

Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteligentes (CISI)

Gobernanza de áreas metropolitanas y desafíos de la electromovilidad

Lía Martínez



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

Gobernanza de áreas metropolitanas y desafíos de la electromovilidad

Lía Martínez



Este documento fue preparado por Lía Martínez, Consultora del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto "Ciudades inclusivas, sostenibles e inteligentes en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", clúster 1, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. El proyecto forma parte del programa de cooperación CEPAL/BMZ-GIZ.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora, y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/102
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00546

Esta publicación debe citarse como: L. Martínez, "Gobernanza de áreas metropolitanas y desafíos de la electromovilidad", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/102), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Del transporte a la movilidad, del crecimiento económico a la sostenibilidad	7
A. El cambio de paradigmas implica cambio de conceptos y enfoques	7
B. La sostenibilidad como concepto de coherencia intrasectorial	8
C. Nuevos paradigmas en el diseño de políticas de movilidad urbana	8
II. Incorporar electromovilidad no es una medida innovadora <i>per se</i>	11
A. Innovación y diseño de futuros	11
B. Desafíos de Gobernabilidad y ensayo de caminos posibles	12
III. Los desafíos de la electromovilidad para la gobernanza en Áreas Metropolitanas de América Latina	17
A. Contextualizar el punto de partida	17
B. Desafíos de la electromovilidad para la Gobernanza de las Áreas Metropolitanas de América Latina	20
IV. Mecanismos de institucionalización y gobernanza de Áreas Metropolitanas	21
A. Coordinación y coherencia de políticas públicas	23
B. Identificación de los principales mecanismos de articulación entre niveles del Estado	25
C. Propuestas para el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en el marco de la gobernanza para las áreas metropolitanas	27
1. La participación de la ciudadanía – personas usuarias está en el centro del diseño institucional, regulatorio y de gestión	27
2. Participación ciudadana como búsqueda de estructurar nuevos espacios reales y virtuales de gestión colectiva de lo “común”	27
3. Innovar en la gestión pública: “políticas públicas co-creadas con la ciudadanía”	29
Bibliografía	33
Cuadro	
Cuadro 1 Movilidad urbana, áreas urbanas de América Latina, 2014	20

Gráficos

Gráfico 1	Tiempo de viaje automóviles y autobuses en áreas metropolitanas de América Latina, 2015.....	19
Gráfico 2	Costo para la realización de un viaje de 7 kilómetros en ciudades de América Latina, 2014.....	19

Diagrama

Diagrama 1	Convergencia y coherencia entre políticas públicas.....	23
------------	---	----

Introducción

El presente informe sistematiza los principales desafíos que presenta la electromovilidad para la Gobernanza en las Áreas Metropolitanas de América Latina considerando tanto los enfoques conceptuales mínimos para poder analizarlos y la situación de partida de la movilidad urbana en la región. El objetivo es brindar un análisis que permita generar en las personas lectoras del mismo, reflexiones críticas y una actitud de llamado a la acción para que desarrollen desde sus saberes, ámbito de trabajo y experiencias, estrategias que contribuyan a generar el Gran Impulso para la Sostenibilidad que se busca promover desde la CEPAL en el marco del programa en el que se realiza este estudio.

I. Del transporte a la movilidad, del crecimiento económico a la sostenibilidad

A. El cambio de paradigmas implica cambio de conceptos y enfoques

Según, Krüger (2017) generalmente, tanto en la academia como en el discurso público y político, se entremezclan transporte y movilidad, e incluso se usan de forma indistinta. Sin embargo, existen diferencias. Siguiendo a Christine Ahrend (2013), la palabra transporte hace referencia al movimiento físico de un lugar a otro de personas, cargas o intercambio no físico de información. El concepto movilidad, por su parte, se lo entiende como la capacidad de las personas, cargas o información de moverse o de haberse movido. A su vez, la movilidad en su propiedad como posible movimiento físico de lugar, es el resultado de la combinación de: a) Las condiciones físicas, espaciales, sociales y virtuales, es decir, del sistema de transporte y del uso del suelo con sus características particulares; b) las condiciones físicas, sociales, económicas y psicológicas de la persona "móvil"; y c) la percepción subjetiva de estas condiciones (Zunino Singh, D. y otros, 2017, p.180).

También se entiende que la necesidad de movilidad se genera por tener que llegar a distintos lugares de las actividades humanas. Cuando se realiza este movimiento físico, se habla de movilidad realizada. Aquí el transporte es el medio que se necesita para la realización física de la necesidad de movilidad (Becker, Gerike y Vollings, 1999). En este sentido, el transporte hace visible la movilidad espacial, poniendo de relieve un movimiento físico de un lugar a otro. El transporte es la realización física (o no física) de la movilidad, y a la vez forma parte de ella. Además, existe la movilidad potencial no realizada. En este caso, la movilidad no puede ser cumplida, por ejemplo, por falta de oferta de transporte público, por constelación no favorable del uso del suelo, por problemas de asequibilidad (Zunino Singh, D. y otros, 2017, p.180).

Por ello, al momento de elegir las medidas de intervención resulta necesario diferenciar entre transporte y movilidad. A grandes rasgos, la política y la planificación buscan hoy, cumplir con la necesidad de movilidad bajo condiciones "sustentables". Generar indicadores para medir el logro de una movilidad sustentable/sostenible debe considerar los movimientos físicos, el medio a través de los cuales se los hace y los tres elementos que la caracterizan. Así como debemos atender problemáticas como la congestión vial, debemos atender las problemáticas de la movilidad potencial no realizada. Ambas son caras de

ciudades cuya movilidad no es sostenible, una por contaminar el aire y otra por generar inequidad social y reducir oportunidades de desarrollo para las personas que lo sufren.

Introduciéndonos en el enfoque de la sustentabilidad, lo que buscan los gobiernos y organismos internacionales es reducir el transporte (en el sentido de movilidad como movimiento físico realizado) “evitar viajes”; y mantener y mejorar las condiciones de la movilidad en sus características como posible movimiento. En este orden de ideas, no se puede generalizar sobre la cantidad de transporte que se “necesita” para cumplir con un determinado nivel deseado de movilidad, por ejemplo “60% de viajes en transporte público, 20% en bicicleta, 15% caminando y 5% en auto”. Las ciudades tienen varias opciones para cumplir con las necesidades de movilidad de sus habitantes, fortaleciendo un modo de transporte sobre otro en ciertas zonas, modificando los usos del suelo, ofreciendo subsidios o, por ejemplo, fomentando la electromovilidad.

B. La sostenibilidad como concepto de coherencia intrasectorial

América Latina ha pasado de la aplicación extrema de liberalización de los mercados de servicios de transporte público de pasajeros entre la década de 1980 y 1990; a la puesta en marcha de soluciones tecnológicas de transporte público masivo autóctonas, como los BRT's, como estrategia de mejora con recursos escasos (de inversión pública y tecnológicos), y cuyo aparente éxito ha motivado su imitación en otras partes del mundo.

Pero más allá de estos “extremos”, y considerando el avance sostenido del modelo de movilidad urbana, basado principalmente en los modos motorizados (auto y moto particular) tanto para el transporte de personas como de cargas, es inminente la necesidad de desarrollar un enfoque equilibrado que tome en cuenta todas las dimensiones que convergen en la temática de la movilidad ya que ciertos objetivos en una, por ejemplo, el ambiental, puede generar impactos negativos en otra, por ejemplo, la social. El desafío general es mantener niveles razonables de crecimiento económico, poder responder a las necesidades de movilidad que genera la acelerada y desordenada urbanización de las ciudades latinoamericanas y la necesidad de aportar soluciones de transporte (de tecnologías de transporte) que no exacerben las externalidades negativas que producen.

Según Pizarro (2013), el enfoque de sostenibilidad aplicado a la movilidad, brinda un marco equilibrado entre los enfoques e intereses contradictorios que convergen en el territorio, al poner en simultáneo sus cuatro dimensiones: (i) ambiental; (ii) social; (iii) económica; e (iv) institucional. En términos de gobernabilidad, este enfoque muestra aspectos que deben ser conjugados para formular e implementar una política de movilidad integrada y sostenible. Sintéticamente estas dimensiones conceptualmente se definen como:

- Social: los beneficios sociales del desplazamiento según como sea organizada la actividad y proveído el servicio e infraestructura de transporte.
- Económica: los costos directos de la organización de los desplazamientos o de la provisión de los servicios de transporte.
- Ambiental: se entiende con amplitud, para incorporar en ella concepto de “entorno”, incluyendo los temas ambientales, ecológicos, y urbanos.
- Institucional: permite que se coordinen las otras tres dimensiones. Se conoce como “gobernanza” y consiste en la coordinación, organización institucional, legal, y financiera.

C. Nuevos paradigmas en el diseño de políticas de movilidad urbana

Según Díaz y otras (2016) en las políticas de movilidad urbana en América Latina, como en otros sectores, ha predominado la segmentación de actividades y funciones, donde históricamente se han diseñado

marcos legales y regulatorios fragmentados, como “capas” regulatorias y con instrumentos de control y fiscalización ineficaces por diversos factores. Muchos de los marcos institucionales y regulatorios vigentes no incorporan criterios de sostenibilidad e integralidad; y los instrumentos de política pública como proyectos y planes, suelen adolecer de objetivos de largo plazo, lo cual dificulta el cumplimiento de acuerdos internacionales en la materia.

La movilidad es un derecho de las personas sujeto a ciertos límites referidos a los impactos asociados a cada medio y sistema de transporte. La movilidad sostenible es aquella capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad de moverse libremente, acceder, comunicarse, comercializar o establecer relaciones sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos básicos actuales o del futuro. Existe una estrategia sintetizadora propuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (Vicentini, 2013):

- Evitar viajes: integrar los usos del suelo con la planificación del transporte, promover los usos mixtos, la consolidación urbana y un nivel aceptable de densidad de población, gestionar la demanda de viajes.
- Promover modos más sostenibles: racionalizar el uso del automóvil particular, pasar así a modos colectivos eficientes, y promover los modos de transporte no motorizado.
- Mejorar la eficiencia de los viajes: planificar una red multimodal, utilizar nuevas tecnologías de vehículos y combustibles, mejorar la gestión de la red vial, aplicar nuevas prácticas logísticas.

Esta estrategia permite el desarrollo de las dimensiones social, económica y ambiental de las ciudades, pero no es la única. Por ejemplo, contar con una red de transporte multimodal coordinado, eficiente y con tecnologías limpias facilita el acceso de toda la población a sus lugares de trabajo y estudio, a los lugares donde se prestan servicios de salud y demás servicios urbanos, en este sentido desarrollos como las plataformas MaaS son grandes desarrollos de la economía digital que se complementan con el enfoque de sostenibilidad.

Es fundamental que exista una concepción dialéctica entre la política de ordenamiento territorial o planificación urbana, la política económica, la política social y la política de movilidad urbana. Incorporar la integralidad de las políticas públicas favorece la consolidación de la ciudad, la integración social, el desarrollo de actividades económicas y el control de emisiones contaminantes.

El paradigma de movilidad urbana sostenible hace foco en las personas y sus necesidades, y pone los medios de transporte a disposición de las mismas. Esta estrategia requiere, para ser posible, capacidades institucionales y políticas adecuadas, y un marco regulatorio que las contenga. Una política de movilidad integral y sostenible plantea a las autoridades políticas la necesidad de desarrollar mayor capacidad de coordinación y de cooperación entre sectores y entre niveles de Gobierno del orden nacional y local. Además, tiene como requisito la incorporación de la participación del sector privado y la sociedad civil (universidades, organizaciones de usuarios, ambientalistas, etc.) para el desarrollo de visiones de largo plazo.

II. Incorporar electromovilidad no es una medida innovadora *per se*

A. Innovación y diseño de futuros

Al pensar en innovación e incorporación de nuevas tecnologías, como la electromovilidad, podemos utilizar como recurso analítico, el diseño de futuros que se utiliza en el análisis de negocios. Para el armado de nuestro marco analítico, incorporamos dos conceptos: capacidad e intensidad competitivas. Por capacidad competitiva se entiende la capacidad de las empresas de producir bienes y servicios de forma eficiente (precios decrecientes y calidad creciente), de tal manera que puedan competir y lograr mayores cuotas de mercado, tanto dentro como fuera del país. Por intensidad competitiva a la participación de una empresa en un mercado, considerando las siguientes variables: grado de concentración del sector, tasa de crecimiento del sector o fase del ciclo de vida en el que se encuentra, intensidad de las acciones de marketing, exceso de capacidad, grado de diferenciación de los productos/servicios y existencia de barreras de salida.

Una empresa con capacidad e intensidad competitiva, tiene capacidad de controlar el contexto en el que se desarrollan ciertas innovaciones, pero esto no implica que exista probabilidad futura de que sobreviva, a pesar de contar con un gran tamaño y participación del mercado. Hasta este momento podemos identificar que empresas consolidadas del sector automotriz, de la prestación de servicios públicos de transporte urbano de pasajeros, sector logístico, y eléctrico pueden interpretar que en un futuro probable y próximo de incremento de la electromovilidad seguirán manteniendo su posición, recursos e incidencia. O, desde el lado del sector público puede presumirse que los mismos instrumentos de política pública: marcos regulatorios, planes, programas, proyectos e inversiones, podrán “trasladarse” a esta nueva tendencia, para replicar los resultados exitosos del paradigma de la movilidad urbana basados en el auto particular de combustión interna. Pero incorporar innovación tecnológica no produce per se resultados positivos.

La verdadera innovación es un proceso que agrega un alto valor a sus personas usuarias, e idealmente es única en su tipo para las personas que son beneficiarias de este desarrollo. Indefectiblemente requiere de nuevos modelos de negocios y gestión pública, nuevos paradigmas en la forma en que se visualiza

el futuro y se prestan los servicios –producen productos. Este es el caso de los servicios de movilidad de personas y bienes, a nivel mundial y por consiguiente en las áreas metropolitanas de América Latina y el Caribe que desean incorporar movilidad eléctrica en el marco de sus políticas de sostenibilidad ambiental.

Existen cuatro grandes aspectos donde una empresa existente puede innovar incrementalmente en sus modelos de negocios:

- i) Producto o servicio,
- ii) Proceso organizacional,
- iii) Proceso productivo; y
- iv) Procesos comerciales.

Podemos tomar los mismos componentes para el sector público, pero reemplazando los procesos comerciales por los procesos de relación con la ciudadanía, quienes son las personas destinatarias de los servicios regulados, planificados, implementados –por sí o por empresas a través de diversos dispositivos de política pública–.

Ahora bien, al sector público que se desempeña en áreas metropolitanas que concentran millones de habitantes se le agrega la complejidad de que en diferentes niveles de gobierno: Federal-Nacional; Subnacional y local-municipal, existen innovaciones sucediendo en simultáneo mientras que se resuelven una diversidad de necesidades y problemáticas de la ciudadanía. A estos conceptos presentados, para avanzar en nuestro marco analítico simplificado de los desafíos que plantea la electromovilidad para la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina, debemos incorporar lo desarrollado en el apartado del enfoque de las políticas públicas de movilidad sostenibles integrales y sus dimensiones: social, ambiental, económica y político-institucional.

Avanzando en nuestro análisis, podemos usar la metáfora de las mamushkas, donde existen tamaños de contextos y actores, y donde, por ejemplo, los Estados-Nación dan un gran marco de acción al interior de sus territorios expresado en sus políticas públicas, pero para ellos los acuerdos internacionales son un marco de mayor alcance que el Estado Nación. Las empresas en el diseño de sus futuros, ensayando tendencias que sucederán en los mercados que buscan desarrollarse, deben considerar aspectos regionales, nacionales, subnacionales y locales. El Estado, en sus diversos niveles de Gobierno, tiene la oportunidad de crear contextos que les permitan cumplir sus compromisos internacionales, garantizar los derechos reconocidos a la ciudadanía y mantener desarrollos económicos sostenibles, manteniendo sanos desarrollos de empresas cuyos modelos de negocio estén en línea con esos “macro” compromisos.

Por ello, más allá del simple listado o enunciado de los desafíos de la electromovilidad y sus especificidades técnicas y de aplicación al sector del transporte de personas y de bienes al 2021 –como necesario corte temporal de este análisis–, el principal desafío de Gobernabilidad para las áreas metropolitanas y sus niveles de gobierno es comprender el tipo de reglas del juego y relaciones que es esencial crear para tener servicios de movilidad que en su ADN contribuyan a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible con un enfoque integral de sustentabilidad ambiental, social, económica y político institucional.

B. Desafíos de Gobernabilidad y ensayo de caminos posibles

En el avance de este estudio tomará pre eminencia los aportes en la dimensión político-institucional de la sustentabilidad, ya que el objeto de análisis es la Gobernabilidad y los aportes que se puedan realizar al respecto para las personas tomadoras de decisión de diferentes niveles de gobierno en áreas metropolitanas.

Vamos a entender el término de Gobernabilidad para este informe, según García Bríos (2000), ajustada más a las democracias de América Latina y no tanto a bibliografía desarrollada en otros países, como: “La capacidad de gobernar a través de la relación dirigentes y dirigidos, en la cual estos últimos tengan una incidencia real y efectiva en el proceso de toma de decisiones, para hacer efectivas políticas

tanto sociales, económicas y culturales en toda la sociedad en un marco legítimo y estable que a la vez se encuentre sustentado por un necesario y mayoritario consenso. Comprende la acción de administrar los recursos del Estado y a través de ello, administrar la sociedad, pero es, además, y por encima de todo, una faceta importante de la acción de conducir un modelo de desarrollo en el cual no sean elites en el poder las que tomen esas decisiones que afectan a toda la sociedad, sino que esa facultad tiene que incluir la participación cada vez más masiva de todo el organismo social. Un modelo en el cual no se busca dirigir con el apoyo de las masas y bajo una determinada legitimación ideológica, sino que se aspira a lograr alcanzar la dirección de los individuos como seres sociales por sí mismos, en un proceso de renovación permanente de la autoridad, enfocada al autogobierno". Las dimensiones que destacan de la Gobernabilidad son: legitimidad, eficacia, democracia, relación Estado – Sociedad Civil, participación, estabilidad. (Rodríguez, A., 2003 p. 23-24) Es decir, la Gobernabilidad, como la sustentabilidad, es multidimensional.

Las áreas metropolitanas caso de estudio, como Ciudad de México D.F., México; Bogotá, Colombia; Buenos Aires, Argentina; y Sao Paulo, Brasil han expresado, entre 2015 y el 2021, diversos niveles de crisis de Gobernabilidad. Estas crisis son el resultado de un conjunto de factores internos y externos, en el que se entremezclan variables económicas, políticas, jurídico-institucionales, socioculturales, estrechamente intervinculadas y, por tanto, separables sólo en la abstracción; aunque hay, claro está, factores de diferente jerarquía. Siendo así, es imposible desentrañar la esencia de la crisis de gobernabilidad atendiendo a uno solo de sus posibles elementos. Si convenimos en que la Gobernabilidad es un fenómeno multidimensional, la crisis de Gobernabilidad, también hace válido este criterio.

En términos institucionales existen niveles de acuerdos, según el nivel de gobierno sobre el que se esté haciendo el análisis. El primer nivel podemos llamarlo estratégico de primer orden, donde los Estados-Nación y sus áreas (Ministerios), suelen financiar la operación –en gran parte– de empresas prestadoras de servicios de transporte urbano y que brindan productos clave para el funcionamiento del sector de la movilidad urbana, como por ejemplo, la industria automotriz y los insumos que consume, industria de la energía, operación de servicios públicos, empresas del sector de las infraestructuras de transporte (vial y otras como puertos, aeropuertos, etcétera).

En este nivel estratégico de primer orden, un instrumento de política por excelencia y que incide en la Gobernabilidad, es el presupuesto anual, diseñados por las áreas de Hacienda y Finanzas. Retomando el análisis de futuros, lo que podemos estar viendo hoy es que para el diseño de estos presupuestos las áreas con competencia en la materia no innovan en los mecanismos de financiamiento, incentivos, etcétera, sino que siguen recurriendo a evaluar los gastos, por ejemplo, en las carteras de transporte y energía, considerando los tradicionales indicadores macro económicos. Pero para revertir el paradigma de movilidad urbana vigente, basado en la centralidad del auto, se debe hacer en este nivel estratégico de primer orden, un análisis diferente de las inversiones previstas y de los gastos corrientes-operativos a cubrir con el presupuesto nacional anual, como, por ejemplo, aquellas incentivan las exenciones impositivas y subsidios vigentes. Este tipo de análisis puede generar nuevos caminos de acción –medidas de política que de implementarse indefectiblemente generarán "focos" de conflicto con los sectores sociales "perjudicados" en el corto plazo con la medida. Es aquí cuando al Gobernabilidad de un Gobierno se vuelve crítica al momento de avanzar con cambios como los que se plantean con dar un gran impulso a la electromovilidad.

Gestionar la conflictividad social que puede genera un cambio en las inversiones y esquemas de financiamiento vigente de sectores tradicionales, puede que extienda los plazos establecidos en las metas fijadas, por ejemplo, para lograr cierto porcentaje de descarbonización del sector transporte, pero una revisión integral permite generar dos cosas: Experiencia en las dinámicas de los intereses presentes –vigentes– y los actores con poder de generar conflicto social; y evaluación de qué instrumentos de política pública –normativa/regulaciones y medidas– fueron eficientes en la generación del cambio que se buscaba promover, el tiempo que llevó y el porcentaje de contribución al resultado esperado.

Entonces, retomando las ideas sobre el diseño de futuros para la innovación, podemos pensar que dar un Gran Impulso a la Sustentabilidad requiere de innovación en la creación de institucionalidad para

la movilidad sostenible, tomando como drive tecnológico a la electromovilidad, pero incluyendo otros desarrollos de la economía digital. Estimar cómo incidiría iniciar innovaciones incrementales como las que se ensayaron para la política presupuestaria nacional, teniendo un futuro deseable en la mira, como es el de una movilidad urbana o conectividad urbana sostenible, es un camino viable, pero que no logrará el Gran Impulso en los plazos establecidos en los acuerdos internacionales.

Para avanzar en la incorporación del paradigma de la sustentabilidad en el sector de la movilidad urbana o conectividad urbana sostenible se hace inminente la necesidad de pensar en innovación institucional disruptiva, si bien representa un alto riesgo, también es una gran oportunidad. Los eventos extremos que vivimos, estamos viviendo y viviremos producto del Cambio Climático y los problemas socio-económicos agudos requieren de este grado de cambio en la forma en que se diseñan e implementan las políticas públicas, o en lo que podemos ver como la forma de hacer política y la generación de sus resultados.

El desafío en este orden de ideas es alto, porque cuando hablamos de innovación disruptiva no se aplica el conocimiento actual, no existen infraestructuras, procesos, equipos, se va en contra de la performance conocida (como puede ser la idea de costos eficientes vs. beneficios incrementales) y no tiene indicadores –métricas que la defina. Esto puede interpretarse como cambio de paradigma, tomando como tal la acepción relacionada al concepto de cosmovisión. Todas aquellas experiencias, creencias, vivencias y valores que repercuten y condicionan el modo en que una persona ve la realidad y actúa en función de ello se entiende como paradigma. En síntesis, es la forma en que se entiende el mundo. El cambio de paradigma en materia de políticas de movilidad urbana es alto, y abarca a todos los actores sociales que la llevan adelante.

Pero para ensayar un camino práctico posible, para un enfoque de sustentabilidad y gobernabilidad con múltiples dimensiones, podemos retomar la innovación incremental y, por ejemplo, impulsar como denominador común la visión desarrollada por el sector privado de generar emprendimientos de “triple impacto”, donde existe un cuerpo de conocimiento y herramientas de inmediata aplicación para el sector público, con las adaptaciones necesarias a cada caso, donde se pueda incluir la noción de impacto social, económico y ambiental a las inversiones a realizar.

El diseño de modelos de negocios de “triple impacto” plantea que las empresas tengan objetivo aspiracional satisfacer necesidades de grandes mercados o resolver problemas con impacto social-ambiental. En este sentido, podemos pensar que puede ser un enfoque de gestión para diseñar nuevos modelos de satisfacción de las necesidades de movilidad de personas y bienes en áreas metropolitanas de América Latina.

Los diseños de estos modelos se basan en la teoría del cambio y en la búsqueda de focalizar en el tipo de impacto a generar por los servicios o productos a generar y las personas beneficiarias de tal “cambio” que se busca, considerando incluso riesgos. Como en diversos desarrollos de la economía digital y nuevos enfoques para el diseño de políticas públicas, las personas toman protagonismo como co-creadoras de las soluciones que se les propongan, sean estas servicios o productos.

Los modelos de negocios tradicionales y los modelos de gestión pública –basados en masas– tienen serias dificultades para adaptarse a los nuevos valores, actitudes e intereses de poblaciones cada vez más diversas, informadas y con herramientas digitales para cuestionar las direcciones que se tomen en la construcción de esos futuros posibles o deseados. La tecnología digital aplicada al sector de la comunicación, abrió un nuevo andamiaje de complejidad para el impulso de cambios por el sector público y privado, existen múltiples canales y mensajes en simultáneo llegando a la población. Esto incide directamente en las nuevas formas que toma la Gobernabilidad en los países de la región Latinoamericana y el mundo.

Para impulsar innovación para la sustentabilidad y gobernabilidad, es importante evaluar las herramientas, capacidades y posibilidad de poder hacerlo. Y en caso de identificar que no se tenga las suficientes herramientas, capacidades y posibilidad, idear la forma de generarlas a partir del trabajo colaborativo y en red, abriendo esa construcción con diversos actores sociales que compartan la visión. En este marco, existe el desafío del “compartimento estanco” o “exceso de foco” producto de la especialización

que transmite el sistema educativo vigente y los estilos de organización tradicionales. Si bien hacer foco al momento de la implementación es necesario, es importante desarrollar una visión amplia de lo que sucede en el contexto, no sólo, por ejemplo, en el sector de la movilidadconectividad urbana, sino en las transformaciones que está teniendo el sector productivo y la educación, donde la transformación digital ha dinamizado procesos como el trabajo remoto y educación a distancia, con su respectivo impacto en cambios en las centralidades y generación de viajes.

Siguiendo con los aportes del diseño de futuros, es algo cierto que no existe un único futuro. Aun proyectando el presente, siguiendo lo que hoy se hace, no se puede pensar que el futuro va a ser una repetición del pasado. Según, Shefer (2020) Existen diversos futuros, todos ellos abiertos, ya que el futuro todavía no se creó. Podemos identificar tipos de futuros:

- Futuros posibles: pueden ocurrir, solamente que no se tiene (o no se posee) el conocimiento necesario.
- Futuros probables: son los que surgen de tendencias tan fuertes que son los que tienen mayor posibilidad de ocurrencia en el marco de tiempo planteado.
- Futuro o futuros proyectados que es el que hoy se conoce y necesita ser validado hacia el futuro.
- Futuro plausible: es aquel que se desarrolla a partir del conocimiento actual y del entendimiento del futuro a 10 o 20 años.
- Futuro deseable: es el que se elige tomando en cuenta la empresa hoy, lo que se busca alcanzar, los recursos con los que se cuenta, el entorno en que se mueve, la mirada de los directivos.

Además, el futuro puede traer sorpresas, eventos que una vez que acontecen son fáciles de explicar, pero que previamente nadie imaginó o visualizó, como la permanencia de la pandemia por COVID-19. Esto es lo que se puede llamar una wild card. Existe en el espacio de lo posible, aunque no se puede ver de antemano, pero una vez que ocurre tiene muchas formas de ser explicado.

La electromovilidad es un macro cambio tecnológico o tendencia disruptiva del sector transporte que se sucede con otras tendencias disruptivas convergentes del sector, como los que ensaya en el informe "De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe" (BID, 2020), a saber: la automatización, la conectividad, la electrificación y el uso compartido (ACES, por las siglas en inglés de Automation, Connectivity, Electrification y Sharing). Según este informe se espera que estas tendencias transformen de manera radical la forma en que se mueven las personas y los bienes (Voegel, 2019). Implica lo que explicamos más arriba, un cambio de paradigma que incide en las experiencias, creencias, vivencias y valores de las personas, cómo actúan y ven la realidad.

Pero estas tendencias generarán un cambio en los recursos de poder existentes para los actores con alta relevancia en el sector de la movilidad urbana. Actores tradicionales desaparecen o están próximos a desaparecer, como los taxistas, y emergen empresas de la economía digital que están revolucionando con sus innovaciones disruptivas el sector.

III. Los desafíos de la electromovilidad para la gobernanza en Áreas Metropolitanas de América Latina

A. Contextualizar el punto de partida

Según el informe del BID (2020) anteriormente citado, América Latina y el Caribe tiene tendencias que comprometen el futuro sostenible del transporte en las ciudades de la región.

Se prevé que las tasas de motorización aumenten en casi un 40% y lleguen a 276 vehículos por cada 1.000 habitantes hacia 2030. Junto con el crecimiento de la población (un incremento del 9% hacia 2030) y la extensión territorial de las ciudades, la congestión aumentará rápidamente. Pero los impactos de la motorización urbana se sufren hoy. De acuerdo con la base de datos de Resultados de Tráfico 2018 de INRIX, cuatro de las diez ciudades más congestionadas del mundo (cuantificado en horas que un conductor pierde al año por embotellamientos) son de la Región: Bogotá (272 horas), Ciudad de México (218 horas), Rio de Janeiro (199) y São Paulo (154).

A lo anterior se suma el incremento de la demanda de productos de una población cada vez más urbana (el 84% de la población de la región vivirá en ciudades hacia 2030), junto con el auge del comercio electrónico (con un crecimiento proyectado del 650% hacia 2030) y las preferencias de los consumidores a favor de envíos más rápidos y pequeños. Al incremento de la motorización para los viajes de personas, se sumará el crecimiento exponencial del transporte de carga en las autovías urbanas.

Sin cambios estructurales, las tendencias negativas en el transporte público pueden empeorar, donde se evidenciará lo explicado al definir el concepto de movilidad. Quienes puedan pagarlo, cambiarán al transporte individual, y las personas que no puedan serán cada vez peor atendidas por servicios deficientes en términos de accesibilidad, asequibilidad y calidad.

En conjunto, si el sector del transporte de personas y mercancías no cuenta con incentivos para ser energéticamente más eficiente, seguirá siendo una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), donde se estima que las emisiones de CO₂ generadas por el sector aumentarán

un 25% hacia 2030, restringiendo la capacidad de los países de América Latina y el Caribe para cumplir con sus compromisos del Acuerdo de París.

Por otro lado, en materia de salud pública, si no se revierten las tendencias actuales en seguridad vial, entre 2020 y 2030 se podría perder 1 millón de vidas en accidentes de tránsito. Y la mala calidad del aire y sedentarismo pueden aumentar las enfermedades cardiovasculares y el cáncer de pulmón. También al ocupar más tiempo en los desplazamientos diarios la salud mental puede deteriorarse. Según la Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido los viajes más largos reducen la satisfacción con el empleo y la productividad, aumentan los niveles de estrés general de los viajeros y los hacen menos felices. Por eso no es de extrañar que entre los factores que influyen en la calidad de vida las personas residentes de las megaciudades de la región mencionen al transporte entre las cinco preocupaciones prioritarias, junto con la seguridad, la transparencia, la desigualdad y la participación ciudadana (Serebrisky, 2014).

Además de los aspectos consignados, en nuestra región es importante considerar la situación social de la movilidad urbana para integrar factores fundamentales para la gobernabilidad de medidas tendientes a incentivar, por ejemplo, la electromovilidad como tendencia. Según Vasconcellos (2019), en América Latina el peso de la tarifa del transporte público respecto de los bajos ingresos de la mayor parte de la población, lo transforma en un asunto crítico. El documento de CAF (2016) presenta el porcentaje de ingreso que se ha estimado del impacto del transporte público, comparando el valor de 50 pasajes mensuales según el salario mínimo oficial, de acuerdo con el salario promedio de las Áreas Metropolitanas. Se observa que el promedio en América Latina es de 10,7% del salario mínimo y 18,6% en Brasil.

La mayoría de los servicios de transporte de colectivos en América Latina operan sin subsidios, ya que la mayoría de los sistemas son informales. Sin embargo, hay grandes ciudades que aplican subsidios en sistemas de autobús y rieles como las áreas metropolitanas de Sao Paulo y Buenos Aires. Estos subsidios, en estas ciudades, son implementados con serias distorsiones que ameritan revisiones, tanto por las regulaciones vigentes (leyes, decretos, resoluciones, pliegos licitatorios, contratos, licencias, permisos) como los actores sociales tradicionales que se ven involucrados en la toma de decisiones para su implementación, ya que suelen cubrir incremento de costos de operación como salarios de personal de conducción y combustibles.

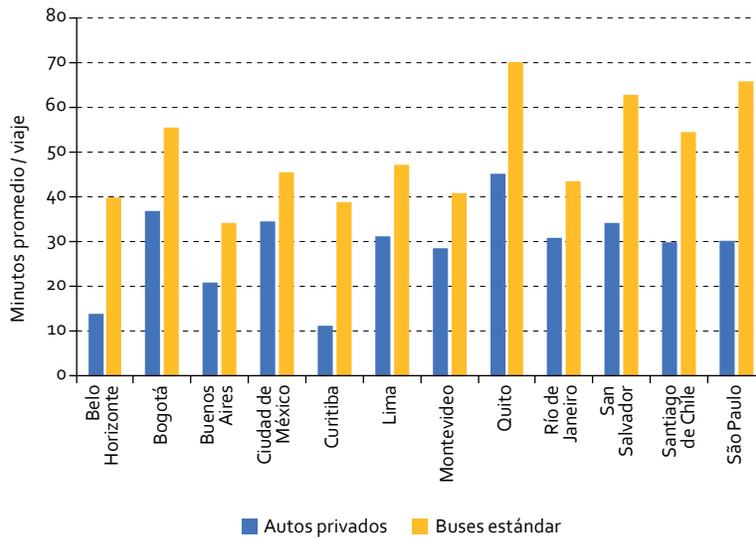
Pero no sólo el costo en términos de ingresos hay que considerar, sino en el tiempo que se consume en viajes. En todas nuestras ciudades el tiempo de recorrido por viaje en buses estándar, es superior al tiempo de viaje en auto. La relación entre el tiempo de viaje en auto y bus varía de 1,5 a 3,2, donde el viaje en bus es mayor entre el 50% y el 220%. Podemos tener un detalle del tiempo de viaje promedio en doce áreas metropolitanas de América Latina en el gráfico 1. Esta diferencia se explica, en parte, por la congestión vehicular en las calles, las ineficientes gestiones de la vialidad urbana y las escasas medidas para dar prioridad de uso o uso exclusivo de vías a los buses que en sus recorridos tienen paradas obligatorias a realizar y que de contar con este tipo de infraestructuras serían más eficientes en los tiempos de sus recorridos y en los costos de operación que terminan impactando en las tarifas. A mayor congestión vehicular, la velocidad comercial de los autobuses baja y debe aumentarse la cantidad de buses necesarios para cumplir con los tiempos de frecuencia. Esto da como resultado que el costo de operación también aumente, presionando sobre el valor de la tarifa que pagan las personas usuarias.

En este sentido, si bien puede considerarse que existen eficiencias en costos de operación si se compara un bus estándar de combustión interna y uno eléctrico, el impacto positivo en términos ambientales, sociales y económicos depende de que se resuelva desde los instrumentos de política pública estas problemáticas citadas.

A lo anterior, se suma que el uso del auto en América Latina representa costos muy bajos, respecto de los impuestos y tasas en diez de las quince áreas analizadas los propietarios tienen gastos fijos anuales de menos del 5% del valor de sus automóviles. Considerando los costos variables, el gráfico 2 compara los valores de hacer un viaje de 7 km de tres modos: autobús, motocicleta y automóvil. Se observa que el costo de utilizar el automóvil es similar al valor de la tarifa del transporte colectivo y el costo de utilizar

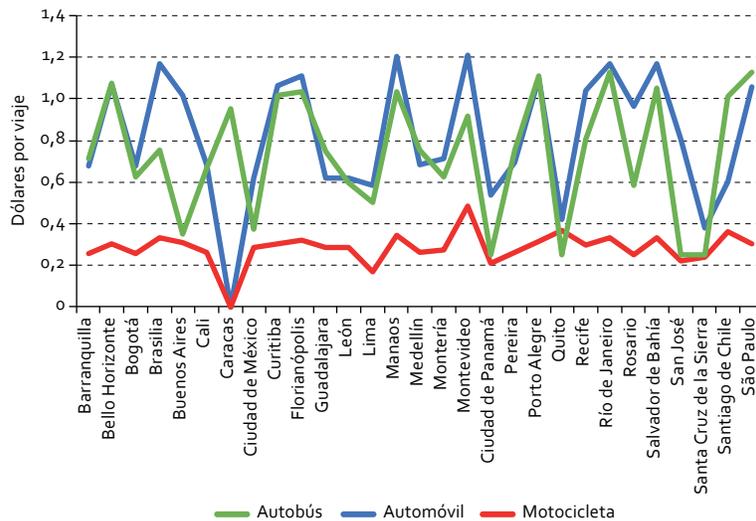
la motocicleta es un tercio del valor de dicha tarifa. Existe un claro incentivo en optar por los medios de transporte individual escapando del autobús, lo cual es contradictorio con cualquier política de movilidad sostenible (Vasconcellos, E., 2019, p.26).

Gráfico 1
Tiempo de viaje automóviles y autobuses en áreas metropolitanas de América Latina, 2015



Fuente: Observatorio de movilidad urbana CAF, <https://www.caf.com/es/conocimiento/datos/observatorio-de-movilidad-urbana/>.

Gráfico 2
Costo para la realización de un viaje de 7 kilómetros en ciudades de América Latina, 2014



Fuente: Observatorio movilidad urbana CAF, <https://www.caf.com/es/conocimiento/datos/observatorio-de-movilidad-urbana/>.

Ahora bien, en términos de cantidad de viajes por modo que se efectúan en las principales ciudades de la región, según lo sistematizado por el Observatorio de Movilidad Urbana (OMU) de la CAF, se realizan un total de 293 millones de viajes diarios. El cuadro 1 muestra que el transporte público es en el que se realizan la mayor cantidad de viajes diarios, seguido por el transporte individual y le sigue la caminata o viaje a pie con un alto porcentaje de viajes. (Vasconcellos, E., 2019, p.15).

Cuadro 1
Movilidad urbana, áreas urbanas de América Latina, 2014

Modo principal	Millón viajes / día	Porcentaje
Transporte individual	93	31,8
Transporte público	121	41,3
A pie	79	26,9
Total	293	100

Fuente: CAF 2016.

B. Desafíos de la electromovilidad para la Gobernanza de las Áreas Metropolitanas de América Latina

Entonces, con este breve repaso a gran escala de la situación de la movilidad urbana en América Latina, podemos afirmar que uno de los principales desafíos de la electromovilidad para la Gobernanza de las Áreas Metropolitanas de América Latina es que su incorporación como tendencia disruptiva requiere que se analice junto con las otras tendencias ACES, de forma tal de que lo primero que se mejore a través de su impulso sean los sistemas de transporte público de pasajeros, donde será un poco más sencillo hacerlo en los sistemas formalizados con marcos normativos relativamente actualizados y con clara participación de niveles de gobierno, el sector privado y diversos actores sociales y será mucho más complejos en territorios con baja calidad normativa por ser desactualizada o flexible, como pueden ser ciertas habilitaciones o permisos precarios de prestación de servicios públicos. Las inversiones en electromovilidad en modos masivos como buses eléctricos, y las diversas modalidades existentes para su incorporación como las experiencias en Chile, Colombia y México, requieren que ciertos aspectos como: los problemas de tarifas, condiciones de operación de los servicios –contar con más uso exclusivo o preferencial de las vías urbanas, estructuras de costos y diseño de los recorridos– y disponibilidad de las empresas tradicionales del sector entiendan la necesaria adaptación de sus modelos de negocios a la nueva filosofía de empresas con impacto.

IV. Mecanismos de institucionalización y gobernanza de Áreas Metropolitanas

El sector de la movilidad urbana sostenible en áreas metropolitanas manifiesta un tipo de institucionalización y gobernanza que en términos generales se asemeja a otros sectores, ya que las reglas generales de organización política-institucional le son aplicables.

Con el objetivo de mantener cierta claridad conceptual al abordar este tema citamos una definición de Gobernanza recientemente adoptada en un estudio de Gobernanza en Áreas Metropolitanas de América Latina de la CEPAL (2022) “Podemos, a partir de los múltiples aportes sobre el tema, decir que la idea de gobernanza se refiere a la forma en que los actores sociales y agentes políticos y económicos, representantes del Estado, el mercado y la sociedad, se organizan, articulan e interactúan en un determinado contexto político-institucional, en el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y políticas de interés público”. Según señala Klink (2009), existe una paradoja importante que permea el debate sobre la gobernanza metropolitana en América Latina, por un lado, las Áreas Metropolitanas concentran importantes recursos y demandas sociales, por el otro, los arreglos institucionales que deben orientar y promover soluciones a tales demandas es aún incipiente y con pocos instrumentos de gestión eficaces”. Los autores del estudio de CEPAL indican: “Podemos afirmar sumariamente que la gobernanza metropolitana es todavía pequeña en las metrópolis latinoamericanas, dado que, como se ve, la acción de un solo actor (sea el Estado o el mercado privado) no constituye una gobernanza dado que se presume una red de actores diversos”.

El presente estudio requiere que se identifiquen cómo se constituyen los arreglos institucionales para la gobernanza metropolitana en las ciudades objeto de análisis, a saber: Ciudad de México D.F., México; Bogotá, Colombia; Buenos Aires, Argentina; y Sao Paulo, Brasil. En este orden de ideas se deben distinguir las formas de Estado adoptadas por estas Naciones –federados o unitarios– porque esto define su distribución de competencias y atribuciones, la descentralización, sus niveles de autonomía y la cooperación subnacional en la implementación de políticas públicas. Y generalmente este proceso histórico de peleas por el poder político también explica la existencia o no de ciertos organismos públicos con capacidad institucional para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas de movilidad urbana sostenible y electromovilidad.

Además, cada forma de Estado define también el grado de cooperación y coordinación posible entre niveles de Estado (Nacional-Subnacional-Local) y de éstos con actores sociales del sector privado,

como empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Según Pierson (1995) “en el federalismo, dada la división de poderes entre entidades, las iniciativas políticas son altamente interdependientes, pero a menudo están modestamente coordinadas”. En este sentido, el estudio de CEPAL (2022) asume los siguientes supuestos interconectados: “que en un sistema federativo hay espacio para iniciativas de entidades subnacionales, dada su autonomía política y, por tanto, que se recomienda que las actuaciones de los agentes políticos representantes de las diferentes entidades estén en cierto grado de acuerdo entre sí”.

La coordinación en Áreas Metropolitanas es modesta en los sistemas federativos porque las iniciativas de política pública de cada gobierno subnacional no siguen una dirección común. Importa más preservar la autonomía para definir sus acciones con interés político local que ceder autonomía de corto plazo para obtener resultados de política de mayor escala e impacto, considerando el potencial institucional que tiene la acción colectiva tanto del sector público como privado. Entonces, la cooperación y coordinación de acciones y políticas, así como su financiación, son el talón de Aquiles de la gestión y gobernanza metropolitana.

Considerando la importancia de contribuir a nutrir las miradas en relación a la componente político-institucional de la sustentabilidad, tal como se definieron sus dimensiones en el informe 1, a saber: social, económica, ambiental y político institucional; traeremos aportes de la Ciencia Política de América Latina sobre la cuestión de la coordinación y coherencia de las políticas públicas.

Actualmente los entornos altamente volátiles, con alta incertidumbre, complejos y/o ambiguos, generan tensiones y conflictos múltiples, complejidad elevada y ambigüedades y paradojas abundantes, que nos llevan a preguntarnos si los diversos actores sociales, principalmente los públicos, tienen la capacidad de conocer los problemas que deben resolver acabadamente y también si cuentan con el poder político necesario para informar, respaldar y brindar coherencia a las políticas públicas.

Según Martínez Nogueira (2010) el conocimiento “disponible para diseñar políticas óptimas, gobernadas por racionalidades sustantivas e instrumentales, no existe, o es muy limitado, siendo la aspiración de alcanzar esos atributos ilusoria y falaz. No sólo las teorías son insuficientes, sino que se confrontan déficits mayúsculos en la disponibilidad, confiabilidad y validez de la información acumulada sobre situaciones, actores y procesos. El poder está segmentado y su ejercicio, sometido a restricciones significativas, impuestas por redes de actores con capacidades no sólo para articular e impulsar sus perspectivas particulares, sino también para vetar, anular, reinterpretar o incidir sobre las decisiones políticas y los procesos de implementación”.

“La democracia, con el pluralismo y las rigideces procedimentales que les son propias, hace que estas decisiones y procesos sean, por fuerza, el resultado de negociaciones múltiples, fragmentadas y localizadas, lo que impide la concreción de la utopía de proyectos de gobierno y acciones estables y sustentables, totalmente consensuados y lógicamente articulados” (Dahl y Lindblom, 1953, Martínez Nogueira, 1997).

Todas las Áreas Metropolitanas del presente estudio evidencian en al menos un periodo de 20 años, diversas iniciativas para implementar mejoras en la movilidad urbana en términos de lo que se sugiere desde el conocimiento científico – técnico para abordar todas las dimensiones de la sostenibilidad: social, económica, ambiental y político – institucional. Pero lo que se ha obtenido son aprendizajes a partir de problemas de implementación, en el corto y largo plazo, como, por ejemplo, Transmilenio, en Bogotá, Colombia con sus problemas de capacidad de oferta a una demanda de viajes más amplia a la del diseño técnico original (tecnológico, económico, empresarial); o la no operativa Agencia Metropolitana de Transporte en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Ambos proyectos presentan serios problemas desde su creación, que ha trascendido gestiones de gobierno y que no logran ser eficaces en sus resultados de política pública, en parte, por este contexto macro en lo político – social cuyo proceso de negociaciones múltiples, fragmentadas y localizadas en el sector del transporte urbano tanto de pasajeros como de mercancías, ha logrado imponerse sobre los nobles objetivos con los que fueron creados.

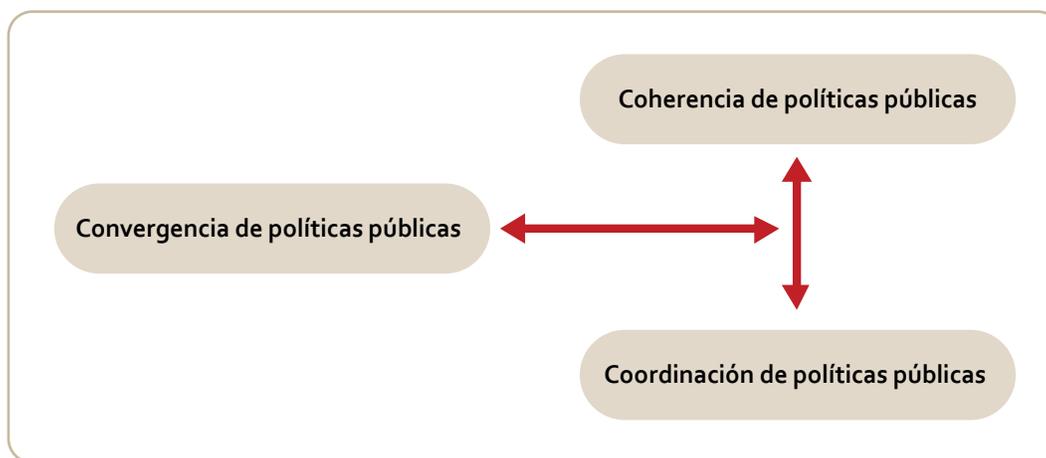
“Las afirmaciones sobre la existencia de límites y restricciones justifican que el análisis este guiado por la aspiración de construir políticas razonables, con legitimidad y satisfacción de requisitos suficientes de viabilidad. Este es un abordaje medurado –pero a la vez exigente– en cuanto a la construcción y disponibilidad de capacidades estratégicas y analíticas en los ámbitos públicos y en los actores sociales (Crozier, 1993). En este sentido, Martínez Nogueira (2010) resalta la importancia de prestar atención a los errores, aprender de ellos y de las implementaciones realizadas con sistematicidad y evaluaciones con metodologías pertinentes. Evaluaciones de diversas políticas públicas en la región evidencian insuficiencias en los marcos y arreglos institucionales; y organizacionales, ya que “dividen” la realidad al separar sus “competencias –ámbitos de actuación” e impiden su consideración totalizadora e integrada. En otras palabras, las capacidades institucionales disponibles no están a la altura de las demandas de las políticas y de los procesos, ya que los modos de operar suelen simplificar la diversidad y significación de situaciones, contextos y acciones.

A esto se suma la necesidad urgente de generar políticas públicas de calidad, pero en línea a lo expuesto, es sumamente difícil tener en América Latina antecedentes válidos que permitan tener una base sólida para la formulación de políticas públicas de calidad. La situación exige orientación hacia un futuro complejo y altamente cambiante y la reconciliación de los objetivos de crecimiento, eficiencia, justicia y afirmación de derechos. Políticas públicas de calidad requieren aproximaciones analíticas multidimensionales, y la generación de capacidades estratégicas, políticas y de gestión para transformar esta realidad. La capacidad clave es la forma de pensar y estructurar el accionar estatal, trascender la cuestión político – partidaria, comprender la cabal necesidad para generar capacidad de gestión de elaborar rigurosamente políticas, planes, programas y proyectos. Además, institucionalizar el seguimiento y evaluación constante de las políticas públicas. “Satisfacer estas exigencias implica reestructuraciones institucionales, reorientaciones políticas y una gestión pública que permita una acción eficiente, oportuna y eficaz. Por ello, la coherencia y la coordinación de políticas son cuestiones que exceden arreglos estructurales, metodologías específicas y capacidades técnicas”. (Martínez Nogueira, 2010).

A. Coordinación y coherencia de políticas públicas

Se entiende por coherencia de política pública a la “subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos. La coordinación, por su parte, es un proceso que se despliega durante la ejecución”.

Diagrama 1
Convergencia y coherencia entre políticas públicas



Fuente: Martínez Nogueira (2010).

Estos temas se analizan en los estudios de la acción colectiva, en los análisis políticos y la teoría de la organización, con estos elementos: rumbo, orientación, reglas operativas, resolución de conflictos, incentivos, negociaciones y compromisos; y requieren diseños, metodologías, estructuras y comportamientos. Según McGregor (1998) sus diseños y reglas operacionales deben ser congruentes "...el éxito de la gestión pública depende de lograr tres posiciones estratégicas: Primera, la intervención propuesta no puede tener fallas técnicas. Dada la factibilidad técnica, la segunda prueba es de gobierno: una coalición autorizada de intereses debe desear que ocurra una intervención y estar dispuesta a sostener su fundamento para mantener unidos los diseños de programas estratégicos en condiciones de competencia. En tercer lugar, debe haber claridad y precisión de operaciones acerca de las tareas decisivas que deban desempeñarse. En conjunto, intervención, gobierno y claridad de operaciones forman una tricotomía de normas que definen lo que funciona y lo que no funciona" (McGregor, 1998, 245).

Conceptualmente la coherencia y la coordinación hacen referencia a planos de la decisión y acción gubernamental que, si bien diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente. Políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación. A su vez, la coordinación durante la operación puede chocar con obstáculos derivados de la incoherencia de las políticas (Lahera, 2006).

Según el Dr. Martínez Nogueira (2010) "las condiciones para la coherencia y la coordinación se localizan tanto en el plano político (governabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.) (...) La necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos de organizaciones o entre actores diversos en el plano social". La coordinación puede definirse como "el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echebarría, 2008).

La coordinación de políticas comprende reglas –nivel normativo–, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales. Este tipo de arreglos sociales multiactorales es el ADN de las políticas de movilidad urbana sostenible y de la electromovilidad en áreas metropolitanas. La coordinación se necesita desde el momento que, en la organización estatal –generalmente acordada por los órganos legislativos, el corazón de las democracias formales– se decide asignar competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. Y se requiere cuando, en un marco de gobernabilidad, se busca dar intervención en los procesos de políticas públicas a otros actores sociales (organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc.). La coordinación en el ámbito de la gestión pública busca la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política, en problemáticas cuya complejidad excede a la capacidad de hacer únicamente del Estado.

Según el Dr. Martínez Nogueira (2010) los esfuerzos por lograr una mayor coordinación tienen grandes obstáculos, con fracasos frecuentes, previsibles, con causas y consecuencias recurrentes. Existen cuatro factores que los generan:

- i) Los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas asociadas a concepciones donde priman intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias.
- ii) La coordinación debe darse en escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbres, tensiones y disputas de poder (Boston, 1992), convirtiéndola en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferenciaciones de intereses, determinaciones contextuales y una economía política específica a confrontar.

- iii) Internalización de los fines y criterios por parte de los operadores: la convergencia de comportamientos es producto de comprensiones y orientaciones compartidas, de una doctrina que articula medios, productos y resultados.
- iv) Mecanismos basados en la interacción directa entre los operadores frente a cada cuestión a resolver o tarea a realizar, acordándose entre los decisores y ejecutores las contribuciones recíprocas y las complementariedades a desplegar.

“La coordinación no resulta en este caso de un diseño, sino de un proceso incremental interactivo” (Dahl y Lindblom, 1953, Majone, 1986). En otras palabras, la coordinación es resultado de un proceso constante de interrelaciones de actores sociales con diversos intereses que pugnan por cierta cuota de poder en el ámbito donde se desarrolle una política pública. En este sentido, se hace fundamental en toda la etapa de implementación de políticas públicas de movilidad urbana sostenible y electromovilidad, agentes públicos con legitimidad, liderazgo y capacidad de articulación constante, para mantener a esta diversidad y complejidad en un paraguas coherente de objetivos comunes a lograr para dar respuesta a una problemática estructural como son los sistemas de transporte y movilidad urbana sumamente ineficientes para la calidad de vida y desarrollo económico sostenible en nuestras ciudades.

“Orden, programa, doctrina y ajuste mutuo son así cuatro modos alternativos de coordinación. Estos modos no son incompatibles sino complementarios: su utilización depende de la naturaleza de las políticas, las condiciones contextuales, los recursos susceptibles de movilización y las demandas de las circunstancias. (...) La complejización y la diversidad de intervenciones y regulaciones estatales, junto a las incertidumbres a enfrentar y superar, imponen limitaciones a la jerarquía para coordinar, con asimetrías de información múltiples. (...) la coordinación por rutinas, procedimientos y programas también se ve dificultada, imponiendo obstáculos insalvables para construir una “racionalidad totalizadora” que asegure la convergencia de actores y comportamientos” (Martínez Nogueira, 2010).

Es fundamental comprender que la coordinación (y la coherencia) de políticas públicas no puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales. Suelen requerir, además de lo comentado de los liderazgos, una demanda social que las precipite y sostenga, de prioridad urgente. Esto impulsa “reacciones de conjuntos de actores públicos movilizados para dar respuesta a problemas emergentes de alta visibilidad social” (Wright y Hayward, 2000).

B. Identificación de los principales mecanismos de articulación entre niveles del Estado

En primera instancia, profundizaremos en el enfoque teórico para comprender los principales mecanismos de articulación entre niveles del Estado y luego abordaremos un primer acercamiento a los utilizados por las Áreas Metropolitanas bajo análisis.

Repetto (2012) señala tres modalidades de gestión a nivel general (en términos de centralización/descentralización) presentes en gran parte de los países, a saber:

- i) Monopolio institucional: el gobierno nacional maneja de manera exclusiva determinadas áreas.
- ii) Monopolio institucional distribuido: los gobiernos subnacionales manejan de manera exclusiva determinadas áreas.
- iii) Pluralismo institucional: Distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades sobre determinadas áreas.

El autor desarrolla su análisis a la República Argentina, donde encuentra un predominante modelo monopólico institucional, característico de países con regímenes federales similares, pero al interior de

las jurisdicciones subnacionales coexisten diversos modelos que variarán según la constitución de cada provincia –o estados si hablamos de Brasil o México.

En cuanto a los mecanismos existentes para la articulación entre instituciones, tanto en sentido vertical como horizontal, la coordinación constituye el mecanismo por excelencia para integrar los aportes especializados. Si se agregan otro tipo de mecanismos sin discriminación solo se llegará a una extrema complejización de las relaciones interinstitucionales, obstaculizando un buen funcionamiento de la coordinación entre estas.

En este sentido, Repetto (2012) sugiere limitarse a “la complejidad que la realidad impone”. Con esto apunta a la diferencia que surge del esquema de división del trabajo, tanto al interior de las instituciones como entre ellas, que da como resultado dos mecanismos fundamentales y complementarios propuestos por Martínez Nogueira (2010):

- i) Especialización: La división del trabajo permite aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos.
- ii) Integración: Los aportes especializados deben articularse para generar un producto o servicio final, valioso para el usuario.

En este sentido, el mecanismo de especialización implica la capacidad de integrar. Esto se debe a que, a pesar de que las distintas instituciones se enfoquen en un espacio de acción, existen interdependencias que resultan de trabajar sobre una misma realidad (Repetto, 2012:45).

Limitarse a la complejidad que la realidad impone implica también adaptarse a esta. Esto quiere decir que los mecanismos de coordinación no siempre deben aplicarse con una receta indiscutible, sino que es necesario interpretar el entorno y las relaciones que presentan los actores implicados. En este sentido, Cortázar Velarde (2006) propone que a medida que aumente la intensidad, multilateralidad y previsibilidad de las interdependencias, más apropiado resultará plantear mecanismos de coordinación formales y organizados bajo sistemas centralizados. Por el contrario, si la relación entre las interdependencias es de tendencia cambiante, compleja e imprevisible, resultará más apropiado optar por mecanismos de coordinación más informales y flexibles.

Si se desea alcanzar la aplicación de políticas públicas sostenibles y de amplio acuerdo es necesario lograr un dialogo permanente entre los actores y sectores implicados, acompañado de una legislación sólida, clara y completa, que aporte criterios inequívocos en términos de competencias y funciones, favoreciendo así la especialización. En esta línea, Acuña y Repetto (2009) proponen como herramienta principal definir un conjunto de factores previo a la implementación de una política pública:

- Si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial.
- ¿Qué atribuciones le caben a cada autoridad?
- ¿Qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción?
- ¿En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y en la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias?

Estos factores van a resultar en gran medida de preguntas esenciales como: ¿para qué?, ¿qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes? –desde una dimensión política–, y ¿cómo? -desde una dimensión técnica- (Repetto, 2012:47).

En síntesis, los principales objetivos de la coordinación desarrollados hasta aquí se reflejan en la sistematización propuesta por Peters (1998):

- Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas.
- Reducir sus inconsistencias.

- Asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia.
- Atenuar el conflicto político y burocrático.
- Promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas.

C. Propuestas para el fortalecimiento de la participación de la ciudadanía en el marco de la gobernanza para las áreas metropolitanas

1. La participación de la ciudadanía –personas usuarias está en el centro del diseño institucional, regulatorio y de gestión

Esta última década, a nivel global, se han incrementado los acontecimientos de activismo social sostenido en contra de ciertas medidas de política pública de Gobiernos que no supieron conducir el clima social preponderante, por crisis macroeconómicas o climáticas con efectos a escala mundo y por el devenir de procesos como los movimientos de equidad de género, diversidades, entre otros. A esto se suma el contexto comunicacional de la post verdad, que según la RAE es la distorsión deliberada de una realidad, que manipula creencias y emociones con el fin de influir en la opinión pública y en actitudes sociales. Esta información no verídica circula en redes sociales e internet, y se viraliza en tiempo real generando ciertas reacciones sociales que ponen en jaque, por momentos, la capacidad de los gobiernos de generar un marco de referencia de cierta conducción para resolver problemáticas relevantes. Así, por ejemplo, En España, “el estallido del movimiento de los “Indignados” visibilizó, a través de la ocupación de centenares de plazas y espacios públicos, la disconformidad social frente a una clase política volcada de lleno a resolver las cuestiones institucionales” (Subirats, 2015).

Lejos de presentar una teorización sobre el tema de la participación ciudadana, entendemos que es fundamental tener en cuenta ciertos conceptos con el objetivo de dimensionar la trascendencia de incorporar su gestión sistemáticamente con el objetivo de aumentar la capacidad de gobernabilidad de autoridades políticas cuyo rol es coordinar políticas de movilidad urbana sostenible y electromovilidad en territorios complejos como las Áreas Metropolitanas de Buenos Aires, Sao Paulo, Bogota-Cundinamarca y el Valle de México.

2. Participación ciudadana como búsqueda de estructurar nuevos espacios reales y virtuales de gestión colectiva de lo “común”

La intención de actuar bajo nuevas éticas ha significado la emergencia de otras formas de gestión de lo institucional bajo la gobernanza de los modos de organización política desprendidas de los aportes de la premio nobel de economía, Elinor Ostrom; de los teóricos contemporáneos Laval y Dardot; del filósofo italiano Roberto Esposito; del filósofo estadounidense Michael Hardt, y del filósofo y pensador postmarxista italiano, Antonio Negri, dando surgimiento a quienes se identifican como “Comunes”. El enfoque del procomún fue constitutivo de los movimientos sociales en Europa y dicha filosofía permeó a la organización popular y transmutó los continentes instaurando, a nivel internacional, una serie de movimientos sociales bajo el enfoque de los “Comunes”.

“La acampada y la ocupación del espacio público ha representado la necesidad de hacer comunidad y de una organización social respetuosa de las cuestiones no eficientes” (Subirats, 2015), “así como una nueva forma de estar juntos que reconoce el conocimiento profano de quienes permanecían invisibles para los esquemas de producción capitalista; del conocimiento y la gestión” (Blanco García, 2015). Así las cosas, los movimientos sociales han revelado en sus bases, las orgánicas propias de la cultura en red, la que a su vez da cuenta de otra forma de razonar e instituir polifónicamente - simultaneidad de voces diferentes que forman una armonía - en el aquí y el ahora; una creación de diferentes puntos de fuga que minan lo ya instituido” (Subirats, 2015).

Elinor Ostrom da cuenta que el acceso abierto a los recursos de uso común es posible y que esta forma de administración corresponde a una forma de gestión ancestral supeditada a la acción colectiva. “Cuidar lo público y garantizar la correcta administración de los recursos privatizando o cercando los mismos, significa generar una opacidad que viabiliza la apropiación de los recursos o un posterior enriquecimiento desde la generación de capital por parte de los participantes más poderosos. Esto, tendría como consecuencia la sobreexplotación del recurso, la perpetuación del relato de apropiación colonial de los bienes comunes, y el alto grado de explotación por parte de ciertos grupos sobre los más débiles” (Ostrom, 1992).

A su vez, en el caso de las revueltas en España, las teorías del procomún se reforzaban con la creación de bienes comunes digitales y la promoción de una ética hacker de descentralización del poder (Castells; Himanen 2002). Lo anterior, en la búsqueda de amplificar las voces de quienes se encontraban fuera de la acción política (Subirats, 2015). La transformación digital se autogestiona en estos movimientos creando plataformas digitales de participación ciudadana “bajo sus propios términos”. Las movilizaciones sociales que se han levantado alrededor del globo evidencian una resignificación de las plataformas digitales en el contexto de las revueltas populares (Della Porta, 2012), así como el surgimiento de nuevas tecnologías para una agenda comunicativa que simboliza la democratización de los instrumentos de difusión y la promoción de la participación ciudadana para el ejercicio de la democracia radical. Tal es el caso de los softwares para la participación ciudadana desarrollados posterior a la toma de poder de los movimientos sociales de los “Comunes” en Europa; Decidim y Consul, de Barcelona y Madrid respectivamente.

En el caso de Madrid se lanzó en 2014 el desarrollo Consul y su aplicación DECIDE MADRID, una plataforma de participación ciudadana para elaborar el presupuesto participativo de la ciudad. Sólo en 2015, recibió el registro de 362.000 usuarios, creándose más de cinco mil debates, veinte mil propuestas y recibiendo más de 4 millones de votos de la ciudadanía. A su vez, según Naciones Unidas, los presupuestos participativos en Madrid están permitiendo crear 517 nuevos servicios e instalaciones que los mismos madrileños y madrileñas han propuesto. Las consultas ciudadanas han permitido que la población decida sobre el equipamiento de sus plazas o la peatonalización de las calles. En 2016, hubo un aumento del 22,6% en el número de encuestados que creían que el Ayuntamiento facilita y valora la participación ciudadana en sus decisiones.

La web Decide del Gobierno de Madrid se posicionó como un canal de escucha y comunicación en el que todas las personas han podido plantear de forma directa e individual sus ideas y necesidades, proponiendo los servicios públicos necesarios para satisfacerlas. Las propuestas publicadas en la plataforma tienen un espacio de discusión abierto para intercambiar opiniones, discutir sus necesidades y mejorarlas. El impacto de esta plataforma y por ser un proyecto soportado en el movimiento de software libre, hizo que el código se expandiera por ciudades como Quito Ecuador, La Libertad en Perú o Nueva York en Estados Unidos.

En el caso de Barcelona, el Ayuntamiento propuso un nuevo despliegue digital soportado en Consul. DECIDIM.Barcelona es una bifurcación del software madrileño que profundiza el desarrollo para crear una plataforma que opera como motor en los procesos de planificación de la ciudad. La principal variación de desarrollo es que el software permite concretar la planificación de forma participativa, permitiendo compartir información y propuestas oficiales para debatirlas, comentarlas, proponer nuevas ideas, y decidir colectivamente en base a propuestas oficiales y de la ciudadanía. El primer uso de la plataforma se dio con el proyecto PAM/DECIDIM, liderado por el área de Ciudadanía, Participación y Transparencia, y contó con 37 profesionales para dar respaldo a los procesos de organización comunitaria y apoyar citas presenciales por medio de mailling, llamadas telefónicas y un contacto directo con las organizaciones sociales. Además, se contrataron a 12 consultoras externas que plantearon quince métodos de mediación que atravesaron a grupos previamente identificados, planteando diseño metodológico para la incorporación de minorías comúnmente excluidas en las dinámicas de participación convencional.

El proyecto DECIDIM.ORG es gestionado por una asociación que utiliza el mismo instrumento para democratizar sus decisiones y orgánicas. La plataforma se está utilizando en la gobernanza no sólo

de países y ciudades de la escala de Helsinki, sino en organizaciones como asociaciones y universidades alrededor de todo el mundo. Desde el inicio del proyecto grupo METADECIDIM motor de Decidim habilitó espacios para el mejoramiento de la plataforma y la garantía democrática del proyecto. METADECIDIM se comprende como una comunidad de voluntarios dispuestos a cuidar un proyecto desarrollado como un común digital, y desde allí han surgido gran parte de las funcionalidades y componentes de la plataforma DECIDIM. Sus encuentros, podcast, y otros medios como el DECIDIM FEST promueven la creación de espacios transdisciplinarios para la promoción de la democracia radical en todo el globo.

3. Innovar en la gestión pública: “políticas públicas co-creadas con la ciudadanía”

Así como toda la economía digital basa sus modelos de negocios teniendo como centro a la persona usuaria, los gobiernos deben aprender a incorporar procesos de innovación incremental y disruptivas en materia de inclusión de la participación de las personas usuarias, considerando sus particularidades, de forma tal de identificar en qué debe simplificarse la prestación de servicios y bienes públicos y en qué temas las autoridades deben poner su atención, más allá de las agendas públicas mediadas por actores sociales institucionalizados como lo vimos en el apartado de actores sociales. Una forma de institucionalizar la co creación con la ciudadanía de las políticas públicas es generar un comité de gobernabilidad, tal como lo explicábamos para el caso del Gobierno Federal de Brasil. Este comité tendrá participación de diversos referentes organismos con competencias en la política pública, en Este caso de movilidad urbana sostenible y electromovilidad, designados al efecto, con un plan estratégico de gobernanza.

La organización Asuntos del Sur ha propuesto una metodología para gestionar políticas públicas co creadas con la ciudadanía, que permite organizar qué cuestiones los gobiernos quieren o pueden someter a consulta pública, tomando lo aprendido a partir de los movimientos sociales que produjeron sus plataformas autónomamente gestionadas para impulsar su participación en temas comunes.

Según Bermejo Y. (2019) el primer paso es que “el gobierno deje claro cuál es la decisión que se abre a la ciudadanía”, de menor a mayor grado de involucramiento en la decisión se puede consultar, por ejemplo:

- “Diseño de una infraestructura previamente a su ejecución ya decidida. La reforma de una avenida, la creación de un parque o el diseño de un plan urbanístico.
- Mecanismos para generar una agenda política: Diseño de proyectos puntuales y limitados que podrán ejecutarse con presupuesto público. Normalmente este proceso se conoce como “Presupuesto Participativo”.
- Iniciativas ciudadanas. Habitualmente amparadas por una legislación que permite recabar iniciativas legislativas sumando firmas. Al llegar a cierto umbral se puede activar un referéndum. En caso de no existir legislación se puede legitimar con el apoyo mayoritario del gobierno como un compromiso político. En todos los casos el gobierno se compromete a cumplir con el resultado del referéndum.
- Asamblea deliberativa de agenda. Decide las prioridades del gobierno a través de la deliberación de un mini público. Puede combinarse con iniciativas o propuestas provenientes de una plataforma online abierta.
- Diseño de políticas públicas de alto impacto. Por ejemplo, las medidas para mitigar las emisiones de gases que afectan al cambio climático, la estrategia para hacer frente a la violencia de género o una ley para fomentar o limitarla inmigración. Estas medidas podrán estar relacionadas con la Redacción de una ley o normativa. Por ejemplo, una normativa de movilidad en una ciudad o una ley de igualdad de género”.

El segundo paso es redactar una pregunta que definirá la tarea y la forma en que la ciudadanía puede participar. Siguiendo la decisión de consultar bajo la modalidad de presupuesto participativo, una autoridad puede, por ejemplo, definir estas tareas para la ciudadanía: Crear proyectos; Apoyar/ firmar proyectos de otras personas participantes; Comentar proyectos de otras personas participantes;

Votar proyectos finalistas. A esto se debe sumar comunicar claramente el límite sobre lo cual puede decidir la ciudadanía. Para el ejemplo usado, pueden ser: “El gasto total no puede superar los 60 millones en proyectos para toda la ciudad”. “Los proyectos de gastos sólo pueden ser de inversión”. “Los proyectos deben pasar una validación por parte de los técnicos/as del gobierno”. “Esta validación se realizará para asignar un coste a la propuesta y comprobar que se realiza en el marco legal y jurisdiccional pertinente”. “Los proyectos no podrán ir en contra de otros proyectos ciudadanos propuestos o de otras ejecuciones ya en marcha”.

El tercer paso es decidir quién participa. Puede ser un mini público representativo que valide la consulta que se requiere hacer; participación abierta a cualquier persona ciudadana, requiriendo ideas y propuestas—existen aplicaciones para agilizar su procesamiento—, comentarios a borradores—implica iterar sobre la participación abierta, ya que luego de sistematizar los aportes sobre alguna cuestión se vuelve hacer consulta mediante participación abierta para validar lo captado—. Estos procesos suelen atraer a actores sociales como ONGs, Gremios, Cámaras Empresarias, etcétera y disuade de usar la estrategia de lobby en ciertas oficinas públicas, es decir, hace más transparente la gobernanza de las políticas públicas. También se puede recurrir a la tradicional consulta a grupos de interés organizados—actores sociales—; y los expertos.

El cuarto paso es planificar el horizonte temporal del proceso de consulta ciudadana.

Por último, se recomienda respetar los principios de buenas prácticas para el diseño de procesos participativos de la ciudadanía en las políticas públicas de la OCDE (2020):

1. Rendición de cuentas (El resultado debería influir en las decisiones públicas);
2. Propósito (una tarea clara y estar vinculada a un problema público definido);
3. Transparencia (El proceso de deliberación debería anunciarse públicamente antes de comenzar);
4. Representatividad (debe participar como mínimo una muestra debidamente estratificada en base a la población que será beneficiaria de la política);
5. Inclusión (cubriendo los costos de participar para ciertos grupos, de transporte, de servicios de cuidado, accesible según particularidad de grupos vulnerables);
6. Información (Los participantes deberían tener acceso a una amplia gama de evidencias y experiencias, precisas, pertinentes y accesibles);
7. Deliberación de grupo (Los participantes deben ser capaces de encontrar un terreno común para realizar de forma consistente sus recomendaciones colectivas a la autoridad pública);
8. Tiempo (A menos que se justifique un plazo más breve, los participantes deberían reunirse en persona durante al menos cuatro días completos para lograr generar recomendaciones informadas);
9. Integridad (El proceso debería estar a cargo de un equipo de coordinación independiente diferente de la autoridad pública que lo encarga);
10. Privacidad (Debe respetarse la privacidad de las personas participantes para protegerlas de la atención no deseada de los medios de comunicación y del acoso, así como para preservar su independencia, asegurándose de que no sean sobornadas o presionadas por partes interesadas o activistas);
11. Evaluación (según estas buenas prácticas, y teniendo en cuenta los resultados e impactos finales).

Todo esto descrito puede ser operativizado por las autoridades que tengan a cargo la coordinación de las políticas de movilidad urbana sostenible y electromovilidad a escala nacional, estadual, municipal o metropolitano; mediante las aplicaciones de participación ciudadana mencionadas.

Para cerrar, es importante tener en cuenta los cuatro ámbitos de análisis de la movilidad inclusiva para no dejar a nadie atrás en la movilidad activa, considerando la perspectiva de género, recomendados en el estudio “Género y movilidad activa: Acciones para no dejar a nadie atrás en Colombia” (2021) llevado adelante por el GIZ Colombia y Despacio, que implicó una serie de consultas a la ciudadanía en ciudades de Colombia. Estos ámbitos son:

- Seguridad Vial. Análisis de los factores sistémicos, datos de siniestralidad, factores de riesgo, aspectos relacionados a la percepción de seguridad vial frente a la calidad de la infraestructura, el comportamiento de los demás actores viales y la masculinidad hegemónica.

- **Patrones de Movilidad.** Análisis de los viajes de las mujeres por rango etéreo y nivel socioeconómico, según sus necesidades, las cuales están relacionadas con su rol socialmente definido, los estereotipos y factores socioculturales, y su acceso a la ciudad, según destinos típicos, tiempos de viaje, modos de transporte, y motivos de viaje.
- **Participación Laboral.** Políticas, programas, normas, instituciones y acciones del gobierno local y nacional para mejorar la movilidad de las mujeres. Presencia de la mujer en trabajos convencionales, no convencionales, tradicionalmente masculinos y paridad de género en las instituciones públicas relacionadas a la planificación y operación de sistemas de transporte y en empresas privadas que ofrecen servicios de transporte.
- **Seguridad Personal.** Experiencias de las mujeres sobre los tipos de violencia de género que sufren en el espacio público y en los diferentes modos de transporte, así como las cifras y procesos de atención inmediata y de denuncia. Las agresiones con connotación sexual que sufren pueden ser físicas, verbales o no verbales.

Es un buen ámbito de innovación para mejorar la participación ciudadana en políticas de movilidad urbana sostenible, hacerlo en temáticas relacionadas a la perspectiva de género y otros grupos invisibilizados históricamente por los enfoques tradicionales de planificación del transporte y la infraestructura vial.

Bibliografía

- Barbero J. y Polo C. (2015) Informe Final del estudio "Planeamiento Estratégico del Transporte: la Experiencia Internacional", Instituto del Transporte de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), para el Instituto Argentino del Transporte.
- Bermejo, Y. et al. (2019) Democracias Futuras. Medialab Prado. Madrid Destino, Cultura y Negocio, <https://archive.org/details/LICPD/mode/2up>.
- Boston, J. (1992) "The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience", en *Governance: An international journal of policy and administration*, Vol. 5, N° 1.
- C40 Cities finance facility (2021). 'Modelos y opciones de financiamiento para autobuses de cero emisiones en México'.
- CAF (2016). Observatorio de movilidad urbana.
- Calatayud, A.; Katz, R.; Riobó, A. (2022) "Impulsando la transformación digital del transporte en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carrillo, J. de los Santos Gómez, J. S. y Briones, J. (2020) "Hacia una electromovilidad pública en México", Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/115), Santiago de Chile, Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cavalli, L. (2019) "La interjurisdiccionalidad en el transporte del Área Metropolitana de Buenos Aires" Buenos Aires, Argentina.
- Cavallo, E. Powell, A. Y Serebrisky, T. (2020) "De estructuras a servicios: el camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe". Banco Interamericano de Desarrollo. ISSN digital: 978-1-59782-403-3.
- Cortázar Velarde J.C. (2006) "Una Mirada Estratégica y Gerencial de la Implementación de los Programas Sociales". Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-55.
- Costa, M.A. y Lui, L. (2022) "Áreas Metropolitanas en Latinoamérica: Condiciones de Gobernanza y Sus Retos" pág. 9 -24. en "Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada". CEPAL, Rio de Janeiro. Instituto de Investigación Económica Aplicada (Ipea), série Rede Ipea. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. ISBN 978-65-5635-022-6.
- Crozier, M. (1993) Estado modesto, estado moderno: estrategias para el cambio, FCE, México.
- Christovam, F. (2019) artículo "El marco regulador del transporte público. Por Francisco Christovam, presidente del Sindicato das Empresas de Transporte Colectivo Urbano de Pasajeros de São Paulo". Mobilitas. <https://mobilitas.lat/es/2019/09/09/el-marco-regulador-del-transporte-publico-por-francisco-christovam-presidente-del-sindicato-das-empresas-de-transporte-colectivo-urbano-de-pasajeros-de-sao-paulo/>.

- Dahl, R.A., y Lindblom, C.E. (1953) *Politics, Economics and Welfare*, Harper, Nueva York.
- Della Porta, D. & Diani, M. (2011). *Los movimientos sociales*. Editorial Complutense, Madrid.
- Díaz, M.; García Schilardi, M., Martínez, L. (2016) "Regulación de la movilidad urbana en el Área Metropolitana de Mendoza". *Revista N° 19 "Opera"*, del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) adscrito al Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de la Administración Pública; Universidad del Externado, Colombia. ISSN digital: 2346-2159.
- Echebarría, K. (2008) "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en Longo, F. y Ysa, T (eds.) *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.
- Espejel Mena, J. (2019) "La Zona Metropolitana del Valle de México: arreglos formales y fragmentación". *Revista Economía, Sociedad y Territorio*, (60). <https://doi.org/10.22136/est20191335>.
- Fanlo, E. (2001) "Modelo de Pacto local para la movilidad sostenible". Secretaría Técnica de la Red de ciudades y pueblos hacia la sostenibilidad. Barcelona.
- Frias, M., Perez, J., Sandoval, C. y Williner, A. (2012) "Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción". *Serie Desarrollo Territorial. Área de Gestión Local y Regional - ILPES CEPAL*. ISSN 1994 7364.
- Fuenmayor, J. (2017). "Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas". *Económicas CUC*, 38(2), 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>.
- Iracheta-Cenocorta, A. (2016). "Estudio introductorio. Metropolización y gobernanza. La marca del siglo XXI", en Alfonso Iracheta Cenocorta (comp.) *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias, Siglo XXI-Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México*, Ciudad de México, México, pp. 13-42.
- Jaimurzina A. (2018) "Gobernanza del transporte: perspectivas teóricas y de políticas", en el *Boletín FAL* 365. Número 5. Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).
- Jordana, J. (2003). "Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales". *Universitat Pompeu Fabra*. Barcelona.
- Klink, J.J. (2009) "Novas governanças para as áreas metropolitanas: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro". *Cadernos Metrôpole*, v. 11, n. 22. Disponible en: *Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro | Cadernos Metrôpole* (pucsp.br).
- Kumar, A. y Agarwal, O.P. (2013) "Institutional Labyrinth - Designing a way out for improving urban transport services: lessons from current practice". *World Bank - Australian Agency for International Development*.
- Lahera, E. (2006) "Encuentro y desencuentros entre política y políticas públicas", en Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Libro de Diseño de Procesos Participativos. Curso Políticas Públicas co creadas con la Ciudadanía. Asuntos del Sur 2021.
- Licha, I. (2006). "Coordinación de la Política Social: Criterios para Avanzar". Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-58.
- Lindblom, Ch. (1959) "The Science of Muddling Through", en *Public Administration*, número 10, New York, Estados Unidos.
- Lindblom, Ch. (1991) "El proceso de elaboración de políticas públicas", Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España.
- Lukes, S. (1975) "El poder. Un enfoque radical". Madrid: Ediciones Siglo XX.
- Majone, G. (1986) "Mutual Adjustment by Debate and Persuasion", en Kaufmann, F.X., Majone, G. y Ostrom, V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín, Germany.
- March, J. y Olsen, J. (1997) "El redescubrimiento de las instituciones". México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Nogueira, R. (2007). Capítulo 2 "Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales" en Cortázar Velarde, J.C. "Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC, Estados Unidos de América.

- Martínez Nogueira, R. (2010) "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias" en "Los Desafíos de la coordinación y la integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina". Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministerios de la Nación. República Argentina. Disponible en: http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf.
- Montoya Robledo, V.; Montes Calero, L.; Bernal Carvajal, V. (2021) Decálogo "Planes de Movilidad Urbana Sostenible Sensibles al Género" Transport Gender Lab. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moscoso, M., Ome, L., Rincón, M., Aguirre, K., Sánchez, C., Lleras, N., & Patiño, M. (2021). Género y movilidad activa: Acciones para no dejar a nadie atrás en Colombia. GIZ Colombia & Despacio.org. <https://www.despacio.org/portfolio/genero-y-movilidad-activa>.
- OECD (2020). Innovative citizen participation and new democratic institutions: Catching the deliberative wave. <https://www.oecd.org/gov/innovativecitizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>.
- Pando, D. (2006) "Capacidad de gestión estatal en la regulación de servicios públicos privatizados: telecomunicaciones, agua, gas natural y electricidad en Argentina (1990-2001)". Tesis doctoral en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. Research paper N° 21. Canadian Centre for Management Development. Canada.
- Pierson, P. (1995) Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy. *Governance*, v 8, n 4. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>
- Pizarro, A. (2013) "Políticas integradas y sostenibles de movilidad: revisión y propuesta de un marco conceptual". Boletín Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y el Caribe (FAL) Edición N° 323, número 7, CEPAL.
- Poteete A, Janssen M, Ostrom L. (2012) Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica. UAM, México.
- Regonini, G. (1995) "Politiche pubbliche e potere", en G. REGONINI (ed.): Politiche pubbliche a democrazia. Nápoles: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Repetto, F. y Fernández J.P. (2012). "Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales". Buenos Aires. Fundación CIPPEC y UNICEF. ISBN 978-987-1479-37-5.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Revista Estudios Políticos*, (33), 67-91.
- Schefer, R. (2020) "Estrategias orientadas a los clientes" cuaderno de la Especialización en Gestión Estratégica de la Innovación. ADEN Internacional Business School – Georgetown University, Mendoza, Argentina.
- Simon, H. (1955) "A behavioral model of rational choice". *Quarterly Journal of Economics*, número 69, New York, Estados Unidos.
- Subirats, J. (2015). Todo se mueve. acción colectiva, acción conectiva. Movimientos partidos e instituciones. *Revista Española de Sociología*, Madrid.
- Vasconcelos, E. (2019) "Contribuciones a un gran impulso ambiental para América Latina y el Caribe: movilidad urbana sostenible", Documentos de Proyectos, (LC/TS.2019/2), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Wright, V. Y Hayward, J. (2000) "Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives", en Rhodes, R.A. (ed.), *Transforming British Government*, Volumen 2, Changing Roles and Relationships, Macmillan, Londres.
- Zunino Singh, D., Giucci, G. Y Jirón P. (2017) "Términos clave para los estudios de movilidad en América Latina". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: 1a. ed. Editorial Biblos. Abeles, M., A. Arakaki y S. Villafañe (2017), "Distribución funcional del ingreso en América Latina desde una perspectiva sectorial", *serie Estudios y Perspectivas-Oficina de la CEPAL en Buenos Aires*, N° 53 ACUÑA, C. y TOMMASSI, M. (1999) "Some Reflections on the Institutional Reforms Required from Latin America". En CEDI. Fundación Gobierno y Sociedad. Universidad de San Andrés. Buenos Aires, Argentina. pp 1-44.



Las áreas metropolitanas presentan un gran desafío, así como una oportunidad, para abordar la movilidad sostenible. El modelo de gobernanza de áreas metropolitanas es una forma de incorporar la multiplicidad de actores e intereses necesarios para articular los niveles del Estado y los gobiernos locales que conforman un área metropolitana.

En este documento se presenta un marco para definir y analizar los diferentes componentes de la gobernanza de las áreas metropolitanas y, de este modo, identificar los factores que dificultan o limitan la institucionalización de estas formas de organización territorial.