

**LA TOMA DE DECISIONES (AGENDACIÓN Y FORMULACIÓN) POR PARTE  
DE LAS INSTITUCIONES QUE PERMITIERON LA PLANEACIÓN DEL  
SISTEMA DE TRANSPORTE TRANVÍA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL  
PERÍODO 2012-2015**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2020**

**LA TOMA DE DECISIONES (AGENDACIÓN Y FORMULACIÓN) POR PARTE  
DE LAS INSTITUCIONES QUE PERMITIERON LA PLANEACIÓN DEL  
SISTEMA DE TRANSPORTE TRANVÍA EN LA CIUDAD DE MEDELLÍN EN EL  
PERÍODO 2012-2015**

**JULIÁN CAMILO PERAZA CUPASACHOA**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE POLÍTOLOGO**

**DIRECTOR DE TRABAJO DE GRADO**

**DOUGLAS EDUARDO MOLINA ORJUELA**

**MAGÍSTER EN DESARROLLO RURAL**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**

**BOGOTÁ D.C**

**2020**

## AGRADECIMIENTOS

*"Nuestra generación se enfrenta a tantos problemas que nunca hemos visto antes. Y, al mismo tiempo nos enfrentamos a problemas antiguos que todavía existen"*

*Gitanjali Rao, Niña del año 2020, Revista Times*

Decir cuánto hemos perdido como humanidad en un año pandémico y seguir escribiendo hasta el final es más que suficiente para agradecer. Tal vez en otros tiempos escribiría el regular modo de agradecer, pero estos no son tiempos regulares, son tiempos que nos han desafiado y modificado todo lo que conocíamos, aun así, hay cosas por las cuales dar gracias en estos tiempos de enfermedad e incertidumbre.

Hay muchos a quienes quisiera agradecer, pero no hay suficiente espacio para mencionar a todos en una página. En principio quisiera agradecer a las mujeres más importantes en mi vida, mi mamá, mi abuela y mi tía; sin ellas no estaría escribiendo una tesis, sin su amor no tendría la fuerza para hacer lo que hago y sin su sabiduría no habría seguido el camino que me llevó hasta este momento.

También quiero agradecer a mis grandes amigos Olga Lucía Naranjo, Alejandro Zornosa, Anamaría Villamizar, Sandra Rubio y a todos aquellos que saben que están en mi corazón, que me han apoyado con sus mensajes y sus invitaciones a café a continuar y a no desfallecer en este proceso, que han seguido de cerca mi batalla con la tesis y me han dado aliento para continuar.

Además, están mis hermanos y mi padrastro, quienes me han apoyado en cada paso del camino que me llevó a este punto; que ahora esperan con ansias la llegada de mi título y tienen fe en que alcanzaré nuevos sueños, a ellos les agradezco tener fe en mí y dar lo mejor de cada uno para que yo nunca pierda la esperanza en lo que hago.

Dentro de este agradecimiento quiero mencionar a mi director de tesis Douglas Molina, quien conocí hace ya mucho tiempo en su clase y que, desde entonces, me ha apoyado como estudiante. Creo que ha sido la persona que ha tenido más comprensión y apoyo conmigo que ninguna otra en este proceso, él se merece toda mi gratitud por apoyarme hasta el último momento.

Por último, quiero agradecer a mis dos pequeños gatos, ellos vivieron los momentos más difíciles de este proceso y me acompañaron cada día, Manchas no logró seguirme acompañando este año, pero desde el lugar donde descansa, sabe que siempre le agradeceré su infinita paciencia para escucharme y todo el amor que nos dio a Oliver y a mí.

No quiero cerrar sin antes dar las gracias a la Pontificia Universidad Javeriana por darme la oportunidad de hacer parte de su comunidad, así como darme los mejores recuerdos y momentos de mi vida, los cuales agradeceré eternamente.

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción.....	5
Objetivo general.....	7
Objetivos específicos.....	7
Metodología.....	7
Capítulo 1: Marco Teórico.....	9
Teoría sobre el Neoinstitucionalismo.....	10
Formación de la agenda.....	13
Toma de decisiones.....	15
Formulación de las políticas públicas.....	17
Actores en las políticas públicas.....	20
Capítulo 2: Instrumentos para la agendación y formulación de la política pública de transporte en Medellín.....	22
Plan Maestro 2006-2030, una visión del sistema metro en Medellín.....	23
El Tranvía de Ayacucho en el plan de desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”.....	27
Revista metro y el Tranvía de Ayacucho.....	29
Capítulo 3: Agendación, formulación y toma de decisiones en el caso del Tranvía de Ayacucho.....	32
La agenda institucional de movilidad en la ciudad de Medellín.....	33
Formulación del Tranvía de Ayacucho.....	39
Conclusiones.....	43
Referencias bibliográficas.....	48
Anexos.....	52
Anexo 1. Formato de revisión documental plan maestro del metro de Medellín 2006-2030.....	52
Anexo 2. Formato de revisión documental Acuerdo N°46 de 2006 (Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín).....	54
Anexo 3. Formato de revisión documental Acuerdo N°7 de 2012 (plan de desarrollo Medellín 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”).....	57

Anexo 4. Formato de revisión documental Revista Metro (Nuestro Tranvía) .....	60
Anexo 5. Copia de la entrevista a Ramiro Márquez Ramírez, Gerente General de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada .....	63

## Introducción

La movilidad y el transporte público han sido temas de profunda discusión en la agenda pública de la ciudad de Medellín dados los grandes desafíos urbanos que presentó la ciudad a finales del siglo XXI y durante el siglo XX. En este tiempo, la ciudad creció a ritmos acelerados generando problemas de congestión y contaminación ambiental que afectan a ciudadanos y empresas, pero que no han sido solucionados al mismo ritmo por las diferentes administraciones municipales.

Esta realidad en Colombia es producto de las políticas públicas promulgadas desde mitad del siglo XX, donde el apoyo político a los automotores (autobuses y autos particulares) promovió su uso masivo y llevó al declive los diversos sistemas de transporte que no usaban combustibles fósiles para su funcionamiento; lo que aunado a fuertes falencias económicas de las empresas de estos medios y el mayor uso de automotores dio como resultado la desaparición de otros medios de transporte a inicios de los años 50.

En consecuencia, el uso de automotores marcó la tendencia de movilidad en todo el país hasta nuestros días y aunque existieron intentos por promover otros tipos de movilidad, estos no tuvieron gran éxito ni relevancia en la agenda política e institucional, local y nacional. Con excepción de la ciudad de Medellín que en la última década del siglo XX abrió su primera línea metro bajo la dirección de la empresa Metro, la cual, con el tiempo, ha ampliado el sistema metro<sup>1</sup> hacia toda el área metropolitana.

Para demostrar aún más su excepcionalidad, la ciudad recientemente ha puesto en marcha su primera línea de Tranvía, lo cual abre un espacio para ahondar en este fenómeno. En el caso de esta investigación se profundiza en el proceso de toma de decisiones de las instituciones encargadas del transporte público en la agendación y formulación de este tipo de medios, que es poco conocido en el país y que marca un hito en la movilidad del país.

---

<sup>1</sup> El sistema metro al momento de escribir esta investigación, está compuesta por metro elevado, Tranvía, Metrocables, Metroplús (flota de buses articulados) y un sistema de bicicletas públicas llamado Encicla.

Razón por la cual esta investigación parte del Plan Maestro elaborado por la empresa Metro en el año 2006, en el cual se planteó una nueva línea que recorrería la zona oriental de la ciudad y posteriormente en el plan de desarrollo local (2012-2015) se formuló que el uso del Tranvía, denominado como el Tranvía de Ayacucho, sería el sistema ideal para cumplir con esta idea.

Lo cual abre la puerta a investigar **¿cómo fue el proceso de toma de decisiones (agendación y formulación) por parte de las instituciones que permitieron la planeación del sistema de transporte Tranvía en la ciudad de Medellín en el periodo 2012-2015?**, con especial énfasis en las instituciones encargadas del diseño e implementación de la política pública de movilidad. Con el fin de orientar esta investigación se ha formulado el siguiente objetivo general y sus respectivos objetivos específicos:

### **Objetivo general**

Describir el proceso de toma de decisiones por parte de las instituciones que permitieron la agendación y formulación del sistema de transporte Tranvía en la ciudad de Medellín en el periodo 2012-2016.

### **Objetivos específicos**

- Conceptualizar los términos de Neoinstitucionalismo, agendación, formulación, toma de decisiones y actores en las políticas públicas.
- Describir los instrumentos institucionales que guían a los actores políticos en el desarrollo de la agendación y formulación del sistema de transporte.
- Analizar el proceso institucional de toma de decisiones adoptadas durante la agendación y formulación, en las cuales da como resultado el Tranvía de Ayacucho en Medellín.

### **Metodología**

En el desarrollo de esta investigación se utilizará una **metodología cualitativa**, dado que es un caso de estudio que ha sido poco explorado (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014), debido a la reciente introducción del Tranvía en la ciudad de Medellín y a nivel nacional. Por lo cual, hacer un estudio cualitativo permite dar un acercamiento a la forma en la cual se

realiza la toma de decisiones de políticas públicas de transporte público en la ciudad y permite abrir el tema para futuras investigaciones sobre este tema o relacionados.

Para iniciar esta investigación, en cumplimiento del primer objetivo específico, se hace una revisión teórica de los conceptos (agendación, formulación, actores involucrados y Neoinstitucionalismo) que están ligados a la pregunta y al tema de investigación, cabe mencionar que se tomará el Neoinstitucionalismo como teoría dominante para explicar el caso del Tranvía abordado en esta investigación.

Después, se desarrollará en cumplimiento del segundo objetivo específico, un ejercicio de **análisis y revisión documental** de los instrumentos de planeación municipal como el Plan Maestro del metro de Medellín 2006-2030 y el Plan de Ordenamiento Territorial de 2006, específicamente en el apartado donde se menciona la proyección del Tranvía, así como el plan de desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida” con énfasis en la propuesta del proyecto Tranvía.

De lo anterior cabe mencionar que la **revisión documental** del Plan Maestro del metro de Medellín 2006-2030 proviene de una publicación llamada *Revista Metro*, la cual es emitida por la empresa Metro para explicar a usuarios y ciudadanos los temas referentes a proyectos de la empresa. Adicionalmente se revisará la entrevista al gerente general del momento, contenida en la misma y se tomará como insumo para el desarrollo de esta investigación.

Por otra parte, en esta revisión documental se incluye la edición número seis de la Revista Metro que aborda el proceso de concepción, diseño y construcción del Tranvía por parte de la empresa Metro como encargada de la formulación del proyecto, por lo cual se considera relevante tomar esta edición como insumo para comprender la formulación del tranvía a partir de la visión de la empresa Metro.

De lo anterior, es necesario acotar dos aspectos importantes en esta revisión documental. El primero es que los documentos analizados están en formato digital dada las dificultades para tener acceso a los formatos físicos. Segundo, que los documentos propuestos en esta revisión se consideran insumo suficiente para el desarrollo del segundo objetivo propuesto, ya que las sesiones del concejo municipal son otro material disponible, pero ambos replicarían la



información analizada en los planes institucionales, ampliando innecesariamente la información obtenida para esta investigación.

Posteriormente, en cumplimiento del tercer objetivo específico, se tomarán los elementos encontrados durante la revisión documental, así como la entrevista presente en la publicación de la empresa Metro, para ser analizados con base en los conceptos desarrollados y en la teoría dominante seleccionada, que, como se mencionó, fueron desarrollados en el primer capítulo de la presente investigación.

Con lo anterior, se espera consolidar un análisis que dé cuenta del proceso de agendación y formulación del Tranvía de Ayacucho, así como un acercamiento al proceso de toma de decisiones de los actores políticos e institucionales que dé cumplimiento al objetivo general y, a su vez, genere una respuesta a la pregunta por la cual se plantea esta investigación.

Por último, se darán las conclusiones que sintetizan los elementos hallados durante la investigación, así como el proceso que se llevó a cabo para cumplir con los objetivos planteados, la respuesta a la pregunta de investigación, y expone las preguntas que surgieron a raíz de esta investigación y los horizontes hacia los cuales podría expandirse o alimentar este tema.

## **Capítulo 1: Marco Teórico**

En este capítulo se busca desarrollar el primer objetivo<sup>2</sup> de esta investigación, por lo cual se iniciará conceptualizando la teoría Neoinstitucional que, como se mencionó anteriormente, es el marco a partir del cual se comprenderá la forma en la cual los actores políticos toman decisiones de política pública con base en las instituciones o las herramientas que estas proporcionan.

Después se tratará la primera fase del ciclo de las políticas públicas (agendación) que inicia en la esfera pública donde se discuten y desarrollan diversos temas a través de los medios de comunicación, donde uno de estos obtiene mayor relevancia que otros para posteriormente ser fijado en la agenda institucional.

---

<sup>2</sup> En referencia al primer objetivo véase la sección de introducción.

Seguido de la agendación, se expone la toma de decisiones, siendo este apartado uno de los más relevantes pues describe brevemente la principal forma de comprender la manera por la cual los actores políticos e institucionales toman decisiones, así como la forma conjunta en que ambos actores toman decisiones y bajo qué razonamiento pueden optar por una solución sobre otra.

Luego, se explica la segunda fase (formulación), momento donde el tema seleccionado en la agenda institucional entra en un proceso que determina a quien va dirigido, cuál es su objetivo final, qué metas se establecerán para cumplir este, con qué recursos se cuenta y cuál es el mecanismo más efectivo para dar solución al tema tratado. Todo lo anterior enmarcado en una permanente negociación por parte de los tomadores de decisión.

Para finalizar, se especifican los actores involucrados en el desarrollo de las dos fases antes mencionadas, específicamente cuáles son los actores relevantes y sus características, cómo se ubican a lo largo de ambas fases, con qué herramientas cuentan en el proceso, cómo pueden influenciar el desarrollo y la toma de decisiones, así como lo elementos que limitan su accionar dentro del proceso.

### **Teoría sobre el Neoinstitucionalismo**

El Neoinstitucionalismo hace su aparición a partir de los años 80 en respuesta a las corrientes comportamentales, pluralistas y marxistas que habían dejado de lado el papel del Estado dentro de la sociedad y las políticas públicas, así como la importancia de su estructura interna en el desarrollo de estas para el bien común en contravención con el interés personal de los actores involucrados (Eslava, 2010; Lecours, 2005; Losada & Casas, 2010; Vasconcelos, 2005).

Este acercamiento al Estado, como lo expresa Lecours (2005), se dio en gran parte en el territorio estadounidense, puesto que en las escuelas de pensamiento europeas el papel del Estado no desapareció sino que fue matizado. Este regreso del papel del Estado por parte del Neoinstitucionalismo tomará distancia del viejo institucionalismo en cuanto a que matiza la importancia de las leyes y añade al análisis de las políticas públicas la relación entre instituciones y sociedad (Lecours, 2005; Losada & Casas, 2010; Vasconcelos, 2005).

Por tanto, en palabras de Lecours (2005), el “Neoinstitucionalismo propone la idea que las instituciones representan una fuerza autónoma en la política, que su peso se siente en la acción y los resultados”<sup>3</sup> (p. 8); lo cual pone de manifiesto uno de los rasgos de esta teoría que es el papel central e independiente de las instituciones, así como su capacidad propia de acción.

Por ello, cabe destacar que el Neoinstitucionalismo en su estructura está fragmentado por diversas versiones de este que buscan explicar el papel de las instituciones en la sociedad; por lo cual no existe consenso en la definición de *institución*, sino un concepto abierto que se ajusta a cada una de sus variables, lo cual es una ventaja analítica y una crítica metodológica (Eslava, 2010; Lecours, 2005; Losada & Casas, 2010; Roth, 2002; Vasconcelos, 2005).

Dentro de las vertientes más comunes<sup>4</sup> del Neoinstitucionalismo está el económico, que entiende la interacción entre los actores a partir de transacciones; de elección racional, donde los actores con información limitada toman decisiones a partir de las reglas; la histórica, que analiza la evolución de las instituciones a través de los cambios en el comportamiento de los actores; y la sociológica, que analiza las instituciones a partir de rasgos culturales y estructurales presentes en la sociedad (Lecours, 2005; Losada & Casas, 2010; Roth, 2002; Vasconcelos, 2005).

Cada una de estas variables tiene su propia definición de las instituciones que, como se había mencionado anteriormente, es la mayor debilidad teórica del Neoinstitucionalismo, puesto que debilita la teoría al no tener un núcleo central que conecte todas sus vertientes y así impide que se formule una teoría generalizada que permita comprender la realidad bajo patrones establecido y, por el contrario, se formulen análisis y patrones no replicables en diversas situaciones (Lecours, 2005; Losada & Casas, 2010; Vasconcelos, 2005).

---

<sup>3</sup> Traducción propia, cita en el idioma original: “New institutionalism puts forward the idea that institutions represent an autonomous force in politics, that their weight is felt on action and outcomes” (p. 8)

<sup>4</sup> En el Neoinstitucionalismo existe una gran variedad de ramas, para fines prácticos aquí solo se mencionan los más comunes. También puede verse en Losada & Casas (2010) otras corrientes existentes en el Neoinstitucionalismo.

Sin embargo, Lecours (2005) propone que el Neoinstitucionalismo tiene un núcleo propio que le permite unir todas sus vertientes. Dado que todas las corrientes toman a las instituciones como la única variable más importante para explicar la política, al compartir esta posición, el Neoinstitucionalismo constituye un núcleo teórico común que une sus diversas corrientes y al mismo tiempo les permite gran flexibilidad metodológica y de análisis.

No obstante, este núcleo común no necesariamente se traduce en patrones de análisis generalizados y replicables, sino por el contrario, como lo expresa Eslava (2010), se toma a la institución como un rasgo estructural de la sociedad, lo que implica interacciones específicas entre los actores frente a las políticas públicas. Interacciones que las diversas corrientes del Neoinstitucionalismo analizan desde diversas formas permitiendo amplificar teórica y metodológicamente su explicación, enriqueciendo la teoría y ampliando los horizontes de análisis.

Es por todo lo anteriormente mencionado que en esta investigación se tomará el Neoinstitucionalismo como marco de referencia teórico para dar respuesta a la pregunta de investigación. Para lo cual se observará desde dos corrientes, el Neoinstitucionalismo económico, en cuanto a los costos de transacción por parte de los actores involucrados y el Neoinstitucionalismo sociológico, en la influencia y rasgos estructurales de las instituciones involucradas<sup>5</sup> en el desarrollo de la política pública que aquí se estudia.

Asimismo, las instituciones se entenderán con base en Losada & Casas (2010), las cuales son aquellas que generan las reglas bajo las cuales se generan las interacciones entre los actores, que a su vez, limitan la elección individual y fomentando el trabajo conjunto, además de crear los incentivos para cumplir los acuerdos alcanzados por los actores. Aunque, las limitaciones e incentivos están basados en la fortaleza o debilidad de las instituciones, así como de su estabilidad en el tiempo.

---

<sup>5</sup> Por instituciones involucradas véase el apartado actores en las políticas públicas donde se definen los actores analizados en esta investigación.

## **Formación de la agenda**

La formación de agenda es un proceso que inicia desde los temas que sobrepasan el ámbito privado y se posicionan en el interés público, pasan por diferentes niveles hasta llegar al último de estos donde es definido por los tomadores de decisión y propuesto con su respectiva solución, es allí donde finalmente la agenda estará constituida (Birkland, 2006; Cuervo, 2007; Roth, 2002).

Para que lo anterior suceda, según Birkland (2006), es necesario comprender que la agenda está compuesta por varios niveles iniciando por una agenda universal, donde están congregados todos los temas que son de interés para la sociedad. En este espacio, algunos temas toman mayor relevancia que otros y hacen su tránsito a la siguiente agenda, para que ello suceda, Roth (2002) lo explica de la siguiente forma:

"el proceso que permite la institucionalización o la inclusión de un problema en la agenda es el resultado de controversia entre varias definiciones posibles del problema que corresponde a las ideologías e intereses representados por los distintos actores o grupos sociales" (p. 61)

Lo anterior es un proceso que se genera en el paso de una agenda a otra, puesto que es la forma como los temas irán tomando mayor relevancia frente a otros y toman lugar en la siguiente agenda hasta que sean resueltos. Por consiguiente, los temas de mayor relevancia entrarán a la agenda sistémica, donde estarán expuestos al público mediante los medios y serán acogidos con mayor fuerza por diversos actores que buscarán impulsar sus temas en la agenda de las instituciones y entre los tomadores de decisión (Birkland, 2006; Cuervo, 2007).

Dado que los medios exponen los diferentes temas al público y a los actores políticos, en palabras de Farnsworth, Lawlor, Soroka, & Young (2012), es necesario resaltar el papel que tienen los medios en la fijación de la agenda puesto que se comportan como un actor importante en todo el proceso, ya que son los medios quienes pueden impulsar o estancar el interés por un tema en específico, además de ser el medio que expone los temas que considera más relevantes a electores y actores políticos.

Esta relevancia de los medios de comunicación se explica por los picos de interés en los temas de la agenda y en la capacidad de los medios para impulsar un tema en el público o diluir su interés en este. Además, cada paso de la agenda está cubierto por los medios, pues al ser un tema de interés público, serán los medios uno de los mecanismos para llevar la información a los electores y, por ende, obtendrá la atención de los actores políticos (Birkland, 2006; Cuervo, 2007; Farnsworth et al, 2012; Roth, 2002).

A causa de esta atención por parte del electorado sobre un tema, este se filtra en la agenda institucional que, como lo expresa Cuervo (2007), es el espacio donde los actores políticos e institucionales seleccionan los temas. Con base en su capacidad, los incentivos o restricciones que el sistema político les otorgue, los recursos disponibles y la definición que estos hagan del mismo serán los factores que permiten que se tomen las decisiones de política pública respectivas a cada tema.

Es necesario aclarar que el ingreso de un tema en la agenda institucional no representa su inmediata solución ni paso a las siguientes fases del ciclo de las políticas públicas. Pues antes, pasa por un proceso de extenso debate por parte de los actores políticos donde puede ser bloqueado o expandido en su delimitación, así mismo; se proyecta la mejor solución posible, se busca incluir o limitar las demandas e intereses de los grupos interesados y por último, si ha sorteado las barreras impuestas, está listo para dar su paso a la fase de formulación (Birkland, 2006; Cuervo, 2007; Majone, 2006; Roth, 2002).

En este punto es preciso señalar que en el caso colombiano, la formación de la agenda como lo expresa Cuervo (2007) inicia en los consejos territoriales, las mesas de trabajo y los debates que proponen los candidatos a elección popular<sup>6</sup> antes y durante sus respectivas campañas electorales, pues son estos espacios donde se dan a conocer los temas de interés para la ciudadanía y se selecciona cuáles de estos serán resueltos por las políticas públicas en el siguiente periodo de gobierno.

---

<sup>6</sup> Los candidatos a elección popular que menciona Cuervo (2007) son alcaldes/as, gobernadores/as o presidente

Por consiguiente, cuando un candidato/a recoge estos temas y los presenta en su plan de desarrollo local o nacional ante los entes de control político<sup>7</sup> para su discusión y posterior aprobación o modificación, es donde se fija la agenda institucional; puesto que el plan de desarrollo es el mecanismo bajo el cual se toman decisiones y se formulan políticas públicas, únicamente con base en los temas allí contemplados, por lo cual es la agenda que seguirán los actores políticos durante el periodo de gobierno (Cuervo, 2007).

Por todo lo anterior, en esta investigación se comprenderá la formación de la agenda desde la presentación del plan de desarrollo que fija la agenda institucional (Cuervo, 2007) en el periodo de gobierno de 2012-2015, que está influenciado por la capacidad de los medios de comunicación, que generan atención sobre el tema aquí trabajado y, por tanto, es acogido por los actores institucionales y políticos dentro de su agenda para el desarrollo de políticas públicas que den solución al mismo (Farnsworth et al, 2012).

### **Toma de decisiones**

La toma de decisiones es un proceso que se da a lo largo del ciclo de las políticas públicas, puesto que en las diferentes fases los actores políticos e institucionales se enfrentan a información y situaciones que generan alternativas que deben ser seleccionadas por estos para dar continuidad en el desarrollo de las políticas públicas (Andrews, 2006; Jones & Thomas, 2012; Kenis & Raab, 2006).

El análisis de cómo se da el proceso de selección de alternativas por parte de los actores políticos e institucionales ha sido ampliamente estudiado desde la racionalidad. Lo que supone que los actores son completamente racionales, poseen un máximo de información y eligen con base en la racionalidad. Sin embargo, en los últimos años, los investigadores y analistas de las políticas públicas han atenuado el papel de la racionalidad en la toma de decisiones (Andrews, 2006; Jones & Thomas, 2012).

Como lo expresa Jones & Thomas (2012), el proceso de toma de decisiones es hecho por actores políticos e institucionales, que son representados por seres humanos y guían sus

---

<sup>7</sup> Los entes de control político que menciona Cuervo (2007) son los concejos municipales, las asambleas departamentales o el congreso de la República

decisiones no solamente en la racionalidad, sino en su comportamiento; el cual es guiado por sus creencias, sentimientos e ideologías. Elementos que se representan en la forma en la cual se toman las decisiones de política pública y que, en ocasiones, se distancian de la racionalidad.

Este enfoque atenuado de la racionalidad, tal como lo afirma Andrews (2006), es lo que permite tener una mayor comprensión de la forma en la cual se toman las decisiones en las políticas públicas; puesto que la toma de decisiones parte de una serie de factores como el comportamiento o las redes que existan entre los actores políticos e institucionales, lo cual no elimina la racionalidad, pero sí le suma factores que afectan cómo funciona esta.

Por otra parte, están las redes que existen entre los actores que influyen en la forma como se toman las decisiones, ya que, como menciona Kenis & Raab (2006), las redes de actores son interacciones entre los diferentes actores que deciden sobre la política pública. Para esto se deben construir consensos y forjar alianzas que les permitan tomar decisiones que sean estables en el tiempo y aceptadas por la mayoría.

Como lo menciona Jones & Thomas (2012), la toma de decisiones es un proceso que generalmente no tiene un análisis profundo por parte de los actores políticos e institucionales, por lo cual es un proceso basado en aprendizajes previos, retroalimentación de información y el limitado espacio que poseen para analizar, buscando sintetizar cuál es la mejor opción en el menor tiempo posible y en un margen aceptable de racionalidad.

Tomando lo anterior como base para entender la toma de decisiones, Andrews (2006) agrupa la toma de decisiones en tres grandes grupos, los cuales explican, en un gran número de casos, las razones principales que motivan estas elecciones. El primer grupo son las decisiones que buscan un incremento del bienestar, donde el análisis de costo-beneficio permite adoptar la decisión que genera mayores ganancias o genera mayor equilibrio en la sociedad. El segundo grupo de decisiones son aquellas que se basan en buscar un soporte a las decisiones, esto quiere decir que, a través de amplios modelos de datos, se simulan los posibles escenarios de tomar tales decisiones, permitiendo observar las externalidades positivas y negativas, generando más información a los tomadores de decisión para que tomen la mejor opción. Sin



embargo, esta forma de tomar decisiones no está disponible para todos los tomadores de decisión pues, como lo menciona Andrews (2006), requiere de sofisticados sistemas de software y amplio manejo de los datos, lo cual limita su uso. El tercer grupo de decisiones son aquellas basadas en la participación pública donde se pregunta directamente a los ciudadanos a través de diferentes metodologías sobre qué opciones prefieren.

Los grupos antes mencionados, no son mutuamente excluyentes, por el contrario, pueden combinarse en la toma de decisiones dependiendo de cómo los actores políticos e institucionales, bajo el criterio de estos y de la información que requieran, tomen la decisión que consideren más apropiada y que permita el desarrollo de la política pública que desean implementar.

Para el desarrollo de esta investigación se tomarán como base la racionalidad atenuada en la forma de tomar de decisiones, así como la red de actores que propone Kenis & Raab (2006), que comprenden los consensos y alianzas que forman los tomadores de decisión, así como los grupos de decisiones propuestos por Andrews (2006), que explican las principales razones por las cuales se toman las decisiones.

### **Formulación de las políticas públicas**

La formulación o toma de decisión es el momento posterior a lo anteriormente mencionado, es un momento dentro del ciclo de las políticas públicas que como lo describe Schneider (2012) se copian, adaptan y/o transfieren soluciones de otras políticas públicas que han probado haber tenido éxito, siendo estas un amplio repertorio para elegir, serán consideradas por los actores políticos y tomadores de decisión para ser implementadas.

Considerando lo anterior, el proceso de formulación inicia con la construcción de un grupo objetivo que, como lo menciona Ingram, H., Schneider, A & DeLeon, P. (2007), es el reflejo de la construcción social del contexto en el cual se encuentra y responde a la visión que tengan los diseñadores de políticas de la población bajo la cual recae la política pública, teniendo en cuenta que esta concepción está sesgada por creencias ideológicas o políticas propias (Schneider, 2012).

De manera que esta visión puede tener dos formas: negativa, en cuyo caso la política pública tenderá a ser restrictiva y limitante según el objetivo que se plantee, o por el contrario, puede ser positiva, por lo cual otorgará beneficios y/o permitirá mejorar las condiciones del grupo objetivo. Por lo cual es importante en este proceso determinar cuál será la visión bajo la cual se someterá el grupo, ya que este será el receptor de los beneficios, cargas o restricciones de la política pública (Ingram et al, 2007; Schneider, 2012; Sidney, 2006).

Por otra parte, al inicio del proceso se define el objetivo que se persigue con la creación de la política pública, objetivo que, en la mayoría de los casos, será definido por los actores políticos y llevado a los diseñadores en un proceso constante de discusión y negociación entre ambos a lo largo de esta fase, pues del objetivo que se construya dependerá el apoyo público y político que obtenga no solo la política pública sino también quienes estén involucrados en la misma (Schneider, 2012).

En consecuencia, Roth (2002) y Schneider (2012) señalan que estos elementos constituyen los primeros elementos dentro del diseño y formulación de la política pública, permitiendo que tome forma hacia las siguientes fases del ciclo. En resumen, los elementos que se desarrollan en esta fase son los siguientes: grupo objetivo, meta a alcanzar, las reglas bajo las cuales se va a desarrollar, las herramientas con las cuales se cuentan y por ultimo las cargas y beneficios para el grupo objetivo.

En consecuencia, el proceso de formulación se puede comprender a partir de dos corrientes de análisis que buscan explicar la forma en la cual son diseñadas las soluciones por parte de los tomadores de decisión. Por un lado, como lo expresa Ingram et al. (2007), está el modelo racional que considera a los tomadores de decisión completamente racionales, información total de la situación y actúan buscando la opción que más se acerque al bien común.

No obstante, este modelo tiene fuertes falencias en su interpretación de la realidad, ya que toma como base la racionalidad de los tomadores de decisión, cuando se ha demostrado en numerosas ocasiones que las decisiones de estos pueden estar guiadas por su ideología o afinidad política. Así mismo, en numerosas ocasiones no se posee información completa de la situación ni bases académicas que apoyen las decisiones tomadas, razones por las cuales

este modelo no es factible para interpretar la formulación de políticas públicas (Schneider, 2012).

Contrario al anterior, está el modelo incremental que tiene como supuestos la limitada información que se posee de la situación a tratar, así mismo que la política pública diseñada, una medida complementaria que permite alcanzar los objetivos fijados a nivel general y que además los tomadores de decisión buscan una opción que les permita salir del problema rápidamente sin que ello suponga la solución final, sino un proceso progresivo de modificación y mejora ante el contexto inmediato (Ingram et al, 2007; Roth, 2002; Schneider, 2012).

Por lo cual es el modelo incremental el que más se acerca a la realidad en la formulación de políticas públicas, puesto que permite comprender su diseño y formulación como un proceso de mejora, modificación o continuidad de experiencias previas en el ámbito público, teniendo en cuenta ciertos grados de influencia en la formulación de la ideología y afinidad política de los tomadores de decisión, así como una capacidad limitada de información y racionalidad (Ingram et al, 2007; Roth, 2002).

Además, hay que resaltar dos aspectos en el proceso de formulación y diseño de la política pública: el primero, es que este es una constante interacción entre los diversos actores involucrados, que buscan mediar o limitar los intereses e ideologías del otro, así como atender a los objetivos políticos planteados en un inicio (Potůček, 2017; Schneider, 2012) y el segundo, como lo expresa Sidney (2006), el diseño de las políticas públicas es un proceso que inicia en la agendación, que luego se reafirma en la formulación, pero que puede seguir siendo modificado en la implementación.

De tal manera que, tomando todo lo anterior, en esta investigación se comprende la formulación de políticas públicas a partir de Schneider (2012), donde el diseño de estas es un proceso de copiado, adaptado y transferido de otras políticas que han tenido éxito, que han sido elegidas bajo el sesgo ideológico y político del diseñador, buscando consolidar una respuesta efectiva para el público objetivo, sin perder de vista el objetivo bajo la cual fue diseñada.

En consecuencia, este objetivo puede tener una finalidad política, económica, de justicia o equidad con el grupo objetivo, adicionalmente este referente es complementado con lo expresado por Sidney (2006) donde el proceso de formulación también debe ser comprendido fuera de la arena política, pues él mismo puede provenir de la institucionalidad como las cortes de justicia, los actores no gubernamentales u otras instituciones de índole público relacionadas con el tema a tratar, pero no necesariamente asociadas a los proceso de toma de decisiones.

### **Actores en las políticas públicas**

En el ciclo de las políticas públicas se encuentran diferentes actores que influyen en el proceso parcial o totalmente, que desempeñan diversos roles durante las fases de la política pública; pues en cada una de estas, la influencia y participación de los actores no será la misma, además de que se sumarán o restarán actores a medida que la política pública vaya avanzando en el ciclo (Majone, 2006).

Estos actores, aunque diversos y con diferentes niveles de influencia en las fases del ciclo de las políticas públicas, pueden ser agrupados en tres categorías que comprenden sus características y motivaciones para influir en la formación de la agenda y la formulación de políticas públicas, pero esto no determina el grado de influencia de estos o su nivel de participación dentro de la política pública.

Por consiguiente, el primer grupo son los actores políticos<sup>8</sup>, los cuales tienen un importante rol en la formación de la agenda y la formulación de políticas públicas, dado que son estos quienes acogen temas de la agenda sistemática y guían su paso a la agenda institucional. Los actores políticos pueden estar agrupados en uno o varios partidos políticos o apoyados en coaliciones de grupos sociales, que busquen impulsar los temas que estos han elegido resolver o que representan a su electorado (Birkland, 2006; Cuervo, 2007; Majone, 2006; Roth, 2002; Vasconcelos, 2005).

---

<sup>8</sup> Por actores políticos se entienden aquellos elegidos por elección popular y que menciona Cuervo (2007) son alcaldes/as, gobernadores/as o presidente

A causa de esto, los actores políticos, tal como lo expresa Birkland (2006), tienen como objetivo principal dentro del proceso de políticas públicas promover sus temas en la agenda institucional o bloquear el acceso a la agenda de aquellos temas que no son convenientes para el partido político o los intereses del electorado que representan, siendo esta su principal forma de participación en la agendación y formulación de políticas públicas.

Además, es importante resaltar que en el caso colombiano, tal como lo menciona Cuervo (2007), los actores políticos de mayor relevancia en el proceso de agendación y formulación de políticas públicas son los alcaldes/as, gobernadores/as o presidente, dependiendo del nivel territorial en el que se encuentren, así como los partidos políticos a los cuales pertenecen y que persiguen su agenda propia.

Por otra parte, un segundo actor dentro de los procesos de agendación y formulación son las instituciones gubernamentales, que como lo expresa Vasconcelos (2005) tienen la función de:

“las acciones del estado, implementadas por sus funcionarios, obedecen a la lógica de buscar reproducir el control de sus instituciones sobre la sociedad, reforzando su autoridad, su poder político, su capacidad de acción y control sobre el ambiente que lo rodea”<sup>9</sup> (p. 14).

Lo cual, quiere decir que las instituciones, además de desarrollar las políticas públicas en función de las necesidades del Estado, tienen un rol dentro del proceso, puesto que son las encargadas de procesar a partir de sus capacidades los temas de la agenda, lo cual les permite proponer temas o construir políticas públicas que con base en la formación disponible lo que genera que las mismas estén involucradas y sean un actor fundamental.

Por consiguiente, las instituciones, como lo afirman Losada & Casas (2010), son las encargadas de poner las reglas bajo las cuales se rigen estos procesos siendo estas formales o informales, y que tienen como finalidad limitar las elecciones de los individuos y generar

---

<sup>9</sup> Traducción propia, cita en el idioma original: “As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda” (p. 14)

los incentivos o las sanciones que permitan cumplir los acuerdos pactados por los actores en los procesos de decisión, generando estabilidad en todo el ciclo de las políticas públicas.

Por último, en el tercer grupo de actores están los grupos de interés y los medios de comunicación. En el caso de los primeros, se forman a partir del interés suscitado por un tema en la agenda, a partir de lo cual buscarán coaliciones con otros grupos, acceder a las entidades gubernamentales afines a su interés o comunicarse con actores políticos. Buscando el mecanismo que les permita influir en la agenda institucional y posicionar sus temas de interés (Birkland, 2006; Cuervo, 2007; Majone, 2006; Vasconcelos, 2005).

En segundo lugar, están los medios de comunicación que, como lo expresa Farnsworth et al. (2012), son un actor de gran relevancia en el ciclo de las políticas públicas, pues su cobertura de los temas que ingresan en la agenda y como se desenvuelven a lo largo del ciclo le permiten impulsar o estacar un tema en la agenda, lo que tiene repercusión en el interés de los electores y los actores políticos por los temas. Por tanto, se convierte en un actor relevante en este proceso.

Por último, en este trabajo de investigación se comprenderán los actores en las políticas públicas con base en el primer grupo que son los actores políticos, específicamente el alcalde de la ciudad de Medellín, en el segundo grupo como instituciones gubernamentales a la empresa Metro de Medellín como la institución encargada del diseño y desarrollo del sistema de transporte público de la ciudad.

## **Capítulo 2: Instrumentos para la agendación y formulación de la política pública de transporte en Medellín**

En este capítulo se describen los instrumentos institucionales que guiaron el desarrollo del Tranvía en la ciudad de Medellín en el periodo de gobierno de 2012-2015, para lo cual se inicia con la descripción del Plan Maestro del metro de Medellín 2006-2030, su inclusión en el Plan de Ordenamiento Territorial y de la entrevista contenida en el documento al gerente de la empresa Metro en la publicación del año 2014.

Seguido, se describe cómo la empresa Metro, a través de su propia publicación en formato revista, muestra a usuarios y ciudadanos cómo fue concebido el proceso de llevar el Tranvía

a Medellín, cuáles son las motivaciones de la empresa y la administración municipal para apostar por este medio y cuáles son las proyecciones a futuro que tiene el Tranvía y sus dos metro-cables en la zona por donde transcurre.

Por último, se realiza la descripción del plan de desarrollo del periodo 2012-2015 *Medellín un hogar para la vida* con énfasis en la propuesta del proyecto de movilidad en la zona donde se sitúa el Tranvía, los objetivos que pretendía, las instituciones relacionadas y la inclusión del Tranvía como solución a los problemas planteados en el plan de desarrollo.

### **Plan Maestro 2006-2030, una visión del sistema metro en Medellín**

Desde el inicio de operaciones del sistema Metro en 1995, la empresa encargada del manejo del sistema ha hecho varios intentos por planificar al futuro. Los primeros intentos fueron mirando hacia la sostenibilidad financiera y la prestación del servicio, pero como lo menciona el Plan Maestro “Confianza en el futuro”<sup>10</sup>, estos no eran suficientes para una compañía que se posicionaba como la espina dorsal de la movilidad en la ciudad y la región del Valle de Aburrá.

Por ello, fue necesario iniciar un proceso de planificación que tuviera en cuenta no solo la estructura de negocio, sino que también incluyera la inclusión tecnológica, la sostenibilidad ambiental y financiera pero, sobre todo, que esta se extendiera más allá de los planes tradicionales a corto plazo. El nuevo proceso debía contemplar una mirada hacia el largo plazo, incluso aunque cambiaran las administraciones locales o la gerencia misma.

Por lo cual, desde el año 2001 la empresa inicia un proceso de planificación y estructuración que busca conectar los objetivos antes planteados con las realidades de los municipios del Valle de Aburrá, por ello se estudian todos los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios del área administrativa del Valle de Aburrá para que el nuevo plan tenga coherencia con las administraciones locales.

---

<sup>10</sup> Es importante anotar que el documento aquí descrito proviene de una publicación de la Empresa Metro en el año 2014 que expone los lineamientos y generalidades del plan maestro. Se toma este documento dada la dificultad de encontrar el documento oficial en su versión digital, pues este nunca fue digitalizado, pero la publicación es válida para el fin de la investigación.

Después de un largo proceso de estudio, diseño y planeación, en el año 2006 se lanza el plan más ambicioso según la misma empresa Metro, pues este contempla 26 obras de transporte público y de mercancías que pretende conectar el área administrativa con la región en el departamento antioqueño. El plan, en palabras del Plan Maestro<sup>11</sup>, es ambicioso porque es el primero de su tipo y porque plantea hacerlo más allá de los periodos de gobierno.

Aunque el plan maestro es visionario y busca ir más allá de la volatilidad política, hay un elemento que resalta su importancia para el futuro de la ciudad y la región. Este es la inclusión del plan mismo en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), bajo el Acuerdo N° 46 del año 2006<sup>12</sup>, en el cual se incluyen las disposiciones para que el Plan Maestro sea parte integral del desarrollo del territorio en los siguientes años.

Esta inclusión en el POT de Medellín se da con la intención, como lo expresa en el artículo 12 y el objetivo 6, que el metro sea parte del proyecto *ciudad sostenible*, equitativa y funcional para los ciudadanos; por ello, el transporte masivo estará estructurado por la empresa Metro, quien conceptualizara la movilidad de la ciudad a través de sus corredores buscando cumplir con las necesidades de los ciudadanos y la ciudad.

Además, el POT en su artículo 130 establece que la movilidad de mediana capacidad para pasajeros está ligada al Plan Maestro del Metro y a sus determinaciones para llevar a cabo la conexión de toda el área a partir de los proyectos propuestos por la empresa Metro, aunque en estos proyectos se menciona dar prioridad a ciertos corredores, dentro de estos no se menciona el Tranvía de Ayacucho.

Lo anterior es la validación de la importancia que tiene la empresa Metro dentro de la planeación municipal al incluir las propuestas del Plan Maestro en el desarrollo de la visión

---

<sup>11</sup> El Plan Maestro “Confianza en el futuro” fue apoyado en el acuerdo N° 46 de 2006, como eje estructurante de la movilidad en la ciudad, pero en efecto este acuerdo recibe el nombre antes descrito, por decisión propia y de facilidad para el lector aquí se denominará siempre como plan maestro, para más información véase el Anexo 1, donde se documenta el plan maestro.

<sup>12</sup> La escogencia del acuerdo 46 de 2006, sobre el actual POT que rige en Medellín se debe en parte a que el actual fue desarrollado y aprobado en el año 2014, tiempo en el cual el Tranvía de Ayacucho ya se encontraba en obras. Por tanto, no tenía coherencia en la investigación utilizar el POT actual, en el cual el Tranvía mismo no sería proyectado ya que haría parte del sistema mismo en unos años.



de ciudad que se ha plantado para Medellín; por lo cual, el sistema Metro y su plan maestro son incluidos en el POT, no solo como eje estructurante de la movilidad, sino como parte de vital del desarrollo urbanístico y de servicio a la ciudadanía en cada aspecto del territorio.

Por tanto, el Plan Maestro en su estructura plantea 26 proyectos que buscan dar continuidad al sistema y expandirlo hasta alcanzar la conectividad de toda la región. Entre ellos está el Tranvía de Ayacucho que busca conectar la parte centro-oriental de la ciudad con la línea A<sup>13</sup> del sistema metro, promoviendo la movilidad sostenible de los habitantes de esta región hacia el centro de la ciudad y el resto del área metropolitana.

De acuerdo con el Plan Maestro, el uso del Tranvía de ruedas neumáticas en esta zona de la ciudad corresponde a razones de capacidad de pasajeros y uso tecnológico. Lo cual quiere decir que el Tranvía era el sistema adecuado para atender la demanda de 81.700 pasajeros<sup>14</sup> al día en sus 4.3 km de recorrido, además de ser la opción tecnológica óptima para el desarrollo de este corredor por su bajo impacto ambiental y su adaptación a la elevación del terreno que presenta esta zona.

Igualmente, el desarrollo del Tranvía de Ayacucho esta complementado con la construcción en paralelo de dos Metrocables que, conectados a las estaciones del Tranvía, buscan aumentar la capacidad de pasajeros que transportará el Tranvía, así como la oferta de transporte público para los barrios asentados en la zona centro oriental de la ciudad, estos dos Metrocables adicionales buscan reorientar la movilidad sostenible en la zona donde se desarrolla el Tranvía.

Esto es exactamente lo que expresa en entrevista Ramiro Márquez<sup>15</sup>, gerente general de la empresa Metro en aquel momento al decir que cualquier tecnología de transporte adoptada por la empresa se toma con la visión de llevar la empresa Metro y todas las líneas que lo

---

<sup>13</sup> La línea A del metro de Medellín es la principal línea de todo el sistema, pues recorre de norte a sur la ciudad conectando la mayor parte del área metropolitana del Valle de Aburrá. Además de ser la línea que transporta mayor cantidad de pasajeros debido a su extensión y a su recorrido.

<sup>14</sup> Datos proyectados por la empresa metro en el plan maestro.

<sup>15</sup> Entrevista tomada del mismo archivo donde se explica el plan maestro, para ver la entrevista en su totalidad, véase el Anexo 4

comprenden hacia la movilidad sostenible, amigable con el medio ambiente, socialmente incluyente y que, por sobre todo, tenga el sello de calidad para el futuro.

Para que esto suceda, el gerente general dice que existen dos grandes retos que debe afrontar la empresa y el sistema para llevar a cabo los objetivos del Plan Maestro. El primero de ellos es la planeación a largo plazo o como él mismo lo ha definido “la continuidad” de los procesos que desarrolla la compañía, ello porque en un inicio los planes que se hacían eran a muy corto plazo y el cambio de administración no permitía concretar los proyectos.

Es por esto que, como él mismo expresa, este primer reto ha sido, en cierta forma, superado por el apoyo de las diferentes administraciones al sistema Metro, pues estos han comprendido que es un proyecto de largo plazo que va más allá de la duración de cada administración y que cada administración municipal desarrolla las bases para que la siguiente puede dar luz a los proyectos que se han planteado.

Este apoyo no ha sido de forma constante, por el contrario, es de forma progresiva, dado que cada administración por separado está en la capacidad de elegir si apoya o no los proyectos, con lo cual viene el segundo reto, que en palabras del gerente es motivar a cada administración a mostrar su apoyo a los diferentes proyectos que están dentro del plan incluso si estos no van en el orden previsto.

Este reto plantea el mayor desafío para el Plan Maestro, puesto que sin una participación de cada administración es muy difícil dar vida a los proyectos, por lo cual el gerente expresa que el alcalde y el gobernador como socios de la empresa Metro son partícipes de las decisiones, además de trabajar con las diferentes entidades de orden estatal para superar este reto en el momento de planear y ejecutar los proyectos.

Todo lo anterior constituye las razones por las cuales se ha diseñado el plan maestro del metro, una hoja de ruta que expresa la visión de la empresa Metro, pero que también se orienta a que el sistema sea constructor del modelo de ciudad, así como un referente de calidad en los procesos y de innovación en la forma de movilizar a los ciudadanos hacia cada rincón de la ciudad.

## **El Tranvía de Ayacucho en el plan de desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”**

El plan de desarrollo de Medellín para el periodo de gobierno 2012-2015 se establece como la formulación técnica de las obras y proyectos que se plantean hacer en Medellín en estos cuatro años. Esta formulación parte de los principios de fortalecimiento institucional, el respeto a la ley y el cuidado por la vida, claves que guiarán el desarrollo de las metas planteadas para el desarrollo de Medellín.

Lo anterior son las bases bajo la cuales se desarrolla la visión de ciudad-región, que será el punto de partida para la estructuración de las líneas base, la identificación de los problemas de la ciudad y el planteamiento de las iniciativas con las cuales se espera dar solución a los problemas que esperan ser resueltos a lo largo del periodo 2012-2015.

Para ello, se debe tener en cuenta que el proyecto de ciudad-región no es simplemente una formalidad, es un proceso que busca mejorar la coordinación y la toma de decisiones entre la ciudad, los municipios aledaños y la gobernación de Antioquia; para lo cual debe haber un trabajo interinstitucional entre los tomadores de decisión y las instituciones que existen en la región, que permita tomar decisiones en todas las áreas.

Este trabajo interinstitucional abarca también un nivel interno de la ciudad, pues esta debe coordinar con todas sus instituciones las decisiones concernientes a la región tales como la movilidad o la infraestructura. Este proceso es el motivador del trabajo interno que debe hacer la ciudad para enfrentar los retos conjuntos con los municipios vecinos en los diferentes retos que enfrentan.

En el caso de la movilidad y la infraestructura, el plan de desarrollo 2012-2015 reconoce que la ciudad-región es un territorio con gran dinamismo económico y con un enorme potencial de desarrollo, siendo el centro de este el Municipio de Medellín. Pero este dinamismo económico se ha visto truncado por la falta de planeación urbana que no permite el asentamiento de actividades económicas de gran valor.

Razón por la cual la ciudad de Medellín ha llevado varias intervenciones urbanísticas que buscan promover el desarrollo económico de la ciudad y que este, a su vez, impacte

positivamente en el bienestar de sus ciudadanos y de los municipios vecinos; pues parte de la competitividad de la ciudad-región depende del estado de su infraestructura que permite la logística de mercancías y el movimiento de personas.

Para el caso de movimiento de personas que es el tema que concierne a esta investigación, el plan de desarrollo 2012-2015<sup>16</sup> toma como referente la Encuesta Origen y Destino (EOD), realizada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que al momento de diseñar el plan de desarrollo su última versión había sido en el año 2005. Sin embargo, es un referente clave para entender las diferentes formas como se mueven los ciudadanos.

El EOD, en su versión de 2005, muestra que en este año se realizaban un total de 4.864.000 viajes diarios en la ciudad-región, de los cuales solo 316.100 se realizaban usando el sistema metro, lo cual quiere decir que apenas 6.5% de los viajes eran realizados por este medio, un porcentaje bastante bajo frente al 1.653.760 viajes realizados en autobús, y ello sin contar con la creciente demanda de transporte público que se proyectaba.

Con base en las cifras del EOD, el plan de desarrollo 2012-2015 busca promover la competitividad de la ciudad-región invirtiendo en mejorar y ampliar su infraestructura en movilidad, teniendo como institución estructurante la empresa Metro, lo cual permitiría una mayor oferta en los servicios públicos de transporte, una importante reducción de los costos de transporte en la población y una mejora en la convivencia y el acceso al espacio público.

Lo anterior dado que el Tranvía de Ayacucho no está concebido únicamente como el medio de transporte, sino que es un proyecto que integra una extensa renovación y reparación del espacio público circundante por donde se proyecta su paso. Ello sin contar con que este estará conectado a dos metro-cables que ampliarán el alcance del proyecto a ciudadanos que no tenían un fácil acceso al centro de la ciudad.

---

<sup>16</sup> El plan de desarrollo 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”, fue aprobado bajo acuerdo N° 7 de 2012, pero en efecto este acuerdo recibe el nombre antes descrito, por decisión propia y de facilidad para el lector aquí se denominará siempre como plan de desarrollo, para más información véase el Anexo 3, donde se documenta el acuerdo N° 7 de 2012.

Para el desarrollo del proyecto del Tranvía de Ayacucho, el plan de desarrollo tiene estimado invertir en el Tranvía y sus obras complementarias antes explicadas un total de 172.512 millones de pesos, entre los que no hay que olvidar que se incluyen los dos metro-cables, puesto que estos son parte del proyecto mismo, siendo este uno de los proyectos insignia que pretenden conectar a la zona oriental con el centro de la ciudad y así dar un paso más en mejorar la competitividad de la ciudad.

Por último, hay que resaltar que el plan de desarrollo plantea que el municipio de Medellín no tiene un sistema de gestión documental que le permita dar cuenta de las buenas y malas prácticas en cada uno de sus proyectos, lo cual ha sido una barrera importante en la toma de decisiones basados en la experiencia. Por lo cual se propone mejorar el proceso haciendo un esquema de recolección de experiencias en cada uno de los proyectos realizados en el periodo 2012-2015.

Esto incluye documentar la experiencia en el caso del Tranvía pues, como ya se había descrito anteriormente, existe una falta de documentación digital accesible al público en general, que permita observar cómo se llevan a cabo los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, como se verá a continuación, la empresa Metro siguiendo los planteamientos del plan de desarrollo documentó en su revista el proceso de este proyecto.

### **Revista metro y el Tranvía de Ayacucho**

La Revista Metro es una de las apuestas de la empresa Metro para comunicar sus proyectos, planes y desarrollos en un formato dinámico físico y digital a los cientos de usuarios del sistema y a ciudadanos interesados. Esta revista hace parte del portafolio de medios de comunicación que posee la empresa Metro, para esta investigación, como ya se comentó anteriormente, se revisarán dos de sus publicaciones.

Una de ellas es donde se explica, a mayor detalle, el Plan Maestro del metro que fue explicado con anterioridad y otra donde explica los detalles de la formulación del Tranvía como el medio de transporte más efectivo para el territorio por donde se planea que pase este sistema, además de los beneficios potenciales para la empresa Metro, los habitantes de la zona y la historia de la ciudad.

Para iniciar con la descripción del contenido de la revista metro<sup>17</sup>, en su versión número 6, como la misma lo propone, es necesario conocer la historia del Tranvía con la ciudad de Medellín, puesto que hace más de cincuenta años existía este medio de transporte en la ciudad; más exactamente, por donde hoy transcurre el Tranvía de Ayacucho pasaba una línea similar llamada la línea Buenos Aires en referencia al sector por donde pasaba.

Esta línea junto con otras cinco líneas de Tranvía eléctrico fueron el primer sistema de transporte público de la ciudad; de hecho, en esta publicación se recogen algunas de las memorias de los habitantes de mayor edad de la zona que aún recuerdan este sistema de transporte y que denotan gran nostalgia al saber que con la implementación del Tranvía de Ayacucho recuperan parte de la historia de la ciudad.

Además de los recuerdos, se hace especial énfasis en el desmantelamiento del Tranvía de aquella época por la caída en la calidad del servicio, la nula actualización del sistema, problemas financieros de la empresa que lo administraba y un fuerte apoyo político de la época hacia los autobuses de combustión y las carreteras que llevaron a eliminar progresivamente hasta su extinción el Tranvía en toda la ciudad.

Esto, aclara la publicación, no fue un fenómeno único de la ciudad de Medellín, sino fue un proceso sistemático a nivel nacional e internacional. Hasta los años 70, con la crisis de los precios del petróleo, en Europa se empezó a retomar el Tranvía como un sistema de transporte eficiente, sostenible y con varias ventajas en la movilidad de pasajeros, tendencia que se fue expandiendo en el continente hasta llegar a Latinoamérica. Pues en palabras de la empresa Metro (2015), Medellín se unirá a la tendencia internacional de las ciudades que apostaron por el Tranvía como un medio de transporte integral: eficiente, cómodo, rápido y ambientalmente limpio; lo cual también simboliza que la ciudad está a la vanguardia de las principales tendencias en movilidad sostenible y será pionera en el uso del Tranvía a nivel nacional.

---

<sup>17</sup> La versión aquí descrita corresponde a la publicación número 6 del año 2015, para más información véase el anexo 4, donde se documenta el volumen de esta revista

La elección del Tranvía no sólo fue influencia por la tendencia internacional, también lo fue por razones técnicas, puesto que la empresa Metro contrató, según lo comenta la publicación, a un consultor para determinar cuál sería el mejor sistema de transporte a implementar en las comunas 8, 9 y 10, un espacio geográfico de gran elevación y calles estrechas.

Dicho estudio de la zona dio como resultado que la implementación de Tranvía con ruedas neumáticas sería la opción más adecuada para implementar en la zona, puesto que tiene la capacidad mecánica para sortear las pendientes de la zona, además de su fácil adaptación en espacios estrechos sin un alto impacto urbano y además con la ventaja de generar bajas emisiones de carbono por ser de carácter eléctrico.

Además de las razones técnicas, la implementación del sistema Tranvía buscaba permitir un mayor acceso de los habitantes de estas comunas al centro de la ciudad y al sistema del metro. Esto debido a que las comunas por donde transcurre el Tranvía, en palabras de la empresa Metro (2015), tiene una deficiencia en infraestructura para la movilidad, que se suman a la baja planeación urbana en el desarrollo de vías, lo cual da como resultado la dificultad de sus habitantes para desplazarse desde sus hogares hasta los centros de trabajo y comercio de la ciudad, así como los elevados costos en los pagos de transporte; por lo que desarrollar un sistema de transporte que se una al sistema metro mejora significativamente la calidad de vida y el acceso a este sistema que conecta la ciudad de Medellín.

Además, la implementación del sistema tranviario permitiría desarrollar la economía de la zona, puesto que en el proyecto también se contempla la renovación de espacios públicos y fachadas, así como la creación de espacios culturales; que con el Tranvía permitiría la llegada de turistas y locales acercarse a estas zonas renovadas fomentando el turismo en la zona y, por lo tanto, la economía de la parte centro-oriental de la ciudad.

De esta manera, el Tranvía, en su formulación y diseño, se adaptó a estas funcionalidades ampliando el tamaño de las ventanas buscando cumplir con el objetivo de convertirlo en un promotor del turismo en la zona, pues también se resalta que en el recorrido del Tranvía se encuentran algunos puntos históricos y culturales de la ciudad poco reconocidos por los

turistas y que se espera que sean más accesibles y reconocidos por estos y por todos los habitantes de la ciudad.

También, se resalta que la implementación de esta línea del sistema metro es una oportunidad hacia el futuro de cumplir con el objetivo de conectar la ciudad con la región, puesto que la última estación del Tranvía tiene cercanía con el Túnel de Oriente<sup>18</sup> y, en el futuro, se podría extender la línea tranviaria haciéndola pasar por el túnel y conectando ambos municipios, cumpliendo con la visión de ciudad-región.

Por último, se puede decir que esta publicación en formato revista permite observar de forma superficial las razones por las cuales la empresa Metro formuló el Tranvía como el medio de transporte más idóneo a implementar en las comunas 8, 9 y 10. Además, permite observar cuáles son los temas que están en la agenda de la institución que impulsaron el desarrollo del proyecto Tranvía de Ayacucho.

### **Capítulo 3: Agendación, formulación y toma de decisiones en el caso del Tranvía de Ayacucho**

En este capítulo se busca analizar la toma de decisiones de los actores institucionales que llevaron a la agendación y formulación del Tranvía de Ayacucho como un medio factible para solucionar los problemas de congestión vial, polución del aire y acceso al transporte público en la zona centro-oriental de la ciudad de Medellín.

Para ello, se iniciará describiendo a partir del Plan Maestro del sistema metro, el Plan de Ordenamiento Territorial, el plan de desarrollo del periodo 2012-2015 y la publicación de la Revista Metro, la agenda institucional de la empresa Metro y de la alcaldía municipal que puso el Tranvía de Ayacucho como un tema prioritario. Lo cual permitirá analizar cómo se

---

<sup>18</sup> La empresa metro (2015) explica que el Túnel de Oriente es la conexión entre la ciudad y el aeropuerto internacional José María Córdoba que queda ubicado en el cercano municipio de Rionegro. Desde el siglo XX se ha buscado conectar la ciudad con este municipio a través de un sistema de transporte público, pero debido a disputas políticas esto nunca se logró y ahora con la implementación del Tranvía de Ayacucho se podría cumplir con el objetivo, puesto que se buscaría extender el Tranvía por el túnel y conectar ambos municipios, permitiendo construir la ciudad-región y dando continuidad a lo expuesto en el plan maestro de 2006.



formó la agenda institucional, en qué problemas se enfatizaron y cómo se llegó a un acuerdo que dio paso a la formulación.

Por último, se describirá a partir de las publicaciones de la empresa Metro las razones por las cuales se formuló el Tranvía de Ayacucho como la solución a los problemas establecidos en la agenda institucional, dando lugar a analizar cómo se desarrolló el proceso de formulación y toma de decisiones entre la empresa Metro y la alcaldía de Medellín.

### **La agenda institucional de movilidad en la ciudad de Medellín**

Como se mencionaba en el capítulo I, la formación de la agenda institucional en palabras de Birkland (2006) es el acumulado de un largo proceso que filtra los temas desde el ámbito privado al público, que toman relevancia en la sociedad y que llegan a los actores políticos e institucionales, los cuales buscarán impulsar estos temas en la agenda institucional para dar el paso a la formulación y al resto de fases en el ciclo de las políticas públicas.

Dado lo anterior, en el transcurso de esta investigación se ha observado que en el caso del Tranvía existen dos agendas institucionales. Por un lado, está la impulsada por la empresa Metro a través de su Plan Maestro y, por otra parte, está la agenda dirigida por la administración municipal que, a partir de los problemas descritos en su plan de desarrollo para el periodo 2012-2015, busca resolver en coordinación con la empresa Metro.

Para iniciar el análisis de la formación de la agenda es necesario describir la agenda de la empresa Metro, pues esta se asentó en el año 2006 que, como se describió anteriormente, se constituye a partir del Plan Maestro, que orienta la agenda institucional al desarrollo de 26 proyectos de mediano y largo plazo, entre los cuales se encuentra el corredor de Ayacucho<sup>19</sup>, lo cual pone la primera pauta en la agenda de movilidad de la ciudad.

Cabe destacar que la decisión de marcar esta agenda a partir del Plan Maestro parte de lo expresado por Andrews (2006), donde la toma de decisiones de la empresa en este ámbito se guía por la búsqueda de incrementar el bienestar de la ciudad con base en los proyectos, que son elegidos a partir de amplios modelos de datos que permiten construir en escenarios

---

<sup>19</sup> El corredor de Ayacucho es el espacio físico por donde según el plan maestro se esperaba desarrollar un medio de transporte que conectara la zona oriental con el centro de la ciudad y el sistema metro.

posibles el modo de transporte que mejor se adapte a los corredores por donde se espera pase el sistema metro.

Por otra parte, la puesta en marcha del Plan Maestro por parte de la empresa Metro como eje de la agenda de movilidad de la ciudad se ratificó con el acuerdo N° 46 del año 2006, donde el POT determina que la estructuración del desarrollo del sistema de transporte público estará mediada por la empresa Metro con base en su Plan Maestro y en común acuerdo con la administración municipal. Donde además se habían propuesto priorizar ciertos corredores en la ciudad donde no estaba la zona por donde pasa el Tranvía.

Lo cual, visto desde las palabras de Losada & Casas (2010), pone las reglas bajo las cuales se desarrollará el crecimiento del sistema metro en la ciudad y establece los incentivos para cumplir con este acuerdo institucional. Puesto que la ratificación del Plan Maestro como eje de la movilidad de la ciudad en el POT, se establecen las reglas a seguir por cada administración en la construcción del sistema metro.

Dado que si en el futuro cada administración en acuerdo con la empresa Metro quiere incluir proyectos de transporte público, deberá tomar como base el Plan Maestro propuesto por la misma y además, dar prioridad en el desarrollo a los corredores que se han determinado como urgentes en el POT; entre los cuales, como se mencionó con anterioridad en el capítulo II, no se encontraba el corredor ni el Tranvía de Ayacucho.

Lo anterior permite indicar, como lo menciona Kenis & Raab (2006), que el desarrollo en la toma de decisiones se da en un entorno de redes de actores, que en este caso son la empresa Metro y la alcaldía de Medellín, que deberán buscar consensos que les permitan procesos de toma de decisiones que generen apoyo a las opciones elegidas y su estabilidad en el desarrollo del ciclo de las políticas públicas.

Además, hay que resaltar que las bases de la agenda de movilidad y transporte público en la ciudad por parte de la empresa Metro y con base en la entrevista al gerente de esta, Ramiro Márquez en el año 2014 se tiene como prioridad impulsar el desarrollo de los 26 proyectos en conjunto con la administración municipal y la gobernación de Antioquia.

Por lo cual, según la entrevista, contempla la adopción de nuevas tecnologías que permitan una mayor eficiencia y calidad del servicio, la adopción de nuevos modos de transporte sostenibles y responsables con el medio ambiente, así como el objetivo de conectar la ciudad con los municipios cercanos promoviendo la visión de una ciudad-región más integrada.

De tal manera que esta agenda se convierte en rasgo de la empresa Metro al momento de tomar decisiones a cerca del transporte público en la ciudad, que a su vez se convierte en el rasgo de las negociaciones entre la empresa y la administración municipal en el momento de impulsar un proyecto. Pues con base en lo expresado por Eslava (2010), la empresa Metro se convierte en una institución estructurante de las políticas de movilidad y de la forma como se desarrolla la sociedad y la ciudad.

Por otra parte, como se había mencionado también, está la agenda de la alcaldía de Medellín que, a través del plan de desarrollo para el periodo 2012-2015, establece una serie de problemáticas que deben ser resueltas y que serán la prioridad de la administración en este periodo, lo cual claramente constituye los temas en la agenda que la administración municipal buscará abordar.

En esta agenda el tema central, como se describió en el capítulo anterior, es el cuidado por la vida, pues los altos niveles de homicidio procedentes de problemas estructurales de criminalidad han minado la competitividad de la ciudad y por tanto, la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, evitando que estos puedan desarrollar sus capacidades en la ciudad sin que ello suponga el fin de sus vidas.

Es por ello, que la agenda de la administración busca impulsar la competitividad como una estrategia para cuidar la vida de sus habitantes. Para ello han encontrado que varios estudios determinan que la ciudad tiene grandes potenciales, pero que una de sus debilidades es la calidad de su infraestructura de transporte, que contrastado con el EOD de 2005 confirman que el uso del sistema metro es bajo en comparación con otros medios de transporte público.

Por lo cual se puede inferir que, según lo mencionado por Andrews (2006), la toma de decisiones por parte de la empresa Metro esta guía por su racionalidad y objetivos políticos guiados por cierto número de datos, que buscan tomar decisiones que maximicen el bienestar

de los habitantes de la ciudad y generen un equilibrio en la sociedad entre desarrollo económico y tasa de homicidios.

Es bajo este panorama, como lo expresa Vasconcelos (2005), que se abre la oportunidad para que la empresa Metro cumpla con desarrollar estrategias que satisfagan las necesidades de la administración municipal con base en el Plan Maestro; además de ser el constructor de las políticas públicas de movilidad, convirtiéndose en un actor fundamental en el proceso de agendación y toma de decisiones en las siguientes fases del ciclo de la política pública.

Por otro lado, esta oportunidad que se abre para la empresa Metro, como lo menciona Birkland (2006), permitirá impulsar su propia agenda, buscando dar continuidad del Plan Maestro, puesto que este se adaptará a las necesidades que son identificadas por la administración municipal, pero que tienen como precedente la agenda misma de la empresa Metro que está respaldada por la el POT y por la promoción de esta a través de sus propias publicaciones.

Lo anterior se puede comprender a través de lo expuesto por Farnsworth et al. (2012) en cuanto al papel que tienen los medios de comunicación porque, aunque la Revista Metro no es un medio de comunicación convencional, tiene la posibilidad de dar cobertura a los temas que la empresa Metro trata de impulsar entre usuarios y ciudadanos, que al mismo tiempo son electores de los actores políticos de la ciudad.

Así pues, la Revista Metro en este caso debe ser comprendida como una forma de impulsar la agenda institucional de la empresa Metro entre los electores y los actores políticos que los representan, reforzando la influencia de la empresa Metro en la construcción de la agenda de movilidad de la ciudad y ello sin contar con que esta cuenta con un amplio portafolio de medios de comunicación en las redes sociales<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> A la fecha de desarrollar esta investigación la empresa metro no solamente cuenta como medio de comunicación con usuarios y ciudadanos la publicación de su revista. También tiene un amplio portafolio en redes sociales como Facebook, Twitter, Instagram y su página web en la cual publica contenido referente a sus futuros proyectos. Pero que por delimitación de esta investigación no se abordaron las redes sociales ni su nivel de influencia, sin embargo, merecen ser mencionado para el fin de esta investigación.

Además, es necesario resaltar que la Revista Metro, en su edición número siete, expone que la intención de construir el Tranvía por parte de la empresa Metro venía desde 2006 con su Plan Maestro, pero únicamente empezó a darse un acercamiento al tema cuando la administración municipal mostro su interés en el proyecto y en 2008 se empezaron a desarrollar conversaciones con la comunidad sobre la propuesta; lo que permite observar que el proceso de toma de decisiones por parte de la empresa Metro y como se expresa a través de Andrews (2006), no solamente se basa en el soporte de datos y el incremento en el bienestar, también se guía por la participación pública, pues con las conversaciones con la comunidad se estaba preguntando qué expectativas tenían del proyecto para tomar en cuenta la opinión de estos al momento de tomar una decisión.

Esto quiere decir que la toma de decisiones de la empresa Metro están basadas en el soporte de datos, la búsqueda del bienestar y la participación ciudadana, en un contexto de red de actores, siendo la empresa uno de ellos; lo que le permite seleccionar la mejor alternativa que ofrecen los datos, que beneficia a la mayoría y que es consultada con la ciudadanía, que por supuesto esta ligada al consenso con la administración municipal.

Por otra parte, no fue hasta 2012 que la administración municipal lo puso dentro de su agenda de temas a tratar en el plan desarrollo municipal, pues, como es mencionado por Cuervo (2007), un tema en la agenda institucional en el caso colombiano solo es realmente fijo cuando se incluye en el plan de desarrollo e inicia su trámite legislativo ante los organismos correspondientes.

Esto reafirma lo dicho en entrevista al gerente de la empresa Metro, Ramiro Márquez, en el año 2014, cuando expresaba que gran parte del éxito en el desarrollo de los proyectos planteados por la empresa se debía a un constante apoyo de los actores políticos de la ciudad y un amplio proceso de coordinación entre la empresa y la administración local en incluir en la agenda institucional alguno de los proyectos expuestos en el Plan Maestro.

En la entrevista menciona que la inclusión de los proyectos en la agenda institucional era entendida por los actores políticos como un proceso de mediano plazo que salía de los periodos institucionales para su agendación, formulación y ejecución; por lo cual, las

diferentes administraciones habían comprendido que no podrían otorgarse el crédito por los proyectos resultantes, sino que debían ser únicamente promotores de estos.

Así que, el hecho de establecer la empresa Metro en el POT y en el plan de desarrollo para el periodo 2012-2015 como institución estructurante de la movilidad en la ciudad sigue el arreglo institucional de promover una agenda conjunta que dé continuidad a los proyectos planteados en el Plan Maestro, pero con la flexibilidad de ajustarse a las necesidades que establezca la administración municipal.

Es, precisamente, en ese punto donde se contempla el largo proceso que tomó al Tranvía de Ayacucho establecerse en la agenda institucional de movilidad en la ciudad, puesto que dio su paso de la agenda de la empresa Metro a la agenda de la administración municipal en el plan de desarrollo, como un proyecto que promovía la movilidad y competitividad de la zona centro-oriental.

Una decisión que, como se mencionaba anteriormente, está construida por el consenso entre la alcaldía y la empresa Metro, el cual establece la adopción del Plan Maestro en el desarrollo de las políticas de movilidad y transporte público; lo cual da como resultado la elección del Tranvía de Ayacucho por la maximización del bienestar en la población, dados los beneficios y externalidades positivas que genera para la zona (Andrews, 2006).

A causa de la agenda institucional de la administración municipal que buscaba invertir en la infraestructura de Medellín para generar un descenso en la tasa de homicidios, las comunas 8, 9 y 10 de la ciudad eran las indicadas para ello; puesto que esta zona de la ciudad, como lo expresa la empresa Metro (2015), tiene una baja planificación urbana, poca infraestructura vial y dificultades para acceder al sistema de transporte público de la ciudad.

A ello se suma que muchos de los habitantes de mayor edad en esta zona de la ciudad, según la empresa metro (2015), tenían un recuerdo colectivo del antiguo Tranvía que existió en la zona hace más de cincuenta años, generando expresiones de apoyo al proceso desde el inicio de las conversaciones de la empresa Metro con la comunidad, lo cual aseguraba el apoyo ciudadano al proyecto y era un incentivo para los actores políticos el incluirlo en la agenda institucional.

Todo lo anterior, demuestra que lo expresado por Lecours (2005) de que las instituciones son una fuerza autónoma en la política y su influencia se proyecta en la acción y los resultados, se adapta a la realidad de la empresa Metro como institución, puesto que tiene autonomía de los cambios políticos, pero tiene gran influencia en proponer e impulsar su propia agenda generando acciones encaminadas a cumplir con sus objetivos.

Así pues, se puede inferir que la construcción de la agenda institucional de movilidad en la ciudad de Medellín tiene su origen en las propuestas de la empresa Metro expuestas en su Plan Maestro, y con el paso del tiempo, esta institución se adapta a las necesidades de cada administración municipal para influenciar e impulsar el establecimiento de su agenda, dando como consecuencia proyectos como el Tranvía de Ayacucho.

### **Formulación del Tranvía de Ayacucho**

El proyecto del Tranvía de Ayacucho fue la respuesta a la coordinación de las agendas institucionales de la empresa Metro y la administración municipal que buscaban resolver los diversos problemas que habían determinado en la zona centro-oriental de la ciudad implantando un sistema de transporte de mediana capacidad dirigido y diseñado por la empresa Metro como institución estructurante de la movilidad en la ciudad; motivo por el cual la empresa Metro inicio la formulación de dicho sistema a partir de estudios rigurosos que concibieran un sistema de transporte público que se adaptará a las características de la zona, que se alinear a los procesos de la empresa y que satisficiera las necesidades expresadas por la administración municipal para el periodo de gobierno 2012-2015.

Por ello, desde el año 2008 la empresa Metro al conocer el interés de los actores políticos de desarrollar un proyecto en esta zona, inició conversaciones con la comunidad, buscando establecer una línea de partida de expectativas y necesidades en la zona o, como lo expresa Ingram et al (2007), se buscó consolidar cuál era el público objetivo que sería impactado por la política pública.

Estos acercamientos permitieron establecer que las comunas 8, 9 y 10 de Medellín, las cuales tienen poca planificación urbana pues nacieron, como lo expresa la empresa metro (2015), de familias desplazadas por la violencia o personas de bajos recursos que no tenían acceso a

vivienda asequible, desarrollaran sus propias construcciones en los terrenos donde hoy se constituyen las comunas y a partir de estas fueran desarrollando el territorio, dando como resultado construcciones en zonas con grandes inclinaciones, calles estrechas y una deficiencia en la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial que permitiera el desarrollo de rutas de autobús que conectarán con el centro y los espacios económicos e industriales de la ciudad. Lo cual, a su vez impactó en el elevado gasto en transporte público por parte de sus habitantes y el bajo desarrollo económico de la zona.

Entonces, a partir de esta caracterización del público objetivo, se empezó a diseñar una solución de tipo incremental que, como lo expresa Roth (2002), es una forma de política pública que contempla medidas complementarias que permite alcanzar los objetivos fijados a nivel general generando una mejora del entorno en un corto tiempo, pero sin dar solución completa o total al problema planteado.

Por lo cual, el proceso de toma de decisiones en la formulación del proyectos que están a cargo de la empresa Metro bajo el consenso con la administración municipal está guiado en esta fase por el soporte de datos, que arroja a partir de modelos cuál es el sistema que mejor se adapta a la zona y un tipo de participación pública donde se consultan ciertos temas de renovación urbana a la comunidad (Andrews, 2006; Kenis & Raab, 2006).

Lo que quiere decir que el proyecto Tranvía de Ayacucho, como se mencionó en el capítulo II, no es únicamente la puesta en marcha de una línea de Tranvía, también incluye dos metro-cables que permiten mayor acceso de las habitantes de las zonas más altas a todo el sistema, acompañado de una iniciativa de renovación, mantenimiento o creación de espacios públicos y peatonales en el espacio por donde transcurre el Tranvía.

Este proyecto se realizó con la intención de que el Tranvía no solos sea una solución a la falta de acceso al transporte público, sino también promueva la calidad de vida de los habitantes de la zona y su desarrollo económico a través del turismo por los nuevos espacios que ofrece a turistas y locales promoviendo la creando empleos, a la vez que disminuye los costos de transporte, pues al estar integrado con el sistema de metro el costo disminuye.



Estas soluciones, como lo expresa la empresa Metro (2015), son el resultado de un extenso trabajo de planificación y apoyo de la administración municipal que, si bien no resuelve los problemas estructurales que persisten en la zona, genera las bases para transformar la vida de los habitantes y aborda apropiadamente los problemas que han enfrentado desde que empezaron a asentarse en esta parte de la ciudad.

Lo anterior es comprendido en palabras de Sidney (2006) como la ratificación de los temas expuestos en el proceso de construcción de la agenda institucional, que dieron paso al proceso de formulación, donde se busca construir una solución que dé respuesta a los problemas planteados, en este caso por la empresa Metro y la administración municipal tomando en cuenta sus intereses y objetivos; para lo cual, como se mencionaba al inicio, la empresa Metro, encargada de formular el proyecto en colaboración con la administración municipal, contrató una forma de consultoría que, bajo un análisis y estudio de la zona, teniendo en cuenta los objetivos que persigue la empresa metro, dio como resultado que el Tranvía con ruedas neumáticas fuera la opción más viable a implementar en las comunas 8, 9 y 10, por su bajo impacto medioambiental, la facilidad para adaptarse al terreno y las externalidades positivas que traería a la zona.

Aunque, hay que resaltar que la adopción de este medio, como lo expresa Schneider (2012), en este caso fue un proceso de copiado y adaptación de un sistema que ha probado tener éxito en Europa, como lo mencionó la empresa Metro (2015), el Tranvía ha mostrado ser un medio de transporte eficiente, amigable con el medio ambiente y de gran éxito en varias de las grandes urbes alrededor del mundo.

Esto revela que el proceso de formulación del proyecto fue una adaptación de una política que ha probado tener gran éxito en otras ciudades y que se espera replique su éxito en la ciudad de Medellín, especialmente en las comunas por donde se tiene planeado intervenir. Con el adicional de poner a Medellín como la ciudad pionera en el uso de este sistema a nivel nacional, lo cual también se espera sea una inspiración para otras ciudades del país.

Es en este punto, donde se ratifica que la toma de decisiones por parte de la empresa Metro en esta fase de formulación no solo esta guiada por el soporte de datos, sino que también

tiene un proceso de toma de decisiones basado en retroalimentación de información de otras fuentes que permite una racionalidad aceptable de tomar el tranvía como la mejor alternativa soportada en los datos y cumple el consenso con la alcaldía de Medellín.

Aunque hay que resaltar que los beneficios de adoptar esta tecnología no son menores, puesto que, con la adopción de este sistema, la empresa Metro busca también perseguir sus propios objetivos, ya que con el Tranvía estarían mejorando la calidad del servicio de transporte público en la zona, a la vez que implementan nueva tecnología para lograrlo, reduciendo a su vez la huella de carbono del sistema metro y de la ciudad.

Esto permite observar, que la empresa Metro es una institución que tiene gran influencia en el desarrollo de los proyectos de movilidad y transporte público, lo cual, en palabras de Lecours (2005), convierte el actuar de la institución en la desarrolladora de las reglas bajo las cuales se toman las decisiones de política pública y al mismo tiempo, la institución que a través de su influencia da los incentivos para dar continuidad a los arreglos institucionales.

Esto se ve reflejado en que la formulación del Tranvía es también la continuidad y proyección a futuro de conectar toda el área administrativa del Valle de Aburrá y la región, a partir de diversas líneas del sistema metro plasmadas en el Plan Maestro, que como se mencionó anteriormente, ha sido uno de los grandes objetivos institucionales incompletos pero que la empresa metro se esfuerza por dar continuidad a través del tiempo.

También hay que resaltar que la empresa Metro tiene cierta distancia de los vaivenes políticos lo que le ha permitido, como lo expresa Sidney (2006), establecer propuestas y formular políticas públicas desde su propia experiencia y capacidad institucional, además de darles continuidad en el ciclo de las políticas públicas casi sin interrupción, por el apoyo público y político que tienen sus propuestas.

Aunque no hay que olvidar que la administración municipal y la gobernación de Antioquia son socios de la empresa Metro, pues esta es una empresa pública, y aunque en esta investigación no se determinó el grado de influencia que esto supone en la toma de decisiones sí se puede observar una independencia de la institución al tiempo que esto ha permitido una

cercana interacción entre ambos actores al momento de formular la política pública de movilidad.

Sin embargo, hay que resaltar el apoyo que ha recibido la formulación del proyecto del Tranvía de Ayacucho no solamente a partir del acuerdo institucional entre la empresa y las administraciones municipales, sino también de la ciudadanía y el electorado que han demostrado, en las historias plasmadas en las publicaciones de la Revista Metro y a través de los actores políticos que los representan, un apoyo a este y otros proyectos planteados por la empresa.

### **Conclusiones**

A lo largo de este trabajo de investigación se presentaron descripciones del proceso de toma de decisiones en la fase de agendación y formulación del Tranvía de Ayacucho en la ciudad de Medellín, además de analizar ciertos patrones seguidos por la empresa Metro y la administración municipal plasmados en diversos documentos y que permitieron indagar en las fases antes descritas.

Este apartado tiene como finalidad recoger y sintetizar los elementos encontrados durante la investigación y dar respuesta a la pregunta de investigación a partir de la teoría del Neoinstitucionalismo, aunque vale la pena aclarar que esta respuesta no es universal sino de carácter exploratorio en un contexto particular que ha sido poco estudiado y que abre las preguntas y líneas de investigación que serán descritas al final.

Para iniciar, es necesario exponer cómo se alcanzaron los objetivos propuestos para el desarrollo de esta investigación, puesto que cada uno de estos tuvo sus propias particularidades y formas de ser desarrollado en este trabajo, a través de los insumos y la metodología planteada al inicio de este documento que guiarían el cómo se buscaría alcanzar cada uno de estos.

En principio, el primer objetivo específico buscaba exponer los conceptos y la teoría necesaria para el desarrollo de esta investigación, lo cual se alcanzó en el desarrollo del primer capítulo, donde se establecieron las principales definiciones y discusiones teóricas de

cada concepto que dieran la base necesaria para abordar estos en el tercer capítulo donde son utilizados.

Seguido, el segundo objetivo específico tenía como propósito describir los instrumentos institucionales que guían el proceso de los actores políticos e institucionales en la agendación y formulación, para lo cual, en el segundo capítulo se realizó una revisión y análisis documental del Plan Maestro, el POT, el plan de desarrollo para el periodo 2012-2015 y la publicación de la Revista Metro que abordaba el tema del tranvía. Lo que permitió tener una visión amplia de los instrumentos institucionales usados en la agendación y formulación del Tranvía de Ayacucho.

En tercer lugar, el último objetivo específico busca analizar el proceso de toma de decisiones en la agendación y formulación del caso estudiado, por cual, en el tercer capítulo, se realizó un análisis a partir de los elementos hallados en la revisión documental y los conceptos propuestos que pudieran explicar cómo fue el proceso de toma de decisiones en estas dos fases, además de resaltar el consenso entre ambos actores para la toma de decisiones.

A partir de lo anterior, se ha llegado a la conclusión de que el proceso de toma de decisiones esta basado en un consenso entre la empresa Metro y la alcaldía de Medellín, que busca generar un espacio de estabilidad y continuidad de las políticas públicas acordadas por ambos, a la vez que mantiene un apoyo político de este consenso y, por ende, un apoyo ciudadano a las políticas públicas que salgan de él.

También hay que mencionar, que la toma de decisiones entre ambos actores está guiada por la búsqueda de maximización del bienestar en la ciudad a partir de políticas que den acceso a un transporte público de calidad a todos los ciudadanos y el desarrollo de proyectos urbanísticos alrededor de estos proyectos de transporte público para el disfrute de toda la población, que a su vez mejoran a calidad de vida en la ciudad.

Así mismo, la toma de decisiones por parte de la empresa Metro y la alcaldía se soportan en una amplia gama de datos, que en el caso de la empresa son propios y generados por terceros. A diferencia de la administración municipal que debe soportarse en los datos existentes en la

institución, pero que no en todos los casos están actualizados en el momento de realizar la toma de decisiones.

Además, es necesario resaltar que los procesos de toma de decisiones fomentan la participación pública, pues tienden a consultar a la comunidad a cerca de los proyectos en espacios de discusión. Sin embargo, ello no supone que la comunidad sea quien elije qué proyectos se deben desarrollar en su territorio, estos procesos solo se hacen con el fin de medir el apoyo que tendría la toma de decisiones por parte de los actores políticos e institucionales.

Por otra parte, a lo largo de la investigación se pudo determinar que existe un pacto institucional entre la alcaldía de Medellín y la empresa Metro que consiste en dar viabilidad a los proyectos planteados en el Plan Maestro, acuerdo que se consolidó en el POT y en este caso se ratificó en el plan de desarrollo para el periodo 2012-2015, este supone que la estructuración del sistema metro depende enteramente de dicho plan. Lo cual quiere decir que, todo proyecto de transporte público propuesto para ser desarrollado en la ciudad de Medellín proviene de los lineamientos establecidos por la empresa Metro en común acuerdo con la administración. Esto impide que la administración promulgue proyectos ideados enteramente por terceros o por la misma administración, pero al mismo tiempo le da continuidad a los planes establecidos anteriormente.

Aunque exista este pacto y la construcción de una agenda común, ello no necesariamente deriva en que ambas instituciones tengan una única agenda o persigan un solo objetivo; por el contrario, se halló que ambas tienen agendas y objetivos completamente diferentes, pero ambas instituciones han encontrado la forma de consolidar una agenda en la cual puedan desarrollarse cada uno de sus intereses.

Por una parte, está la agenda institucional de la empresa Metro que busca en principio impulsar el cumplimiento del Plan Maestro, ya sea en común acuerdo con las diferentes administraciones o a través de los diversos medios de comunicación que posee, que para esta investigación se revisó dos de las publicaciones de la empresa Metro donde aborda los

intereses de la empresa mostrándolos a usuarios y ciudadanos, generando apoyo público y político a sus propuestas.

También, está la agenda institucional de la administración municipal, que varía en cada periodo de gobierno. Para el periodo de 2012-2015 tenía como principal interés la reducción en la tasa de homicidios a partir de la inversión en infraestructura, que generará mejoras en la calidad de vida de los ciudadanos. Por ende, ello fomentara la competitividad de la ciudad reduciendo la criminalidad y la tasa de homicidios.

Esto dio como resultado la selección de las comunas 8, 9 y 10 para hacer estas inversiones. Puesto que es una zona de bajo desarrollo económico y con grandes falencias de infraestructura, lo que a su vez coincidió con el proyecto de movilidad que estaba propuesto en el Plan Maestro y que fue adaptado por la empresa Metro para iniciar la formulación de un medio de transporte que se adaptará a estas necesidades. Es aquí donde la empresa Metro formula la idea de construir un Tranvía con dos metro-cables que cumple con las necesidades de infraestructura expuestas por la administración municipal y, a su vez, cumple con el Plan Maestro de desarrollar un medio de transporte que conecte la zona oriental de la ciudad con el centro y el sistema metro. Además de cumplir con los objetivos de sostenibilidad e innovación de la empresa Metro.

Por lo cual, dando respuesta a la pregunta de investigación se puede afirmar que el proceso de toma de decisiones en la ciudad de Medellín para la construcción del sistema de transporte Tranvía en el periodo 2012-2015 está basado en un acuerdo institucional donde la empresa Metro crea y diseña propuestas de transporte público, que son desarrolladas de acuerdo con las necesidades y prioridades de la administración municipal.

Teniendo en cuenta que, según lo expuesto en la entrevista al gerente de la empresa Metro, aunque cambien las administraciones municipales, las propuestas que se insertan en la agenda conjunta de ambas instituciones será continuada por las siguientes administraciones, pues la empresa Metro será la garante de hacer cumplir los acuerdos a los cuales se llegaron y de gestionar el desarrollo de estos proyectos en compañía de las administraciones venideras.

Para finalizar, en esta investigación se han dejado varios campos abiertos para la investigación que deben ser profundizados en futuras investigaciones, dando lugar a una mayor comprensión de los temas aquí expuestos. Una de ellas es la profundidad del arreglo institucional entre la empresa Metro y la administración municipal, pues este tiene, como ya se mencionó, ciertas variables que pueden ser investigadas a mayor profundidad.

Así mismo, está el papel que cumplen la alcaldía y la gobernación como socios de la empresa, puesto que es una relación que ha funcionado para la toma de decisiones pero que no ha sido investigada en los efectos que ello ha tenido en todo el sistema, así como si esta misma estructura institucional está presente en otros territorios a nivel nacional o es un caso único localmente, lo cual deberá ser tomado con un referente.

Por otra parte, está claro que existe una gran influencia por parte de la empresa Metro y una gran capacidad de promover sus proyectos a través de su amplio portafolio de medios de comunicación, por lo cual será importante medir el nivel y el impacto que tienen estas estrategias de comunicación en la promoción de proyectos pasados y futuros en la agenda institucional de las administraciones municipales y departamentales.

Además, del uso del Tranvía como solución a los problemas dentro de la agenda institucional fue un gran impulso al uso de esta tecnología extinta en el país hace más de medio siglo. No obstante, vale la pena preguntar si esto representará un incentivo a su aplicación en otras líneas del sistema o si, por el contrario, será un modelo único en la ciudad, así como si su efectividad impulsaría el regreso de este medio de transporte en el territorio nacional.

En cualquiera de las preguntas anteriormente planteadas, este trabajo espera haber sido un insumo para abrir la puerta a nuevas investigaciones sobre la forma en la cual las instituciones y los actores toman las decisiones en materia de transporte público, así como las formas institucionales presentes en la ciudad de Medellín que han permitido la adopción de medios de transporte poco convencionales en Colombia.

## Referencias bibliográficas

- ACUERDO N°46 (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*. Recuperado de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006\\_para\\_pdf.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf)
- ACUERDO N°7 (2012). *Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Medellín un hogar para la vida”*. Recuperado de: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Pladesarrollo2012-2015/2012-04-30\\_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/Pladesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf)
- Andrews, c. J. (2006). Rationality in policy decision making. En Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M. (Ed.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 161-172). New York: Taylor & Francis Group. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/reader.action?docID=283245&query=Handbook+of+Public+Policy+Analysis%3A+Theory%2C+Politics%2C+and+Methods>
- Birkland, T. (2006). Agenda setting in public policy. En Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M. (Ed.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 63-78). New York: Taylor & Francis Group. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/reader.action?docID=283245&query=Handbook+of+Public+Policy+Analysis%3A+Theory%2C+Politics%2C+and+Methods>
- Cuervo, J. (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En J. Cuervo, J. Jolly, A. Roth, C. Salazar, C. Tournier & G. Velez (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas* (Primera ed., pp. 149-166). Bogotá D.C: Universidad Externado de Colombia.



Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. (2014). Plan maestro 2006-2030 “Confianza en el futuro”. *Revista Metro*, (7). Recuperado de [https://andrestrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan\\_maestro\\_metro\\_2006-2030.pdf](https://andrestrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan_maestro_metro_2006-2030.pdf)

Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. (2015). Nuestro Tranvía, para quienes vivimos la ciudad metro a metro. *Revista Metro*, (6), 1-52. Recuperado de <https://www.metrodemedellin.gov.co/Portals/1/Images/Contenido/REVISTAS-OTROS/2015-Revista-Nuestro-Tranvia-15-09-2015.pdf>

Eslava, A. (2010). Análisis Neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 97-123). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de [https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57048279/EslavaAnalisisNeoinstitucionaldepoliticaspublicas.pdf?1532271421=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPublic\\_Policy\\_Analysis\\_View\\_project\\_Vari.pdf&Expires=1603218396&Signature=KqTHn-JXymofuQqTCFKV14F-yEwq8y27QhOQu-32kWIWiKP1NeeQVhquOC-oHCLUPmgFTmrS~AQbN~OIMiFSbHQDf~zj~XsXpB7ovWk4Iy1DtlxUXZlopPlaOiPWKW-sHahcvagk7B-4KK4xeSmXVjUEpgeziFQA~~H1q0yMIXFlGrqHiw3PrJYv~Z6vmkIGickf-bPDF93XjBc5B4Xr4dqO5fbMUmypRje8yWiQt8ShzmidFEzgDmI7vg4-h7xtD5PEQjsksVXYJkC81i0LLWR117vh8NP0ioMAbB4bxVf8quXZs3tWIF0pjUAuNdzerMmX4bQJG70CWGQEihvOdw\\_\\_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA](https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/57048279/EslavaAnalisisNeoinstitucionaldepoliticaspublicas.pdf?1532271421=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DPublic_Policy_Analysis_View_project_Vari.pdf&Expires=1603218396&Signature=KqTHn-JXymofuQqTCFKV14F-yEwq8y27QhOQu-32kWIWiKP1NeeQVhquOC-oHCLUPmgFTmrS~AQbN~OIMiFSbHQDf~zj~XsXpB7ovWk4Iy1DtlxUXZlopPlaOiPWKW-sHahcvagk7B-4KK4xeSmXVjUEpgeziFQA~~H1q0yMIXFlGrqHiw3PrJYv~Z6vmkIGickf-bPDF93XjBc5B4Xr4dqO5fbMUmypRje8yWiQt8ShzmidFEzgDmI7vg4-h7xtD5PEQjsksVXYJkC81i0LLWR117vh8NP0ioMAbB4bxVf8quXZs3tWIF0pjUAuNdzerMmX4bQJG70CWGQEihvOdw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA)

Farnsworth, S., Lawlor, A., Soroka, S., & Young, L. (2012). Mass media and policy-making. En Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X (Ed.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 204-2014). New York: Taylor & Francis Group. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana->

ebooks/reader.action?docID=1101355&query=Handbook+of+Public+Policy+Analysis  
%3A+Theory%2C+Politics%2C+and+Methods

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. P. (2014). *Metodología de la investigación* (sexta ed.). Ciudad de México: INTERAMERICANA EDITORES, S.A.  
DE C.V. Recuperado  
de <http://64.227.15.180:8080/bitstream/handle/123456789/7/metodologia-de-la-investigacion-sexta-edicion.compressed.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ingram, H., Schneider, A & DeLeon, P. (2007). Social construction and policy design. En Sabatier, P (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 93-126). Davis: Westview Press.  
Recuperado  
de <https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf#page=99>

Jones, B., & Thomas, H. F. (2012). Bounded rationality and public policy decision-making. En Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X (Ed.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 273-286). New York: Taylor & Francis Group.  
Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/reader.action?docID=1101355&query=Handbook+of+Public+Policy+Analysis%3A+Theory%2C+Politics%2C+and+Methods>

Kenis, P., & Raab, J. (2006). Taking stock of policy networks: Do they matter? En Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M. (Ed.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 187- 200). New York: Taylor & Francis Group. Recuperado  
de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/reader.action?docID=283245&query=Handbook+of+Public+Policy+Analysis%3A+Theory%2C+Politics%2C+and+Methods>

Lecours, A. (2005). New institutionalism: Issues and questions. En A. Lecours (Ed.), *New institutionalism: Theory and analysis* (pp. 3-27). Toronto: University of Toronto press.  
Recuperado  
de <https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=KBLA4QNp0DEC&oi=fnd&pg=PR>

5&dq=theory+of+neoinstitutionalism&ots=La-  
YW6hd68&sig=4yp\_1Tyw4jyrGCMCdatAehWB7il#v=onepage&q&f=false

Losada, R., & Casas, A. (2010). Enfoques que privilegian las instituciones. *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política* (pp. 178-194). Bogotá D.C: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/42463/9789587167795.pdf?sequence=2&isAllowed=n>

Majone, G. (2006). Agenda setting. En R. Goodin, M. Moran & M. Rein (Eds.), *The oxford handbook of public policy* (pp. 228-268). New York: Oxford University press.

Potůček, M et al. (2017). *Public policy a comprehensive introduction*. Prague: Karolinum Press. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/detail.action?docID=5325778>.

Roth, A. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora. Recuperado de [http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/519/1094-Políticas%20publicas\\_Roth%20Andre%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/519/1094-Políticas%20publicas_Roth%20Andre%201.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Schneider, A. (2012). Policy design and transfer. En Araral, E., Fritzen, S., Howlett, M., Ramesh, M., & Wu, X (Ed.), *Routledge handbook of public policy* (pp. 217-228). New York: Taylor & Francis Group. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/reader.action?docID=1101355&query=Handbook+of+Public+Policy+Analysis%3A+Theory%2C+Politics%2C+and+Methods>

Sidney, M. (2006). Policy formulation: Design and tools. En Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M. (Ed.), *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods* (pp. 79-88). New York: Taylor & Francis Group. Recuperado de <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.javeriana.edu.co/lib/bibliojaveriana-ebooks/detail.action?docID=283245>

Vasconcelos, C. (2005). Neoinstitucionalismo como modelo de análisis para las políticas públicas: Algunas observações. *Civitas - Revista De Ciências Sociais*, 5(1), 11-28. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/277106130\\_Neoinstitucionalismo\\_como\\_modelo\\_de\\_analise\\_para\\_as\\_politicas\\_publicas\\_algumas\\_observacoes](https://www.researchgate.net/publication/277106130_Neoinstitucionalismo_como_modelo_de_analise_para_as_politicas_publicas_algumas_observacoes)

## Anexos

### **Anexo 1. Formato de revisión documental plan maestro del metro de Medellín 2006-2030**

<b>Título:</b> Plan Maestro 2006-2030 “Confianza en el Futuro”
<b>Referencia bibliográfica:</b> Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. (2014). Plan maestro 2006-2030 “Confianza en el futuro”. <i>Revista Metro</i> , (7). Recuperado de <a href="https://andrestrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan_maestro_metro_2006-2030.pdf">https://andrestrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan_maestro_metro_2006-2030.pdf</a>
<b>Autor:</b> Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada
<b>Objetivos del documento:</b> Exponer la visión de la empresa Metro de Medellín con base en su plan maestro 2006-2030
<b>Palabras clave:</b> Movilidad sostenible y tecnologías de la información
<b>Tipo documento: (Marcar con X. Permite múltiple respuesta)</b> Libro ( ) Capítulo libro: ( ) Artículo revista: (X) Informe de investigación: ( ) Ensayo: ( ) Documento de política: ( ) Memorias seminarios: ( ) Tesis de Grado ( ) Material audio-visual: ( ) Material educativo: (X) Otro: ( ) ¿Cuál? _____
<b>Acceso al documento: (Señalar la ubicación física o electrónica del texto)</b> Biblioteca: ( ) _____

Centro de documentación: ( ) ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Internet: (X) Enlace:

[https://andretrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan\\_maestro\\_metro\\_2006-2030.pdf](https://andretrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan_maestro_metro_2006-2030.pdf)

Colección personal: ( ) \_\_\_\_\_

Otro: ( ) \_\_\_\_\_

**Instituciones involucradas:** Empresa Metro

**Contenidos:**

Desde el inicio de operaciones la empresa Metro, ha hecho varios intentos por formular planes que fortalezcan su operación y ayuden a su sostenibilidad financiera, a partir de 2001 se inicia a plantear la idea de la necesidad de un plan a largo plazo que abraque no solo la sostenibilidad financiera y la operación. Sino también la apuesta por conectar el Valle de Aburrá.

Por lo anterior se inició un estudio basado en los planes de ordenamiento territorial de los municipios del área metropolitana para buscar expandir el sistema metro y además ampliar el portafolio de servicios de la empresa con una visión a largo plazo, bajo las premisas de sostenibilidad, calidad e innovación tecnológica.

Además, buscan que este plan maestro no solo se quede en el municipio de Medellín, sino que trascienda a los demás municipios de la región lo cual pone de manifiesto la necesidad de trabajar conjuntamente con los gobernantes del área metropolitana y de la gobernación de Antioquia para que este plan de 26 proyectos sea llevado a la realidad.

En referencia al Tranvía de Ayacucho se plantea como un mecanismo de acercar el sistema a las necesidades de transporte de la zona centro oriental de la ciudad, por lo cual no solo se incluye el Tranvía también lo hacen las dos líneas de Metrocables que completan el servicio y que a largo plazo esperan ayudar en la reducción de la congestión vial y mejorar las necesidades de movilidad para los habitantes de las comunas por las cuales transcurre el Tranvía de Ayacucho.

**Citas o referencias importantes:**

“Uno de los temas clave para el momento era la financiación requerida, por eso se expuso este plan a los candidatos a la Alcaldía; quien quedara electo, además de ser socio en un 50%, lo incorporaría en su plan de desarrollo para la ciudad de Medellín.” (p. 7)

“Continuidad, ese horizonte firme sobre el que se ha venido desarrollando el sistema METRO a través de los años, requiere de la conjugación de múltiples variables. Pensando a futuro, prestar un servicio continuo y sostenible en el tiempo, con tecnologías operacionales apropiadas, necesita de una planeación a largo plazo.” (p. 29)

“Buena parte del éxito del Sistema Metro responde al apoyo de las diferentes administraciones. Sin distinción de partido o de orientación política, todos han entendido que este es un proyecto que va mucho más allá de lo que dura cualquier periodo de gobierno.” (p. 64)

“Hemos de trabajar de la mano con distintas entidades de orden municipal y aun del sector privado, para que la planificación y los proyectos urbanos generados por la incidencia del Metro sean coherentes dentro de un proyecto urbano de ciudad.” (p. 69)

**Conclusiones/consideraciones:**

- El plan maestro del metro es la visión de la empresa para conectar la región del Valle de Aburrá a través de la planeación y la inclusión de las autoridades regionales.
- Se debe considerar el papel que tienen el alcalde de Medellín y el gobernador de Antioquia como socios de la empresa en su apoyo a los planes que esta propone.
- Otra consideración es la meta que contempla el plan de incluir el uso de la tecnología y los datos en la expansión del sistema, en la mejora de los procesos y la calidad del servicio prestado.

**Observaciones:** El material examinado es una explicación del plan maestro original, este documento fue publicado por la empresa Metro a fin de explicar su visión al futuro. También se usa este material por la dificultad de acceder al plan maestro del año 2006, pues este ha sido modificado a lo largo de los años, por lo cual este es el documento más accesible digitalmente.

**Anexo 2. Formato de revisión documental Acuerdo N°46 de 2006 (Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín)**

**Título:** Acuerdo 46 de 2006 (Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín)

**Referencia bibliográfica:**

ACUERDO N°46 (2006). *Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín*. Recuperado de:

<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ci>

udadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006\_para\_pdf.pdf

**Autor:** Alcaldía de Medellín y el Concejo de Medellín

**Objetivos del documento:** Desarrollar un plan integral que oriente la visión de ciudad hacia una que sea sostenible ambientalmente, resiliente, innovadora y que de acceso a todos los servicios requeridos por los ciudadanos.

**Palabras clave:** Sostenibilidad ambiental, sistema metro y tecnologías de la información

**Tipo documento: (Marcar con X. Permite múltiple respuesta)**

Libro ( ) Capítulo libro: ( ) Artículo revista: ( ) Informe de investigación: ( ) Ensayo: ( )

Documento de política: (X) Memorias seminarios: ( ) Tesis de Grado ( )

Material audio-visual: ( ) Material educativo: ( ) Otro: ( ) ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**Acceso al documento: (Señalar la ubicación física o electrónica del texto)**

Biblioteca: ( ) \_\_\_\_\_

Centro de documentación: ( ) ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Internet: (X) Enlace:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006\\_para\\_pdf.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf)

Colección personal: ( ) \_\_\_\_\_

Otro: ( ) \_\_\_\_\_

**Instituciones Involucradas:** Consejo de Medellín y Alcaldía de Medellín con sus instituciones involucradas en la planificación de la ciudad

**Contenidos:**

El acuerdo 46 es la modificación del plan territorial vigente hasta aquel momento, en este se busca reorientar la planificación de la ciudad, hacia un modelo de ciudad sostenible, amigable con el medio ambiente, unificada con la región y los municipios circundantes, para lo establece unas líneas generales que buscan la armonización de la planificación de la ciudad,

entre estas esta la integración del sistema de Metro como eje estructurante y complementario.

Durante el Plan de Ordenamiento territorial se hace mención en repetidas ocasiones del Metro o la empresa metro, no solo como estructuradores de la movilidad de mediana capacidad sino también en los futuros proyectos de carga que espera sacar adelante el municipio y la gobernación, por lo cual es necesario poner como actor importante el metro.

Ya que el metro será la espina dorsal de la movilidad en la ciudad, puesto que en el artículo 130 del acuerdo, pone de manifiesto la importancia que tiene en la planificación de la ciudad la adopción del plan maestro del metro, en el cual en concertación entre las administraciones y la empresa se debe dar prioridad a ciertas obras de gran importancia para el municipio y la región, dentro de las cuales no se menciona el Tranvía de Ayacucho.

En referencia al Tranvía de Ayacucho, este no se menciona en el documento, la única referencia que se hace en este es al arreglo de calle y andenes que debe realizarse prioritariamente en la zona por donde pasa el Tranvía. Sin embargo, el plan es específico en mencionar que se debe promover el uso de nuevos medios de transporte de mediana capacidad diferente a los automotores.

Ello en relación con mejorar la movilidad en la ciudad, hacer ambientalmente responsable la movilidad y buscar a través del sistema Metro los objetivos que se han planteado, puesto que este será debe ser parte integral de todos los procesos de planificación y construcción que se hagan en la ciudad y además se debe propender porque el sistema metro sea la principal forma de conexión en el Valle de Aburrá.

#### **Citas o referencias importantes:**

##### **ARTÍCULO 12°.** Del modelo de ocupación territorial.

Un sistema de transporte masivo compuesto por el Metro y unos corredores complementarios que racionalizan la movilidad y actúan como estructurantes principales de la ciudad.

**Objetivo 3** Convertir el espacio público en el elemento principal del sistema estructurante urbano, factor clave del equilibrio ambiental y principal escenario de la integración social y la construcción de ciudadanía. Revalorar el sistema estructurante original de la ciudad e integrarlo con el metro y nuevos elementos con carácter organizador similar.

**Objetivo 6** Implementar un nuevo modelo de movilidad soportado en el metro y en un sistema complementario de mediana capacidad.

**Políticas:** Orientar las decisiones en materia de transporte público a optimizar el potencial de utilización del metro.

##### **ARTÍCULO 130°.** De los proyectos de generación de equilibrio urbano.

Sistema de transporte masivo de mediana capacidad. Proyecto asociado a la expansión del metro, planteado para iniciarse en el mediano plazo y terminar de implementarse en un plazo superior al horizonte del plan. Se dirige a optimizar la utilización del metro, expandiéndolo



con otros sistemas de mediana capacidad, a lo largo de algunos de los principales ejes viales estructurantes de la ciudad.

El sistema global de transporte masivo así configurado cubrirá toda el área urbana, llegando a los sectores periféricos de alta densidad poblacional, conectando centralidades y corredores de transporte complementarios. Algunas de las prioridades de implementación de sus líneas componentes están ya definidas, en concertación con el Metro, y las otras estarán ligadas a las que se establezcan para el sistema de centralidades y para las actuaciones de redensificación y expansión del crecimiento urbano.

**Conclusiones/consideraciones:**

- El POT busca armonizar la visión de ciudad con los elementos e instituciones existentes para que en conjunto logren alcanzar los objetivos propuestos.
- El plan maestro y la empresa metro tendrá un rol de gran importancia en la planeación y desarrollo de los componentes de ciudad, pues se espera que, como eje estructurante de la movilidad, este se complemente con el desarrollo urbanístico de la ciudad.
- Se debe considerar que el Tranvía de Ayacucho no está dentro de los proyectos prioritarios de movilidad concertados entre el metro y el plan de ordenamiento territorial, pero sin embargo se llevó a cabo aun sin estar dentro de las prioridades a futuro.
- También hay que tener en cuenta que este plan presta mayor atención a los sistemas de transporte motorizados, que al uso de trenes en el desarrollo de la infraestructura de transporte público.

**Observaciones:**

La escogencia del acuerdo 46 de 2006, sobre el actual POT que rige en Medellín se debe en parte a que el actual fue desarrollado en el año 2014, tiempo en el cual el Tranvía de Ayacucho ya se encontraba en obras y por tanto no tenía coherencia utilizar este plan en el cual el Tranvía mismo no sería proyectado.

**Anexo 3. Formato de revisión documental Acuerdo N°7 de 2012 (plan de desarrollo Medellín 2012-2015 “Medellín un hogar para la vida”)**

**Título:** Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Medellín un hogar para la vida”

**Referencia Bibliográfica:**

ACUERDO N°7 (2012). *Plan de Desarrollo 2012 - 2015 “Medellín un hogar para la vida”*. Recuperado de:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30\\_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf)

**Autor:** Alcaldía de Medellín

**Objetivos:** Generar políticas públicas que propendan por el cuidado de la vida, la mejora en los índices de seguridad ciudadana y mayor acceso a los servicios público-básicos para la subsistencia.

Alinear los planes de gestión departamental, municipal y regional para obtener resultados de mayor alcance y coordinación en la región.

Promover políticas que apunten a reducir y atender las necesidades de las poblaciones y familias con altos índices de vulnerabilidad alimentaria y de pobreza monetaria

**Palabras Clave:** infraestructura, movilidad y Tranvía

**Tipo documento: (Marcar con X. Permite múltiple respuesta)**

Libro ( ) Capítulo libro: ( ) Artículo revista: ( ) Informe de investigación: ( ) Ensayo: ( )

Documento de política: (X) Memorias seminarios: ( ) Tesis de Grado ( )

Material audio-visual: ( ) Material educativo: ( ) Otro: ( ) ¿Cuál? \_\_\_\_\_

**Acceso al documento: (Señalar la ubicación física o electrónica del texto)**

Biblioteca: ( ) \_\_\_\_\_

Centro de documentación: ( ) ¿Cual? \_\_\_\_\_

Internet: (X) Enlace:

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30\\_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Publicaciones/Documentos/PlaDesarrollo2012-2015/2012-04-30_Proyecto%20de%20acuerdo%20VERSION%20COMPLETA.pdf)

Colección personal: ( ) \_\_\_\_\_

Otro: ( ) \_\_\_\_\_

**Instituciones involucradas:** Alcaldía de Medellín, empresa Metro y la oficina de Obras

públicas

**Contenidos:** El plan de desarrollo para el periodo 2012-2015 busca a través de diversas inversiones el promover el cuidado por la vida y la integridad de sus ciudadanos. Esta idea de cuidado de la vida proviene por los altos índices de criminalidad y homicidios que aun vive la ciudad, pues a pesar de haber superado los años más oscuros de su historia, aun es necesario enfocar las políticas públicas al cuidado de la vida.

Una de estas importantes inversiones es en infraestructura y transporte público, puesto que se ha visto que la ciudad tiene un gran potencial de competitividad y ha sido reconocida en múltiples ocasiones por ello, pero estos reconocimientos también han denotado que uno de los pilares más débiles de la ciudad es precisamente el bajo nivel de su infraestructura, lo que a su vez lastra la competitividad de la ciudad.

Ello aunado a un alto costo para sus habitantes del servicio de transporte, que además no estar unido al principal sistema de transporte público y a la baja calidad en el servicio prestado. Estos factores hacen poco viable conectar a los ciudadanos con la ciudad e impulsar el crecimiento económico y el bienestar social para todos, por lo cual este plan de desarrollo propende cambiar este panorama.

Además, según la Encuesta Origen y Destino de viajes (EOD), realizada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que al momento de diseñar el plan de desarrollo su última versión había sido en el año 2005, solo el 6.5% de los viajes de toda el área metropolitana eran realizados en el sistema Metro frente al 34% en bus, lo cual pone de precedente el bajo uso que los ciudadanos le dan a este sistema de transporte público.

Uno de los proyectos que buscan cambiar esta realidad es el Tranvía de Ayacucho con sus dos líneas de metro-cable, que transcurrirán por la zona centro oriental de la ciudad, zona de difícil acceso y con este proyecto, se espera que los habitantes de esta zona tengan un ahorro significativo en el pago de transporte público y una mayor facilidad para acceder al sistema metro.

Para el desarrollo de este proyecto y sus obras complementarias se destinarán un total de 172.512 millones de pesos, que se esperan den solución a los problemas planteados desde el plan de desarrollo y que han sido estructurados en conjunto con la empresa metro.

**Citas o referencias importantes:**

“En el municipio colombiano, el Plan de Desarrollo es uno de los principales instrumentos para la gestión pública, al constituirse en la carta de navegación de la administración durante un periodo de gobierno, cuyo fin es asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la constitución y la Ley” (p.)

“Por lo anterior es fundamental la definición y priorización, para su implementación, de una red de transporte masivo de mediana capacidad articulada al Metro, alimentada por otros modos que transporte adaptados a las condiciones físicas de los sectores, a partir de rutas

estructuradas. Un ejemplo es el corredor del Tranvía de Ayacucho y los Metrocables de Villa Liliam y El Pinal, que al terminarse su construcción integrarán, física y tarifariamente la zona Centro Oriental al sistema general de transporte de la ciudad.” (p.115)

**Conclusiones/consideraciones:**

- El Tranvía es una formulado como una solución a los problemas estructurales de seguridad y economía que presenta la ciudad, con la formulación de este sistema se espera mejorar la calidad de vida y al mismo tiempo alcanzar el objetivo de cuidar la vida de los ciudadanos reduciendo la tasa de homicidios.
- Es importante considerar que el plan de desarrollo no da mayores detalles sobre la concepción del Tranvía, puesto que solo es presentado como un ejemplo dentro de la problemática planteada.

**Observaciones:** El planteamiento del problema de movilidad en la ciudad se realiza con datos del año 2005, lo cual puede ser un problema puesto que el plan de desarrollo se concibe 7 años después de esta encuesta y los datos de participación modal han cambiado en el transcurso del tiempo.

**Anexo 4. Formato de revisión documental Revista Metro (Nuestro Tranvía)**

**Título:** Nuestro Tranvía, para quienes vivimos la ciudad metro a metro

**Referencia Bibliográfica:**

Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. (2015). Nuestro Tranvía, para quienes vivimos la ciudad metro a metro. *Revista Metro*, (6), 1-52. Recuperado de <https://www.metrodemedellin.gov.co/Portals/1/Images/Contenido/REVISTAS-OTROS/2015-Revista-Nuestro-Tranvia-15-09-2015.pdf>

**Autor:** Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada

**Objetivos:** Mostrar el proyecto del Tranvía de Ayacucho a los usuarios del sistema y a los ciudadanos.

Relatar en este documento la memoria del proyecto Tranvía de Ayacucho desde que se concibe la idea hasta el año 2015 donde el mismo se encuentra finalizando obras para ser entregado.

**Palabras Clave:** Movilidad, Tranvía y sostenibilidad

**Tipo documento: (Marcar con X. Permite múltiple respuesta)**

Libro ( ) Capítulo libro: ( ) Artículo revista: (X) Informe de investigación: ( ) Ensayo: ( )

Documento de política: ( ) Memorias seminarios: ( ) Tesis de Grado ( )

Material audio-visual: ( ) Material educativo: ( ) Otro: ( ) ¿Cual? \_\_\_\_\_

**Acceso al documento: (Señalar la ubicación física o electrónica del texto)**

Biblioteca: ( ) \_\_\_\_\_

Centro de documentación: ( ) ¿Cual? \_\_\_\_\_

Internet: (X) Enlace:

<https://www.metrodemedellin.gov.co/Portals/1/Images/Contenido/REVISTAS-OTROS/2015-Revista-Nuestro-Tranvia-15-09-2015.pdf>

Colección personal: ( ) \_\_\_\_\_

Otro: ( ) \_\_\_\_\_

**Instituciones involucradas:** Alcaldía de Medellín y Empresa Metro

**Contenidos:** La empresa Metro desde el año 2008-2009, busco acercarse a la comunidad para dar a conocer el proyecto, recoger sus expectativas y comentarios respecto al futuro de este. A sí mismo contrato a una firma de ingeniería para establecer cual seria el modo de transporte más apropiado para una zona de altas pendientes, calles estrechas y baja planificación urbana de redes eléctricas y de tubería.

Aunque es necesario tener en cuenta que este sistema de transporte existió hace más de 50 años en la misma zona donde hoy se encuentra el proyecto, la empresa Metro hace un recuento de la historia del Tranvía en la ciudad, que inicio en los años 20 y en los años 50 dio su ultimo recorrido por la falta de actualización en la tecnología, la baja calidad del servicio y el apoyo a los autobuses como medios más eficientes.

Este documento busca también recopilar las memorias de los habitantes de las comunas 8, 9 y 10. Que en sus ciudadanos de mayor edad aun sigue vivo el recuerdo la línea de Tranvía buenos aires, pues este medio hizo parte importante de sus vidas y el nuevo Tranvía de Ayacucho despierta los recuerdos y la nostalgia por épocas anteriores. Además de sentimientos positivos respecto al proyecto.

Por otra parte, la adopción del Tranvía en la ciudad de Medellín va en línea con una tendencia internacional, en especial en las ciudades europeas, de usar como medio de transporte de mediana capacidad el Tranvía. Pues este medio de transporte es popular por su baja o nula

emisión de carbono, su eficiencia energética y su fácil adaptación a los entornos urbanos con alta demanda peatonal.

En el caso de Medellín la adopción del Tranvía no es únicamente por seguir la tendencia internacional en el uso de este medio de transporte, también lo es por razones técnicas, ya que el Tranvía en la evaluación hecha por la firma contratada por la empresa metro demostró que este es el medio con menor impacto en la zona y con grandes externalidades positivas, además el Tranvía neumático se adapta a las pendientes que hay en la zona.

Este proyecto también contempla una amplia renovación urbana por los espacios donde transcurrirán el Tranvía y los dos metro-cables, lo cual lo hace un proyecto de gran escala para la empresa y para las comunidades que impacta pues no solo tendrán mayor acceso a la ciudad a un menor precio sino también tendrán beneficios urbanos con el proyecto.

**Citas o referencias importantes:**

“Se trata de un proyecto integral que busca que le saquemos el mejor provecho como ciudadanos a un sistema de transporte de inserción urbana, limpio, amigable con el medio ambiente, generador de encuentro, integrado y económico” (p. 3)

“disminuiremos la contaminación gracias a que tanto el Tranvía como los cables complementarios funcionarán con energía eléctrica” (p. 15)

“Este proyecto promueve la conexión regional. Por eso, a futuro se prevé que el Tranvía pueda conectarse con el Túnel de Oriente y así acercar el oriente antioqueño con el Valle de Aburrá.” (p.16)

“Ahora, en el 2015, Medellín se unirá las ciudades del mundo que sabiamente optaron por el Tranvía como un medio de transporte integral: eficiente, cómodo, rápido y ambientalmente limpio.” (p. 32)

**Conclusiones/consideraciones:** El Tranvía de Ayacucho es un proyecto que toma bastante tiempo en consolidarse desde el plan maestro hasta el momento en que es incluido en el plan de desarrollo para su construcción.

El Tranvía fue formulado técnicamente por sus características, en el marco de las necesidades de conectar las comunas 8,9,10 de la ciudad, pero también con el énfasis puesto en la posibilidad de ampliarlo en el futuro y conectar el valle de san Nicolás con el área metropolitana.

**Observaciones:** Es importante apuntar que este es un proyecto de gran ambición para la empresa metro, así como para la administración municipal, pero este proyecto aun no queda con total claridad el porque la administración municipal lo eligió sobre los otros 26 proyectos.

## **Anexo 5. Copia de la entrevista a Ramiro Márquez Ramírez, Gerente General de la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada**

Entrevista disponible en: Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada. (2014). Plan maestro 2006-2030 “Confianza en el futuro”. *Revista Metro*, Vol.7 (pp. 62-65). Recuperado

de [https://andrestrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan\\_maestro\\_metro\\_2006-2030.pdf](https://andrestrigosr.files.wordpress.com/2016/10/plan_maestro_metro_2006-2030.pdf)

**Entrevistador:** ¿Qué significa para el Metro de Medellín y para la región el Plan Maestro 2006-2030: ‘Confianza en el Futuro’?

**Gerente:** La denominación del Plan Maestro refleja por sí misma el sentir de toda la Empresa en cuanto a la movilidad del Valle de Aburrá: confianza total. Representa un puñado de personas que conocen al detalle los últimos avances de la movilidad a nivel mundial. Este es capital humano que piensa la movilidad a largo plazo, asegurando desde hoy su evolución y garantizando así una calidad de vida que mejore con el paso de los días. Desarrollar el Plan Rector de Expansión del Sistema significa dejar un legado de movilidad sostenible, amigable con el medio ambiente y socialmente incluyente, para las generaciones presentes y futuras.

**Entrevistador:** ¿Cuáles son los principales retos a los que se enfrenta el Metro para garantizar la ejecución de los 26 proyectos que hacen parte del Plan Rector de Expansión del Sistema?

**Gerente:** En definitiva, el METRO se ha constituido como un elemento de desarrollo para la región; por eso, a través de su evolución es posible pensar el progreso de ella en diferentes campos. El principal reto del METRO es, entonces, tener la capacidad para ‘enamorar’ con proyectos sostenibles a los socios de la Empresa (Gobernación de Antioquia y Alcaldía de Medellín) y a la empresa privada. Uno de los principales objetivos es hallar financiamiento, dado que el apoyo constante de las administraciones gubernamentales y la incorporación de nuevas fuentes son dos puntos clave para continuar con la evolución de la movilidad en la región. Una vez que se logre ese objetivo, el siguiente reto es obtener los diseños detallados, iniciar el proceso constructivo y ejecutar la etapa en donde más trayectoria tenemos: la operación y el mantenimiento.

**Entrevistador:** Siendo el financiamiento uno de los puntos vitales del Plan Rector de Expansión del Sistema, ¿es viable pensar en entregar un proyecto al sector privado, a manera de concesión?

**Gerente:** Es posible, siempre y cuando el análisis financiero y legal sea positivo. La clave de la metodología que se debe seguir bien sea a través de una alianza público-privada o de una concesión, es asegurar que la operación la realice la ETMVA, porque tenemos experiencia en ello y porque la gente confía en nuestra gestión. No en vano hemos sido

calificados ocho años consecutivos, por la encuesta “Medellín Cómo Vamos”, como la empresa más querida por los ciudadanos, la más confiable, la más transparente, la de mejor gestión y operación diaria.

**Entrevistador:** Dada la visión a largo plazo del Plan Maestro 2006-2030: “Confianza en el Futuro”, la ejecución exitosa de los proyectos que hacen parte del Plan Rector de Expansión del Sistema depende en gran medida de la voluntad política en cada periodo. ¿De qué manera este factor es una variable relevante para el desarrollo de los proyectos?

**Gerente:** Todo proyecto de infraestructura requiere la unión permanente de muchos esfuerzos. El respaldo incondicional del brazo gubernamental es vital para la ejecución sin tropiezos de obras de largo alcance. Una obra de este tipo no tiene un único dueño, nadie se puede apropiarse de ella, porque depende de actividades preliminares y de la intervención de múltiples gobernantes. El apoyo a la continuidad es primordial para construir sobre lo construido.

Buena parte del éxito del Sistema Metro responde al apoyo de las diferentes administraciones. Sin distinción de partido o de orientación política, todos han entendido que este es un proyecto que va mucho más allá de lo que dura cualquier periodo de gobierno. Los gobernantes de Antioquia han comprendido que su legítima aspiración de inaugurar las obras no siempre puede darse; a algunos les corresponde el inicio, a otros la culminación y a otros la gestión.

El aporte de un gobernante no se evidencia únicamente en la inauguración de muchas obras, sino también en la habilidad para aportar a los proyectos que ya están en curso. De eso se trata la maduración y consolidación de un propósito común, materializado en una construcción.

**Entrevistador:** ¿Cuál es la trascendencia del Plan Rector de Expansión del Sistema en Medellín y en Colombia?

**Gerente:** Se trata de 26 ideas. Este Plan Maestro contiene un menú para que los gobernantes vayan entusiasmándose con todas las posibilidades que están asignadas a periodos de tiempo específicos: corto, mediano y largo plazo. Sin embargo, un gobernante, o una autoridad competente, pueden plantear la posibilidad de traer una idea pensada para el 2030 para el año que viene. Todo depende de la factibilidad y sostenibilidad de la iniciativa, bien sea acelerando los estudios o generando las condiciones para aproximarnos de manera más inmediata al futuro. En este caso, el orden de los factores no altera el resultado; es decir, es posible que unas de estas ideas se conviertan en proyectos y en realidades antes que otras, pero todas van encaminadas al desarrollo de una red eficiente de transporte.

Es muy trascendente que una conurbación como la del Valle de Aburrá, la del Distrito Capital, Cali y sus municipios anexos, o incluso como la de Barranquilla, tengan un norte definido en movilidad y desarrollo urbano para elaborar sus propios desarrollos, a partir de una experiencia exitosa. Lo que hemos aprendido con creces durante estos años de operación



de trenes, cables y buses, es que tener el norte claro es fundamental para el desarrollo y evolución de proyectos estratégicos de largo alcance. No es muy recomendable estar al vaivén de las ideas de cada gobernante, sino procurar sacar los procesos adelante, permitiendo que todos puedan trabajar en conjunto, aunque sea en tiempos diferentes. Es mucho más valioso que el dirigente saque adelante los proyectos de sus antecesores y permita las condiciones necesarias para que sus sucesores también sigan construyendo sobre los mismos fundamentos.

Este Plan puede ser flexible en algunos de sus elementos siempre y cuando no se modifique el principio fundamental de movilidad sostenible e incluyente.

**Entrevistador:** ¿Cuáles serían tres ideas que definen el Plan Rector de Expansión del Sistema?

**Gerente:** Estudio juicioso, mirada global de la región - entendida desde sus distintos planes y diversas entidades - y apropiación de la Empresa con todo el cariño por la tarea