino de los usuarios. En general, este modelo buscaba dotar a los pasajeros de los datos necesarios para la puesta en marcha del sistema en febrero del 2007. Sin embargo, el mapa de información a los usuarios resultaba no ser claro y más que proporcionar el detalle de los viajes, terminó generando problemas de comprensión en los usuarios (ver mapa 5.2.).

Mapa 5.2. Mapa de recorridos troncales y locales Transantiago 2007



Fuente: (V. Martínez 2007)

Por otro lado, se crea la Unidad de Gestión Ciudadana para la información, talleres y reuniones con los usuarios. Aunque se plantea, no es un proyecto con la visión declarada en el PTUS, puesto que la participación del ciudadano era un eje relevante en la toma de decisiones y el diseño de la movilidad en Santiago; sin embargo, el Transantiago se diseña en manos de

expertos técnicos y con la operación de la empresa privada, en donde el ciudadano fue visto como usuario (A. Rodríguez and Rodríguez 2012).

Para el proceso de licitación se crea la unidad denominada Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM), quien sería el responsable de lanzar las licitaciones de concesión de vías. Para ello, el gobierno genera 7 unidades de negocio con exclusiva administración y divide a la ciudad en áreas de servicio a partir de la definición de grandes avenidas, los términos de esta primera licitación dejaron en manos del privado toda la estructuración del sistema, tanto en vías como en operación, siendo el Estado sólo el regulador de frecuencias y rutas. En términos generales, “se pone en la licitación una unidad de negocio, usted compra los buses, levante las terminales, invierta en el terreno y además tiene que hacer la operación” (Entrevista # 9, Santiago de Chile, 13 de julio de 2022).

Dentro de cada área se generaron unidades de negocio que debían administrar los servicios por zona. Esta licitación incorporó un proceso de aprendizaje alrededor de lo ya licitado en los años noventa, permitiendo la participación de empresas extranjeras en el proceso e incorporando la definición de condiciones laborales para los conductores mediante el salario fijo, que buscaba corregir el mal funcionamiento de las micro amarillas. Sin embargo, el gobierno no contaba con suficiente experiencia en concesiones dentro del sector transporte, por lo que los contratos se fueron diseñando en función de la protección al sector privado, “bajando las barreras de entrada y quitando atribuciones de control del Estado para hacer más atractiva la oferta” (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

Las bases de la licitación establecían como finalidad “servir principalmente a la circulación de nuevos buses de transporte público y disminuir, por tanto, los tiempos de viaje de los usuarios de este modo de transporte” (MOP 2005). En tanto, los contratos plantearon la división por zonas y estimaron la demanda y la capacidad requerida. Por lo que se definió la necesidad del número de buses por zona, la frecuencia y los recorridos. Sin embargo, este diseño estaba orientado a un enfoque ingenieril que dejaba de lado el complejo abordaje de la movilidad. Primero porque el diseño no correspondía con el Plan Regulador de Santiago que definía las vías y el desarrollo de la ciudad y segundo porque no consideró la dimensión sociocultural. “El diseño del Transantiago buscaba disminuir los tiempos de viaje; sin embargo, se generaron muchos transbordos con el nuevo diseño alimentador-tronca” (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022). En términos de pago, la licitación contempló el modelo de pago por pasajero transportado (Cortázar 2015) que, aunque buscaba mejorar el

servicio en términos de frecuencias, cobertura y calidad, terminó generando un comportamiento adverso por parte del privado.

Asociado al modelo de licitación, el sistema ya evidenciaba problemas de implementación. Tanto por el diseño de las rutas, como por los incentivos al privado. En tanto, el modelo previó la constitución de un fondo de reserva con alrededor de 100 millones de dólares. Este fondo estaba alimentado por las empresas a quienes se les asignaba una zona de servicio y tenía como fin, contener un presupuesto que permitiera responder ante eventos no planificados dentro del sistema. Sin embargo, implementado el Transantiago, los problemas operativos obligaron a tomar dinero de este fondo, “bueno ese fondo se fue en un mes o no sé” (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022). En tanto, las emergencias de 2007 provocaron un déficit que alcanzó “los US \$400 millones, superando el compromiso original de los US\$ 103 millones en todo el Transantiago” (Figueroa and Moreno 2019).

La puesta en marcha del Transantiago se da en un marco de incapacidades estatales para regular y un incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte de los operadores. Ello significó problemas en las frecuencias, acompañado de una baja fiscalización por parte del gobierno que provocó un acelerado aumento de la evasión que en los primeros meses fue del 20% (Cortázar 2015). Además, el Plan Transantiago estaba diseñado para darle un rol central a metro, lo que de entrada implicaba un aumento del número de pasajeros a este sistema. Sin embargo, debido a la baja calidad del servicio y los costos, en los primeros meses de operación del Transantiago, “se produce una sobredemanda al metro que provocó incluso, el cierre de algunas estaciones” (Entrevista # 1, Santiago de Chile, 20 de julio de 2022).

En las mismas bases venía mucha información para hacer estimaciones de demanda de rentabilidad, los planes operacionales y desde esa información uno podía deducir que la tasa de ocupación del sistema el día 1 era del 95%. Entonces ya había una señal de que la flota que estábamos estimando no era suficiente y no señal intuitiva, sino con los datos porque para que el promedio sea del 95% había muchos recorridos en que la demanda era más que la capacidad, más que el 100% en otros era el 70% y llegaba al 95% del sistema. En el rol que yo tenía asesorando en este grupo lo hicimos ver a las autoridades (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

Del proceso de licitación las empresas conformadas por los antiguos micreros ganaron 9 de las 14 unidades. En conjunto, se constituye un modelo con cinco troncales y 9 unidades alimentadoras que entran en operación el 10 de febrero del 2007 (ver tabla 5.3).

Tabla 5.3. Empresas operadoras del Transantiago en 2007

| Unidades Troncales                      | Unidades Alimentadoras   |
|---|--|
| Troncal 1: Alsacia                      | <b>Alimentador 1: Red Bus Urbano</b>                                       |
| Troncal 2: SuBus Chile S. A             | <b>Alimentador 2: Servicios de Transporte de Personas de Santiago S.A.</b> |
| Troncal 3: Buses Gran Santiago S.A.     | <b>Alimentador 3: Unión del Transporte S.A.</b>                            |
| Troncal 4: Express de Santiago Uno S.A. | <b>Alimentador 4: Servicios de Transporte de Personas de Santiago S.A.</b> |
| Troncal 5: Buses Metropolitanos S.A.    | <b>Alimentador 5: Buses Gran Santiago S.A.</b>                             |
|   | <b>Alimentador 6: Comercial Nuevo Milenio S.A.</b>                         |
|   | <b>Alimentador 7: Comercial Nuevo Milenio S.A.</b>                         |
|   | <b>Alimentador 8: Buses Gran Santiago S.A.</b>                             |
|   | <b>Alimentador 9: Unión del Transporte S.A.</b>                            |

Fuente: Elaborado por la autora a partir de (V. Martínez 2007)

### 5.2.2. El 10 de febrero de 2007: el Big Bang

*El Transantiago nació muerto* (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022).

La implementación del Transantiago se realiza en el gobierno de Michelle Bachelet quien llega a la presidencia en marzo del 2006. El proceso de licitación ya estaba asignado y la entrada en operación planificada para el mes de octubre. Sin embargo, las decisiones políticas y la débil institucionalidad retrasaron su puesta en marcha hasta el 10 de febrero de 2007 (Figuroa and Orellana 2007) día en el que el sistema entra en operación como el Big Bang. Es decir, el 9 de febrero la ciudad termina con un sistema y el 10 comenzó el día con los buses del Transantiago (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio del 2022).

El sistema partió en una forma muy traumática y eso es importante tenerlo en cuenta porque los viajes son parte de los hábitos de las personas y tú no puedes cambiar de la noche a la mañana un hábito, fue la teoría del *big bang*. Las personas necesitaban internalizar con tiempo, necesitaban entrenar a la gente en que los recorridos van a ser otros, que los micros no se van a llamar igual, que, en vez de ser de un solo color, van a tener letras y colores. Esa partida fue tremenda porque faltó capacidad, pero además porque las personas estaban

terriblemente desconcertadas y yo creo que eso fue lo peor, tampoco los conductores estaban bien entrenados, entonces se perdían en los recorridos, no llegaban las instrucciones. Esta implementación también fue otra etapa de aprendizaje (Entrevista # 2, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

El sistema inicia con una operación de 6.400 buses y 222 recorridos (Cortázar 2015) a cargo del ministro de transporte Sergio Espejo. Pero desde el primer día el sistema colapsa. La descoordinación y la falta de planificación generaron diferentes problemas. Transantiago apenas implementado comenzó con un retraso en las rutas, muchos de los conductores no sabían con certeza los recorridos, el sistema de GPS no funcionaba por lo que no fue posible conocer las frecuencias de las rutas, los usuarios tampoco conocían la forma en que debían tomar los buses ni realizar los transbordos, muchos buses no paraban a recoger a las personas, incluso algunos paraderos estaban mal ubicados, “el día de la implementación del Transantiago se dieron cuenta que las vías venían de norte a sur, por ejemplo y las estaciones estaban enfrente” (Entrevista # 3, Santiago de Chile, 13 de junio del 2022). Esto produjo largas filas para tomar los buses (ver foto 5.2), muchas personas decidieron tomar otro medio de transporte o irse a pie, puesto que no había otra forma de llegar a sus trabajos (Ureta 2015),

Foto 5.2. Paraderos del Transantiago



*Fuente:* (Muñoz, Gschwender, and Scwarz 2015)

Transantiago significó un fracaso desde la concepción que se plasmó en la implementación. En términos contractuales, el diseño tenía ciertas restricciones ancladas al pago por pasajero “el equilibrio de los contratos estaba anclados al pago por pasajero y por el otro lado, tenía el pago por kilómetro ¿qué pasa? Si no tienes la demanda y tu pago por kilómetro no sostiene los costos fijos, prontamente las empresas iban a entrar a quiebra, esto fue lo que sucedió, quebraron varias empresas, entre ellas transAraucaria” (Entrevista # 9, Santiago de Chile, 13 de julio de 2022). Esto terminó por reajustar repetitivamente las tarifas pasando de 380 a 510 CLP en enero de 2012, lo que significó una subida de precios de casi el 53% en 5 años, generando un déficit de explotación del sistema, cada vez mayor, en donde el Estado pagaría a los operadores alrededor de 700 millones de dólares anuales por pérdidas (O. Figueroa 2013, 94).

Además, los contratos no incentivaban una buena prestación del servicio. Por ejemplo, las multas establecidas por incumplimiento eran insuficientes con relación a los ingresos (Figueroa 2013). Además, en torno a la operación, la falta de presupuesto por parte del Estado para crear las vías exclusivas requeridas por el sistema aumentaba la mala prestación del servicio (Strenio 2006) puesto que aumentaba la espera de las rutas y bajaba la velocidad, lo contrario a lo pensando en la propuesta inicial de Transantiago. Esto provocaba que los operadores tuvieran comportamientos perversos en la operación, por un lado, debido a la escasa regulación y fiscalización por parte del Estado y por el otro, porque los incentivos contractuales frente al diseño del sistema propiciaban un ambiente para el mal funcionamiento del servicio.

Estos empresarios se agruparon en sociedades anónimas que son las que conocemos como Subus S.A. y otras, que obviamente tenían prácticas poco profesionales, muchos de esos parques de flota comprometidos, el día de la puesta en marcha no funcionó, porque una de las estrategias del Transantiago decía que iba a ser como el Big Bang, tú te dormías esa noche con los buses amarillos y te despertabas con los buses nuevos. El Transantiago no se hizo en etapas (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022)

Otro de los problemas en la operación fue el sistema de pago. El modelo Transantiago planteó cambiar del pago con dinero que tenían las micro amarillas, a un pago sistematizado. Sin embargo, la modalidad de pago no fue eficiente. Primero porque se presentaron problemas en la operación por parte de Sonda y segundo, el único sistema con capacidad de cobro era el metro, lo que terminó generando problemas de evasión y la adopción de la gratuidad en una parte del gobierno de Bachelet. “El problema es que cuando se lanza Transantiago, el 10 de

febrero de 2007, los sistemas de pago no estaban activos, entonces la gente entraba a los buses y no tenían como pagar y por el otro lado, se hizo un dimensionamiento más chico de lo que necesitaba Santiago en términos de flota para poder abarcar la demanda que había (Entrevista # 9, Santiago de Chile, 13 de julio de 2022). Los sistemas de GPS instalados en los buses también presentaron fallas. Esto no permitió una buena prestación del servicio ni garantizó las frecuencias establecidas dentro del modelo inicial del Transantiago, lo que volcó la demanda al sistema de metro.

Los problemas del Transantiago se vieron marcados desde la equivocada decisión política de la implementación, hasta un diseño exclusivamente técnico. En los setentas, Pressman and Wildavsky (1973) habían planteado un debate sobre las brechas de implementación de una política que contaba con los recursos necesarios, aunque es posible asemejar un caso como el Transantiago, este presentaba a grandes rasgos un problema de diseño. Primero porque asoció la tecnocracia a una efectividad de la política descuidando la visión amplia de la movilidad, en la cual el individuo es visto más allá que un usuario; esto debido a la tradición de la toma de decisión en Chile, que tenía estas características. Segundo, porque la toma de decisiones fue centralizada, sin considerar las condiciones territoriales y tercero, porque no contó con los recursos financieros ni las capacidades analíticas del gobierno para garantizar su efectividad.

7 pecados capitales del Transantiago: 1) la soberbia, que decía que Transantiago era el primer sistema de transporte público a nivel mundial que iba a ser autofinanciado, cuando la experiencia decía que no hay sistema que se financie solo con la tarifa al usuario; 2) el sistema subestimó el rol de los municipios. Dentro de la legislación chilena, el Ministerio de Transporte a partir de las secretarías ministeriales desconcentradas tiene potestad sobre las avenidas, pero las calles son del municipio, entonces pasaban cosas insólitas, como que licitaban la instalación de paraderos, pero se colocaban en el sentido inverso de la calle, porque los ingenieros no tuvieron ninguna conexión con los municipios y no tomaron en consideración que a veces los municipios cambian el sentido de las calles. 3) no se creó una institucionalidad, sino que se distribuyó la competencia en distintos actores institucionales; 4) pesó más el criterio político que técnico, era necesario conciliar la necesidad de implementar en tiempo récord para que el gobierno de turno entregara una imagen que pudiera favorecer la continuidad de la línea de gobierno de la Concertación, pero se hizo con las mismas empresas que históricamente eran asociaciones de pequeños propietarios de buses que tenían prácticas que rayaban en la ilegalidad (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022).

El fracaso del Transantiago provocó una crisis política al interior del gobierno y la Concertación de partidos por la Democracia, que no permitió visibilizar otros avances en

temas sociales del primer mandato de Michelle Bachelet (Olavarría 2013). Además, que Bachelet no recibió un apoyo por parte de la clase política que la había elegido (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022). Esto provocó que el Estado debiera asumir con subsidios de entre 800 y 1.000 millones de dólares el déficit que generaba al año el mal funcionamiento del Transantiago y los altos niveles de evasión.

En torno al estilo de implementación del Transantiago, este presenta una complejidad en los objetivos de la política que se vincula a su vez, con un bajo intercambio con otros actores. La decisión de desarrollar este sistema en el marco del bicentenario se asocia a decisiones políticas que llevaron a situar al Estado en un nivel de limitaciones de recursos y en cierta medida legitimidad que requerían ganar los partidos de la Concertación, para así garantizar la continuación de Michell Bachelet como presidenta. La tabla 5.4 asocia el nivel de recursos y legitimidad bajo del Estado con una alta complejidad de los objetivos, máxime cuando estos plantearon un cambio estructural al sistema de transporte, mediante un modelo autofinanciado que permitiera alcanzar altos estándares de calidad y cobertura.

Tabla 5.4. Estilo de implementación del Transantiago

| <i>Nivel de limitaciones del Estado (recursos/legitimidad)</i> | <i>Complejidad de los objetivos de la política (intercambio y actores de la política)</i> |                                    |
|--|---|------------------------------------|
|  | <b>Alto</b>   | <b>Bajo</b>                        |
| <b>Alto</b>  | Voluntarismo institucionalizado   | Corporativismo reglamentario       |
| <b>Bajo</b>  | <b>Subvenciones dirigidas</b><br>(Orientación de las decisiones en el Transantiago)       | Previsión pública bajo supervisión |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Howlett 2005)

**5.2.2.1. El fracaso del Transantiago: Una falla mayor de política**

Las reacciones por el fracaso de la implementación del sistema no se hicieron esperar. Tan solo con el primer día de operación, el sistema ya presentaba grandes problemas en su ejecución, que venían desde el diseño del Plan. La tabla 5.5. identifica unos puntos relevantes en torno a la falla en el proceso de política, desde la puesta en agenda, hasta la evaluación.

Tabla 5.5. Fallas en el proceso de política

|  |  |
|--|--|
| <p><b>Puesta en agenda</b><br/><i>(Agenda de políticas sobrecargada e inalcanzable)</i></p>  | <p>El PTUS se formula alrededor de un acuerdo entre expertos, sobre la necesidad de realizar cambios en el transporte público de Santiago. Esto debido a los problemas que presentaba la ciudad en términos ambientales, económicos y sociales. El Bicentenario abre la oportunidad de desarrollar uno de los programas del PTUS orientado a la modernización del transporte. Esto debido a la necesidad de evidenciar grandes proyectos implementados por los gobiernos de la Concertación, buscando garantizar la línea de gobierno con Michelle Bachelet, todo en conjunto da paso al Transantiago. Bajo esta dinámica, el gobierno postula una agenda de política sobrecargada o inalcanzable a corto y mediano plazo. Con un problema adicional, y fue la concepción de autofinanciamiento del sistema.</p> |
| <p><b>Formulación</b><br/><i>(No identifica los efectos probables de las alternativas de política formuladas)</i></p>                  | <p>La formulación del Transantiago se realiza en manos de expertos, con un enfoque de ingeniería del transporte, que no consideró los aspectos sociales y culturales de los santiaguinos. Si bien el problema de política estaba bien diagnosticado, las soluciones no se plantean en términos transversales a los componentes identificados en el problema. En tanto, la formulación carecía de una identificación de los efectos probables que se generarían tras la implementación del Transantiago y más bien se optó por diseñar un modelo de transporte que a todas luces parecía innovador, autofinanciado y con garantías en la prestación del servicio, que no respondía a todas las necesidades de movilidad.</p>  |
| <p><b>Toma de decisión</b><br/><i>(poco tiempo para la toma de decisión)</i></p>   | <p>El Transantiago se decide en el periodo de gobierno de gobierno de Ricardo Lagos y se implementa en el primer año del gobierno de Michelle Bachelet. El modelo plantea un cambio estructural del transporte, que requería experiencia del gobierno en licitaciones de transporte, recursos estatales para la creación de corredores, espacio para el diseño y la negociación con actores del sector privado.</p>  |
| <p><b>Implementación</b><br/><i>(No se abordan los problemas de aplicación: falta de recursos y problemas de agente-principal)</i></p> | <p>El 10 de febrero de 2007 se implementa el Transantiago. La planificación y la coordinación fue deficiente, puesto que el modelo no había logrado tener un vínculo con el gobierno metropolitano, pero tampoco generó un fortalecimiento de las capacidades internas del gobierno nacional. Además, la implementación se enfrentó a prestadores del servicio con baja capacidad operativa en términos de relaciones contractuales. Puesto que en su mayoría las empresas estaban conformadas por los anteriores micreros, que ya tenían comportamientos perversos en la prestación del transporte público y que podían continuar con este comportamiento tras los altos incentivos.</p>  |
| <p><b>Evaluación</b><br/><i>(sin proceso de aprendizaje o retroalimentación)</i></p>   | <p>La primera calibración de instrumentos contractuales del Transantiago estuvo limitada por el diseño inicial de los mismos. Aunque con la llegada de René Cortázar al gobierno en el cargo de ministro de Transporte, se da inicio a un plan de choque para frenar el fracaso del Transantiago, este primer momento del diseño de la política no presenta un claro proceso de aprendizaje o retroalimentación de políticas en el marco de licitaciones, como, por ejemplo, las obras públicas</p>  |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Howlett 2012)

Las fallas en la política se pueden presentar en una etapa específica del proceso o en todas las etapas. El caso de Transantiago presenta una falla alrededor de cada una de las etapas, que se asocia con la puesta en agenda. En principio se plantea que la agenda estuvo sobrecargada de objetivos, desde la formulación del PTUS hasta la implementación del Transantiago. Dada la experiencia en otros países, el autofinanciamiento de los sistemas de transporte no es posible si el Estado requiere garantizar una buena prestación del mismo. Además, la eficiencia de los sistemas está asociado a las capacidades de los gobiernos por mantener el interés del privado en la operación, pero a la vez garantizando una regulación fuerte. Por su parte, la formulación presenta problemas asociados al impacto de la transformación del sistema. El Transantiago se concibe a partir de la modernización del transporte propuesta en el PTUS; sin embargo, este último consideró a la movilidad como estructural en la toma de decisiones, mientras que el Transantiago tuvo una fuerte influencia de decisiones ingenieriles, lo que implicaba que la toma de decisiones estuvo basada en datos origen-destino y no en el comportamiento y necesidades de la población.

Basados en esto, la puesta en marcha se realizó en poco tiempo. El gobierno de Lagos asumió como una experiencia positiva las licitaciones lanzadas en los noventa con las micro amarillas. No obstante, este proceso terminó en problemas de regulación por parte del Estado y evidenció las incapacidades del gobierno nacional por generar mecanismos de compensación y de control en un mismo proceso. El Transantiago parte con una experiencia basada en las licitaciones desarrolladas por el ministerio de Obras Públicas, puesto que Chile se caracteriza por tener una buena estructura y normativa detrás (ver capítulo 4). En tanto, asumió la retroalimentación de estos procesos, ahora adoptados en la concesión de un servicio como el transporte público, que requería de otras características y que implicaba mayor estructura normativa por parte del Estado.

Finalmente, en este primer proceso de la política no se identifica un proceso de aprendizaje. Primero, porque el modelo se basa en un esquema de concesión que venía mostrando errores en su implementación con las micro amarillas. Segundo, porque la primera respuesta del gobierno de Bachelet se caracteriza más por lanzar planes de choque que permitieran estabilizar el sistema. Aunque se considera una primera etapa en la calibración de instrumentos, no logra tener la categoría de aprendizaje por su inmediatez, bajo diagnóstico de la situación y aún poca estructura institucional para rediseñar el sistema, lo que convirtió al transporte en un problema complejo.

La tabla 5.6 define seis atributos de falla de la política en torno al Transantiago. Howlett (2012) establece unas categorías sobre los cuales se puede analizar la falla de una política pública. Primero porque el diseño de política no plantea una evaluación de impacto, sino que más bien, propone realizar una revisión sobre la relación de objetivos y medios para definir el resultado de la política pública. Así, a partir de la información primaria y secundaria recolectada se definen los rangos alrededor de la extensión, evitabilidad, visibilidad, intencionalidad, duración e intensidad de la política. El rango bajo se traduce en una falla mayor de la política, mientras que el rango alto se asocia a fallas menores

Tabla 5.6. Atributos de la falla de política (Transantiago)

| Atributo                  | Detalle   | Rango         |
|---------------------------|---|---------------|
| <i>Extensión (tamaño)</i> | El Plan Transantiago definió unos altos estándares para el servicio de transporte. Creando altas expectativas en los santiaguinos. Su implementación se da como el <i>big bang</i> , lo que generó un tamaño (extensión) grande del fracaso al que el gobierno no podía enfrentar de inmediato: grandes filas, ausencia de buses, recorridos sin frecuencias, buses que no paran en la estación o con exceso de pasajeros son algunos de los principales problemas que presentó el sistema el día de su puesta en marcha. Esta política visibiliza desde el primer día de operación, fallas en la planificación, coordinación y diseño del Transantiago, que van más allá de una estructura contractual o la regulación del Estado al sector privado. | <b>Grande</b> |
| <i>Evitabilidad</i>       | El grado de evitabilidad tiene que ver con la capacidad de los tomadores de decisión por evitar el fracaso. La tabla 5.5. define que Transantiago presenta fallas en todas las etapas del proceso de políticas, por lo que el grado de evitabilidad era bajo, en las condiciones en cómo se implementó el sistema. Es decir, el gobierno asumió el riesgo de implementación de un sistema que no estaba listo para su puesta en marcha, para garantizar la sostenibilidad de su línea ideológica en el siguiente periodo de gobierno.   | <b>Baja</b>   |
| <i>Visibilidad</i>        | La teoría del <i>big bang</i> en la implementación del Transantiago le dio mayor visibilidad al fracaso. Largas filas de usuarios sin transporte, personas tratándose de movilizar, otros caminando horas, personas que no podían llegar a sus trabajos, buses pasando vacíos mientras estaba la fila de personas esperando la ruta, desconocimiento de los transbordos, exceso de demanda en el metro que provocó el colapso del sistema, son algunos de los hechos que terminaron por sepultar la   | <b>Alta</b>   |

|                        |   |              |
|------------------------|---|--------------|
|                        | idea de un sistema de transporte moderno el mismo día de su inauguración.   |              |
| <i>Intencionalidad</i> | La intencionalidad está asociada a la decisión de generar una política fracasada. Este atributo resulta más difuso en el trabajo de investigación; sin embargo, alrededor del levantamiento de información se identifica que la intención del gobierno estaba asociada a generar un Gran Proyecto que visibilizara la gestión de Lagos y de La Concertación, pero, además, llevara a Santiago a postularse como una ciudad moderna. En tanto, el mal diseño del sistema provocó que la toma de decisiones fracasara.  | <b>Bajo</b>  |
| <i>Duración</i>        | La duración del fracaso del Transantiago ha sido larga. El 10 de febrero de 2007 el sistema se implementa bajo un modelo de shock para los santiaguinos. En general, los usuarios del transporte estaban acostumbrados a las micro amarillas, mientras que el Transantiago llegó a irrumpir en la cotidianidad del modo de transportarse de un alto porcentaje de población que utiliza el transporte público de superficie. Particularmente, el Transantiago a 2022 sigue siendo la política fracasada del gobierno de Lagos y sus predecesores. Aunque la calidad del servicio a mejorado, para el común de la población, de acuerdo con el trabajo de campo, el sistema de buses no logra satisfacer las expectativas de los usuarios y aún mantiene fallas en su operación. | <b>Larga</b> |
| <i>Intensidad</i>      | Dado el nivel de fracaso de la puesta en marcha del Transantiago, la intensidad del problema que generó fue alta. La intensidad se identifica a partir de la capacidad que tiene un fracaso de la política, de generar un lenguaje común de rechazo. En este caso, Transantiago se configuró como una política que produjo un estigma en la población y que está asociada con algo negativo.  | <b>Alto</b>  |

*Fuente:* elaborado por la autora a partir de (Howlett 2012)

A partir de la tabla 5.6 el resultado de la política se considera a partir de cuatro tipos de falla. Esto asociado a que ninguna política es por complejo efectiva, sino que presenta bajos niveles de fracaso. La literatura propone una falla mayor que demuestra un fracaso sistemático en cada uno de los atributos de la política, la falla focalizada se evidencia en el fracaso de un objetivo de la política; la falla difusa se define a partir de características difíciles de definir a partir de los atributos de la política y finalmente, la falla menor corresponde a aquellos fracasos fácilmente calibrables. Para efectos del caso, el Transantiago presenta una extensión y duración alta en conjunto con una intensidad y visibilidad alta, que se identifica como una falla mayor (ver tabla 5.7).

Tabla 5.7. Falla Mayor del Plan Transantiago

|  |             | <b>Magnitud (extensión y duración)</b>  |  |
|--|-------------|---|--|
|  |             | <i>Alta</i>   | <i>Baja</i>  |
| <b>Salida<br/>(intensidad y<br/>visibilidad)</b> | <i>Alta</i> | <b>Tipo I. Falla Mayor</b><br>(ej.: Fracaso de la puesta en marcha del Transantiago)  | <b>Tipo II. Falla focalizada</b><br>(ej.: falla de la política de control de disturbios en eventos deportivos) |
|  | <i>Baja</i> | <b>Tipo III. Falla difusa</b><br>Ej.: Falla de la política de lucha contra la pobreza | <b>Tipo IV. Falla menor</b><br>Ej.: Fracaso de la licitación del contrato de servicios de una política         |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Howlett 2012)

### 5.2.3. ¿Qué explica la falla mayor del Transantiago?: relación instrumentos y capacidades

El diseño del Transantiago planteó el despliegue de instrumentos principalmente orientados a los incentivos al sector privado. La falla mayor es vista como un fracaso sistemático en los atributos de la política; sin embargo, el marco de diseño plantea postula la idea de la inconsistencia entre los instrumentos de política y la incongruencia de estos con los objetivos. La tabla 5.8 identifica los principales instrumentos de política desplegados en la primera etapa de implementación del Transantiago en sus dimensiones sustantivas y procedimentales. Los instrumentos sustantivos se refieren a todos aquellos recursos desplegados directamente por el Estado, mientras que los instrumentos procedimentales son aquellas herramientas orientadas a limitar o promover la gobernanza.

Tabla 5.8. Principales instrumentos de política en el diseño del Plan Transantiago

|                    | <b>Nodalidad</b>                            | <b>Autoridad</b>   | <b>Tesoro</b>  | <b>Organización</b>   |
|--------------------|---|--|--|---|
| <b>Sustantivos</b> | Tarjeta inteligente                         | Decreto 212/92: registro nacional de servicios de transporte   | Mecanismos de compensación económica por retiro obligatorio de flota | Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones                       |
|                    | Encuestas origen-destino                    | Decreto 112/91: Características de los buses (tamaño, espacio entre asientos, ventanas, puertas)   | Proyecto GEF ( <i>Global Environmental Fund</i> )                    | Comisión Asesora Presidencial, Directorio de Transporte de Santiago |
|                    | Fomento al uso de la bicicleta              | Programa de retiro obligatorio de flota: vida útil de buses de 18 años, prohibición de importación de vehículos usados, nuevos chasis y carrocería, reducción de emisiones | Tarificación vial o tarifación por congestión                        | Coordinación General de Transporte                                  |
|                    | Campaña de Promoción al uso de la bicicleta |  | Financiamiento para compra de buses                                  | Comité Interministerial de Ciudad y Territorio                      |
|                    | <i>Travel blending</i>                      |  | Pago estimado por pasajeros  | Secretaría Interministerial de Planificación de                     |
|                    | Simulador de recorridos                     |  |  |   |

|                 |  |  |   |  |
|-----------------|--|--|---|--|
|                 | <p>Unidad de Gestión Ciudadana</p> <p>mapa de recorridos</p> <p>Transantiago Informa</p> <p>Número de atención al usuario</p>  | <p>Licitación de recorridos: Uso de vías</p> <p>Plan de Transporte Urbano para Santiago (PTUS 2000-2010)</p> <p>Programa de medidas inmediatas</p> <p>Programa de modernización del Transporte Público</p> <p>Ley de Concesiones</p> <p>Planes Reguladores de las municipalidades</p> <p>Proyecto GEF (<i>Global Environmental Fund</i>)</p> <p>Medidas Inmediatas (P7)</p> <p>Densificación de la zona central de Santiago</p> <p>Estudio de buses híbridos</p> <p>Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte Urbano del Gran Santiago 1995-2010</p> <p>Comité de ministros para el Transporte Urbano de Santiago</p> | <p>Fondo de reserva</p> <p>tarjeta Bip!</p> <p>Tarjeta Multivía</p> <p>AFT (administrador Financiero de Transantiago)</p> <p>Descuentos por mal desempeño</p> <p>ICF</p> <p>ICR</p> <p>Fondo Común</p> <p>ajustes de pago</p> | <p>Inversiones de Transporte (SECTRA)</p> <p>Comité Asesor de Transporte urbano del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT)</p> <p>Unidad Operativa de Control de Tránsito</p> <p>Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones, Vivienda y Urbanismo</p> <p>Comité de ministros para el Transporte Urbano de Santiago</p> <p>Comisión Nacional de Medio Ambiente CONAMA</p> <p>Autoridad Metropolitana de Transporte (AMT)</p> <p>Cámara de Diputados</p> <p>Secretaría Ejecutiva de Transporte Urbano</p> <p>Empresa de Metro</p> <p>Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM)</p> <p>Transantiago</p> <p>AFT: Administradora Fondos del Transantiago</p> <p>Sonda</p> <p>Comité de ministros para el Transporte Urbano de Santiago</p> |
| Procedimentales | <p>Canales de denuncias: quejas, sugerencias, denuncias ciudadanas al sistema</p> <p>mapa de recorridos</p> <p>Transantiago Informa</p> <p>Número de atención al usuario</p> | <p>Tributación por renta efectiva</p> <p>Empresas sociedades anónimas</p> <p>Licitación de vías, servicios</p>   | <p>Concesiones de vías</p> <p>Licitación de vías, servicios</p>   | <p>Empresas sociedades anónimas</p> <p>AFT (administrador Financiero de Transantiago)</p> <p>Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte</p> <p>División de Ingeniería de Transporte del Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad de Chile</p> <p>Gobierno Regional</p>   |

Fuente: elaborado por la autora

A partir de la revisión de documentos institucionales y con base en las entrevistas realizadas a actores clave, se identifican en su mayoría instrumentos sustantivos. Los instrumentos de autoridad son los más desplegados en conjunto con los de tesoro. En su mayoría los aspectos contractuales están sustentados en un marco normativo que orienta un exceso de incentivos al privado. Aunque se identifican diferentes instrumentos sustantivos de autoridad, el principal problema destacado es que, en la puesta en marcha del Transantiago no se tuvo una unidad gestora que tuviera la responsabilidad del control y la regulación del sistema; sino que más bien la Dirección de Transporte Público estuvo relegada como un ente orientado a diseñar los contratos y licitar todo tipo de operación del Transantiago, desde el servicio hasta las campañas educativas y la administración financiera, lo que requería de una fuerte capacidad del gobierno. Los instrumentos de autoridad identificados, se asocian al proceso de puesta en agenda y toma de decisiones dentro de la política pública, más que a la formulación e implementación.

Los instrumentos procedimentales por su parte, son más complejos de caracterizar dentro del marco de diseño. Sin embargo, en la primera etapa de puesta en marcha del Transantiago, se identifican pocos instrumentos de este tipo, pues en general, las decisiones sobre el nuevo sistema de transporte fueron centralizadas y definidas con los expertos en su mayoría ingenieros de transporte. Howlett (2005), define cuatro características clave de la relación entre instrumentos y medios. 1) La coherencia de los objetivos (capacidad de coexistir entre sí), 2) la consistencia entre instrumentos (capacidad de múltiples instrumentos de reforzarse), 3) la congruencia entre objetivos e instrumentos (capacidad de los múltiples objetivos e instrumentos por trabajar de manera unidireccional) y 4) los grados de libertad (flexibilidad y adaptabilidad) de los instrumentos y objetivos. La tabla 5.9 plantea una relación entre instrumentos inconsistentes con unos objetivos incoherentes en el Plan Transantiago, que orientan el fracaso de la política.

Tabla 5.9. Relación objetivos medios del Plan Transantiago

|           |             | Instrumentos        |                 |
|-----------|-------------|---------------------|-----------------|
|           |             | Consistente         | Inconsistente   |
| Objetivos | Coherente   | <b>Óptimo</b>       | <b>Ineficaz</b> |
|           | Incoherente | <b>Mal Dirigido</b> | <b>Fracaso</b>  |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  |  |  | Transantiago plantea unos instrumentos con baja capacidad para reforzarse entre sí, en conjunto con unos objetivos que no logran coexistir entre sí dada la dimensión y alcance planteado. |
|--|--|--|--|

*Fuente:* elaborado por la autora a partir de (Howlett 2018a)

Transantiago plantea unos instrumentos principalmente sustantivos; es decir, que dependen de la ejecución del gobierno nacional. No obstante, el sistema se definía como autofinanciable, dándole el mayor peso al mercado tanto en la operación de los buses, como de los servicios conexos (tecnología, sistemas GPS, recaudación, administración). Por otro lado, el modelo del nuevo sistema de transporte planteaba el desafío de generar una institucionalidad detrás que permitiera el control y la regulación al privado; sin embargo, los contratos cedieron en las barreras de control al operador y generaron altos incentivos a la participación de las empresas, para no correr el riesgo de fracasar en los procesos licitatorios. Finalmente, el sistema buscaba terminar con la atomización de la operación y con las prácticas abusivas del mercado, pero los instrumentos desplegados terminaron por aumentar el margen de error en el comportamiento perverso del mercado. Más allá de corregir las fallas de mercado ya existentes en el modelo de las micro amarillas, abrió un espacio normativo que en los años siguientes sería difícil de alterar.

El mismo diseño del sistema provoca una selección de instrumentos con bajo grado de libertad. En este caso, los contratos establecidos en la primera licitación del Transantiago planteaban errores estructurales que daban al mercado una mayor capacidad de regulación por parte del Estado, pero, además, quitaba la posibilidad de calibrarlos a partir de las necesidades del sistema. Los contratos se tornaron poco flexibles al igual que la operación, puesto que el privado estaba a cargo tanto de los corredores como de las terminales, lo que obligaba al Estado a mantenerlos dentro del sistema para no perder la capacidad operativa.

La tabla 5.10 presenta una revisión sobre las capacidades de política del gobierno nacional en el diseño del Transantiago. El marco de diseño concibe que, en un contexto de gobernanza de mercado, el Estado debe contar con capacidad analítica y política, mientras que el mercado debe contar con la capacidad operacional. En términos generales, Transantiago se diseña bajo esta lógica; sin embargo, esto requiere de altas habilidades y competencias por parte del

Estado para controlar y regular, evitando fallas en el mercado. Con la puesta en marcha del Transantiago, el gobierno nacional contaba con diez personas expertas en el diseño de un sistema que cambiaría la forma de movilidad de los santiaguinos. Por otro lado, no se había definido una autoridad única que lograra vincular la toma de decisiones del sistema de transporte.

Santiago presenta una condición particular en su diseño institucional. Primero porque la Dirección de Transporte creada dentro del Ministerio de Transporte no contaba con las capacidades individuales ni organizativas requeridas para enfrentar el cambio en el sistema. Segundo porque el sistema de transporte no estaba integrado institucionalmente. El Metro es una empresa autónoma dependiente del Ministerio de Obras Públicas para el desarrollo de nuevas líneas, pero con amplia capacidad financiera, operativa y política. Particularmente, el Ministerio de Transporte no tiene incidencia sobre la toma de decisiones del Metro; en tanto, su función está orientada al manejo del transporte de superficie, lo que disminuye la capacidad de coordinación del gobierno para concebir el sistema integrado de transporte en términos operativos y de diseño.

Por su parte, el operador requiere tener capacidades operativas dentro del sistema. Sin embargo, el diseño contractual del Transantiago abrió el espacio para el fortalecimiento del privado en la operación del servicio. Por un lado, porque el mismo diseño contractual crea un espacio para la participación de los antiguos operadores de las micro amarillas sin mecanismos que corrijan su comportamiento perverso. Por otro lado, los contratos no garantizan la calidad en la prestación del servicio, en la medida que no define mecanismos de regulación dentro del modelo de pago, control sobre las frecuencias y cumplimiento de rutas, ni estándares de evaluación de la prestación del servicio.

Tabla 5.10. Capacidades de política del gobierno nacional

| Niveles de recursos y capacidades | Habilidades y Competencias  |   |   |
|-----------------------------------|---|---|---|
|                                   | <i>Analítica</i>  | <i>Operacional</i>  | <i>Política</i>   |
| <i>Individual</i>                 | Capacidad analítica individual del gobierno nacional. Definición de responsables dentro del ministerio de transporte. La puesta en marcha del Transantiago cuenta con 10 expertos para el diseño; sin | Operadores Transantiago (conductores, sistema GPS, corredores, terminales)<br><br><b>(Baja)</b> | Capacidad política individual del gobierno nacional en torno a la negociación con actores privados y Metro, en la prestación del servicio de transporte público |

|                       |   |   |   |
|-----------------------|---|---|---|
|                       | generar una estructura para la puesta en marcha.<br><b>(Baja)</b>   |   | <b>(Baja)</b>   |
| <i>Organizacional</i> | Capacidad analítica organizacional a nivel ministerio de transporte. La DTPM no logra consolidarse como una unidad estructurante del sistema de transporte y como ente regulador del Transantiago<br><b>(Baja)</b>  | Capacidad operacional de los operadores de Transantiago (financiera, estructura operacional, flota de buses)<br><b>(Media)</b>                              | Capacidad política organizacional del gobierno nacional que no logra consolidarse dentro de una unidad fuerte a pesar de la creación de la DTPM. No hay un vínculo con la empresa Metro.<br><b>(Baja)</b> |
| <i>Sistémico</i>      | Capacidad analítica sistémica por parte del gobierno nacional, proveniente de la experiencia de licitaciones anteriores, el ministerio no logra consolidar mecanismos que permitan cumplir el objetivo de cambiar el sistema de transporte y generar un esquema de regulación al mercado<br><b>(Baja)</b> | Capacidad operacional sistémica por parte de los operadores del Transantiago (conocimiento del área, operación de BRT, transporte masivo)<br><b>(Media)</b> | Capacidad política sistémica del gobierno nacional que no permite tener una comprensión general del problema a pesar del diagnóstico del problema (frente al mercado)<br><b>(Bajo)</b>                    |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (X. Wu, Ramesh, and Howlett 2018a)

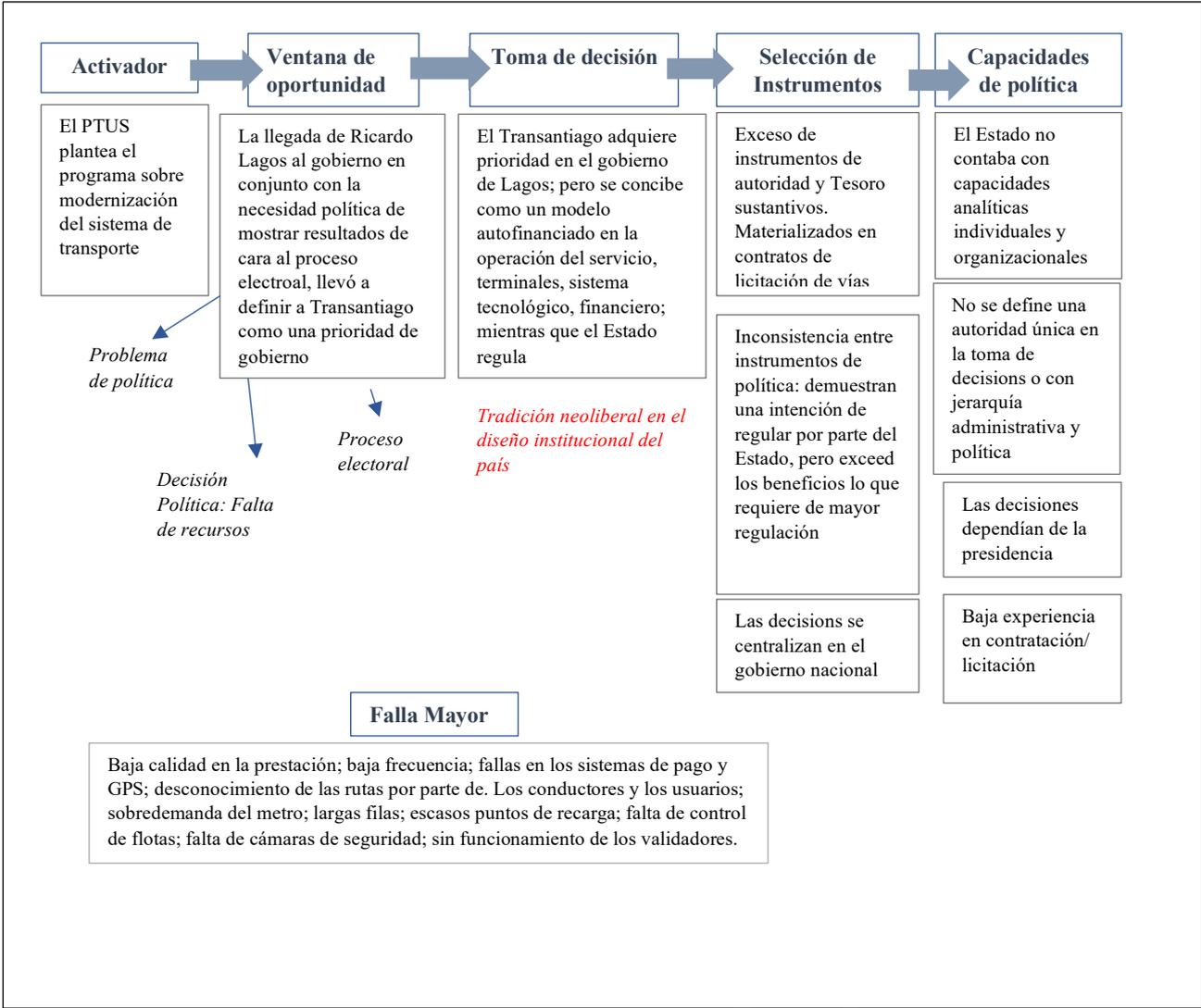
¿Qué produce la falla?, la teoría plantea que la incoherencia entre los instrumentos y las capacidades explican un resultado negativo de la política. En este caso de estudio, los problemas asociados a una inconsistencia en la selección de instrumentos y unos objetivos excesivamente ambiciosos, se conjugan con unas capacidades analíticas y políticas bajas por parte del Estado, puesto que el problema de política diagnosticado por el gobierno ya definía desde los años noventa, la necesidad de una institucionalidad fuerte en la implementación de PTUS y el programa de modernización del sistema de transporte.

La gráfica 5.4 postula la relación causal entre el activador y la falla mayor de la política. El activador se considera a partir de la formulación del PTUS y el diseño del programa sobre modernización del sistema de transporte, el cual abre una oportunidad de toma de decisiones y lo postula como relevante. Con la llegada de Ricardo Lagos y la celebración del Bicentenario, se abre una ventana de oportunidad para poner en marcha el Transantiago. Esta

ventana de oportunidad se conjuga a partir de: a) la definición de un problema de política diagnosticado por el PTUS, b) la decisión política de los partidos de la Concertación en el marco de un proceso electoral y c) la falta de presupuesto para ejecutar las obras públicas que eran bandera del gobierno Lagos. Esto lleva a tomar la decisión de poner a Transantiago como prioridad dado su diseño, puesto que, a pensar de diseñarse en un gobierno de corte social, el modelo se concibe bajo una operación privada tanto en el servicio, como en los terminales, el sistema tecnológico y financiero. Esto evidencia la influencia de la tradición estatal y económica sobre la toma de decisiones, que incide en una selección de instrumentos y una puesta en marcha más ingenieril y menos integral.

Esto conlleva a seleccionar instrumentos en exceso sustantivos, priorizando la autoridad y el tesoro sobre la organización y la información. En general, los instrumentos presentan una inconsistencia entre sí, puesto que, a pesar de la intención de regulación del Estado, se generan amplios beneficios al sector privado, mientras que no se cuenta con una autoridad única o jerárquica dentro del sistema de transporte. A esto se suma la baja experiencia del Ministerio de Transporte en procesos licitatorios y de contratación con privados, puesto que, hasta los noventa, el diseño del sistema no había sufrido intervención directa del Estado, sino más que lineamientos que buscaban mejorar el servicio sin afectar la libre competencia del mercado. Todo esto en conjunto, produce una falla mayor el 10 de febrero de 2007, vista desde una baja calidad en la prestación del servicio, bajas frecuencias, fallas en los sistemas de pago y GPS, desconocimiento de las rutas por parte de los conductores y los usuarios, sobredemanda del metro y largas filas.

Gráfico 5.0.4. Mecanismo de primer orden: El Plan Transantiago



Fuente: elaborado por la autora

**5.3. El proceso de aprendizaje de la política**

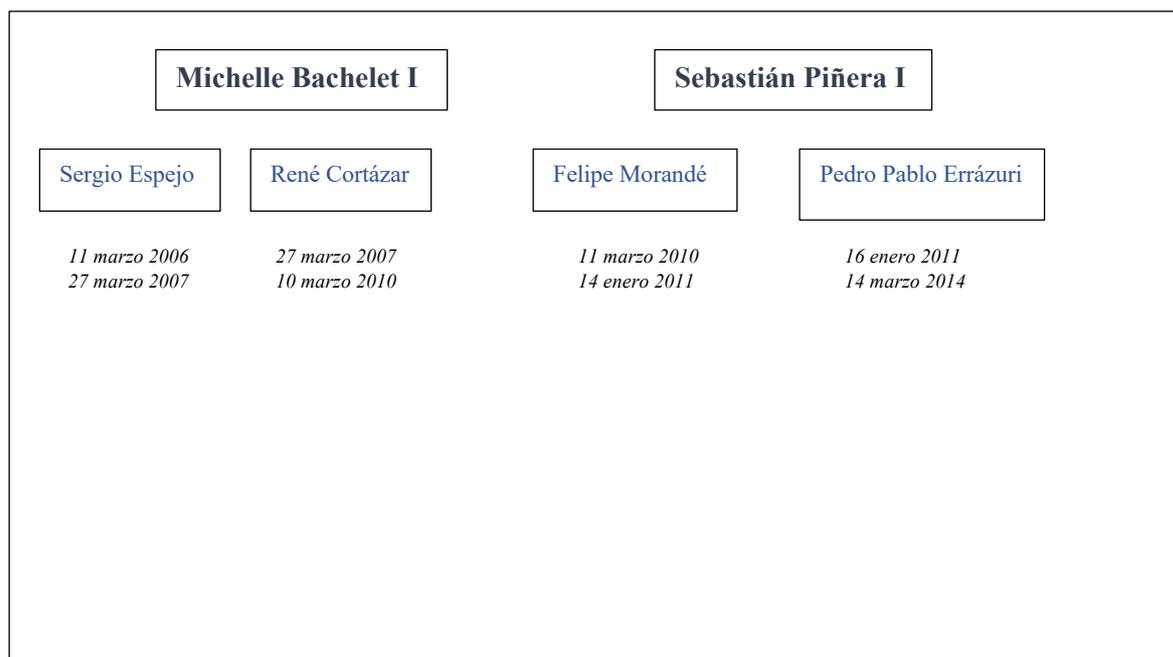
La implementación del Transantiago evidenció una falla mayor alineada a la falta de planificación, recursos e institucionalidad. El PTUS había planteado unos objetivos amplios con respecto a la movilidad en la ciudad, apuntando al cambio de paradigma que buscaba desincentivar el uso del automóvil con el mejoramiento de la calidad del transporte público. Para ello, la experiencia que se tenía en concesiones de obras públicas, fue útil para aplicarla en temas de movilidad. Sin embargo, las concesiones diseñadas por el Ministerio de Obras Públicas no contaban con lineamientos sobre incentivos para transportar personas, activos financieros para la operación de un servicio o análisis del contexto social y cultural de los usuarios de transporte.

En este sentido, Transantiago presentaba una falla estructural y funcional de diseño. Primero la integración física que se planificó con el sistema de metro, presentó problemas desde el primer día, puesto que las estaciones intermodales de transferencia no se encontraron en marcha el 10 de febrero, lo que impedía la operación de la red tronco alimentadora, con la centra de buses (diseño del Transantiago). Segundo la integración tarifaria no fue eficiente, puesto que el sistema tecnológico contratado tuvo fallas en su funcionamiento y las personas no tenían como pagar, además, el cambio sociocultural de pasar del pago con monedas al pago con tarjeta, no tuvo el suficiente acompañamiento por parte de los encargados de las campañas educativas. Tercero, la operación no funcionó de acuerdo a lo planificado, puesto que el sistema tecnológico presentó fallas, retrasó la salida de los buses, muchos conductores no tenían el conocimiento con respecto a las rutas y los usuarios no comprendieron el nuevo diseño alimentador-troncal. Esta falla mayor de política, dio paso a la activación de un aprendizaje escalado que permitió el mejoramiento paulatino de la política y que para el 2018 abre la ventana de oportunidad para la reestructuración completa del sistema de transporte público de superficie de Santiago.

### **5.3.1. La calibración de instrumentos de política: la primera etapa del aprendizaje**

El aprendizaje es un proceso. Si bien el mecanismo causal plantea una relación entre la falla mayor y la activación de un segundo orden definido como el aprendizaje, esta investigación define que, esta categoría es un proceso transversal a la calibración de instrumentos que producen una falla menor. Es por ello, que la calibración de instrumentos de la política de transporte público de superficie de Transantiago, pasa por dos etapas previas antes de su transformación a la Red Metropolitana de Movilidad (sistema actual), el cual se caracteriza como una falla menor. Este acápite plantea dos etapas previas a la ventana de oportunidad que lleva al rediseño del Transantiago. El primer momento con el Plan Cortázar en el gobierno de Michelle Bachelet, el cual se define como un plan de choque tras el fracaso del Transantiago, y el segundo momento en el primer gobierno de Sebastián Piñera, con el ministro Pedro Pablo Kuczynski (ver gráfico 5.5)

Gráfico 5.5. Ministros de Transporte Periodos I de Bachelet y Piñera



#### 5.3.1.1. El Plan Cortázar

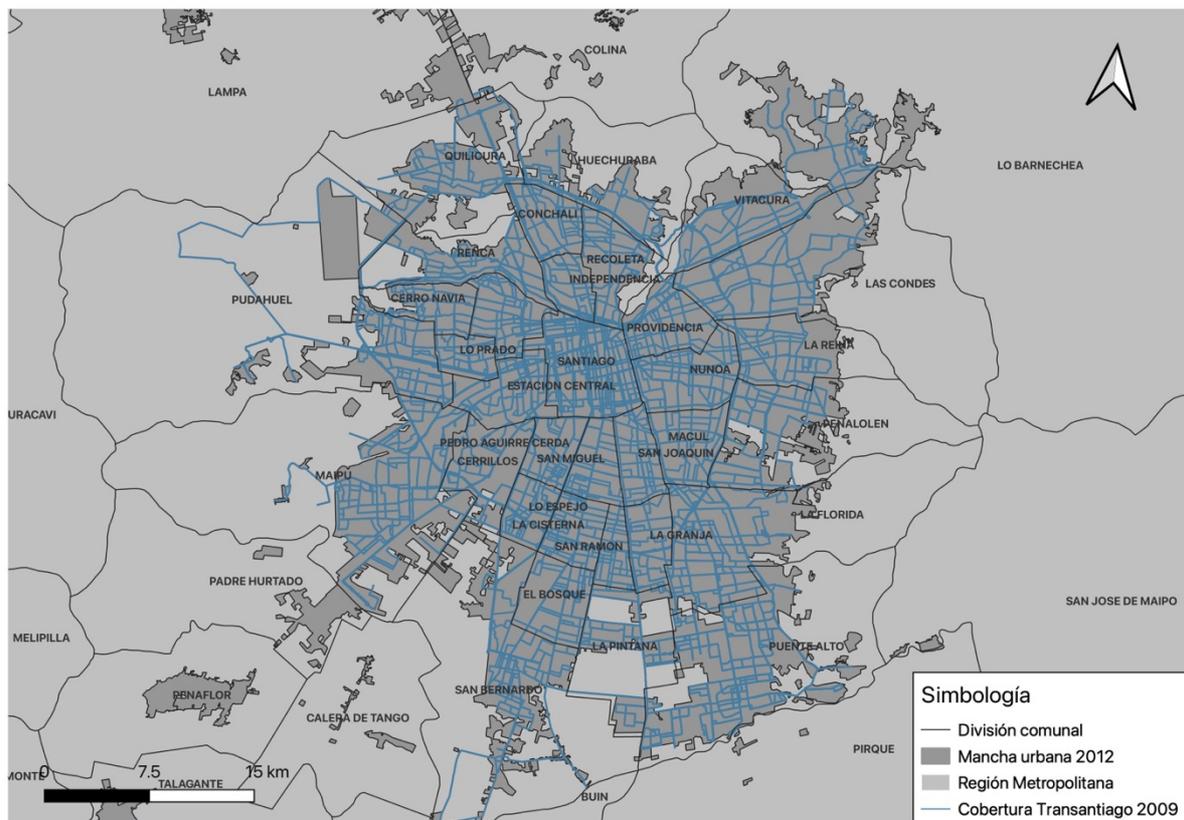
El 26 de marzo del 2007, la presidente Michell Bachelet pronuncia unas palabras en cadena nacional para referirse a la situación del Transantiago:

Chilenos y chilenas: no es común que un presidente se pare frente al a nación y diga: aquí las cosas no se han hecho bien. Pero eso es exactamente lo que yo quiero decir esta noche en el caso del Transantiago. Yo he dicho que voy a gobernar y hablar con la verdad y eso es lo que haré. No es explicable que un sistema de transporte hecho para integrar mejor a la ciudad esté siendo una fuente de dificultades y de discriminación. Y eso no lo voy a tolerar. Me hago cargo de la responsabilidad gubernamental en las deficiencias de la puesta en marcha de Transantiago, como de los problemas relacionados con su propio diseño. No lo han hecho del todo bien ni el gobierno ni los empresarios involucrados en el sistema. No lo han hecho bien quienes debieron tener todo a tiempo, los que tuvieron a cargo partes vitales del sistema que estaban comprometidas, y que luego no se cumplieron. Las palabras empeñadas no bastaron. Las dificultades se minimizaron. Y cada aspecto se chequeó varias veces, no fue suficiente. Siempre he dicho que soy presidenta de todos los chilenos. Pero permítanme decirles que en primer lugar me siento cercana y conmovida por los que sufren, por los que tienen más necesidades. Por eso me ha dolido profundamente lo que ha pasado en estos días y que ha golpeado con más fuerzas a los más pobres de nuestro país y de Santiago, porque nadie se merece estas penurias (discurso Michelle Bachelet en cadena nacional) (Ureta 2015).

Esto dio apertura a la llegada de René Cortázar al Ministerio de Transporte. Cortázar es un economista y político, que había estado anteriormente en el Ministerio de Trabajo y quien decidió asumir el desafío del Transantiago en su momento más neurálgico. Con su llegada se diseña el Plan Cortázar, el cual planteó cuatro puntos relevantes para enfrentar la crisis del sistema de transporte. 1) aumentar la flota de buses: durante su gestión, Cortázar logra aumentar 500 buses a la flota, pasando de 5.600 a 6.400 (Comisión Investigadora 2007). 2) se planteó una renegociación a los contratos en torno al pago por pasajero transportado. Esto eliminó el pago fijo, y se establecieron unas multas al operador por incumpliendo al servicio; 3) Se acelera la tecnología, para ello Cortázar comienza un proceso de negociación con la AFT y Sonda, cuyo objetivo fue mejorar los sistemas de pago y de frecuencia con la instalación de los GPS, considerados al inicio del proyecto. Finalmente, 4) promovió un aumento del control y la fiscalización por parte del gobierno local en manos de la DTPM.

En estos primeros años, el servicio se fue ajustando, mediante planes de rutas que se han ido acercando al modelo propuestas por las micro amarillas “¿ese conocimiento técnico era tal?, porque los micreros lograron trazar unas rutas eficientes, casi que, como inteligencia colectiva, habían generado un sistema altamente eficiente, desde la perspectiva neoliberal, el mercado se regula solo” (Entrevista # 6, Santiago de Chile, 17 de enero de 2023). Para 2009, Transantiago había logrado una cobertura amplia en la ciudad (ver mapa 5.3), asemejándose al modelo anterior.

Mapa 5.3. Mapa de cobertura de Transantiago de 2009



*Fuente:* Elaborado por la autora

Para el 2011, a partir de los ajustes de los contratos, se aumentó la flota de buses a 6.200, llegando en 2016 a 6.600 y en 2018 con 6.756 buses (Figueroa and Moreno 2019). El segundo gran cambio en torno a la calibración de los instrumentos contractuales, se da con la llegada de Pedro Pablo Errázuri en el gobierno I de Sebastián Piñera. En este periodo, se crearon los modelos de contratos de concesión que estuvieron vigentes hasta el 2020. Errázuri integra a los contratos modelos de equilibrio económico. Por un lado, el IPK (índice de pasajero kilómetro) que busca generar un ajuste en caso que no se llegara al valor acordado con la empresa de operación privada. Estos contratos asumían una compensación anual o bianual, de forma tal que, si en el mes a mes un operador del servicio no llegaba a su equilibrio económico, el gobierno nacional realizaba una restitución presupuestal (Entrevista # 10, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

En este periodo se comienza con el cambio del modelo alimentador troncal. El modelo inicial de Transantiago, planteó la operación de buses troncales dentro de ejes establecidos por parte del gobierno. Sin embargo, este diseño se fue ampliando alrededor del comportamiento de los usuarios. En este sentido, el cambio en la política se asocia a la visión integral de la

movilidad, que desconoció inicialmente el modelo Transantiago. En este sentido, se crea la DTPM con el objetivo de regular y controlar la operación privada por cada unidad de negocio.

El tercer gran cambio se da en el segundo gobierno de Sebastián Piñera. Gloria Hutt asume el ministerio de Transporte en 2018, manteniéndose durante todo el periodo presidencial. Con la llegada de Hutt, se abre una segunda ventana de oportunidad, que permite la mejora en el sistema de transporte, para esos años, se vencían los contratos de concesión. Aunque desde el gobierno anterior en cabeza de Paola Tapia como ministra, se habían comenzado a diseñar unos nuevos contratos, Gloria Hutt y Fernando Saka como director de la DTPM, comienzan por diseñar un proceso de licitación, mientras extendieron los contratos vigentes con los operadores. Esto implicó que, en los primeros años del segundo gobierno de Piñera, la toma de decisiones frente al transporte público fuera atípica.

El ministerio entonces, decide implementar el modelo londinense en la prestación privada del servicio. Este consistía en separar la compra de buses de la operación. Con el modelo de Transantiago estos estaban unidos. Este nuevo modelo buscaba evitar las fallas en el servicio, además de evitar problemas de operación, cuando el Estado quisiera sacar de la concesión a un operador que no cumplía con los estándares de calidad propuestos en el nuevo sistema. Es así, como se diseña el nuevo sistema denominado Red Metropolitana de Movilidad. Este modelo planteó, además, una reestructuración del tamaño de las empresas operadoras. Las fallas en el Transantiago se dirigieron en un primer momento a la capacidad de operación de las empresas. En general, gran parte de los operadores estaban conformados por anteriores micreros, que se unieron y conformaron empresas para licitar. Sin embargo, continuaban con comportamientos perversos como, por ejemplo, no sacar los buses a los recorridos (Comisión Investigadora 2007). El modelo Red entonces, postulaba la idea que las empresas grandes bajarían el riesgo de captura del Estado.

Estaba el temor que si una de esas empresas caía, los efectos que esto podría generar en el sistema, iba a ser muy importante, entonces se empezó a instalar este concepto que decía que las empresas del Transantiago eran demasiado grandes para caer, entonces el gobierno no las podía dejar caer, por lo tanto tenían mucha capacidad de negociación, por tanto si operaban mal era imposible sacarlas, entonces uno de los mecanismos que se pensó en ese momento, fue achicarla, amparado en esta idea, se pensó que tampoco se podía cambiar un mal operador si los operadores eran dueños de los activos (Entrevista #10, Santiago de Chile, 22 de julio de 2022).

Es así como para 2018, se licitan las nuevas unidades de negocio bajo el modelo que separaba la operación de la propiedad. Por un lado, se generó una licitación de suministro de flota y por el otro lado una para la operación de vías. De esta manera, el suministrador tendría el rol de la mantenimiento del bus, mientras que el operador debía asumir la mantenimiento diaria y la operación.

Por un lado, la licitación de suministros era a 10 años para buses con un *overhaul* en el año 5 o 7 diésel y 14 años para buses eléctricos con un recambio de batería incluido en el año 7 y por el otro lado, la operación de vías era una concesión de vías de 5 años para los diéseles, más una prórroga máxima hasta 10 años. Y para los eléctricos igual, pero 7 más 7 años de prórroga. Se diseñó en 2018 y se adjudicó el 5 de febrero del 2022. (Entrevista # 9, Santiago de Chile, 13 de julio de 2022).

Este modelo, plantea Hutt y Saka, asegura la operación del transporte sin arriesgar la pérdida de regulación y control por parte del Estado. El Transantiago, tenía un problema adicional. Los operadores eran dueños de las terminales. El modelo Red planteó procesos de expropiación en 17 terminales lo que permitió asumir el control sobre cierta parte de la operación. Puesto que una de las críticas al Transantiago, estaba asociada al amplio poder del sector privado en la operación del transporte público. Es así como en 2019, se lanza Red, este sistema se asocia a pilares de calidad, intermodalidad, sostenibilidad y seguridad (Entrevista # 9, Santiago de Chile, 13 de julio de 2022). Además, abrió la posibilidad de la compra de buses eléctricos.

Cuando nace Red nace también con la electromovilidad, con una nueva imagen de los buses, pero también los buses traen nuevos atributos, wifi, aire acondicionado, asientos acolchados, cámaras, puerto USB, piso bajo con accesibilidad universal (Entrevista # 9, Santiago de Chile, 13 de julio de 2022)

Pero, ¿qué propició este interés nuevamente por el transporte público?. Con la llegada de Sebastián Piñera a su segundo periodo presidencial, el interés de la agenda de gobierno se orientó a la idea del transporte del tercer milenio en algunas ciudades chilenas. Esto promovió la consolidación de un proyecto que se venía gestando, en términos de rediseño desde el segundo gobierno de Bachelet, pero que no había logrado tener el interés suficiente ni en la agenda de gobierno ni en la agenda legislativa. Para lograr el cambio, más allá de aperturarse una ventana de oportunidad que emerge entre la finalización de los contratos y la propuesta de gobierno de Piñera, el rol de Gloria Hutt fue relevante en el proceso.

Primero Hutt hacia parte del sector transportes desde diferentes ámbitos. Fue parte del proceso de licitación del Transantiago en el 2005 y luego hizo parte del gobierno de Piñera como subsecretaria de Transporte. En este sentido, cambiarle la imagen a una política como el Transantiago no fue fácil, puesto que obligó al gobierno a negociar con el legislativo, un cambio a la Ley de subsidios al Transporte que permitiera generar una nueva licitación bajo el esquema que proponía Red. Segundo, logró integrar al metro de Santiago dentro del diseño de Red. Si bien, el metro se mantiene solo como operador de la tarjeta (bip!) hace parte de la imagen de Red como sistema integrado de transporte.

#### **5.4. Falla menor: La Red Metropolitana de Movilidad**

Con el proceso de reestructuración del sistema de transporte, Gloria Hutt busca generar una coordinación interministerial en torno al transporte público. El nuevo modelo de Red, definió un mismo color de buses, que fue el rojo y que apuntaba a homogeneizar la operación con el metro, separó la operación de la propiedad, mejoró el nivel de cobertura, algo que se viene desarrollando con fuerza dentro del gobierno de Gabriel Boric en cabeza de Juan Carlos Muñoz, y se comienza a generar un proceso de sinergia con los gobiernos metropolitanos, enmarcados en la Ley 21074.

En términos tarifarios, el nuevo sistema busca operar de manera eficiente el sistema. Actualmente, se sigue con el modelo de fondo común, manejado por la AFT, mientras que metro tiene la operación de la tarjeta (bip!). El funcionamiento de este modelo consiste en que todos los días, Metro transfiere a la AFT el valor recaudado por pasajero transportado, con una pequeña modificación. Debido a que metro es quien gestiona la red de carga y gestiona el dinero, todos los días transfiere un monto correspondiente al valor de carga del transporte por la tarifa técnica menos el monto correspondiente a la operación de metro. A partir de esto, el Ministerio de Transporte se encarga de pagar a los operadores y a los servicios complementarios como sonda, terminales y estaciones de intercambio modal.

Además, se comenzó a licitar bajo el nuevo contrato de provisión del servicio que se asocia a la separación de la operación y la propiedad mediante esta modalidad:

Contrato de provisión: “tú operador vas donde una empresa que vende buses y le dices yo no te voy a comprar el bus, dámelo en leasing y ese leasing se paga por la vida útil del bus. El Ministerio se compromete a que, si yo dejo de ser operador, ese bus (que todavía le quedan años de vida) lo va a tomar otro operador y va a seguir pagando las cuotas que nosotros



¿Qué queda pendiente en términos de la falla menor? La visibilidad de los problemas que genera el sistema de transporte ha disminuido. Aunque aún se presentan conflictos alrededor de los accidentes de tránsito provocados por buses, sobre los cuales se vienen desarrollando campañas educativas. Además de los altos niveles de evasión del sistema, lo que obliga al Estado a invertir en altos subsidios para mantener la operación. No obstante, la imagen de Red ha logrado en cierta medida cambiar la percepción de la ciudadanía sobre el transporte de superficie, manteniendo una fuerte preferencia por el metro.

En un seminario que hubo hace unos años en la CEPAL, se habló del sistema de transporte chileno como uno de los mejores de América Latina, comparado con otros países, pero en nuestro imaginario, nosotros que nos creemos los ingleses de América, esto es un desastre porque a nosotros nos vendieron otra cosa, se pierde el sentido de apropiación de la política pública, desde el punto de vista de afuera, está super bien, pero la expectativa que se generó en el imaginario, les dijeron otra cosa, por ejemplo que una persona con discapacidad no iba a tener problema para subirse, pero a veces personas en silla de ruedas que se suben en un paradero y al otro la bajan porque necesitan espacio, pero la gente no le tiene cariño al Transantiago (Entrevista # 8, Santiago de Chile, 24 de junio de 2022).

## Conclusiones

No se puede invocar la inocencia del Estado frente a las fallas y culpas del operador privado, pues esto es manifestación de defectos de concepto o de control, y es responsabilidad del Estado solucionar dicha situación. Se debe entender que, generalmente, el no cumplimiento del operador privado se debe a defectos en los contratos, que crean incentivos para transgredirlos y para distorsionar el objeto principal de la actividad. Así, un contrato defectuoso es siempre responsabilidad del regulador

*Orellana y Figueroa 2007, 170*

## Validación de la hipótesis

El marco de diseño de políticas públicas resulta útil para el análisis o la toma de decisiones. Este es el propósito de la postula instrumental que deriva de los postulados seminales de Harold Lasswell. No obstante, el diseño de políticas concibe una complejidad analítica y práctica que resulta de los contextos en donde se desarrollan. Las principales investigaciones que han utilizado este marco analítico, han sido desarrolladas en países cuya toma de decisiones tiene características particulares como, por ejemplo, regímenes más o menos autoritarios, Estados de bienestar o democracias más consolidadas. Esto incide en los estilos de política que retoman el marco normativo y constitucional como una oportunidad para diseñar políticas públicas menos fallidas o en términos de esta investigación, efectivas.

Los análisis realizados en América Latina, han contado con países como México y Brasil, con una tradición sobre el análisis de políticas y el desarrollo de marcos analíticos que han permitido alimentar los debates en la región. En menor medida, Colombia, Chile y Ecuador vienen debatiendo alrededor de estos postulados; sin embargo, son varias las investigaciones que han comenzado a hablar de los instrumentos como un eje relevante del diseño de políticas desde la propuesta de Christopher Hood y más recientemente de Michael Howlett. Esta tesis parte de un enfoque deductivo de análisis sobre el cual el interés se centra en aplicar un marco analítico a un caso en particular. Esta fue la principal decisión analítica de interés que marcó el desarrollo de los capítulos 1 y 2.

Primero porque se intenta concebir la perspectiva instrumental como un marco analítico útil para el diseño de políticas. Segundo, porque existe un interés por postular este tipo de debates en la agenda latinoamericana y tercero, porque es importante comprender a grandes rasgos, los resultados de un modelo aplicado a todo el proceso de una política pública, lo que implica

concebir en conjunto la propuesta teórica y metodológica de la perspectiva instrumental, y de acuerdo con la revisión de la literatura, las investigaciones se han centrado en partes específicas del marco, lo que resulta en un reto analítico y descriptivo que mostrará las debilidades causales que explican un resultado de política, pero que alimentarán el debate que apunta a mejorar la propuesta analítica.

Bajo esta lógica la siguiente decisión metodológica fue la selección del caso de estudio. El desarrollo de un solo caso permite abordar puntos que resultan claves para enriquecer un marco analítico, así como también identifica los cuellos de botella tanto en la recolección de información como en su procesamiento. En tanto, esta tesis apunta a generar un aporte al debate instrumental de diseño a partir de los hallazgos del caso de estudio que partió por preguntarse ¿De qué manera los procesos de aprendizaje de política inciden en la mejora del resultado de la política de transporte de superficie en Santiago de Chile?

La hipótesis inicial planteó que en un contexto de gobernanza de mercado poco regulado, donde la política presenta una falla mayor, los procesos de aprendizaje tienden a revertir el resultado a medida que se logra una calibración de los instrumentos y ajustar las capacidades de regulación, lo que permite mejorar la política y reducir la falla a un nivel menor. Estas conclusiones, plantean hallazgos alrededor de la validación de la hipótesis, pero además, incluye como relevante, el contexto institucional que marca o limita la entrada de una decisión de política pública.

El Transantiago se constituyó como una política pública a partir de la presencia de cuatro categorías clave sobre los recursos del Estado en la toma de decisiones: la Nodalidad, la Autoridad, el Tesoro y la Organización (NATO). La nodalidad apunta a la construcción de puentes de información del plan Transantiago, que ha permitido su calibración en todo el proceso, mientras que la autoridad se asume en un marco normativo fuerte, en el que se decide su implementación, Finalmente el tesoro y la organización se conciben como recursos relevantes dentro de esta política puesto que por un lado, el esquema financiero marca un fuerte peso en su diseño y la organización, aunque difusa en los primeros años, se define como un elemento clave de su mejoramiento.

Es así, como el Transantiago se selecciona como el objeto de investigación de esta tesis. Primero porque efectivamente se puede observar como una política pública y segundo, porque parte de concebirse como un problema de política pública. Entre los años ochenta y noventa, Santiago de Chile atraviesa por un crecimiento sostenido de la ciudad y la expansión hacia la

periferia. Esto cargó de peso al transporte, como eje para garantizar la competitividad, la presencia de mercado laboral y fuerza de trabajo y el desarrollo urbano. Rápidamente el sector privado fue cubriendo la demanda de transporte, mientras que el Estado dejó en manos del mercado la prestación del servicio. Esto significó el primer acercamiento institucional de la política de transporte público en Santiago, puesto que su temprano diseño, depende de la experiencia desregulada que tenía la operación.

Constitucionalmente, el sistema chileno plantea restricciones a la participación del Estado en áreas de interés del mercado. En tanto, la regulación al transporte se ha constituido en un contexto limitado en la toma de decisiones, pero a la vez, marcado por el rol del legislativo en torno a las modificaciones requeridas para mejorar las capacidades de control estatal. No obstante, más allá de estos lineamientos normativos, la llegada de la democracia de la mano de La Concertación, no logró cambiar el sistema ampliamente liberalizado del mercado sobre servicios que resultan básicos. Por el contrario, el Transantiago se concibe a partir de la idea de participación mínima del Estado, que un poco, continuaba con el modelo de transporte diseñado desde los ochenta en la ciudad.

Bajo este contexto, la política de transporte público en Santiago nace de la intención del gobierno por cambiar el sistema desregulado hacia uno con mayor regulación. Este proceso de re-regulación como lo denomina Óscar Figueroa, estuvo marcado por un proceso de definición de rutas, frecuencias, tarifas, entre los años noventa y principios de los dos mil, puesto que se definieron como las principales estrategias para un problema de política que se acelera con el aumento de los buses en la ciudad. Para los ochenta, el sistema contaba con gran cantidad de autobuses que no contaban con los estándares de la prestación del servicio de transporte público, pero que además, estaba en manos de pequeños propietarios, lo que impedía incluso que el mercado per se, se regulará.

Con el retorno a la democracia, el rol de Germán Correa en el gobierno de Patricio Aylwin abrió un espacio para la reestructuración del servicio de transporte, que no significaba una participación directa del Estado, sino más bien una intervención sobre la calidad de la operación. Esto buscaba mejorar el servicio para los usuarios y disminuir problemas ambientales y económicos. Este proceso de re-regulación dio la entrada a las licitaciones dentro del área de transporte. Chile, entre los ochenta y noventa, se había destacado por la ejecución de exitosos proyectos bajo el modelo de concesión dentro del Ministerio de Obras Públicas, por lo que resultó útil, basados en la experiencia, la aplicación de estos modelos en la prestación de un servicio como el transporte.

Los noventa partieron entonces con la licitación de zonas para la prestación del servicio, los lineamientos para mejorar la calidad del servicio y los estándares de las flotas de buses; la salida de flota que no cumplía con los estándares solicitados o que ya habían cumplido su vida útil, el estándar de color amarillo en todos los buses y la definición de tarifas. Para el momento, las micro amarillas, como se denominaron, comenzaron a funcionar combinando dos espacios de conocimiento. Primero el de los micreros, quienes habían diseñado un muy buen sistema en términos de cobertura, a partir de las necesidades de los usuarios y segundo, el nuevo rol del Estado como regulador del servicio, sin interferir en las lógicas del mercado.

Bajo este primer proceso, se comienza a pensar en un modelo de ciudad que requería de un moderno sistema de transporte; además, orientado a cubrir la demanda de la población y prestar un servicio de calidad. Es así, como nace la idea de formulación del PTUS, un plan ambicioso, pero que integraba un cambio estructural sobre la movilidad en Santiago. El PTUS se estructura bajo un paradigma de sostenibilidad que antes no estaba desarrollado. En general, América Latina entra con sus políticas de transporte en esta lógica, tardíamente entre los años noventa y dos mil. La adopción de este paradigma, significó la reformulación de políticas que estaban diseñadas a partir de un enfoque ingenieril, hacia la consolidación de una visión integral del transporte, lo que implicaba la integración de modos de transporte como la bicicleta y la caminata al transporte público.

Entonces los diez programas establecidos por el PTUS, marcaban el inicio de la visión de un nuevo modelo de ciudad, con un nuevo sistema de transporte público que además se integraría con el desarrollo urbano. Ya para los 2.000 el TransMilenio se había constituido como un referente regional en la implementación de sistemas tipo BRT, por lo que Santiago se planteó el desafío de diseñar un sistema completamente innovador. Esta idea en el PTUS se concibió como el programa de modernización del transporte público. En el gobierno de Frei Tagle, se comenzaron a priorizar las obras públicas, siguiendo el modelo de concesiones, que ya había ganado legitimidad entre el mercado, y había demostrado buenos resultados de implementación. Para ese momento Ricardo Lagos a cargo del Ministerio de Obras Públicas tenía la visión y acceso a la ejecución de grandes proyectos de infraestructura.

Para el año 2.000, Lagos gana la presidencia y ya se completaron tres gobiernos de la Concertación por la Democracia. Por lo que la visión de gobierno, siguió orientada a la ejecución de obra pública ahora en el marco del Bicentenario. No obstante, Lagos llega en un contexto de crisis económica, derivada de la crisis asiática, que golpeaba el presupuesto nacional. Esto limitó la ejecución de presupuesto para el desarrollo de infraestructura. En este

punto, el Transantiago fue una puerta que permitía mostrar un proyecto estructural grande, pero que apuntaba a visibilizar la gestión del gobierno en Santiago, dado su peso político. El Transantiago había sido definido como un modelo autofinanciado. Es decir, con las características de funcionamiento del modelo anterior (micro amarillas), pero con mayor participación del Estado en términos de regulación y control, garantizando una prestación de calidad y con altos estándares, asemejados a los sistemas europeos.

Esta fue la ventana de oportunidad en la que confluyeron intereses políticos y electorales. Más que una decisión técnica, el Transantiago estuvo marcado por un apoyo directo del presidente Lagos en su intención por mostrar una obra emblemática en su gestión. Este mismo tipo de decisión (la política) llevó a implementar el sistema Transantiago bajo la teoría del *big bang*. Los expertos habían considerado que un sistema de esas características podría ser adoptado de un día para otro, aunque diversos informes técnicos de otros actores, alertaron al gobierno nacional de los impactos negativos que esto pudiera tener. La decisión del gobierno fue poner en marcha el Transantiago el 10 de febrero de 2007, siendo el mayor fracaso en términos de política pública que ha tenido el país.

El marco de diseño ha definido la falla de política a partir de su intensidad y visibilidad. El caso de Transantiago, integra ampliamente esta tipología, pues permite identificar a partir de una revisión de la literatura, documentos institucionales o noticias, cómo definir una falla mayor. El mismo día de la implementación, la política de transporte de Santiago presentó una falla tanto en la planificación como en la ejecución. Si bien, se planteaba un buen diagnóstico del problema de política, las respuestas gubernamentales dejaron de lado aspectos clave del diseño de una política de transporte, que tienen que ver como condiciones sociales, culturales e incluso políticas de la población.

Es así, como este caso visibiliza un fracaso en términos de operación del servicio, de los sistemas de información, pago y GPS, de conocimiento de los usuarios y de los mismos conductores sobre los recorridos de las rutas, de la dificultad para comprender el nuevo modelo alimentador-troncal planteado por los expertos y de la alteración en las formas de moverse en la ciudad por parte de los santiaguinos, entre otras. Transantiago termina por sacar a Sergio Espejo del Ministerio de Transporte un mes después de su puesta en marcha. El 27 de marzo del mismo año, llega al ministerio René Cortázar, un economista graduado en el Instituto Tecnológico de Massachusetts y propone el plan Cortázar.

Este plan básicamente propuso una reestructuración de los contratos. Para Cortázar, el principal problema estaba asociado al diseño contractual con los operadores, por lo que el objetivo inicial fue renegociar la modalidad de pago establecida en los contratos, acelerar la implementación de tecnología para el buen funcionamiento del sistema y aumentar el control y fiscalización por parte del Estado. Estas decisiones se conciben como la primera etapa de aprendizaje de política, que tiene que ver con la calibración de los contratos iniciales licitados en 2005.

La segunda etapa inicia con la llegada de Sebastián Piñera y el nombramiento de Pedro Pablo Kuczynski en el Ministerio de Transporte. Nuevamente, la visión de los tomadores de decisión se orientó a revisar y renegociar los contratos con los operadores. Kuczynski, planteó vincular la Ley de subsidio al transporte con la redefinición del pago a los operadores, lo que permitió definir el pago por pasajero transportado con el pago por recorrido. En este periodo se introduce en los contratos los descuentos por indicadores de desempeño por parte de los operadores, que plantean un descuento en el pago si existía incumplimiento de los estándares de calidad planteados en el contrato.

La tercera etapa de reestructuración, da pie a definir un proceso de aprendizaje de políticas. En 2018, llega al Ministerio de Transporte Gloria Hutt, en compañía de Fernando Saka como director de la DTPM. En este periodo, se produce el cambio más importante en el diseño del Transantiago. Primero cambia su nombre a Red Metropolitana de Movilidad, pero alrededor de esto, la estructura contractual se transforma. El principal cambio se asoció a la idea de asociar el problema del Transantiago con el tamaño de las empresas operadoras. Nuevamente, se abre una ventana de oportunidad, puesto que se terminan los contratos con los antiguos operadores, se propone una modificación a la Ley de subsidio y se plantea una nueva licitación ahora con cinco unidades de negocio.

El segundo cambio importante, fue la separación entre la operación y la propiedad de los buses. Este nuevo modelo, consideró como problema el rol que se le dio al operador privado en términos de capacidad de prestación del servicio. Uno de los limitantes en el cambio de contrato, estaba asociado al miedo estatal por la reducción de flota, en el caso que se requiriera sacar a un operador de los recorridos por mala prestación del servicio. La mala experiencia del transantiago, ya había generado en el comportamiento del tomador de decisión, una idea de lo que significaba parar el servicio de transporte en una ciudad con las características de Santiago de Chile.

El tercer cambio importante, fue la integración con los sistemas de metro y tren. Transantiago se asociaba con aquello que estaba mal en una toma de decisión, mientras que el metro demostraba altos índices de satisfacción por parte del usuario y además una solidez financiera en la operación. Desde las discusiones por la implementación del Transantiago, los directores de Metro habían decidido no vincular su sistema con los buses. Pero en la administración de Hutt, se logra una integración en imagen del sistema de movilidad de Santiago. Hutt aprovechó la filiación ideológica que tenía con el presidente de Metro Louis de Grange, y logró definir a la Red Metropolitana de Movilidad como un sistema que conecta física y tarifariamente los sistemas de Metro de Santiago, MetroTren Nos y las seis empresas concesionarias de buses.

Pero, ¿Qué provocó este proceso de aprendizaje?. De acuerdo con la literatura, el aprendizaje de políticas se da a partir de la adopción de experiencias de casos exitosos al contexto local. Sin embargo, este proceso se da sólo por parte de los tomadores de decisión. En tanto, se requiere de la intención de estos para que este proceso se dé en el marco del diseño de una política pública. Esto en principio fue lo que sucedió con la política de Transporte en Santiago. Desde el segundo gobierno de Bachelet, la ministra a cargo Paola Tapia y el subsecretario de Transportes de Chile, Carlos Melo comenzaron a prestar atención al rediseño de los contratos con operadores. Fracasada la puesta en marcha del Transantiago, el primer diagnóstico abordó los problemas de regulación del Estado a partir del diseño contractual. En tanto, en esta administración se comienza con un rediseño contractual de cara a la culminación de los contratos.

Posterior a ello, Gloria Hutt en el segundo mandato de Sebastián Piñera aprovecha la ventana de oportunidad que se abre con la culminación de los contratos de los anteriores prestadores y plantea un nuevo diseño contractual. Este retoma el sistema de pago por kilómetro y pasajero, disminuyó las unidades de negocio, ampliaba el tamaño de las empresas y desvincular la operación de la propiedad. El proceso licitatorio se viene implementando en el gobierno de Gabriel Boric bajo el mandato de Juan Carlos Muñoz en el Ministerio de Transporte de la mano de Paola Tapia como directora del DTPM y cuyos roles han sido los de incorporar nuevas estrategias para maximizar la cobertura del sistema en la periferia de Santiago.

Ver el proceso de la política, permite evidenciar cómo un resultado que presentó un nivel de falla mayor; es decir, alta visibilidad y duración, puede pasar a tener un bajo nivel de falla. Este es el primer hallazgo de la investigación. En principio porque se asumió el caso de la política de transporte público de Santiago como efectivo, o en términos analíticos como una

falla menor. Esto permitió ampliar el diseño metodológico y abordarlo a partir de dos órdenes. El primer orden explica el despliegue de instrumentos que presenta incoherencias con los objetivos, mientras que el segundo aborda el cómo un proceso de aprendizaje permite la calibración de los instrumentos para lograr una falla menor.

Ahora, ¿qué explica entonces que se dé un proceso de aprendizaje?. El segundo hallazgo de la investigación se orienta al contexto institucional en el que se enmarca la política de transporte público en Santiago de Chile. El país se caracteriza por tener un modelo altamente centralizado en donde el Estado tiene alta institucionalización y legitimidad. Esto a su vez, incide en el diseño de las políticas y en los tomadores de decisión. En este sentido, se asume que el caso chileno plantea un estilo de política particular que permite activar un proceso de aprendizaje en los casos en que se presenta un nivel mayor de falla de política. En general, el estudio de caso valida la hipótesis planteada y agrega que en el contexto latinoamericano, países como Chile, son propicios a generar un proceso de aprendizaje en la medida que cuentan con un contexto institucional sólido.

## **Glosario**

PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

PRMS: Plan Regulador Metropolitano de Santiago

GPU: Grandes Proyectos Urbanos

AMS: Área Metropolitana de Santiago

ZUDC: Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado

PRIS: Plan Regulador Intercomunal de Santiago

AUDP: Áreas Urbanizables de Desarrollo Prioritario

PDUC: Proyectos Urbanos de Desarrollo Condicionado

Encuesta CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional

RMS: Región Metropolitana de Santiago

MOP: Ministerio de Obras Públicas

PTUS: Plan de Transporte Urbano de Santiago

RTI: Red de Transporte Independiente

RTVC: Red de Transporte Vial Complementario

CORFO: Corporación de Fomento de la Producción

TRANSANTIAGO: Plan de Renovación Integral de Transporte Público

ESTRUS: Estudio Estratégico del Sector Transporte Urbano de Santiago

BRT: Bus Rapid Transit

IPPUC: Instituto de Proyecto y de Planeamiento Urbano de Curitiba

DOT: Desarrollo Urbano Orientado al Transporte

ACF: Advocacy Coalition Framework

IAD: Institutional Analysis and Development Framework

DTS: Directorio de Transporte de Santiago

SECTRA: Secretaría Interministerial de Planificación de Inversiones de Transporte

## Referencias

- Acerete Gil, José Basilio. 2004. *Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos. Asociaciones Público-Privadas*. 2nd ed. Vol. 2. Instituto de Estudios Fiscales.
- Agosta, Roberto, Juan Pablo Martínez, Jorge Kohon, José Enrique Pérez, Frederic Blas, Gabriel Giacobone, Sergi Saurí, and Irene de Cubas. 2020. “Análisis de Inversiones En El Sector Transporte Terrestre Interurbano Latinoamericano a 2040.” Bogotá .
- Agosta, Roberto, Juan Pablo Martínez, Jorge Kohon, José Enrique Pérez, Frederic Blas, Sergi Saurí, and Irene de Cubas. 2020. “CHILE.” Santiago de Chile .
- Agostini, Claudio A, and Gastón Palmucci. 2008. “Capitalización Heterogénea de Un Bien Semipúblico: El Metro de Santiago.” *Cuadernos de Economía* 45 (May): 105–28.
- Aguilar Villanueva, Luis. 2006. *Gobernanza y Gestión Pública*. Primera edición. Vol. 1. México D.F.: Fondo de Cultura Económica .
- . 2009. “El Estudio de Las Políticas Públicas.” In , Primera Ed, 281. Miguel Angel Porrua.
- . 2010. *Gobernanza: El Nuevo Proceso de Gobernar*. Primera Ed. México D.F.: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- . 2014. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Edited by Luis Aguilar Villanueva. Primera Ed. México D.F.: Miguel Angel Porrua.
- Akitoby, Bernardin, Richard Hemming, and Gerd Schwartz. 2007. “Inversión Pública y Asociaciones Público Privadas.” Washington, D.C.
- Alam, M Absar, and Faisal Ahmed. 2013. “Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific URBAN TRANSPORT SYSTEMS AND CONGESTION: A CASE STUDY OF INDIAN CITIES.” *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific* 82: 33–43. <http://www.adb.org/sectors/transport/key-priorities/urban-transport>.
- Albertos, Juan Miguel. 2007. “Transporte, Movilidad y Sostenibilidad.” *Cuadernos de Geografía* 1 (6): 81–87.
- Alcalá, Andrés, and Diego Hernández. 2016. “Encuesta de Movilidad, Oportunidades, Dilemas Técnicos, Institucionales y de Política Pública. El Caso de La Encuesta de Movilidad Del Área Metropolitana de Montevideo.” Montevideo .
- Alcántara Vasconcellos, Eduardo. 2020. “Equidad y Sostenibilidad En La Movilidad Urbana de América Latina.” In *Desafíos Del Desarrollo Urbano Sostenible En El Transporte y La Movilidad* , edited by Oscar Figueroa, Luis Miguel Valenzuela-Montes, and Anísio Brasileiro, Primera, 1:37–54. Zinacantepec : El Colegio Mexiquense A.C.
- Alemán, Eduardo, and Patricio Navia. 2009. “Institutions and the Legislative Success of ‘Strong’ Presidents: An Analysis of Government Bills in Chile.” *Journal of Legislative Studies* 15 (4): 401–19. <https://doi.org/10.1080/13572330903302471>.
- Alemán, Eduardo, and Sebastián Saiegh. 2007. “Legislative Preferences, Political Parties and Coalition Unity in Chile.” *Comparative Politics* 39 (3): 253–72.
- Allen, Heather, Galo Cárdenas, Leda Paula Pereyra, and Lake Sagaris. 2019. “Ella Se Mueve Segura. Un Estudio Sobre La Seguridad Personal de Las Mujeres y El Transporte Público En Tres Ciudades de América Latina.” *Caracas: CAF y FIA Foundation*, February, 220. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1405>.

- Althaus, Catherine. 2009. "Calculating Political Risk." *Calculating Political Risk* 87 (4): 1–304.  
<https://doi.org/10.4324/9781315870595>.
- Alvarado, Matías, and Guillermo Elgueta. 2021. "La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979. La Discusión al Interior de La Junta Militar de Gobierno y La Problemática Urbana (Chile 1973-1979)." *Revista Divergencia* 10 (16): 10–30.
- Ascher, William. 1992. "La Evolución de Las Ciencias de Políticas: Comprender El Surgimiento y Evitar La Caída." In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, edited by Luis Aguilar Villanueva, Primera Ed, 181–95. México D.F.: Miguel Angel Porrúa.
- Avellaneda, Patricia. 2017. "Los Proyectos de Infraestructura y Su Relación Con El Ordenamiento Territorial ." In *Ordenar Los Territorios: Perspectivas y Criticas Desde América Latina* , edited by Alicia Beuf and Patricia Avellaneda, Primera, 1:183–96. Bogotá : Universidad de los Andes .
- Avellaneda, Pau, and Alejandra Lazo. 2011. "Aproximación a La Movilidad Cotidiana En La Periferia Pobre de Dos Ciudades Latinoamericanas. Los Casos de Lima y Santiago de Chile." *Revista Transporte y Territorio* 4: 47–58.
- Avila, Raúl. 2017. "Impacts of Interchange Centers on Urban Mobility." *Proyección* 21 XI: 106–17.
- Bäckstrand, Karin. 2010. "From Rethoric to Practice: The Legitimacy of Global Public-Private Partnerships for Sustainable Development." In *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance* , edited by Magdalena Bexell and Ulkiera Mörth, 1st ed., 1:145–66. New York: Palgrave.
- Balarezo, Susana. 2011. "La Formulación de Las Políticas Públicas de Accesibilidad al Transporte Para Personas Con Discapacidad En El Distrito Metropolitano de Quito." Maestría , Quito, Ecuador: FLACSO . <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7646>.
- Bali, Azad Singh. 2016. "Health System Design and Governance in India And." University of Singapore.
- Bali, Azad Singh, Giliberto Capano, and M. Ramesh. 2019. "Anticipating and Designing for Policy Effectiveness." *Policy and Society* 38 (1): 1–13.  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1579502>.
- Bali, Azad Singh, and M. Ramesh. 2018. "Policy Capacity: A Design Perspective." In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee, First, 331–44. New York: Routledge.
- Banco Mundial. 2002. "Ciudades En Movimiento. Revisión de La Estrategia de Transporte Urbano Del Banco Mundial." Estados Unidos.
- Banister, David. 2008. "The Sustainable Mobility Paradigm." *Transport Policy* 15 (2): 73–80.  
<https://doi.org/10.1016/J.TRANPOL.2007.10.005>.
- Banister, and Hall. 1981. "Transport and Public Policy Planning / Edited by David Banister and Peter Hall." Edited by David Banister and Peter Hall.  
[https://books.google.com/books/about/Transport\\_and\\_Public\\_Policy\\_Planning.html?hl=es&id=rkiAAAAMAAJ](https://books.google.com/books/about/Transport_and_Public_Policy_Planning.html?hl=es&id=rkiAAAAMAAJ).
- Bardón, Álvaro, Camilo Carrasco, and Álvaro Vial. 1985. *Una Década de Cambios Económicos. La Experiencia Chilena 1973-1983*. 1st ed. Vol. 1. Santiago de Chile : Editorial Andrés Bello.

- BBC. 2021. “Elecciones Chile 2021: Boric Logra Un Contundente Triunfo Sobre Kast y Es El Presidente Electo Del País - BBC News Mundo.” *BBC NEWS Mundo*, December 19, 2021. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-59722345>.
- BCN. 2006. “Elecciones Presidenciales de 2005-2006.” *Historia Política* . November 2006.
- BCN, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. 2022. “Historia Política .” Congreso Nacional de Chile . 2022.
- Bennett, Colin J, and Michael Howlett. 1992. “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change.” *Policy Sciences* 1 (25): 275–94.
- Bennett, Robert. 1994. “Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries.” [UNU/]UNUP/834. New York.
- Berrone, Pascual, Xavier Fageda, Carmina Llumá, Joan Ricart, Miquel Rodríguez, Jordi Salvador, and Francesc Trillas. 2018. “Asociación Público Privada En América Latina. Guía Para Gobiernos Regionales y Locales.”
- Bitran, Eduardo, and Marcelo Villena. 2010. “El Nuevo Desafío de Las Concesiones de Obras Públicas En Chile. Hacia Una Mayor Eficiencia y Desarrollo Institucional.” *Estudios Públicos* 1 (1): 175–218.
- Blanco, Jorge. 2016. “Urbanización y Movilidad: Contradicciones Bajo El Modelo Automóvil-Intensivo.” *Revista Transporte y Territorio* 15: 96–113. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333047931007>.
- Bobrow, Davis B., and John S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design. Visual Communication Quarterly*. Vol. 14. University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.1080/15551390701361640>.
- Bonilla, Claudio A., Harold Contreras, and Jean P. Sepúlveda. 2014. “Financial Markets and Politics: The Piñera Effect on the Chilean Capital Market.” *Emerging Markets Finance and Trade* 50: 121–33. <https://doi.org/10.2753/REE1540-496X5001S108>.
- Boschmann, E. Eric, and Mei Po Kwan. 2008. “Toward Socially Sustainable Urban Transportation: Progress and Potentials.” *International Journal of Sustainable Transportation* 2 (3): 138–57. <https://doi.org/10.1080/15568310701517265>.
- Bovens, M. A. P., and Paul 't Hart. 1996. *Understanding Policy Fiascoes*. Edited by Mark Boven and Paul Thart. Fourth Printing. Vol. 1. New Brunswick (USA) and London (UK): Transaction Publishers . <https://www.routledge.com/Understanding-Policy-Fiascoes/Hart/p/book/9780765804518>.
- Broadbent, Jane, and Richard Laughlin. 2003. “Public Private Partnerships: An Introduction.” *Accounting, Auditing & Accountability Journal* 16 (3): 332–41. <https://doi.org/10.1108/09513570310482282>.
- Brugué, Quim, Ramón Canal, and Palmira Paya. 2015. “¿Inteligencia Administrativa Para Abordar ‘Problemas Malditos’? El Caso de Las Comisiones Interdepartamentales.” *Gestión y Política Pública* XXIV (1): 85–130.
- CAF. 2011. *Desarrollo Urbano y Movilidad En América Latina. Banco de Desarrollo de America Latina CAF*.
- . 2017. “Crecimiento Urbano y Acceso a Oportunidades: Un Desafío Para América Latina.” Bogotá, Colombia .

- . 2019. “La Electromovilidad En El Transporte Público de América Latina.” Vol. 1. Buenos Aires.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. 2019. *La Electromovilidad En El Transporte Público de América Latina*.
- Calthorpe Peter. 1993. *The next American Metropolis: Ecology, Community and the American Dream*. First Edit. New York: Princeton University Press.
- Cámara de Diputadas y Diputados. 2010. “Comisiones Especiales Investigadoras (CEI).” Comisiones Investigadoras Finalizadas. Periodo Legislativo 2006-2010. 2010.
- Canales, Manuel Alejandro, and Margarita Leonor Méndez. 2011. “Políticas de Suelo Urbano. El Caso Del Límite Urbano En El Área Metropolitana De Santiago.” Tesis de Maestría , Santiago de Chile : FLACSO CHILE-Universidad de Concepción .
- Canales, Ronaldo, and Gabriel Pérez. 2019. “Tecnología y Recambio Energético En El Transporte Automotor de America Latina y El Caribe.” Santiago de Chile.  
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/44439-tecnologia-recambio-energetico-transporte-automotor-america-latina-caribe>.
- Capano, Giliberto. 2020. “Studying Public Policy: A Mechanistic Perspective.” In *A Modern Guide to Public Policy*, edited by Giliberto Capano and Michael Howlett, 112–31. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4337/9781789904987>.
- Capano, Giliberto, and Michael Howlett. 2019. “Causal Logics and Mechanisms in Policy Design: How and Why Adopting a Mechanistic Perspective Can Improve Policy Design.” *Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.
- . 2021. “Causal Logics and Mechanisms in Policy Design: How and Why Adopting a Mechanistic Perspective Can Improve Policy Design.” *Public Policy and Administration* 36 (2): 141–62. <https://doi.org/10.1177/0952076719827068>.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, Darryl S.L. Jarvis, M. Ramesh, and Nihit Goyal. 2020. “Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses.” *Policy and Society* 39 (4): 1–24. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>.
- Capano, Giliberto, Michael Howlett, and M. Ramesh. 2019. “Disentangling the Mechanistic Chain for Better Policy Design.” In *Making Policies Work First-and Second-Order Mechanisms in Policy Design*, edited by Giliberto Capano, Michael Howlett, and Altaf Virani, Primera ed, 2–13. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc. <https://doi.org/10.4337/9781788118194>.
- Capano, Giliberto, and Jun Jie Woo. 2018. “Designing Policy Robustness: Outputs and Processes.” *Policy and Society* 37 (4): 422–40. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504494>.
- Carrillo, Jorge, José De Los Santos, and Julio Briones. 2020. “Hacia Una Electromovilidad Pública En México.” Santiago de Chile . [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps).
- Casado Izquierdo, José María. 2008. “Estudios Sobre Movilidad Cotidiana En México .” *Scripta Nova* XII (273): 741–98.
- Casals, Marcelo, and Andrés Estefane. 2021. “The ‘Chilean Experiment.’ the Economic Reforms and the Conceptual Emergence of Neoliberalism in Pinochet’s Dictatorship, 1975-1983.” *Historia Unisinos*. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. <https://doi.org/10.4013/hist.2021.252.03>.

- Cashore, Benjamin, and Michael Howlett. 2007. "Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific." *Source: American Journal of Political Science*. Vol. 51.
- Castelblanco, Gabriel, Jose Guevara, Harrison Mesa, and Andreas Hartmann. 2022. "Social Legitimacy Challenges in Toll Road PPP Programs: Analysis of the Colombian and Chilean Cases." *Journal of Management in Engineering* 38 (3). [https://doi.org/10.1061/\(asce\)me.1943-5479.0001010](https://doi.org/10.1061/(asce)me.1943-5479.0001010).
- Cebollada, Ángel, and Pau Avellaneda. 2008. "Equidad Social En Movilidad: Reflexiones En Torno a Los Casos de Barcelona y Lima." *Scripta Nova* 12. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/115445>.
- Cebollada, Ángel, and Carme Miralles-Guash. 2008. "La Estructura Social de La Movilidad Cotidiana. El Caso de Los Polígonos Industriales." *Anales de Geografía* 28: 63–83.
- Cebollada Frontera, Ángel. 2006. "Aproximación a Los Procesos de Exclusión Social a Partir de La Relación Entre El Territorio y La Movilidad Cotidiana." *Doc. Anàl. Geogr.* Vol. 48.
- CEDEUS. 2021. "CoAXs: La Plataforma Que Contribuirá a La Planificación En Chile - CEDEUS." CEDEUS . 2021. <https://www.cedeus.cl/blog/2017/07/06/web-coaxs-la-plataforma-que-contribuirá-a-la-planificación-en-chile/>.
- Centelles i Portella, Josep. 2006. *El Buen Gobierno de La Ciudad Estrategias Urbanas y Política Relacional*. 1st ed. Vol. 1. La Paz-Bolivia : Plural Editores .
- CEPAL. 2018. *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2018. Evolución de La Inversión En América Latina y El Caribe: Hechos Estilizados, Determinantes y Desafíos de Política*. 1st ed. Vol. 1. Santiago : Naciones Unidas .
- . 2019. *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 2018. Evolución de La Inversión En América Latina y El Caribe: Hechos Estilizados, Determinantes y Desafíos de Política*. Primera Edición. Vol. 1. Santiago de Chile : Naciones Unidas.
- . 2020. "Construir Un Nuevo Futuro: Una Recuperación Transformadora Con Igualdad y Sostenibilidad." Santiago de Chile . [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps).
- Cervero, Robert. 1998. *The Transit Metropolis a Global Inquiry*. Cuarta Edición. Vol. 1. Island Press.
- Cervero, Robert, and Jin Murakami. 2009. "Rail and Property Development in Hong Kong: Experiences and Extensions." *Urban Studies* 46 (10): 2019–43. <https://doi.org/10.1177/0042098009339431>.
- Chauvin, Juan Pablo. 2006. "Conflicto y Gobierno Local : El Caso Del Transporte Urbano En Quito." Tesis de Maestría , Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales . <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/424>.
- Ciclociudades. 2011. "La Movilidad En Bicicleta Como Política Pública." México.
- Cipoletta Tomassian, Georgina. 2011. "Propiciando Un Cambio de Paradigma En Las Políticas de Transporte: Integralidad, Sostenibilidad y Comodalidad." CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/36139>.
- Clarke, Michael, and John Stewart. 1990. "The Future of Local Government: Issues for Discussion." *Public Administration* 68: 249–58.

- Clemente, Jorge. 2013. "Situación Actual de Los Metros y Ferrocarriles de América Latina." Santiago de Chile .
- Cohen, Michael D., James G. March, and Johan P. Olsen. 1972. "A Garbage Can Model of Organizational Choice." *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1. <https://doi.org/10.2307/2392088>.
- Colebatch, H. K. 2018. "The Idea of Policy Design: Intention, Process, Outcome, Meaning and Validity." *Public Policy and Administration* 33 (4): 365–83. <https://doi.org/10.1177/0952076717709525>.
- Comisión Asesora Presidencial. 2000. "Plan de Transporte Urbano de Santiago ."
- Comisión Europea. 2007. "Libro Verde. Hacia Una Cultura de La Movilidad Urbana." Bruselas .
- Considine, Mark. 2001. *Enterprising States : The Public Management of Welfare-to-Work*. 1st ed. Vol. 1. Cambridge : Cambridge University Press.
- Constitución Política. 1980. "CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE CHILE 1980."
- Córdova, Marco. 2018. *Gobernanza y Políticas Públicas*. Quito: Editorial Universidad del Rosario/ Flasco Ecuador. <https://doi.org/DOI: dx.doi.org/10.12804/th9789587841336>.
- Correa Díaz, Germán. 2000. "Plan de Transporte Urbano de Santiago 2010." In *Exposición de Don Germán Correa Díaz, Coordinador General de Transporte de Santiago*, 14. Santiago de Chile : Instituto de Ingenieros de Chile .
- . 2003. "Tendencias de La Demanda de Transporte Público y El Plan de Transporte Urbano de Santiago." *Urbano* 6 (7): 8–12.
- Correa, Germán. 2007. *Germán Correa: Críticas a Transantiago En El XIII Congreso de Ingeniería de Transportes* . Chile : López, Ariel. <https://youtu.be/JigeJeWP10k?si=xPbKIEJgGIOIPReb>.
- Cortázar, René. 2015. *Transantiago 10 Claves Para Enfrentar Crisis*. Primera. Vol. 1. Santiago de Chile : Uqbar Editores .
- Cosacov, Natalia, and María Mercedes Di Virgilio. 2018. "Presentación Del Dossier #10: Movilidades Espaciales de La Población y Dinámicas Metropolitanas En Ciudades Latinoamericanas." *Quid* 16, no. 10: 1–16.
- Cresswell, Tim. 2010. "Towards a Politics of Mobility." *Environment and Planning D: Society and Space* 28 (1): 17–31. <https://doi.org/10.1068/D11407>.
- Crozier, Michel. 1996. "La Necesidad Urgente de Una Nueva Lógica ." In *Lecturas de Gestión Pública* , edited by Joan Subirats and Joaquim Burgué, 1st ed., 1:23–38. España: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Cruz, Carlos. 2001. *Transporte Urbano Para Un Nuevo Santiago*. 1st ed. Vol. 1. Santiago de Chile: Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones .
- Daher, Antonio. 2016. "De Cómo Chicago Transformó a Santiago: 40 Años de Gobernanza de Mercado." In *Urbanización Planetaria y La Reconstrucción de La Ciudad* , edited by Arturo Orellana, Felipe Link, and Juan Noyola, Primera, 1:141–70. Santiago de Chile : RIL editores.
- . 2017. "Contradicción Anarco-Metropolitana: Descentralización Municipal y Centralismo Regional En Chile." *Revista Del CLAD Reforma y Democracia* 69 (October): 133–58.

- Dahl, Robert. 1961. *Who Governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Daly, Herman E. 1990. "Toward Some Operational Principles of Sustainable Development." *Ecological Economics* 2 (1): 1–6. [https://doi.org/10.1016/0921-8009\(90\)90010-R](https://doi.org/10.1016/0921-8009(90)90010-R).
- Dangond, Claudia, Jean Francois Jolly, Alejandra Monteoliva, and Fernando Rojas. 2011. "Algunas Reflexiones Sobre La Movilidad Urbana En Colombia Desde La Perspectiva Del Desarrollo Humano." *Papel Político* 16 (2): 485–514. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77722772007>.
- DeLeon, Peter. 1994. "The Policy Sciences Redux: New Roads to Post-Positivism." *Policy Studies Journal* 22 (1): 176–84.
- Deutsch, K.W. 1963. "The Nerves of Government Models of Political Communication and Control." *Open Journal of Political Science* 6 (2): 243–49. [https://www.scirp.org/\(S\(351jmbntvnsjt1aadkpozje\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?Referen ceID=1725611](https://www.scirp.org/(S(351jmbntvnsjt1aadkpozje))/reference/ReferencesPapers.aspx?Referen ceID=1725611).
- Devlin, Robert, and Graciela. Moguillansky. 2010. *Alianzas Público-Privadas : Para Una Nueva Visión Estratégica Del Desarrollo*. Vol. 1. B - CEPAL.
- Díaz, Guillermo, Andrés Gómez-Lobo, and Andrés Velasco. 2004. "Micros En Santiago: De Enemigo Público a Servicio Público." *Estudios Políticos* 96: 6–48.
- Díaz, Rodrigo, Rigoberto Lugo, Fernando Páez, Carlos Mojica, and Iván Corbacho. 2015. "Oportunidades de Financiamiento a Operadores Privados de Transporte Público En Latinoamérica: 3 Casos de Estudio: Bogotá, Ciudad de México y Santiago." Washington D.C.: Inter-American Development Bank. <http://www.iadb.org>.
- Díaz, Rodrigo, and Francisca Maria Magdalena Rojas. 2017. "Mujeres y Ciclismo Urbano: Promoviendo Políticas Inclusivas de Movilidad En América Latina." Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Díaz Vázquez, María Soledad de la Paz. 2017. "La Bicicleta En La Movilidad Cotidiana: Experiencias de Mujeres Que Habitan La Ciudad de México." *Revista Transporte y Territorio*, no. 16: 112–26. <https://doi.org/10.34096/RTT.I16.3605>.
- Dittmar, Hank, and Shelley Poticha. 2004. "Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block." In *The New Transit Town: Best Practices in Transit-Oriented Development*, edited by Hank Dittma and G. Ohland, Island Pre, 22–40. Washington D.C.
- DNP. 2003. *Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo*. Bogotá D.C.: Documento Conpes. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3260.pdf>.
- Dror, Yehezkel. 1992. "Prolegómenos Para Las Ciencias de Políticas." In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, edited by Luis Aguilar Villanueva, Primera Ed, 119–47. México D.F.: Miguel Angel Porrua.
- Dryzek, John S. 1983. "Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design." *Journal of Public Policy* 3 (4): 345–67. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007510>.
- Ducci, María Elena. 2002. "Área Urbana de Santiago 1991-2000: Expansión de La Industria y La Vivienda." *EURE (Santiago)* 28 (85): 187–207. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500010>.
- Duchéne, Chantal. 2011. "Gender and Transport." Francia. [www.internationaltransportforum.org](http://www.internationaltransportforum.org).

- Dunckel-Graglia, Amy. 2013. "Rosa, El Nuevo Color Del Feminismo: Un Análisis Del Transporte Exclusivo Para Mujeres." *La Ventana. Revista de Estudios de Género* 4 (37): 148–76. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-94362013000100007&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-94362013000100007&lng=es&nrm=iso&tlng=es).
- Eguiguren, Francisco Javier. 2015. "¿Caminando a La Movilidad Urbana Sostenible?: Desafíos de La Implementación de Políticas En La Ciudad de Quito." Tesis de Maestría, Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/8420>.
- Elder, Charles D, and Roger W Cobb. 1983. "Agenda-Building and the Politics of Aging." *Policy Studies Journal* 1 (1): 115–30.
- Errazuriz, Miroslava, Alejandro Taddia, Ramiro Ríos, José Pérez, Patricia Brennan, and Paola Ortiz. 2017. "Evolución de Los Sistemas de Transporte Urbano En América Latina." *Bid*, 67. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18235/0000828#sthash.yADhMxVk.dpuf>.
- Escudero, Juan. 1975. "El Futuro En Torno al Metro de Santiago." *Revista Eure* 4 (11): 61–73. <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/866>.
- Estevan, Antonio, and Alfonso Sanz. 1996. *Hacia La Reconversión Ecológica Del Transporte En España*. Primera. Vol. 1. Bilbao: Bakeaz .
- Estupiñan, Nicolás, Harvey Scordia, Cristian Navas, Christopher Zegras, Daniel Rodríguez, Erik Vergel-Tovar, Ralph Gakenheimer, / Soraya, Azán Otero, and / Eduardo Vasconcellos. 2018. *TRANSPORTE Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA*. Primera Edición. Vol. 1. Bogotá : Bando de Desarrollo de América Latina . <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1186/Transporte%20y%20desarrollo%20en%20America%20Latina-vol%201-2018.pdf?sequence=8&isAllowed=y>.
- Falleti, Tulia. 2006. "Una Teoría Secuencial de La Descentralización: Argentina y Colombia En Perspectiva Comparada." *2006* 46 (183): 317–52.
- Falleti, Tulia G., and Julia F. Lynch. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis." *Comparative Political Studies* 42 (9): 1143–66. <https://doi.org/10.1177/0010414009331724>.
- Fernández-Valmayor, José Luis. 1998. "EL DEBATE SOBRE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL." *Revista de Administración Pública* 147 (September): 59–97.
- Ferrando- Acuña, Francisco. 2008. "Santiago de Chile: Antecedentes Demográficos, Expansión Urbana y Conflictos<br>Santiago de Chile: Demographic Background for the Urban Sprawl and Its Conflicts." *Revista de Urbanismo* , 1–25. [http://web.uchile.cl/vignette/prueba/revistaurbanismo.uchile.cl/CDA/urb\\_completa/0,1313,ISID=734%26IDG=2%26ACT=1%26PRT=21158,00.html](http://web.uchile.cl/vignette/prueba/revistaurbanismo.uchile.cl/CDA/urb_completa/0,1313,ISID=734%26IDG=2%26ACT=1%26PRT=21158,00.html).
- Figuroa, Oscar. 1990. "Diagnóstico Del Sector Transporte Colectivo En Santiago de Chile: Los Efectos de La Desreglamentación." 900. *Comisión Económica Para América Latina y El Caribe CEPAL*. LC/R. Santiago de Chile .
- . 2001. "Políticas de Desarrollo y Políticas de Transporte Urbano. Coherencias y Contradicciones." In *La Ciudad Construida. Urbanismo En América Latina* , edited by Fernando Carrión, Primera, 1:377–91. Quito, Ecuador: FLACSO.
- . 2005. "Transporte Urbano y Globalización. Políticas y Efectos En América Latina." *Revista Eure* XXXI: 41–53.
- . 2009. "Evolución de La Regulación y La Organización Del Transporte Colectivo Por Buses En Santiago. Antecedentes Para Transantiago." In *Santiago, Una Ciudad Neoliberal* , edited by

- Alfredo Rodríguez and Paula Rodríguez, 1st ed., 1:363. Quito, Ecuador : Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- . 2013. “Four Decades of Changing Transport Policy in Santiago, Chile.” *Research in Transportation Economics* 40 (1): 87–95. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.06.031>.
- Figueroa, Oscar, and Etienne Henry. 1988. “Diagnóstico de Los Metros En América Latina.” *Revista Eure* XIV (42): 7–17.
- Figueroa, Oscar, and Daniel Moreno. 2019. “TRANSANTIAGO: Historia de 12 Años.” Santiago de Chile .
- Figueroa, Oscar, and Arturo Orellana. 2007. “Transantiago: Gobernabilidad e Institucionalidad.” *Eure* 33 (100): 165–71. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612007000300010>.
- Fitzpatrick, Sean. 2008. “Las Colaboraciones Público-Privadas. Principales Aspectos Económicos y Directrices Básicas.” In *Estrategias Para Un Gobierno Eficaz*, edited by Francisco Cabrillo, Sean Fitzpatrick, and Julio Gómez-Pomar, 21–35. Madrid, España: Editorial empresarial.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El Análisis de Políticas Públicas. Conceptos, Teorías y Métodos*. Primera Ed. Madrid, España: Flacso Ecuador, Anthropos Editorial. Barcelona.
- Frigolett, Hernán. 2010. “La Política Económica En El Gobierno de Piñera.” *Barómetro de Política y Equidad* 1 (October): 46–60.
- . 2011. “La Política Económica En El 2011: Reconstrucción Abortada.” *Barómetro de Política y Equidad* 3 (October): 47–65.
- Fuentes, Luis, and Felipe Link. 2014. “Competitividad, Mercados de Trabajo y Estructura Socio Territorial En Bogotá, Lima y Santiago.” *Revista de Geografía Norte Grande* 59: 105–22. [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022014000300007](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022014000300007).
- Fuentes, Luis, and Mario Pezoa. 2018. “Nuevas Geografías Urbanas En Santiago de Chile 1992 - 2012. Entre La Explosión y La Implosión de Lo Metropolitano.” *Revista de Geografía Norte Grande* 2018 (70): 131–51. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022018000200131>.
- Fuentes, Luis, and Sebastián Rodríguez-Leiva. 2020. “Young People’s Access to Work and the City. Territorial Looks of Inequality and Segregation in Santiago, Chile.” *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* 52 (204): 335–48. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.204.10>.
- García Barzelatto, Ana María. 2013. “Comisiones Especiales Investigadoras de La Cámara de Diputados.” *Estudios de Democracia y Gobierno Presidencial* 76: 173–89.
- Garraud, Philippe. 1990. “POLITIQUES NATIONALES: ÉLABORATION DE L’AGENDA.” *L’Année Sociologique (1940/1948-)* 40: 17–41. <https://doi.org/10.2307/27890055>.
- Garretón, Vallejo Rodrigo, and Diego Pardow Lorenzo. 2008. “Derribando Mitos Sobre El Estado Empresario.” *Revista Chilena de Derecho* 35 (1): 135–56.
- Garson, David. 1992. “De La Ciencia de Políticas al Análisis de Políticas: Veinticinco Años de Progreso.” In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, edited by Luis Aguilar Villanueva, Primera Ed, 149–76. México D.F.: Miguel Angel Porrua.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research : Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Gleave, Steer Davies. 2009. “Sacramento Regional Transit: A Transit Action Plan.” Sacramento, California: Sacramento Regional Transit.

- Global BRTData. 2021. "Global BRTData." Comparativo En América Latina . 2021. <https://brtdata.org/>.
- Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. 2021. "Datos Geográficos ." June 2021.
- Gómez-Lobo, Andrés, and Juan José Price. 2020. "La Enfermedad de Costos de Baumol y El Transporte Público." Washington D.C. . <http://www.iadb.org>.
- González, Juan Manuel. 2013. "El Paradigma de Integralidad En Las Políticas de Gestión y Planificación Del Transporte Público: Hacia Una Comprensión de La Problemática de La Movilidad En Bogotá." *Zegasus* 1 (1): 36–54. <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/FHP/article/view/2089>.
- Goyal, Nihit, and Michael Howlett. 2018. "Lessons Learned and Not Learned: Bibliometric Analysis of Policy Learning." In *International Series on Public Policy*, 27–49. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76210-4\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76210-4_2).
- . 2019. "Framework or Metaphor? Analysing the Status of Policy Learning in the Policy Sciences." *Journal of Asian Public Policy* 12 (3): 257–73. <https://doi.org/10.1080/17516234.2018.1493768>.
- Grand, Julian Le, and Will Bartlett. 1993. *Quasi-Markets and Social Policy*. Edited by Julian Le Grand and Will Bartlett. 1st ed. Vol. 1. Springer .
- Greve, Carsten, and Graeme Hodge. 2022. "Public-Private Partnership." In *Elgar Encyclopedia of Public Management* , edited by Schedler Kuno, 1st ed., 1:370–73. Cheltenham, UK: Edgar Elgar Publishing .
- Grimshaw, Damian, Steve Vincent, and Hugh Willmott. 2002. "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services." *Public Administration* 80 (3): 475–502. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00314>.
- Guevara, Jose, Luis Herrera, and John Salazar. 2022. "Interorganizational Sponsor Networks in Road and Social Infrastructure PPP Equity Markets." *Journal of Construction Engineering and Management* 148 (4). [https://doi.org/10.1061/\(asce\)co.1943-7862.0002255](https://doi.org/10.1061/(asce)co.1943-7862.0002255).
- Guidon, Sergio, Henrik Becker, Horace Dediu, and Kay W. Axhausen. 2019. "Electric Bicycle-Sharing: A New Competitor in the Urban Transportation Market? An Empirical Analysis of Transaction Data." <https://doi.org/10.1177/03611981198367622673> (4): 15–26. <https://doi.org/10.1177/0361198119836762>.
- Gutiérrez, Andrea. 2010. "Movilidad, Transporte y Acceso: Una Renovación Aplicada al Ordenamiento Territorial." *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* 14 (September). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1736/1712>.
- . 2012. "¿Qué Es La Movilidad? Elementos Para (Re) Construir Las Definiciones Básicas Del Campo Del Transporte." *Bitacora* 21 (2): 61–74. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74826255011>.
- Haghshenas, Hossein, and Manouchehr Vaziri. 2012. "Urban Sustainable Transportation Indicators for Global Comparison." *Ecological Indicators* 15 (1): 115–21. <https://doi.org/10.1016/J.ECOLIND.2011.09.010>.
- Hall, Peter A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." *Comparative Politics* 25 (3): 275. <https://doi.org/10.2307/422246>.

- Hanson, Susan. 2010. "Gender and Mobility: New Approaches for Informing Sustainability." *Gender, Place & Culture* 17 (1): 5–23. <https://doi.org/10.1080/09663690903498225>.
- Hardy, Clarisa. 2009. "Estructura Administrativa de La Ciudad." In *Santiago, Una Ciudad Neoliberal*, 1:143–59. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- Harvey, David. 2007. "Neoliberalism as Creative Destruction ." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 16 (March): 22–44. Published By: Sage Publications. <https://www.jstor.org/stable/25097888>.
- Hecló, C, and Aaron Wildavsky. 1974. *The Private Government of Public Money*. London: Palgrave MacMillan. <https://www.palgrave.com/gp/book/9780333265468>.
- Hecló, Hugh. 1976. "Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. ." *Politics & Society* 6 (1): 119–119. <https://doi.org/10.1177/003232927600600110>.
- Hedström, Peter, and Richard Swedberg. 1998. *Social Mechanisms. Social Mechanisms*. Vol. 1. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511663901>.
- Heiss, Claudia. 2023. "El Proceso Constituyente En Chile. Entre La Utopía y Una Realidad Cambiante." *Nueva Sociedad* 305 (May): 126–36.
- Hernández, Diego. 2012. "El Transporte Público y Los Desafíos Del Bienestar. Movilidad y Accesibilidad En Sectores Populares de La Ciudad de Montevideo." Doctorado, Santiago de Chile : Pontificia Universidad Católica de Chile . [https://www.researchgate.net/publication/279925444\\_El\\_transporte\\_publico\\_y\\_los\\_desafios\\_del\\_bienestar\\_Movilidad\\_y\\_accesibilidad\\_en\\_sectores\\_populares\\_de\\_la\\_ciudad\\_de\\_Montevideo](https://www.researchgate.net/publication/279925444_El_transporte_publico_y_los_desafios_del_bienestar_Movilidad_y_accesibilidad_en_sectores_populares_de_la_ciudad_de_Montevideo).
- . 2017. "Transporte Público, Bienestar y Desigualdad: Cobertura y Capacidad de Pago En La Ciudad de Montevideo." *Revista de La CEPAL* 122: 165–84.
- Hernández, Diego, and Claudio Falavigna. 2016. "Inmovilidad En La Ciudad: El Perfil Del Ciudadano 'Inmóvil' En Córdoba y Montevideo. Implicancias Metodológicas y Sustantivas." In *Universidad Católica Del Uruguay*, 1–12. Montevideo.
- Hidalgo, Rocío. 2011. "Las Estaciones Que Fundaron El Metro En Santiago de Chile." Tesis Doctoral , Barcelona: Universidad Politécnica de Cataluña. [www.tesisenxarxa.net](http://www.tesisenxarxa.net).
- Hidalgo, Rocío. 2022. "La Trama Del Metro. Patrones de Transformación En Torno a Las Estaciones Del Metro de Santiago (Chile)." *Dearq*, no. 32 (January): 46–58. <https://doi.org/10.18389/dearq32.2022.06>.
- Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, Michael. 1991. "Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice." *Policy Studies Journal* 19 (2): 1–21. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1991.tb01878.x>.
- . 2002. "Understanding National Administrative Styles and Their Impact Upon Administrative Reform: A Neo-Institutional Model and Analysis." *Policy and Society* 21 (1): 1–24. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(02\)70001-5](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(02)70001-5).
- . 2005. "What Is a Policy Instrument? Tools, Mixes, and Implementation Styles." In *Designing Government*, edited by Eliadis Pearl, Margaret Hill, and Michael Howlett, 1st ed., 1:31–52. McGill-Queen's University Press.

- . 2009a. “Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design.” *Policy Sciences* 42 (1): 73–89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>.
- . 2009b. “Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada.” *Canadian Public Administration* 52 (2): 153–75. <https://doi.org/10.1136/bmj.282.6273.1366>.
- . 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. Taylor & Francis Group.
- . 2012. “The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making.” *International Political Science Review* 33 (5): 539–55. <https://doi.org/10.1177/0192512112453603>.
- . 2018a. “The Contexts and Components of Policy Design. Governance Modes and Policy Regimes.” In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee, 1st ed., 1:20–33. New York: Routledge Taylor & Francis .
- . 2018b. “The Criteria for Effective Policy Design: Character and Context in Policy Instrument Choice.” *Journal of Asian Public Policy* 11 (3): 245–66. <https://doi.org/10.1080/17516234.2017.1412284>.
- . 2019a. “Procedural Policy Tools and the Temporal Dimensions of Policy Design.” *International Review of Public Policy* 1 (1): 27–45. <https://doi.org/10.4000/irpp.310>.
- . 2019b. “Structural Mechanisms Affecting Policy Subsystems Activity: Beyond Individual and Group Behavioral Propensities in Policy Design and Policy Change.” In *Making Policies Work First-and Second-Order Mechanisms in Policy Design*, edited by Giliberto Capano, Michael Howlett, and Altaf Virani, 40–58. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc. <https://doi.org/10.4337/9781788118194>.
- . 2019c. *The Policy Design Primer. Choosing the Right Tools for the Job*. First. New York.
- Howlett, Michael 1955-, and Jale 1980- Tosun. 2021. *The Routledge Handbook of Policy Styles*. Edited by Michael Howlett and Jale Tosun. 1st ed. Vol. 1. New York : Routledge Taylor & Francis . <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-of-Policy-Styles/Howlett-Tosun/p/book/9780367713690>.
- Howlett, Michael, Yong Pung How, and Pablo del Rio. 2015. “The Parameters of Policy Portfolios: Verticality and Horizontality in Design Spaces and Their Consequences for Policy Mix Formulation.” *Environment and Planning C: Government and Policy* 33 (5): 1233–45. <https://doi.org/10.1177/0263774X15610059>.
- Howlett, Michael, and Raul P. Lejano. 2013. “Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) Of Policy Design.” *Administration and Society* 45 (3): 357–81. <https://doi.org/10.1177/0095399712459725>.
- Howlett, Michael, Allan McConnell, and Anthony Perl. 2016. “Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes.” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 18 (3): 273–89. <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1082261>.
- Howlett, Michael, and Ishani Mukherjee. 2014. “Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types.” *Politics and Governance* 2 (2): 57–71. <https://doi.org/10.17645/pag.v2i2.149>.

- . 2018. “Introduction: The Importance of Policy Design: Effective Processes, Tools and Outcomes.” In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Mukherjee Ishani, First puli, 483. New York: Routledge.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee, and Joop Koppenjan. 2017. “Policy Learning and Policy Networks in Theory and Practice: The Role of Policy Brokers in the Indonesian Biodiesel Policy Network.” *Policy and Society* 36 (2): 233–50. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1321230>.
- Howlett, Michael, and M. Ramesh. 1998. “Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy Process.” *Policy Studies Journal* 26 (3): 466–81. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01913.x>.
- . 2016. “Achilles’ Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures.” *Regulation and Governance* 10 (4): 301–13. <https://doi.org/10.1111/rego.12091>.
- Howlett, Michael, M. Ramesh, and Xun Wu. 2015. “Understanding the Persistence of Policy Failures: The Role of Politics, Governance and Uncertainty.” *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 209–20. <https://doi.org/10.1177/0952076715593139>.
- Howlett, Michael, and Jeremy Rayner. 2007. “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements.’” *Policy and Society* 26 (4): 1–18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2).
- . 2013. “Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design.” *Politics and Governance* 1 (2): 170–82. <https://doi.org/10.12924/pag2013.01020170>.
- Howlett, Michael, and Jale Tosun. 2017. “Preliminary Thoughts on Policy Styles: A New Approach Based on Regime Characteristics.” *ICPP III*. Singapore.
- . 2018. *Policy Styles and Policy-Making*. Edited by Michael Howlett and Jale Tosun. London: Routledge. <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315111247>.
- Huerta, Elena, and M<sup>a</sup> Cristina Gálvez García. 2016. “Mujeres En Bicicleta. Imaginarios, Prácticas y Construcción Social Del Entorno En La Ciudad de Sevilla.” *Revista de Antropología Experimental*, ISSN-e 1578-4282, N<sup>o</sup>. Extra 16, 1, 2016 (Ejemplar Dedicado a: El Reto Del Ciclismo Urbano: Cuerpo, Territorio y Artefactos), Págs. 111-128, no. 16: 111–28. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5633003&info=resumen&idioma=ENG>.
- Huete, María Angeles, and Clemente Navarro. 2010. “Acuerdos de Colaboración Para La Prestación de Servicios En El Ámbito Local En Perspectiva Comparada.” *Revista Espanola de Investigaciones Sociologicas*, no. 132: 65–103. <https://doi.org/10.2307/29765223>.
- Hurtado, Adriana, Angie Torres, and Leonel Miranda. 2011. “El Programa de Sistemas Integrados de Transporte Masivo En Colombia: ¿un Ejemplo de Recentralización de La Gestión de Las Ciudades?” *Territorios*, no. 25 (December): 95–120. <https://doi.org/10.12804/TERRIT>.
- Ibañez, Pedro, and Rolf Lüders. 1985. “Hacia Una Moderna Economía de Mercado 1973-1981.” *Escuela de Negocios de Valparaíso y Fundación Adolfo Ibañez* 1 (1): 17–45.
- Ibarra-Coronado, Rafael. 2011. “La Ley de Concesiones de Obras Públicas Chilena En El Tiempo.” *Revista Colombiana de Derecho Internacional* 1: 183–222.
- IDB. 2022. “Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean.” Washington D.C.

- INE. 2018. "SÍNTESIS DE RESULTADOS CENSO 2017." Santiago de Chile .  
[https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicación-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06\\_6](https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/censo-de-poblacion-y-vivienda/publicaciones-y-anuarios/2017/publicación-de-resultados/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf?sfvrsn=1b2dfb06_6).
- Ingvardson, Jesper Bláfoss, and Otto Anker Nielsen. 2018. "How Urban Density, Network Topology and Socio-Economy Influence Public Transport Ridership: Empirical Evidence from 48 European Metropolitan Areas." *Journal of Transport Geography* 72 (October): 50–63.  
<https://doi.org/10.1016/J.JTRANGEO.2018.07.002>.
- Isunza, Georgina. 2017. *LA MOVILIDAD URBANA: DIMENSIONES Y DESAFÍOS*. Primera. Vol. 1. Ciudad de México : Instituto Politécnico Nacional .  
[https://www.researchgate.net/profile/Georgina-Vizuet/publication/332070161\\_LA\\_MOVILIDAD\\_URBANA\\_DIMENSIONES\\_Y\\_DESAFIOS/links/5e99a5b0a6fdcca789204778/LA-MOVILIDAD-URBANA-DIMENSIONES-Y-DESAFIOS.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Georgina-Vizuet/publication/332070161_LA_MOVILIDAD_URBANA_DIMENSIONES_Y_DESAFIOS/links/5e99a5b0a6fdcca789204778/LA-MOVILIDAD-URBANA-DIMENSIONES-Y-DESAFIOS.pdf).
- Jaimurzina, Azhar, Cristina Muñoz Fernández, and Gabriel Pérez. 2017. "Género y Transporte: Experiencias y Visiones de Política Pública En América Latina." Santiago de Chile .
- Jehanno, Aurélie, Hélène Niang, Joaquín Ortiz, Pierre Laborde, and Pilar López. 2018. "Desafíos Para La Integración de Sistemas de Transporte Masivo: Manual de Buenas Prácticas." Buenos Aires.
- Jirón, Argentina, and Zunino Singh. 2017. "Revista Transporte y Territorio." *Revista de Transporte y Territorio* , no. 16: 1–8. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333051591001>.
- Jirón, Paola M. 2007. "Implicancias de Género En Las Experiencias de Movilidad Cotidiana Urbana En Santiago de Chile." *Revista Venezolana de Estudios de La Mujer* 12: 29.
- Jones, Bryan D., and Frank R. Baumgartner. 2004. "The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems." *Acta Politica* 43 (4): 504–7. <https://doi.org/10.1057/ap.2008.26>.
- Jones, Bryan D., Frank R. Baumgartner, and James L. True. 1997. "Policy Punctuations: US Budget Authority, 1945-95." *Journal of Politics* 3 (2): 214. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(84\)90053-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(84)90053-2).
- Jones, Charles. 1969. "The Policy Approach: An Essay on Teaching American Politics." *Midwest Journal of Political Science* 13 (2): 284–97.
- Jordan, Andrew, Rüdiger K.W. Wurzel, and Anthony Zito. 2005. "The Rise of 'new' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?" *Political Studies* 53 (3): 477–96. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00540.x>.
- Jordán, Ricardo, and Daniela Simioni. 2003. "Gestión Urbana Para El Desarrollo Sostenible En América Latina y El Caribe." Santiago de Chile .
- Katz, Raúl L. 2015. "El Ecosistema y La Economía Digital En América Latina." Edited by Fundación telefónica and CEPAL. *El Ecosistema y La Economía Digital En América Latina*. Bogotá D.C.: Editorial Ariel; Fundación Telefónica; Editorial Planeta.  
<https://scioteca.caf.com/handle/123456789/768>.
- Kaufmann, Vicent. 2009. "Mobility: Trajectory of a Concept in the Social Sciences." In *Mobility in History. The State of the Art in the History of Transport: Traffic and Mobility* , edited by Gijs Mom, Gordon Pirie, and Laurent Tissot. España: Editions Alphill y Presses Universitaires Suisses .

- Keast, Robyn, Myrna P. Mandell, and Robert Agranoff. 2013. "Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks." *Network Theory in the Public Sector: Building New Theoretical Frameworks*, January, 1–218. <https://doi.org/10.4324/9780203752562>.
- Kingdon, John W. 1993. "How Do Issues Get on Public Policy Agendas?" In *Sociology and the Public Agenda*, First Edit, 40–50. California: Sage publications.
- Kooiman, Jan. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions. Journal of Chemical Information and Modeling*. First Publ. Vol. 53. London: Sage publications. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- . 2003. "Governing as Governance." In *Conferencia Internacional de Gobernanza, Democracia y Bienestar Social*, 57–81. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- LasCoumes, Pierre, and Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 20 (1): 1–21.
- Lasswell, Harold. 1942. "The Relation of Ideological Intelligence to Public Policy." *Chicago Journals* 53 (1): 25–34. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- . 1970. "The Emerging Conception of the Policy Sciences." *Policy Sciences* 1 (1): 3–14.
- . 1992. "La Orientación Hacia Las Políticas." In *El Estudio de Las Políticas Públicas*, edited by Luis F Aguilar Villanueva, Primera Ed, Vol. 1:79–103. México D.F.: Miguen Angel Porrua. [https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2\\_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf](https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/2_el-estudio-de-las-politicas-publicas.pdf).
- Law, Robin. 1999. "Beyond 'Women and Transport': Towards New Geographies of Gender and Daily Mobility." *Sage Journals* 23 (4): 567–88. <https://doi.org/10.1191/030913299666161864>.
- Lazo, Alejandra. 2008. "Trasporte, Movilidad y Exclusión. El Caso de Trasantiago En Chile." *Scripta Nova* XII (270): 741–98. <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-45.htm>.
- Lazo, Alejandra, and Yasna Contreras. 2009. "Aproximación Exploratoria al Estudio de La Movilidad Cotidiana de Las Mujeres. El Caso de La Pintana. Santiago de Chile." Santiago de Chile .
- Legrand, Tim. 2018. "Structure, Agency and Policy Learning: Australia's Multinational Corporations Dilemma." *International Series on Public Policy*, 215–41. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-76210-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76210-4_10).
- Leong, Ching, and Michael Howlett. 2022. "Policy Learning, Policy Failure, and the Mitigation of Policy Risks: Re-Thinking the Lessons of Policy Success and Failure." *Administration and Society* 54 (7): 1379–1401. <https://doi.org/10.1177/00953997211065344>.
- Levy, Albert. 1999. "Urban Morphology and the Problem of the Modern Urban Fabric: Some Questions for Research." *Urban Morphology* 3 (2): 79–85.
- Ley 21.044. 2017. *Ley Chile - Ley 21044 - Biblioteca Del Congreso Nacional. Biblioteca Nacional Del Congreso* . Chile: Biblioteca Nacional del Congreso. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1111297>.
- Lindblom, Charles. 1959. "The Science of 'Muddling Through.'" *Public Administration Review* 19 (2): 79–88. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226257457.003.0003>.

- Linder, Stephen H., and Guy B. Peters. 1984. "From Social Theory to Policy Design." *Journal of Public Policy* 4 (3): 237–59. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000221X>.
- . 1988. "The Analysis of Design or the Design of Analysis?" *Policy Studies Review* 7 (4): 738–50.
- . 1990. "Policy Formulation and the Challenge of Conscious Design." *Evaluation and Program Planning* 13 (3): 303–11. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(90\)90061-Z](https://doi.org/10.1016/0149-7189(90)90061-Z).
- . 1993. "Instrumentos de Gobierno: Percepciones y Contextos." *Gestión y Política Pública* 11 (1): 5–34.
- Litman, Todd Alexander. 2017. "Developing Indicators for Sustainable and Livable Transport Planning." *Transportation Research Record*. [www.vtpi.org](http://www.vtpi.org).
- Loo Gutiérrez, Martín. 2015. "Las Asociaciones Público-Privadas En La Unión Europea: Elementos Para Un Análisis Sobre La Concesión de Obra Pública En Chile." *Revista de Derecho XLV* (September): 313–37.
- . 2019a. "Las Concesiones de Obra Pública: ¿Qué Son y Por Qué Se Utilizan En Chile?" *Revista Derecho Del Estado* 44 (1): 327–59.
- . 2019b. "El Desafío de Las Concesiones de Obra Pública: ¿qué (y Qué No) Concesionar?" *Revista de Derecho XXXII* (2): 185–206.
- López Rodríguez, Campo Elías, Sonia Cadena López, Diana Carolina Montenegro Castillo, and Jair Alexander Plata Niño. 2019. "Incidencia de La Banca Multilateral En Las Asociaciones Público-Privadas: Una Perspectiva En Colombia." *Equidad y Desarrollo* 1 (33): 235–53. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss33.12>.
- Lupano, Jorge A, and Ricardo J Sánchez. 2009. "Políticas de Movilidad Urbana e Infraestructura Urbana de Transporte." *Cepal* 230 (LC/W.230-P/E): 65 pp. [http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/35492/P35492.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/35492/P35492.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).
- Maciejewska, Monika, and Carme Miralles-Guasch. 2020. "Evidence of Gendered Modal Split from Warsaw, Poland." *Gender, Place & Culture* 27 (6): 809–30. <https://doi.org/10.1080/0966369X.2019.1639631>.
- Madariaga, Aldo. 2020. "The Three Pillars of Neoliberalism: Chile's Economic Policy Trajectory in Comparative Perspective." *Contemporary Politics* 26 (3): 308–29. <https://doi.org/10.1080/13569775.2020.1735021>.
- Manheim, Marvin. 1979. *Fundamentals of Transportation Systems Analysis*. Primera. Vol. 1. Cambridge : MIT Press, Cambridge, Mass.
- March, James G., and Johan P. Olsen. 1996. "Institutional Perspectives on Political Institutions." *Governance* 9 (3): 247–64. <https://doi.org/10.1111/J.1468-0491.1996.TB00242.X>.
- Marchán, Estefanía, and Lisa Viscidi. 2016. "Transporte Verde. Perspectivas Para Vehículos Eléctricos En América Latina."
- Marchesini da Costa, Marcelo, and Varella Miranda. 2022. "Latin America-Public Management Concepts and Developments." In *Elgas Encyclopedia of Public Management*, edited by Kuno Schedler, 1st ed., 1:76–80. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.4337/9781800375499.latin.america.public>.

- Marín, Libardo. 2016. “¿La Política Pública de Transporte Público Masivo En Bogotá Es Adecuada Para Garantizar El Derecho al Acceso a Un Servicio de Transporte de Calidad? Caso TransMilenio Como Eje Central de Movilidad En Bogotá.” Tesis de Pregrado , Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez, Adauto, Eduardo Vasconcellos, and Humberto Paulino. 2014. “Serie de Cuadernos de Investigación. Gestión de Tránsito.” Buenos Aires .
- Martínez Alier, Jordi Roca, and Jeannette Sánchez. 1998. *Curso de Economía Ecológica*. Primera Edición. Vol. 1. México D.F.: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente .
- Martínez, David, and Patricio Navia. 2019. “Determinants of Cohesion in the Legislative Voting of Government and Opposition Coalitions in the Chilean Chamber of Deputies, 2006-2014.” *Revista de Estudios Políticos*, no. 185: 225–58. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.185.08>.
- Martínez, Diana Carolina. 2012. “Estrategias Para Promover La Accesibilidad, Cobertura y Calidad En El Sistema de Transporte Público Urbano Para La Población Con Discapacidad Física: Caso Bogotá.” Maestría , Bogotá: Universidad Nacional de Colombia . <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/11512>.
- Martínez Salgado, Hilda. 2018. “El Desafío Del Sector Transporte En El Contexto Del Cumplimiento de Las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional de América Latina.” Santiago de Chile. [www.cepal.org/es/suscripciones](http://www.cepal.org/es/suscripciones).
- Martínez, Viviana. 2007. “Transantiago ¿En Marcha? El Plan de Transportes de Santiago y Sus Primeros Meses.” Tesis de Pregrado , Santiago de Chile : Universidad de Chile.
- Mattos, Carlos De. 2002. “Santiago de Chile de Cara a La Globalización: ¿Otra Ciudad?” *Revista Sociología Política* 19: 31–54.
- . 2009. “Santiago de Chile, Globalización y Expansión Metropolitana: Lo Que Existía Sigue Existiendo.” In *Santiago, Una Ciudad Neoliberal* , primera edición:167–206. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- . 2016. “Financiarización, Valorización Inmobiliaria Del Capital y Mercantilización de La Metamorfosis Urbana.” *Sociologías* 18 (42): 24–52. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004202>.
- Mattos, Carlos De, Luis Fuentes, and Felipe Link. 2015. “TENDENCIAS RECIENTES DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO EN SANTIAGO DE CHILE. ¿HACIA UNA NUEVA GEOGRAFÍA URBANA?” *Revista Invi* No. 29 (81): 193–219.
- May, Peter J. 1991. “Reconsidering Policy Design : Policies and Publics.” *Journal of Public Policy* 11 (2): 187–206. <https://doi.org/10.1017/S0143814X0000619X>.
- Mayer, Igor, Van Daalen, and Pieter Bots. 2018. “Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design.” In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee, First Edit, 160–79. New York: Routledge.
- Mayorga Cárdenas, Miguel Yuri. 2021. “París: La Ciudad de Los 15 Minutos.” In *A Pie o En Bici: Perspectivas y Experiencias En Torno a La Movilidad Activa*, Primera, 1:167–74. España: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha (UCLM). [https://doi.org/10.18239/ATENEA\\_2021.25.17](https://doi.org/10.18239/ATENEA_2021.25.17).
- Mazmanian, Daniel A., and Paul A. Sabatier. 1980. “A Multivariate Model of Public Policy-Making.” *Journal of Political Science* 24 (3): 439–68.

- McConnell, Allan. 2010a. "Policy Success, Policy Failure and Grey Areas in-Between." *Journal of Public Policy* 30 (3): 345–62. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>.
- . 2010b. *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- . 2016. "A Public Policy Approach to Understanding the Nature and Causes of Foreign Policy Failure." *Journal of European Public Policy* 23 (5): 667–84. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127278>.
- Medina, Pilar. 2011. "Incorporando Procesos Innovadores En La Gestión Del Territorio. Modelos y Casos de Colaboración Público-Privada En El Diseño de Políticas y La Gestión de Servicios de Proximidad." Murcia.
- Memoria Chilena. 2004. "Desde La Implementación Del Modelo Neoliberal al Crecimiento Con Equidad. La Transformación Económica Chilena Entre 1973-2003." Biblioteca Nacional de Chile . 2004. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-719.html>.
- . 2007. "Plan Transantiago." Biblioteca Nacional de Chile. 2007. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-97807.html>.
- . 2020. "'Las Siete Modernizaciones' Conformación de La Ideología Neoliberal En Chile (1955-1978)." Biblioteca Nacional de Chile . 2020. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-93006.html>.
- Méndez, José Luis. 1993. "La Política Pública Como Variable Dependiente: Hacia Un Análisis Más Integral de Las Políticas Públicas." *Foro Internacional* 33 (1): 111–44.
- Meny, Yves, and Jean-Claude Thoenig. 1992. *Las Políticas Públicas*. Primera Ed. Vol. 1. Barcelona: Editorial Ariel.
- Metro. 2015. "Metro de Santiago - Memoria Anual 2015." Memoria Anual . 2015. <https://www.metro.cl/minisitio/memoria2015/ma-cap-1.php>.
- . 2021. "Memoria Integrada 2021." 1. 1. Santiago . [https://www.cmfchile.cl/sitio/aplic/serdoc/ver\\_sgd.php?s567=0f5035237028eb34020fbf5fd62ff631VFdwQmVVMXFRVEJOUkVWNIRWUmpNazFuUFQwPQ==&secuencia=-1&t=1673833994](https://www.cmfchile.cl/sitio/aplic/serdoc/ver_sgd.php?s567=0f5035237028eb34020fbf5fd62ff631VFdwQmVVMXFRVEJOUkVWNIRWUmpNazFuUFQwPQ==&secuencia=-1&t=1673833994).
- . 2022. "Nuestra Historia - Gobierno Corporativo - Metro de Santiago." Metro de Santiago . November 4, 2022. <https://www.metro.cl/gobierno-corporativo/historia>.
- Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. 1990. *Ley-18965* . Santiago de Chile : MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y RECONSTRUCCIÓN . Ley Chile - Biblioteca del Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=30333&t=0>.
- Ministerio de Energía de Chile. 2019. "Estrategia Nacional de Electromovilidad. Un Camino Para Los Vehículos Eléctricos." Santiago de Chile . [https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia\\_electromovilidad-8dic-web.pdf](https://energia.gob.cl/sites/default/files/estrategia_electromovilidad-8dic-web.pdf).
- Ministerio de Obras Públicas. 2016. *Concesiones de Obras Públicas En Chile. 20 Años*. 1st ed. Vol. 1. Santiago de Chile: Ministerio de Obras Públicas.
- MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2014. "Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida." Santiago de Chile .

- Miralles-Guasch, Carme, and Àngel Cebollada. 2009. "Movilidad Cotidiana y Sostenibilidad, Una Interpretación Desde La Geografía Humana." *Boletín de La A.G.E* 50: 193–216.
- Miralles-Guash Carme. 1998. "La Movilidad de Las Mujeres En La Ciudad. Un Análisis Desde La Ecología Urbana." *Ciudad y Ecología* 15: 123–32.
- Miralles-Guash, Carme. 2002. *Ciudad y Transporte: El Binomio Imperfecto* . Primera. Vol. 1. España: Editorial Ariel .
- Mollinedo Lizárraga, Carmen. 2006. "Movilidad Urbana Sostenible: Un Reto Para Las Ciudades Del Siglo XXI." *Economía Sociedad y Territorio* VI (22): 283–321.  
<https://doi.org/10.22136/EST002006260>.
- Montecinos, Egon. 2005. "Antecedentes Sobre La Relación Histórica Centralismo y Descentralización En Chile." *Revista Venezolana de Gerencia* 10 (31): 443–62.  
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29003106>.
- Montezuma, Ricardo. 2003. "Ciudad y Transporte: La Movilidad Urbana." In *La Ciudad Inclusiva* , edited by Marcello Balbo, Ricardo Jordán, and Daniela Simioni, Primera, 1:313. Santiago de Chile : Naciones Unidas, CEPAL.
- Monzón, Andrés. 2005. "Gestión Del Transporte Metropolitano." In *Gobernar Las Metrópolis*, edited by Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura, and José Miguel Fernández, Primera, 1:409–64. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo .
- MOP. 2005. "Bases de Licitación Santa Rosa." Santiago de Chile : Ministerio de Obras Públicas .
- Morales, Sergio. 1988. "El Metro de Santiago." *Revista EURE* 14 (42): 19–41.
- Moscoso, Marina, Thomas Van Laake, Lina Quiñones, Carlosfelipe Pardo, and Darío Hidalgo. 2020. *Transporte Urbano Sostenible En América Latina*. Bogotá D.C.: Despacio.  
<https://www.despacio.org/portfolio/transporte-urbano-sostenible-en-america-latina/>.
- Mukherjee, Ishani, and Azad Singh Bali. 2018. "Capacities and Customization in Policy Design." In *Routledge Handbook of Policy Design*, edited by Michael Howlett and Ishani Mukherjee, first, 359–71. New York: Routledge.
- . 2019. "Policy Effectiveness and Capacity: Two Sides of the Design Coin." *Policy Design and Practice* 2 (2): 103–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1632616>.
- Muller, Pierre. 2002. *Las Políticas Públicas*. Primera Ed. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, Pierre, Bruno Palier, and Yves Surel. 2005. "L'Analyse Politique de L'Action Publique: Confrontation Des Approches, Des Concepts Et Des Méthodes." *Revue Française de Science Politique* 12 (1): 27–40.
- Muller, Pierre, and Yves Surel. 2000. "Les Approches Cognitives Des Politiques Publiques." *Revue Française de Science Politique*, no. 2: 187–88.
- Munizaga, Marcela, Rodrigo Fernández, Sergio Jara, and Francisco Martínez. 2001. "Opinión Sobre Las Medidas Inmediatas Del Plan de Transporte Urbano de Santiago ." *Revista Tranvía*, no. 8: 7–13.
- Muñoz Gaviria, Diego Alejandro, and Sara Victoria Alvarado Salgado. 2009. "La Integralidad Como Multidimensionalidad: Un Acercamiento Desde La Teoría Crítica." *Hologramática, ISSN-e 1668-5024, N.º. 11, Vol. 1, 2009 (Ejemplar Dedicado a: Calidad de Vida)*, Págs. 103-116 11 (1):

- 103–16.  
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3127576&info=resumen&idioma=SPA>.
- Muñoz, Juan Carlos, Antonio Gschwender, and Daniel Schwarz. 2015. “El-Transantiago al Que Aspiramos.” Santiago de Chile. <http://www.cedeus.cl/wp-content/uploads/2015/09/El-Transantiago-al-que-aspiramos.pdf>.
- Naciones Unidas. 1987. “Informe de La Comisión Mundial Sobre El Medio Ambiente y El Desarrollo.”  
[https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf).
- . 2018. “La Agenda 2030 y Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad Para América Latina y El Caribe.” Santiago de Chile . [www.issuu.com/publicacionescepal/stacks](http://www.issuu.com/publicacionescepal/stacks).
- . 2022. “Población.” Desafíos Globales . United Nations. 2022. <https://www.un.org/es/global-issues/population>.
- Nair, Sreeja, and Michael Howlett. 2017. “Policy Myopia as a Source of Policy Failure: Adaptation and Policy Learning under Deep Uncertainty.” *Policy and Politics* 45 (1): 103–18.  
<https://doi.org/10.1332/030557316X14788776017743>.
- Natera, Antonio. 2004. “La Noción de Gobernanza Como Gestión Pública Participativa y Reticular.” 2. Madrid.  
[http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS\\_public.html](http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/CPS_public.html)Distribución gratuita, salvo ediciones especiales.
- Navarro, Clemente. 2003. “Sociedades Políticas Locales: Democracia Local y Gobernanza Multinivel.” 34. Madrid. [www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html](http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/papers.html).
- Navas Duk, Cristián. 2017. “Testing Collaborative Accessibility-Based Engagement Tools : Santiago de Chile Case.” Tesis de Maestría , Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.  
<https://dspace.mit.edu/handle/1721.1/113736>.
- Navia, Patricio, and Nicolás Mimica. 2021. “Determinants of Bicameral Conflict: The Formation of Conference Committees in Chile, 1990-2018.” *Latin American Politics and Society* 63 (4): 74–95. <https://doi.org/10.1017/lap.2021.38>.
- Newman, Joshua, Adrian Cherney, and Brian W. Head. 2016. “Policy Capacity and Evidence-Based Policy in the Public Service.” *Public Management Review* 19 (2): 157–74.  
<https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1148191>.
- Nijkamp, Peter, Erik Verhoef, Barry Ubbels, and Caroline Rodenburg. 2001. “Sustainable Mobility.” Amsterdam .
- OECD. 1996. “Towards Sustainable Transportation.” Vancouver .  
<https://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/2396815.pdf>.
- . 2023. “Policy Instruments for the Environment.”
- Olavarría, Mauricio. 2013. “De La Formulación a La Implementación Del Transantiago Análisis Del Proceso Político de Una Política Pública.” *Gestión y Política Pública XXII* (2): 355–400.
- Olías de Lima, Blanca. 2009. “La Provisión de Servicios Públicos Mediante Mecanismos de Mercado.” *Abaco: Revista de Cultura y Ciencias Sociales* 1 (62): 21–29.
- Orlansky, Dora. 1998. “Las Políticas de Descentralización.” *Desarrollo Económico* 38 (151): 827–44.

- Ortiz, Pablo. 2022. “Ecobici y Los Sistemas de Bicicletas Públicas En Las Megaciudades, Evolución y Análisis Comparativo.” Tesis de Pregrado , Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México .
- Ortúzar, Juan de Dios. 2012. “El Modelo de Transporte Moderno .” In *Modelos de Demanda de Transportes* , edited by Juan de Dios Ortúzar, 113–93. Ediciones UC.
- Ortuzar, S. 1983. “Santiago’s Metro.” *Transport*, 113–16.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons*. First Edit. Cambridge University Press.
- . 2007a. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework.” In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, First Edit, 21–65. Colorado: Westview Press.
- . 2007b. *Understanding Institutional Diversity. Public Choice*. First Edit. Vol. 132. New Jersey: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1007/s11127-007-9157-x>.
- . 2011. “Background on the Institutional Analysis And.” *Policy Studies Journal* 39 (1): 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>.
- Pachón, Andrés Felipe. 2015. “Las Cláusulas Económicas de Los Contratos de Concesión de Transmilenio y SITP, Como Límites al Acceso al Servicio de Transporte Público.” Tesis de Maestría , Bogotá D.C.: Convenio Usta-Konstanz.
- Painter, Martin, and Jon Pierre. 2005. “Challenges to State Policy Capacity.” In *Challenges to State Policy Capacity*, edited by Martin Painter and Jon Pierre, 1st ed., 1–18. New York: Palgrave MacMilan. <https://doi.org/10.1057/9780230524194>.
- Paola Jirón, M., V. Carlos Lange, and B. María Bertrand. 2010. “Exclusion and Spatial Inequality: An Analysis from a Daily Mobility Perspective.” *Revista INVI* 25 (68): 15–57. <https://doi.org/10.4067/invi.v25i68.491>.
- Pardo, Carlos Felipe. 2009. “Los Cambios En Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo En Las Principales Ciudades de América Latina.” Santiago de Chile : CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/3641>.
- Pardow, Diego. n.d. “La Regulación Constitucional de Las Empresas Públicas: Una Historia de Cronopios y Famas.” *Revista Economía y Administración* , 9–12.
- Paúl, Fernanda, and Katy Watson. 2019. “Protestas En Chile. Entrevista Sebastián Piñera: ‘Estamos Dispuestos a Conversarlo Todo, Incluyendo Una Reforma a La Constitución.’” *BBC NEWS Mundo*, November 5, 2019.
- PBSC. 202125. “The Meddin Bike-Sharing World Map Mid-2021 Report.” Mountain, USA. <https://bikesharingworldmap.com/>.
- Pérez, Gabriel. 2008. “La Necesidad de Establecer Políticas Integrales de Infraestructura, Transporte y Logística.” Santiago de Chile : CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/36071>.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design. Policy Problems and Policy Design*. <https://doi.org/10.4337/9781786431356>.
- Peters, B. Guy, Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou, and Pauline Ravinet. 2018. “Designing for Policy Effectiveness.” *Designing for Policy Effectiveness*, no. March. <https://doi.org/10.1017/9781108555081>.

- Peters, Guay, and Jon Pierre. 2010. "Public-Private Partnerships and the Democratic Deficit: Is Performance-Based Legitimacy the Answer?" In *Democracy and Public-Private Partnerships in Global Governance*, edited by Magdalena Bexell and Ulrika Mörth, 1st ed., 1:41–54. New York: Palgrave.
- Peters, Guy B. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Edited by Guy B. Peters. 1st ed. Vol. 1. Alabama : University Alabama Press.
- . 2005. "Conclusion: The Future of Instruments Research." In *Designing Government: From Instruments to Governance*, edited by Pearl Eliadis, Margaret Hill, and Michael Howlett, 353–64. McGill-Queen's University Press.
- . 2009. "Los Dos Futuros Del Gobierno: Descentrando y Recentrando Los Procesos de Gobierno\*." *Studia Politicæ* 18: 19–38.
- . 2015a. *Advanced Introduction to Public Policy*.  
[http://books.google.com/books?hl=en&lr=lang\\_en&id=jcHiBwAAQBAJ&pgis=1](http://books.google.com/books?hl=en&lr=lang_en&id=jcHiBwAAQBAJ&pgis=1).
- . 2015b. "State Failure, Governance Failure and Policy Failure: Exploring the Linkages." *Public Policy and Administration* 30 (3–4): 261–76. <https://doi.org/10.1177/0952076715581540>.
- . 2018. *Policy Problems and Policy Design*. *Policy Problems and Policy Design*.  
<https://doi.org/10.4337/9781786431356>.
- . 2019. "Introducción: Las Promesas Del Diseño de Políticas Públicas." *Cuadernos Del Cendes* 36 (102): 1–13.
- Peters, Guy B., Giliberto Capano, Michael Howlett, Ishani Mukherjee, Meng-Hsuan Chou, and Pauline Ravinet. 2018. *Designing for Policy Effectiveness. Elements in Public Policy*. First. Vol. 1. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1051/mateconf/201712107005>.
- Peters, Guy B., and Jon Pierre. 2000. "La Gobernanza En Niveles Múltiples: ¿Un Pacto Fáustico?" In *Towards Multi-Level Governance*, edited by Jon Pierre and G Stoker, 6 Edit, 29–46. London: Macmillan.
- . 2016. *Comparative Governance: Rediscovering the Fuctional Dimension of Governing*. *Comparative Governance*. 1st ed. United Kingdom: Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/cbo9781316681725>.
- Peters, Guy B., and Nenad Rava. 2017. "Policy Design: From Technocracy to Complexity, and Beyond." *3rd International Public Policy Conference* draft: 1–23.  
<http://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/5932fa23369d0.pdf>.
- Pierre, Jon, and Guy B. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. First Edit. New York: Palgrave MacMilan.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94 (2): 251–67. <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Piñera Echenique, José. 1978. "Informe Económico 1976-1977." Santiago de Chile .
- Pizarro, Andrés. 2020. "La Movilidad Urbana Sostenible Como Marco Conceptual Para El Diseño de Políticas, Planes y Programas." In *Desafíos Del Desarrollo Urbano Sostenible En El Transporte y La Movilidad*, edited by oscar Figueroa, Luis Miguel Valenzuela, and Brasileiro Anísio, Primera Edición, 1:79–105. México D.F: El Colegio Mexiquense, A.C.

- Poduje, Iván, and Oscar Figueroa. 2013. "Transporte Como Motor de Integración Social Urbana." *Espacio Público* 6: 2–33. [www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl).
- Polanco, Marcelo Mella. 2023. "LAS 'LÍNEAS ROJAS' DEL PRESIDENCIALISMO DE COALICIÓN EN CHILE." In *27 Congreso Mundial de Ciencia Política*, 1–19. Buenos Aires.
- Poll, Olivera, and Ana. 2006. "Discapacidad, Accesibilidad y Espacio Excluyente. Una Perspectiva Desde La Geografía Social Urbana." *Treballs de La Societat Catalana de Geografia*, November, 325–43. <http://riberdis.cedid.es/handle/11181/3954>.
- Pozueta, Julio. 2000. *Movilidad y Planeamiento Sostenible : Hacia Una Consideración Inteligente Del Transporte y La Movilidad En El Planeamiento y En El Diseño Urbano*. Primera. Vol. 1. Instituto Juan de Herrera. [https://books.google.com/books/about/Movilidad\\_y\\_planeamiento\\_sostenible.html?hl=es&id=GkmuAAAACAAJ](https://books.google.com/books/about/Movilidad_y_planeamiento_sostenible.html?hl=es&id=GkmuAAAACAAJ).
- Pressman, Jeffrey L. 2009. "Power without Influence: The Bush Administration's Foreign Policy Failure in the Middle East." *International Security* 33 (4): 149–79. <https://www.jstor.org/stable/40207155>.
- Pressman, Jeffrey L, and Aaron Wildavsky. 1973. *Implementación. Cómo Grandes Expectativas Concebidas En Washington Se Frustran En Oakland*. California: University of California Press.
- Preston, John, and Fiona Rajé. 2007. "Accessibility, Mobility and Transport-Related Social Exclusion." *Journal of Transport Geography* 15 (3): 151–60. <https://doi.org/10.1016/J.JTRANGE0.2006.05.002>.
- Quijada, Rodrigo. 2002. "CONOCIENDO EL PTUS." 1. Santiago de Chile . [www.revistatranvia.cl](http://www.revistatranvia.cl).
- Quiñones, Lina Marcela, Carlosfelipe Pardo, and Jose Segundo López. 2018. "Análisis Para Seis Ciudades Colombianas Según Datos Del Observatorio de Movilidad Urbana de CAF." *CAF*. <http://www.despacio.org/portfolio/que-motiva-la-compra-y-uso-de-motos/>.
- Quintero-González, Julián-Rodrigo. 2017a. "Del Concepto de Ingeniería de Tránsito al de Movilidad Urbana Sostenible." *Ambiente y Desarrollo* 21 (40): 57–72. <https://doi.org/10.11144/JAVERIANA.AYD21-40.CITM>.
- . 2017b. "Del Concepto de Ingeniería de Tránsito al de Movilidad Urbana Sostenible." *Ambiente y Desarrollo* 21 (40): 57. <https://doi.org/10.11144/javeriana.ayd21-40.citm>.
- Renaissance Planning Group. 2011. *A Framework for Transit Oriented Development in Florida*. Vol. 1. EE.UU.
- Rhodes, R A W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* XLIV: 652–67. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.
- Richardson, Jeremy, Gunnel Gustafsson, and Grant Jordan. 1982. "The Concept of Policy Style." In *Policy Styles in Western Europe*, edited by Jeremy Richardson, 1st ed., 1:1–16. London: George Allen And Unwin.
- Rittel, Horst W J, and Melvin M Webber. 1973. "Dilemmas in a General Theory of Planning\*." *Policy Sciences*. Vol. 4.
- Rivas, María Eugenia. 2020. "Políticas de Transporte Urbano En América Latina y El Caribe." Washington D.C.

- Rivas, María Eugenia, Ancor Suárez-Alemán, and Tomás Serebrisky. 2019. "Políticas de Transporte Urbano." *BID*. W: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rivas Tovar, Luis, and José Chávez Espejel. 2007. "Incentivos y Desincentivos En Los Sistemas de Transporte Público En Londres, Madrid y Ciudad de México." *Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales* 17 (30): 113–32.
- Rivera, Eugenio. 2019. "La Economía En El Segundo Gobierno de Sebastián Piñera: Desaceleración y Falta de Visión Estratégica." *Barómetro de Política y Equidad* 15 (July): 59–74.
- Rivera Urrutia, Eugenio. 2014. "La Reforma Tributaria de Bachelet y Los Desafíos Económicos de La Administración." *Barómetro de Política y Equidad* 9 (October): 41–61.
- . 2015. "Ajuste Fiscal, Debate Sobre Crecimiento y La Agenda Económica Constitucional." *Barómetro de Política y Equidad* 1 (2): 43–61.
- . 2017. "Economía Política y Política Económica Del Gobierno de Bachelet." *Barómetro de Política y Equidad* 13 (October): 65–83.
- Rodríguez, Alfredo, and Paula Rodríguez. 2012. "Santiago: Una Ciudad Neoliberal." *Questiones Urbano Regionales* 1 (1): 101–24.
- Rodríguez Álvarez, Ana. 2017. "Estudio de La Descarbonización Parcial Del Parque Automovilístico Español Mediante La Sustitución de Éste Por Vehículos Eléctricos y de Gas Natural." Tesis de Maestría, Universidad de Oviedo. <https://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/42887>.
- Rodriguez, Daniel A, and C. Erik Vergel-Tovar. 2013. "Sistemas de Transporte Publico Masivo Tipo BRT (Bus Rapid Transit) y Desarrollo Urbano En America LATina." *Land Lines*, 16–24. [https://dl1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/36440433/2601e...pdf?1422550117=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D6\\_Lincoln\\_institute\\_of\\_Land\\_PoLicy\\_at\\_BU.pdf&Expires=1605578874&Signature=ccYe6bpmTjeFhZxkR4uFY3ZLTNQBHlj3FExLy18rlSG-MqzIUcMFMEZz9p](https://dl1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/36440433/2601e...pdf?1422550117=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3D6_Lincoln_institute_of_Land_PoLicy_at_BU.pdf&Expires=1605578874&Signature=ccYe6bpmTjeFhZxkR4uFY3ZLTNQBHlj3FExLy18rlSG-MqzIUcMFMEZz9p).
- Rodriguez, Daniel, C. Erik Vergel-Tovar, and William Camargo. 2014. "Desarrollo Urbano Orientado a Los Sistemas de Transporte Público Masivo Tipo BRT (Bus Rapid Transit) En Quito y Bogotá." *Lincoln Institute of Land Policy* 1 (1): 43. [https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2456\\_1803\\_Rodriguez\\_WP14DR1SP.pdf](https://www.lincolninst.edu/pubs/dl/2456_1803_Rodriguez_WP14DR1SP.pdf).
- Rodríguez, Manuel, and Fabio Gordillo. 2018. "Interoperabilidad En Los Sistemas de Recaudo Para Transporte Público En América Latina y El Caribe." Washington D.C. <http://www.iadb.org>.
- Rodríguez Vignoli, Jorge. 1993. "La Población Del Gran Santiago: Tendencias, Perspectivas y Consecuencias." Santiago de Chile .
- . 2008. "Movilidad Cotidiana, Desigualdad Social y Segregación Residencial En Cuatro Metrópolis de América Latina." *Revista Eure* XXXIV (103): 49–71.
- Roes, Roger, Elena Prassas, and William McShane. 2011. *Traffic Engineering* . Cuarta. Vol. 1. United State : Pearson .
- Rojas, Carolina, Antonio Páez, Olga Barbosa, and Juan Carrasco. 2016. "Accessibility to Urban Green Spaces in Chilean Cities Using Adaptive Thresholds." *Journal of Transport Geography* 57 (December): 227–40. <https://doi.org/10.1016/J.JTRANGEO.2016.10.012>.
- Romero Vasquez, Christian. 2008. "Microsimulación de Estrategias Planificadas de Operación Para Un Corredor de Transporte Público." Tesis de Pregrado, Santiago de Chile: Universidad de Chile .

- Roth, André-Noël. 2010. “Las Políticas Públicas y Sus Principales Enfoques Analíticos.” In *Enfoques Para El Análisis de Políticas Públicas*, edited by André-Noël Roth, Primera Ed, 372. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.  
[https://www.researchgate.net/profile/Adolfo\\_Eslava/publication/255968924\\_Analisis\\_neoinstitucional\\_de\\_politicas\\_publicas/links/00b7d521210b0a5d3c000000/Analisis-neoinstitucional-de-politicas-publicas.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Adolfo_Eslava/publication/255968924_Analisis_neoinstitucional_de_politicas_publicas/links/00b7d521210b0a5d3c000000/Analisis-neoinstitucional-de-politicas-publicas.pdf).
- . 2014. *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.
- Rozas, Patricio, Balbontín Azhar, Jaimurzina Gabriel, and Pérez Salas. 2015. “RECURSOS NATURALES E INFRAESTRUCTURA Políticas de Logística y Movilidad Antecedentes Para Una Política Integrada y Sostenible de Movilidad.” Santiago de Chile .
- Rozas, Patricio, Balbontín Liliana, and Salazar Arredondo. 2015. “Recursos Naturales e Infraestructura Una Regulación Pendiente.” Santiago de Chile.
- Rufián, Dolores María. 2002. *Políticas de Concesión Vial: Análisis de Las Experiencias de Chile, Colombia y Perú*. Naciones Unidas, CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Proyecto ILPES/CAF “Marco Regulatorio, Privatización y Modernización del Estado.”
- Sabatier, Paul. 1987. “Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change.” *Sage Journal* 8 (4): 649–92. <https://doi.org/10.1177/0164025987008004005>.
- Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process*. Edited by Paul Sabatier. *Theories of the Policy Process*. First Edit. Colorado: Westview Press. <https://doi.org/10.4337/9781784714871.00013>.
- Sabatier, Paul A., and Hank C. Jenkins-Smith. 1994. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*. Vol. 20. <https://doi.org/10.2307/3551961>.
- Salamon, Lester M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. *Choice Reviews Online*. First Edit. Vol. 40. London: Oxford University Press. <https://doi.org/10.5860/choice.40-2422>.
- Salazar, John, Jose Guevara, and Koen Verhoest. 2021. “Inferential Analysis of Road Infrastructure PPP Sponsor Networks.” *Journal of Management in Engineering* 37 (6). [https://doi.org/10.1061/\(asce\)me.1943-5479.0000971](https://doi.org/10.1061/(asce)me.1943-5479.0000971).
- Samaniego de García, Pilar. 2006. “Aproximación a La Realidad de Las Personas Con Discapacidad En Latinoamérica.” Madrid .
- Sánchez, Ricardo, and Jeannette Lardé. 2020. “Las Asociaciones Público Privadas Bajo La Mirada de ‘Primero Las Personas.’” Santiago de Chile.
- Sassen, Saskia. 2012. *Cities in a World Economy*. Vol. Cuarta Edición. SAGE/Pine Forge Press.
- Saus, María Alejandra. 2023. “Estado Del Arte Sobre Desarrollo Urbano y Transporte: Revisando Herramientas Para América Latina.” *Economía Sociedad y Territorio* 73 (September): 991–1016. <https://doi.org/10.22136/EST20231894>.
- Schade, Wolfgang, and Werner Rothengatter. 2011. “Economic Aspects of Sustainable Mobility.” Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460064/IPOL-TRAN\\_ET\(2011\)460064\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/460064/IPOL-TRAN_ET(2011)460064_EN.pdf).

- Scharpf, Fritz. 2005. "Apuntes Para Una Teoría Del Gobierno Multinivel En Europa." In *La Gobernanza Hoy*, edited by Agustí Cerillo, 1st ed., 1:173–202. Madrid: Instituto de Administración Pública .
- Schlager, Edella. 2007. "A Comparison of Framework, Theories, and Models of Policy Processes." In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul A. Sabatier, First Edit, 293–320. Colorado: Westview Press.
- Schneider, Anne, and Helen Ingram. 1988. "Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design." *Journal of Public Policy* 8 (1): 61–80.  
<https://doi.org/10.1017/S0143814X00006851>.
- . 1997. *Policy Design and Democracy*. Edited by Anne L. Schneider and Helen Ingram. *Policy Design for Democracy*. University Press of Kansas.
- Seawnght, Jason, and John Gerring. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options." *Political Research Quarterly* 61 (2): 294–308.  
<https://doi.org/10.1177/1065912907313077>.
- SECTRA. 2000. *Resumen Ejecutivo PTUS. Plan de Transporte Urbano de Santiago 2000-2006*. Chile : Disponible en el sitio web de SECTRA.
- Seguí Pons, Joana-Maria., and Maria Rosa. Martínez Reynés. 2004. *Geografía de Los Transportes*. Primera. Vol. 1. Universitat de les Illes Balears.  
[http://almena.uva.es/search~S1\\*spi?Ygeografia+de+los+transportes&SORT=D/Ygeografia+de+los+transportes&SORT=D&sort=D&SUBKEY=geografia+de+los+transportes/1%2C9%2C9%2CB/frameset&FF=Ygeografia+de+los+transportes&SORT=D&1%2C1%2C](http://almena.uva.es/search~S1*spi?Ygeografia+de+los+transportes&SORT=D/Ygeografia+de+los+transportes&SORT=D&sort=D&SUBKEY=geografia+de+los+transportes/1%2C9%2C9%2CB/frameset&FF=Ygeografia+de+los+transportes&SORT=D&1%2C1%2C).
- Shaheen, Susan, Adam Cohen, and Mark Jaffee. 2018. "Innovative Mobility: Carsharing Outlook." Berkeley, California . <https://doi.org/10.7922/G2CC0XVW>.
- Sheller, Mimi, and John Urry. 2006. "The New Mobilities Paradigm." *Environment and Planning A* 38 (2): 207–26. <https://doi.org/10.1068/a37268>.
- Silva, Eduardo. 2002. "Capital and the Lagos Presidency: Business as Usual?" *Bulletin of Latin American Research* 21 (3): 339–57. <https://about.jstor.org/terms>.
- Simon, Herbert. 1991. "Bounded Rationality and Organizational Learning." *Organization Science* 2 (1): 125–34. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Social Exclusion Unit. 2003. "Making the Connections: Final Report on Transport and Social Exclusion." England.
- Sociedad Chilena de Ingeniería. 2013. *Desafíos Del Sector Transporte: Un Aporte de La Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte a La Nueva Política de Desarrollo Urbano - Universidad de Chile*. Primera Edición. Vol. 1. Santiago de Chile : Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte .  
[https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay/alma991001006399703936/56UDC\\_INST:56UDC\\_INST](https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay/alma991001006399703936/56UDC_INST:56UDC_INST).
- Soto Delgado, Pablo. 2021. "La Deformación Del Principio de Especialidad de La Empresa Pública y Su Imposible Fundamentación En El Principio de Subsidiariedad." *Revista Chilena de Derecho* 48 (1): 205–31. <https://doi.org/10.7764/R.481.9>.
- Soza-Parra, Jaime, Ignacio Tiznado, Tomás Cox, Ricardo Sánchez, and Cristián Navas. 2017. "¿Cuál Es El Impacto de Nueva Infraestructura de Transporte En Términos de Accesibilidad? Un

- Enfoque Basado En La Plataforma Web COAXS, Aplicado a Cerrillos (Santiago de Chile).” In *CEDEUS*, 13. Santiago de Chile : CEDEUS.
- Stone, Deborah. 2002. *Policy Paradox*. Tercera Ed. New York- London: Norton y Company. <https://doi.org/10.16309/j.cnki.issn.1007-1776.2003.03.004>.
- Strenio, Jacqueline Ann. 2006. “La Economía Del Transporte Público En Santiago de Chile.” Colorado.
- Suarí, David. 1993. “Tradición y Renovación En La Geografía Humana Ambientalista.” *Documents D’ Análisi Geogràfica* 22: 139–57.
- Subirats, Joan, Marc Parés, and Ismael Blanco. 2009. “Calidad Democrática y Redes de Gobernanza .” In *Participación y Calidad Democrática* , edited by Marc Parés i Franzi, 1st ed., 1:367–418. España: Ariel España .
- Suzuki, Hiroaki, Robert Cervero, and Kanabo Luchi. 2014. *Transformando Las Ciudades Con Transporte Público*. Bogotá D.C.: Banco Mundial.
- Tolosa Castillo, Mackarena, and Sergio Toro Maureira. 2017. “AMIGOS CERCA, ENEMIGOS MÁS CERCA: EL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA Y LAS DINÁMICAS LEGISLATIVAS EN CHILE.” *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26 (1): 131–49.
- Toro, Sergio. 2017. “El Congreso En Chile: Una Evaluación Del Funcionamiento Legislativo.” In *Estudios Constitucionales y Parlamentarios En Homenaje al Profesor Jorge Tapia Valdés*, edited by Iván Obando, 1st ed., 1:207–30. Santiago Chile : RIL Editores.
- Torres Céspedes, Manuel. 2017. “El Transporte Público Urbano de Autobuses En La Ciudad de Santiago de Chile. Una Propuesta de Bases de Licitación Pública.” Tesis Doctorado , Universitat de Lleida.
- Trivelli, Pablo. 1981. “Reflexiones En Torno a La Política Nacional de Desarrollo Urbano.” *Revista Eure*, no. 22: 34–64.
- . 2009. “Sobre La Evolución de La Política Urbana y La Política de Suelo En El Gran Santiago En El Periodo 1979-2009.” In *Santiago, Una Ciudad Neoliberal* , Primera edición:207–28. Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.
- True, James L., Bryan D. Jones, and Frank R. Baumgartner. 2007. “Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking.” In *Theories of the Policy Process*, edited by Paul Sabatier, First Edit, 167–202. Colorado: Westview Press.
- Tsebelis, George. 2006. *Jugadores Con Veto. Cómo Funcionan Las Instituciones Políticas*.
- Ureta, Sebastián. 2015. *Transantiago o El Fallido Ensamblaje de Una Sociedad de Clase Mundial*. 1st ed. Vol. 1. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado .
- Urry, John. 2007. *Mobilities*. Vol. 1. Cambridge: Sage Cambridge.
- Uteng, Tanu Priya, and Tim Cresswell. 2016. *Gendered Mobilities. Gendered Mobilities*. 1st Edition. Vol. 1. London: Taylor and Francis. <https://doi.org/10.4324/9781315584201>.
- Valenzuela-Montes, Luis Miguel, Oscar Figueroa, and Anísio Brasileiro. 2020. “Introducción: Equidad, Integración y Políticas .” In *Desafíos Del Desarrollo Urbano Sostenible En El Transporte y La Movilidad* , edited by Oscar Figueroa, Luis Miguel Valenzuela-Montes, and Anísio Brasileiro, Primera, 1:15–35. Zinacantepec, México : El Colegio Mexiquense, A.C. .

- Varas, Augusto. 2018. "Piñera II Contrarreforma versus Agenda Gubernamental." *Barómetro de Política y Equidad* 14 (December): 13–45.
- Vargas, Felipe. 2012. "Microbuseros a 10 Años Del Bloqueo de Santiago 'Aún Nos Preguntan Si Volverán Las Amarillas.'" *Emol*, August 11, 2012. <https://www.emol.com/noticias/nacional/2012/08/10/555087/lideres-microbuseros-a-10-anos-del-bloqueo-de-santiago-la-gente-pregunta-si-volveran-las-amarillas.html>.
- Vasallo, José Manuel. 2018. "Asociación Público-Privada En América Latina. Afrontando El Reto de Conectar y Mejorar Las Ciudades." Bogotá.
- Vasconcellos, Eduardo A. 2015. *Transporte Urbano y Movilidad*. Primera. Vol. 1. Buenos Aires: Universidad de San Martín.
- Vasconcellos, Eduardo, and Adolfo Mendonca. 2016. "Observatorio de Movilidad Urbana: Informe 2015-2016 (Resumen Ejecutivo)." Bogotá : CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/981>.
- Vecchi, Verónica. 2022. "Public Private Partnership for Sustainable Development." In *Elgar Encyclopedia of Public Management*, edited by Kuno Schedler, 1st ed., 1:361–64. Cheltenham, UK: Edgar Elgar Publishing .
- Vega, Pilar. 2006. "La Accesibilidad Del Transporte En Autobús: Diagnóstico y Soluciones." Barcelona. <http://publicaciones.administracion.es>.
- Vergara, Walter, Jørgen Fenhann, and Marco Schletz. 2016. "Carbono Cero América Latina-Una Vía Para La Descarbonización Neta de La Economía Regional Para Mediados de Este Siglo."
- Vergel-Tovar, C. Erik, and Daniel Rodríguez. 2018. "The Ridership Performance of the Built Environment for BRT Systems: Evidence from Latin America." *Journal of Transport Geography* 73 (June): 172–84. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2018.06.018>.
- Vergel-Tovar, Erik. 2019. "¿Es La Densidad Suficiente? Análisis de La Relación Entre La Densidad Poblacional y La Demanda de Pasajeros En Los Sistemas de Transporte Público Masivo Tipo BRT En Curitiba, Quito y Bogotá."
- Vicuña del Río, Magdalena. 2013. "El Marco Regulatorio En El Contexto de La Gestión Empresarialista y La Mercantilización Del Desarrollo Urbano Del Gran Santiago, Chile." *Revista Invi* 28 (August): 181–219.
- Viera Álvarez, Christian. 2011. "ANÁLISIS CRÍTICO DE LA GÉNESIS DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE CRITICAL ANALYSIS OF THE GENESIS OF THE IN FORCE CONSTITUTION." Vol. 5.
- Virani, Altaf, and M. Ramesh. 2019. "How Neglecting Policy Mechanisms Can Lead to Policy Failure: Insights from Public-Private Partnerships in India's Health Sector." In *Making Policies Work First-and Second-Order Mechanisms in Policy Design*, edited by Altaf Capano, Giliberto; Howlett, Michael; Ramesh, M; Virani, First, 76–95. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, Inc. <https://doi.org/10.4337/9781788118194>.
- Virgilio, María Mercedes Di. 2018. "Movilidad Residencial." In *Términos Clave Para Los Estudios de Movilidad En América Latina*, edited by Dahn Zunino Singh, Guillermo Giucci, and Paola Jirón. Buenos Aires: Biblos. [https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay?docid=alma991007482165003936&context=L&vid=56UDC\\_INST:56UDC\\_INST&lang=es&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=](https://bibliotecadigital.uchile.cl/discovery/fulldisplay?docid=alma991007482165003936&context=L&vid=56UDC_INST:56UDC_INST&lang=es&adaptor=Local%20Search%20Engine&tab=)

Everything&query=creator,exact,Jiro%CC%81n%20Marti%CC%81nez,%20Paola,AND&facet=creator,exact,Jiro%CC%81n%20Marti%CC%81nez,%20Paola&mode=advanced&offset=20.

- Wang, Mingquan, Elliot Martin, and Susan Shaheen. 2012. "Carsharing in Shanghai, China." *Https://Doi.Org/10.3141/2319-10*, no. 2319 (January): 86–95. <https://doi.org/10.3141/2319-10>.
- Weaver, Kent. 2010. "Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change." *Journal of Public Policy* 30 (2): 137–62. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000061>.
- Woo, Jun Jie. 2020. "Policy Capacity and Singapore's Response to the COVID-19 Pandemic." *Policy and Society* 39 (3): 345–62. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783789>.
- Wu, Irene. 2008. "Who Regulates Phones, Television, and the Internet? What Makes a Communications Regulator Independent and Why It Matters." *Perspectives on Politics* 6 (4): 769–83. <https://doi.org/10.1017/S1537592708081905>.
- Wu, Xun, M. Ramesh, and Michael Howlett. 2015. "Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities." *Policy and Society* 34 (3–4): 165–71. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>.
- . 2018a. "Policy Capacity and Governance." *Policy Capacity and Governance*, 1–25. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9>.
- . 2018b. "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components." In *Policy Capacity and Governance*, edited by Xun Wu, Michael Howlett, and M Ramesh, 1–25. Switzerland: Palgrave MacMilan. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-54675-9_1).
- . 2018c. *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process - Xun Wu, M. Ramesh, Michael Howlett, Scott A. Fritzen - Google Libros*. Second. New York: Routledge. <https://books.google.com.ec/books?hl=es&lr=&id=iu80DwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT12&dq=policy+process+howlett&ots=uoOpfunIIm&sig=TrmmmevFVjfikWEPT9qpcUHIxyQ#v=onepage&q=policy+process+howlett&f=false>.
- Yañez-Pagans, Patricia, Daniel Martinez, Oscar A Mitnik, Lynn Scholl, and Antonia Vazquez. 2019. "Sistemas de Transporte Urbano En América Latina y El Caribe: Lecciones y Retos." Washington D.C.
- Zarca, Luis. 2016. "Accesibilidad En El Transporte Público Colectivo Urbano: Una Mejor Comprensión de La Experiencia de Discapacidad." Maestría , Málaga: Universidad de Málaga. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/12342>.
- Zhou, Jiangping. 2012. "Sustainable Transportation in the US: A Review of Proposals, Policies, and Programs since 2000." *Frontiers of Architectural Research* 1 (2): 150–65. <https://doi.org/10.1016/J.FOAR.2012.02.012>.
- Zysman, John. 1994. "How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth." *Industrial and Corporate Change* 3 (1): 243–83. <https://doi.org/10.1093/icc/3.1.243>.

## Anexos

### Anexo 1. Asignación de puntaje por ciudad para la selección de caso

| Ciudad            | Categoría                                  | Atributo                       | Puntaje | Puntaje Categoría | Total |
|-------------------|--|--------------------------------|---------|-------------------|-------|
| Santiago de Chile | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,25    | 1                 | 1,6   |
|                   |  | Integración                    | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Subsidios                      | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Electromovilidad               | 0,25    |                   |       |
|                   | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Peajes Urbanos                 | 0,25    | 0,6               |       |
|                   |  | Subsidios al combustible       | 0,10    |                   |       |
|                   |  | Restricción a estacionamientos | 0,10    |                   |       |
|                   |  | Restricción a la circulación   | 0,15    |                   |       |
| Bogotá            | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,20    | 0,9               | 1,35  |
|                   |  | Integración                    | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Subsidios                      | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Electromovilidad               | 0,20    |                   |       |
|                   | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Peajes Urbanos                 | 0       | 0,45              |       |
|                   |  | Subsidios al combustible       | 0,10    |                   |       |
|                   |  | Restricción a estacionamientos | 0,10    |                   |       |
|                   |  | Restricción a la circulación   | 0,25    |                   |       |
| Quito             | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,20    | 0,45              | 0,8   |
|                   |  | Integración                    | 0       |                   |       |
|                   |  | Subsidios                      | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Electromovilidad               | 0       |                   |       |
|                   | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Peajes Urbanos                 | 0       | 0,35              |       |
|                   |  | Subsidios al combustible       | 0,5     |                   |       |
|                   |  | Restricción a estacionamientos | 0,5     |                   |       |
|                   |  | Restricción a la circulación   | 0,25    |                   |       |
| Ciudad de México  | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,25    | 0,8               | 1,3   |
|                   |  | Integración                    | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Subsidios                      | 0,15    |                   |       |
|                   |  | Electromovilidad               | 0,15    |                   |       |
|                   | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Peajes Urbanos                 | 0,20    | 0,5               |       |
|                   |  | Subsidios al combustible       | 0,10    |                   |       |
|                   |  | Restricción a estacionamientos | 0,10    |                   |       |
|                   |  | Restricción a la circulación   | 0,10    |                   |       |
| Buenos Aires      | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,25    | 0,9               | 1,5   |
|                   |  | Integración                    | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Subsidios                      | 0,25    |                   |       |
|                   |  | Electromovilidad               | 0,15    |                   |       |
|                   |  | Peajes Urbanos                 | 0,25    | 0,6               |       |
|                   |  | Subsidios al combustible       | 0,10    |                   |       |

|                 |  |                                |      |      |      |
|-----------------|--|--------------------------------|------|------|------|
|                 | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Restricción a estacionamientos | 0,10 |      |      |
|                 |  | Restricción a la circulación   | 0,15 |      |      |
| <b>Curitiba</b> | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,25 | 1    | 1,6  |
|                 |  | Integración                    | 0,25 |      |      |
|                 |  | Subsidios                      | 0,25 |      |      |
|                 |  | Electromovilidad               | 0,25 |      |      |
|                 | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Peajes Urbanos                 | 0,25 | 0,6  |      |
|                 |  | Subsidios al combustible       | 0,10 |      |      |
|                 |  | Restricción a estacionamientos | 0,10 |      |      |
|                 |  | Restricción a la circulación   | 0,15 |      |      |
| <b>Lima</b>     | <i>Fomento al Transporte Público</i>       | Activos                        | 0,20 | 0,8  | 1,25 |
|                 |  | Integración                    | 0,25 |      |      |
|                 |  | Subsidios                      | 0,25 |      |      |
|                 |  | Electromovilidad               | 0,10 |      |      |
|                 | <i>Restricciones al Transporte Privado</i> | Peajes Urbanos                 | 0,10 | 0,45 |      |
|                 |  | Subsidios al combustible       | 0,10 |      |      |
|                 |  | Restricción a estacionamientos | 0,10 |      |      |
|                 |  | Restricción a la circulación   | 0,15 |      |      |

Fuente: elaborado por la autora a partir de (Rivas et al., 2019)

**Anexo 2.** Comportamiento PEA de comunas del área de influencia al núcleo de Santiago (2020)

|    |                           | <b>Comuna</b>       | <b>Población Ocupada</b> | <b>Población que trabaja en el núcleo de Santiago</b> | <b>% de población que trabaja en el núcleo de Santiago</b> |
|----|---------------------------|---------------------|--------------------------|---|--|
| 1  | <b>Núcleo de Santiago</b> | Santiago            | 289883                   | 277577  | 94,8   |
| 2  |                           | Cerrillos           | 30464                    | 28911   | 93,3   |
| 3  |                           | Cerro Navia         | 53909                    | 50864   | 94,7   |
| 4  |                           | Conchalí            | 102896                   | 96632   | 93,7   |
| 5  |                           | El Bosque           | 85874                    | 77028   | 89,5   |
| 6  |                           | Estación Central    | 85715                    | 80831   | 97,0   |
| 7  |                           | Huechuraba          | 41155                    | 40508   | 98,7   |
| 8  |                           | Independencia       | 71409                    | 70116   | 95,6   |
| 9  |                           | La Cisterna         | 41968                    | 39793   | 96,3   |
| 10 |                           | La Florida          | 204433                   | 189869  | 91,4   |
| 11 |                           | La Granja           | 67094                    | 59795   | 91,1   |
| 12 |                           | La Pintana          | 91959                    | 80791   | 87,7   |
| 13 |                           | La Reina            | 67759                    | 65426   | 96,7   |
| 14 |                           | Las Condes          | 203989                   | 189585  | 95,8   |
| 15 |                           | Lo Barnechea        | 34105                    | 30438   | 89,6   |
| 16 |                           | Lo Espejo           | 41674                    | 38083   | 93,1   |
| 17 |                           | Lo Prado            | 57981                    | 54457   | 96,4   |
| 18 |                           | Macul               | 50268                    | 48350   | 92,9   |
| 19 |                           | Maipú               | 272757                   | 258607  | 97,0   |
| 20 |                           | Ñuñoa               | 163037                   | 142904  | 96,8   |
| 21 |                           | Pedro Aguirre Cerda | 60501                    | 58257   | 97,2   |
| 22 |                           | Peñalolén           | 131415                   | 124570  | 95,5   |
| 23 |                           | Providencia         | 97945                    | 88333   | 91,6   |
| 24 |                           | Pudahuel            | 119005                   | 110976  | 94,8   |
| 25 |                           | Quilicura           | 108580                   | 99198   | 92,8   |
| 26 |                           | Quinta Normal       | 69375                    | 64459   | 94,6   |
| 27 |                           | Recoleta            | 61653                    | 58601   | 90,3   |
| 28 |                           | Renca               | 52211                    | 46957   | 88,6   |
| 29 |                           | San Joaquín         | 67455                    | 63176   | 96,4   |
| 30 |                           | San Miguel          | 56194                    | 51288   | 93,7   |

|    |                   |                   |        |        |      |
|----|-------------------|-------------------|--------|--------|------|
| 31 |                   | San Ramón         | 31064  | 26451  | 91,7 |
| 32 |                   | Vitacura          | 41955  | 26300  | 95,4 |
| 33 |                   | Puente Alto       | 313117 | 181189 | 58,1 |
| 34 |                   | San Bernardo      | 143860 | 46957  | 88,6 |
| 35 |                   | Buín              | 51249  | 63176  | 96,4 |
| 36 |                   | Calera de Tango   | 5711   | 51288  | 93,7 |
| 37 |                   | Talagante         | 39075  | 1834   | 21,6 |
| 38 |                   | Padre Hurtado     | 24310  | 21534  | 20,1 |
| 39 |                   | Peñaflor          | 37035  | 10708  | 25,1 |
| 40 | <b>Hinterland</b> | Pirque            | 16206  | 11036  | 72,3 |
| 41 |                   | San José de Maipo | 7074   | 1834   | 21,6 |
| 42 |                   | Colina            | 102653 | 21534  | 20,1 |
| 43 |                   | Lampa             | 41560  | 10708  | 25,1 |
| 44 |                   | Tiltil            | 5523   | 5523   | 28,1 |
| 45 |                   | Paine             | 30749  | 10209  | 30,5 |
| 46 |                   | Curacaví          | 9705   | 2661   | 27,4 |
| 47 |                   | El Monte          | 41439  | 8389   | 33,4 |
| 48 |                   | Isla de Maipo     | 7046   | 5439   | 32,9 |

Fuente: tomado de Proyecto FONDECYT 1190724