



## ¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?

**Ángela María Herrera Puyana.** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: anmherrerapu@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-7580-4316>

**Laura Daniela Gómez Rodríguez.** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Asesora de proyectos en Fundación Despacio. Colombia, Bogotá. Correo electrónico: ladgomezro@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0002-6759-9746>

**María Fernanda García Fonseca.** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. Correo electrónico: mfgarciaf@unal.edu.co. <https://orcid.org/0000-0003-2411-4865>

**Recibido:** Octubre 31, 2017.

**Aprobado:** Febrero 05, 2018.

**Publicado:** Marzo 01, 2018.

**Acceso abierto:** Reconocimiento 4.0  
(CC BY 4.0)

[http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES)



**Nota:** ensayo resultado del proyecto "La crisis de TransMilenio: la disputa por lo público" (código 33470) del semillero vinculado al Grupo de Investigación Presidencialismo y Participación, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

**Agradecimientos:** Las autoras agradecen la colaboración y aportes de David Morales Castaño, politólogo y estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá).

### Resumen

La implementación en el año 2000 del sistema de buses de tránsito rápido (BTR) en Bogotá, mediante la creación de la empresa TransMilenio, fue vista en principio como la solución a los problemas de movilidad característicos de las grandes ciudades. Sin embargo, con el paso del tiempo, el sistema TransMilenio presentó varios problemas (alto precio de los pasajes, ineficacia para satisfacer la demanda creciente, protestas, bloqueos, largas filas, problemas de corrupción, entre otros), los cuales se intensificaron y desembocaron en una crisis multidimensional (financiera, técnica, sociocultural, urbanística y político-administrativa) en este sistema de transporte masivo. No obstante, aunque se han estudiado estos problemas, los estudios se han centrado en las explicaciones desde el punto de vista técnico y financiero, dejando de lado la importancia de un análisis desde disciplinas relevantes para la planeación urbana, como la ciencia política. Se hace necesario desarrollar un análisis que, desde el aspecto político, administrativo y social, evidencie las razones estructurales que tienen hasta hoy en día al sistema de transporte masivo TransMilenio sumergido en una crisis.

**Palabras clave:** transporte urbano, planificación del transporte, administración pública, empresa pública, privatización.

## Why is TransMilenio in Bogotá in crisis?

### Abstract

The implementation in 2000 of the rapid transit bus system (RTB) in Bogotá, through the creation of the company TransMilenio, was seen in principle as the solution to the mobility problems characteristic of large cities. However, with the passage of time, the TransMilenio system presented several problems (high ticket prices, inefficiency to satisfy the growing demand, protests, blockades, long lines, corruption problems, among others), which intensified and ended in a multidimensional crisis (financial, technical, socio-cultural, urbanistic and political-administrative) in this mass transport system. Nevertheless, although these problems have been studied, the studies have focused on the explanations from the technical and financial point of view, leaving aside the importance of analysis from disciplines relevant to urban planning, such as political science. It is necessary to develop an investigation that, from a political, administrative and social point of view, evidences the structural reasons that have until nowadays the mass transport system TransMilenio submerged in a crisis.

**Keywords:** urban transport, transportation planning, public administration, public enterprise, privatization.

## Por que TransMilenio em Bogotá está em crise?

### Resumo

A implementação em 2000 do sistema de ônibus de trânsito rápido (BTR) em Bogotá, através da criação da empresa TransMilenio, foi vista em princípio como a solução para os problemas de mobilidade característicos das grandes cidades. No entanto, com o passar do tempo, o sistema TransMilenio apresentou vários problemas (altos preços dos bilhetes, ineficiência para satisfazer a crescente demanda, protestos, bloqueios, longas linhas, problemas de corrupção, entre outros), os quais se intensificaram e terminaram em uma crise multidimensional (financeira, técnica, sociocultural, urbanística e político-administrativa) neste sistema de transporte em massa. No entanto, embora esses problemas tenham sido estudados, os estudos tem-se concentrado nas explicações do ponto de vista técnico e financeiro, deixando de lado a importância de uma análise de disciplinas relevantes para o planejamento urbano, como a ciência política. Faz-se necessário desenvolver uma análise que, desde o ponto de vista político, administrativo e social, evidencie as razões estruturais que até hoje em dia tem o sistema de transporte de massa TransMilenio submergido em uma crise.

**Palavras-chave:** transporte urbano, planejamento do transporte, administração pública, empresa pública, privatização.

## ¿Por qué TransMilenio en Bogotá está en crisis?

En la actualidad, la mayoría de los habitantes de Latinoamérica se concentran en las grandes ciudades. Las administraciones de las urbes más pobladas del subcontinente, que presentan complejos problemas de movilidad, han implementado distintos sistemas de transporte masivo para intentar solucionarlos. Uno de ellos son los Buses de Tránsito Rápido (BTR), que se relacionan con el enfoque de desarrollo urbano orientado hacia sistemas de transporte que hoy día tienen varias ciudades en Colombia y en el mundo, por considerarse como fuente potencial de impactos sociales positivos.

Bogotá adoptó este tipo de sistema de movilidad con la creación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio TransMilenio en el año 2000, pronto se convirtió en un referente a nivel mundial. Este sistema se fundamentó en los principios de calidad de vida, respeto al tiempo de los usuarios, costo y sostenibilidad, constituyéndose en una nueva alternativa de movilidad para los habitantes de la ciudad. Aunque fue en principio una solución a los problemas de movilidad en Bogotá. Así, se intentó superar el sistema irracional de buses urbanos tradicionales que traía problemas como la “guerra del centavo”, la excesiva contaminación, la congestión vehicular, demoras en los tiempos de viaje, altas tasas de accidentalidad, entre otros.

Para entender el funcionamiento de la estructura actual del Sistema de Transporte Masivo TransMilenio (STMT) hay que tener en cuenta varios elementos. El primero de ellos es que, en materia de propiedad, TransMilenio es una sociedad por acciones, bajo la forma de sociedad anónima de carácter comercial con aportes públicos, creada en 1999 por el Distrito Capital, con presupuesto público-privado.

Un segundo aspecto es que para su funcionamiento se articulan cuatro tipos de agentes: los operadores troncales, los operadores alimentadores, los operadores de recaudo y una fiduciaria. Los primeros manejan la flota que circula por las troncales y se encargan de su mantenimiento,

además de contratar y capacitar a los conductores del sistema. Los segundos se encargan de la flota rodante en rutas alimentadoras y de su mantenimiento. Los terceros tienen como función comprar e instalar los equipos correspondientes y de vender los pasajes del sistema. El cuarto tipo de agente, la fiduciaria, tiene la responsabilidad de administrar los ingresos y de pagarles a todos los operadores del sistema, es decir, administra el fondo principal. Por su parte, TransMilenio es el agente de gestión y coordinación de todo el sistema. Entre sus funciones principales se encuentran aplicar las políticas y las tarifas, adoptar las medidas preventivas y correctivas necesarias del servicio, garantizar el uso de tecnología de punta, celebrar los contratos necesarios para prestar el servicio de transporte masivo, entre otras, según el Acuerdo 04 (1999) del Concejo de Bogotá.

Otro de los componentes característicos del sistema es el subsidio sobre la infraestructura, donde los recursos de operación se cubren autónomamente con la tarifa del pasaje. La licitación, adjudicación y ejecución de las partidas presupuestales provenientes de la Nación y del Distrito las realiza el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) (García, Oviedo y Franco, 2006).

No se debe olvidar, igualmente, los fondos de Contingencias y de Multas y Bonificaciones. El primero fue creado para enfrentar situaciones que lleven a la inestabilidad del sistema o lo hagan inviable. El segundo fue creado como una forma de “castigar o premiar” los operadores del sistema (González, 2006, p. 18).

A pesar de las mejoras en el transporte, con el paso del primer quinquenio, el STMT comenzó a presentar problemas que se han intensificado durante los años siguientes, desembocando en una profunda crisis multidimensional del sistema, la cual puede examinarse, en primer lugar, desde la dimensión financiera. La crisis tiene que ver con la insostenibilidad del sistema. En 2015 el déficit financiero de la entidad pública de planeación y gestión TransMilenio llegó a los 738 000 millones de pesos, mientras que las arcas de las empresas operadoras crecieron al punto de superar los 2 billones de pesos. Esta radiografía del estado

financiero fue expuesta en el Concejo de Bogotá en marzo de 2016, donde además se denunció que la entidad en el 2015 perdió 16 000 millones de pesos, es decir, en promedio 44,4 millones de pesos cada día (*Semana*, 2016, marzo 28). Desde el punto de vista sociocultural, la crisis se expresa en una baja cultura ciudadana, en un aumento de los “colados”, los vendedores ambulantes y la inseguridad dentro del sistema (*El Espectador*, 2015, junio 9).

Por otro lado, desde una perspectiva técnica, la crisis se manifiesta en la incapacidad del sistema para responder a la creciente demanda (*Dinero*, 2014, abril 3), agravada por el mal diseño de las rutas, la demora de los buses, la condición de hacinamiento en que se viaja, la deficiente infraestructura de las vías y en el atraso en las obras contratadas o anunciadas. Según la revista *Semana*, “el plan (diseñado en el 2000) era tener 388 kilómetros de vías exclusivas. Hoy hay solo 109 kilómetros construidos. El atraso es de ocho años” (*Semana*, 2014, marzo). Desde el punto de vista urbanístico, la explicación de la crisis de TransMilenio tiene que ver con el diseño del sistema, que no tuvo como prioridad el paisaje urbano a la hora de implementar este proyecto, al dejar de lado las consecuencias en cuanto a la redefinición del espacio común. Por ejemplo, en troncales como la avenida El Dorado, la carrera décima, la avenida Caracas y la avenida NQS, se han identificado alrededor de 64 fachadas inactivas, 43 espacios vacíos y 52 inmuebles abandonados como consecuencia de las obras realizadas para ampliar las vías del sistema (*El Espectador*, 2016, abril 12).

Finalmente, desde la perspectiva administrativa, la crisis actual del sistema se debe a la inadecuada gestión de las últimas tres administraciones (Luis Eduardo Garzón, Samuel Moreno y Gustavo Petro), que ocasionó, en efecto, un retraso inexcusable en la construcción de las obras del sistema.

En particular, los problemas en la construcción de la fase III del sistema, los escándalos de corrupción y las demoras en la unificación de las empresas de recaudo, son muestra inocultable de ello. Según se recoge en el artículo del portal web *El Espectador* (2016, abril 03), “el libro blanco y los posibles líos que dejó la administración Petro”,

pocos meses después de empezar su alcaldía, Enrique Peñalosa entregó a los organismos de control el documento denominado el “libro blanco”, que muestra las supuestas irregularidades de la administración anterior. Para el caso de TransMilenio, nos señala que hay una red de comunicaciones que cuesta 3500 millones al año, cuando en el mercado hay opciones por un valor de 80% menos; y subraya que el patrimonio de la entidad se redujo en 80% entre 2014 y 2015, un incremento que cubre el déficit que afronta esta modalidad de transporte público por los problemas en la operación de este.

Si bien consideramos que las anteriores formas de abordar y caracterizar la crisis del STMT son importantes, estas son insuficientes para explicar las causas estructurales de dicha problemática, ya que son solo un múltiple “síntoma” de una crisis más profunda, la cual se enraíza en factores políticos, con sus implicaciones sociales y administrativas. Por consiguiente, evidenciamos la necesidad de que la academia analice esta crisis más allá de lo técnico, porque al quedar reducido el análisis a la ejecución, los estudios, en su gran mayoría, no abordan el carácter político y social de la movilidad, en la que interactúan actores que negocian intereses y establecen relaciones de poder.

Este cuadro multicausal está relacionado con la tensión entre el interés privado y la prestación efectiva de un servicio que genere bienestar social, por lo que este texto analiza la necesidad de una regulación constante, transparente y efectiva para que el sistema logre un equilibrio entre ambos elementos. En correspondencia con lo afirmado, nuestra inquietud investigativa se resume en dar respuesta a la pregunta: ¿por qué el sistema de transporte TransMilenio está en crisis? La respuesta inicial a dicho interrogante es que, como resultado de una escasa y deficiente regulación por parte del Estado, en su condición de sujeto político múltiple, para el nivel que le corresponde en un orden político a mitad de camino entre la centralización y la descentralización, el Sistema de Transporte Masivo TransMilenio (STMT) debe su crisis a la consolidación de un monopolio de operadores privados en la prestación del servicio

y a la prevalencia del fin de lucro capitalista, sin claros y eficaces controles, sobre la prestación de un servicio de transporte público efectivo.

## El STMT como un monopolio capitalista

El desarrollo del Estado moderno ha ido modificando poco a poco la relación existente entre lo público y lo privado. En la actualidad, esta relación ha sido mediada por los fenómenos de globalización, donde es evidente cómo los actores privados empiezan a ser partícipes de forma directa en actividades que el Estado tenía reservadas.

La prestación de servicios públicos y la misma administración del Estado dan muestra de ello. Escuelas como las de la Nueva Administración Pública y el neoinstitucionalismo (CLAD, 1998) han ido desarrollando esa nueva forma de administración de actividades públicas. Sin embargo, sería impreciso afirmar que este fenómeno *per se* es un problema. El problema surge cuando en esta relación de colaboración se impone el interés privado sobre el bienestar común, como en el caso TransMilenio, pues desde su misma conformación como “empresa de pocos” creó los incentivos para la formación de un monopolio de operadores privados frente a la pasividad del régimen político propio de Bogotá.

Según el artículo tercero del Acuerdo 04 (1999) del Concejo Distrital “TransMilenio S.A. no podrá ser operador ni socio del transporte masivo terrestre urbano automotor por sí mismo o por interpuesta persona, ya que la operación del sistema estará contratada con empresas privadas”. Esto evidencia la tendencia de las Administraciones de Bogotá a promover la creencia de que las empresas privadas son más eficientes que las públicas, bajo una estructura de deficiente competencia entre ellas mismas, que, cobijadas por una estructura monopólica frente al actor estatal-local, obran bajo las reglas de un oligopolio afectado de imperfecciones.

Los operadores de las troncales del sistema han sido escogidos mediante procesos de licitación pública cumpliendo los requisitos financieros, técnicos

y legales establecidos por TransMilenio. A estos “se les paga en función de los kilómetros recorridos y la tarifa ofertada, de acuerdo con la programación realizada por TransMilenio S.A.” (TransMilenio, 2013). Sin embargo, estas empresas se han apoderado de sus puestos y no están dispuestas a abandonarlos tan fácilmente, como lo demuestra la prórroga de los contratos de la fase I y II, que tuvo lugar sin siquiera modernizar la flota de buses<sup>1</sup>.

En síntesis, los operadores privados (como grupo de interés) han logrado prolongar sus contratos y han atrasado la posibilidad de una nueva licitación pública a través de incentivos y dinero como instrumentos para “mantener su posición monopólica, paralizar las regulaciones y la competencia y distorsionar el proceso político” (Stiglitz, 2002, p. 84). Debido a esto, el resultado de dicha posición dominante de agentes privados, sobre un servicio como el transporte público, es el sufrimiento y la explotación discrecional no solamente de los usuarios, sino también de los trabajadores responsables de la operación y de regular el sistema. Es así como el STMT se ha constituido como un monopolio. De acuerdo con Ossorio, un monopolio es:

El régimen económico derivado de preceptos legales o de circunstancias de hecho, mediante el cual una o varias ramas de la producción se sustraen de la libre competencia, para quedar en manos de una empresa o de un grupo de empresas que se hacen dueñas del mercado. El monopolio puede ser público, cuando se establece en beneficio del Estado, o privado, cuando se ejerce por particulares. (Ossorio, 1984, p. 604)

La naturaleza de los BTR a nivel mundial impide que exista competencia para prestar este

<sup>1</sup> Por ejemplo, a finales de 2015, se abrió una licitación de TransMilenio por la avenida Boyacá que permitiría la entrada de 300 buses nuevos; sin embargo, fue revocada por el IDU en enero de 2016 mediante la Resolución 7488 del 19 de julio de 2016. Esto llevó a Alexandra Rojas, entonces gerente de TransMilenio, a asegurar la necesidad de una nueva prórroga a los contratos de los operadores de la Fase I del sistema, lo que llevaría a alargar aún más la vida útil de los buses y a perpetuar a los operadores privados en el mismo puesto.

servicio, siendo así un monopolio natural por sus elevados costos. El sistema de transporte BTR es un tipo de monopolio natural al ser un sistema que por el alto costo de la inversión en infraestructura y las limitaciones que pueden tener por el espacio, hace ineficiente que existan más de un agente que lo administre. Así, se puede afirmar que el STMT se ha constituido como un monopolio al estar bajo manos de un grupo de empresas que se encargan de prestar el servicio de transporte en la ciudad.

Con la entrada del neoliberalismo se abrió campo a la participación del sector privado en las actividades que venían siendo propias del Estado, como en el caso de la prestación de servicios públicos, con la justificación en que el sector privado es más eficiente. Sin embargo, es cuestionable pretender que el sector privado, *per se*, es eficiente. El problema se evidencia cuando prima el interés privado sobre el bienestar común, como en el caso de TransMilenio, que, desde su creación, generó los incentivos para la instauración de un monopolio de operadores privados interesados más en el ánimo de lucro que en la prestación eficaz de un servicio público. Estos operadores privados se han apoderado de sus puestos haciendo todo lo posible para no abandonarlos.

### Consecuencias de la organización actual del STMT

Pueden evidenciarse dos problemas centrales en la creación y funcionamiento del STMT. Por un lado, está el dilema de evaluar el comportamiento de TransMilenio, como empresa privada o como entidad pública y, por otro lado, el problema altamente criticado en cuanto a las grandes ganancias de los operadores privados y la deficiente prestación del servicio.

En primer lugar, dado que TransMilenio recibe por su naturaleza aportes públicos, no puede hablarse de este como un ente privado. Mediante la escritura pública No. 1528 del 13 de octubre de 1999, de la Notaria 27 de Bogotá, TransMilenio surge como “sociedad por acciones, constituida entre entidades públicas del orden distrital bajo la forma de sociedad anónima de carácter comercial con aportes públicos”. En este

sentido, dado que los aportes son de carácter público, sus accionistas son servidores públicos que deben tomar decisiones que deberían orientarse a la búsqueda del interés general. Sin embargo, TransMilenio está sometido al régimen previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado, es decir, al régimen del derecho privado.

El problema radica en que esta forma legal de sociedad por acciones crea el imaginario de que la entidad comercializa un servicio privado, donde lo que debe primar es el fin de lucro sobre el bienestar común. Frente a esto se debe tener presente que, si bien TransMilenio está regida por el derecho privado, no se puede negar que por su naturaleza y funciones es una entidad pública y, por consiguiente, debe alcanzar su objetivo de satisfacer el interés general, pues es prestadora de un servicio público.

El segundo problema es el enriquecimiento desbordante de los operadores privados del sistema, lo cual no corresponde con la prestación de un buen servicio. Esto confirma lo dicho por Stiglitz, en cuanto a la desmitificación de que lo privado es intrínsecamente mejor que lo público, considerando que, si la competencia en el sector privado no está regulada, lo privado puede ser mucho peor, con corrupción y latrocinio desmedido.

Según Stiglitz, para lograr esta eficiencia, el papel del Estado es esencial, ya que los mercados por sí solos no son ni eficientes ni estables y tienden a acumular la riqueza en manos de unos pocos, más que a promover la competencia. Para evitar esto es importante una infraestructura institucional fuerte, es decir, una regulación estatal que logre controlar el monopolio (Stiglitz, 2002, p. 275).

### Pocos ganan, la ciudadanía pierde

El monopolio creado entre los operadores privados ha ocasionado que se privilegie el fin de lucro sobre la prestación de un buen servicio. Como ya se ha explicado antes, si no existe una regulación fuerte, un monopolio privado puede traducirse en latrocinio desmedido y una explotación de los consumidores. Pese a que la principal función de los agentes privados en torno a TransMilenio es operar y ser responsables de los buses articulados, basta detenerse sobre un

hecho memorable para darse cuenta de que esa responsabilidad no se está cumpliendo.

En febrero de 2016 el alcalde y defensor del modelo de BTR en Bogotá, Enrique Peñalosa, quedó varado en la mitad del trayecto de un TransMilenio por la troncal de la calle 26 (Caracol TV, 2016, febrero 4). Esto ocurrió a causa de fallas mecánicas del bus, una situación que lastimosamente no es anómala, sino que, por el contrario, se repite todos los meses, dejando en evidencia que la vida útil de los articulados está agotada y no puede extenderse más.

En Bogotá los buses de TransMilenio con una vida útil establecida en 800 000 km seguirán circulando hasta 1 500 000 km, debido a la polémica decisión tomada este año por la Administración, la cual amplía la vida útil de estos, pese a que el gobierno anterior firmó un acuerdo en el cual los operadores se comprometían a que los buses con 1 240 000 kilómetros de recorrido tendrían que ser cambiados. Paradójicamente, la licitación para dicha renovación de la flota hasta el día de hoy no ha ocurrido.

Pese a las continuas fallas mecánicas de los buses, en el último año, según los estados financieros de la empresa TransMilenio, los operadores recibieron 2,3 billones de pesos, correspondientes al 94,4 % del valor de cada pasaje (\$2000 COP)<sup>2</sup>, mientras que el sistema recaudó únicamente 1,6 billones de pesos. El hueco financiero del sistema es evidente, siendo estos más de \$738 000 millones de pesos cubiertos por los ciudadanos, que ven cómo ha empeorado el servicio año tras año, mientras las tarifas se incrementan.

Esta situación demuestra que el modelo de concesión actual garantiza, sí o sí, una rentabilidad desmedida a los operadores privados, a pesar de que el Distrito resulte con pérdidas financieras, evidenciando una distribución altamente desigual de los recursos, pues para el

año 2015 “solo el 5,1 % (119 000 millones de pesos) del recaudo le corresponde a la empresa TransMilenio, mientras que los operadores de los buses del sistema reciben el 87 % de la remuneración (2 billones de pesos)” (Flórez, 2016).

Es más, pese a que en teoría los costos por los buses los asumen los operadores privados, Manuel Sarmiento, concejal del Polo Democrático, afirma que los bogotanos hemos pagado dos veces el valor de estos buses (García-Altamar, 2016). Según el contrato, dentro de la tarifa técnica se les paga a los operadores los costos de operación (combustible, neumáticos, lubricantes, salarios, etc.) y además se les reconoce la inversión que hicieron sobre los buses.

A raíz de la extensión de la vida útil de los articulados, el concejal denuncia que aún seguiría habiendo remuneración a los actores privados por la inversión en los buses de las fases I y II, la cual ya está paga, denotando que la tarifa del sistema está inflada. Al extenderle la vida útil a los articulados, se continúa remunerando a los privados por los mismos buses que siguen circulando sin haber reemplazado la flota durante estos 16 años, por ende, lo esperado sería que la tarifa técnica disminuyera y, de igual manera, los costos (Dinero, 2016, septiembre 16).

Esta situación además pone en grave riesgo la seguridad de millones de pasajeros a diario. La accidentalidad se vuelve un factor fundamental para evaluar qué tan conveniente es el aumento de la vida útil de los articulados para la prestación de un servicio óptimo. Según el Observatorio de Movilidad con base en datos suministrados por el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2014), después de la prórroga hecha en la alcaldía Petro en el año 2013 la accidentalidad aumentó en un 96 %.

Otro tema que muestra la problemática del sistema es que hoy los bogotanos gastan más en transporte que ciudadanos de capitales con BTR como Quito y México D.F. De hecho, al comparar con estas ciudades, se evidencia que en Bogotá un trabajador normal gasta más en transporte que lo que determina la canasta básica del país y que además pagan una de las tarifas más altas por un pasaje en BTR (Tabla 1).

<sup>2</sup> Según los resultados de la “Encuesta de percepción sobre las condiciones, calidad y servicio a los usuarios de Transmilenio, TPC y SITP” realizada por la Cámara de Comercio (2013), respecto al costo del servicio, el 61,9 % de los usuarios afirmaron que es alto para la calidad del servicio que brinda, y se evidencia que, en comparación con años anteriores, esta percepción tiende a aumentar progresivamente.

**Tabla 1.** Comparación de tarifas de buses de tránsito rápido entre Quito, México y Bogotá

Ciudad	Salario mínimo en USD	Gasto mensual en BTR (2 viajes diarios por 22 días)	Porcentaje	Canasta básica
Quito	\$366	\$20	5,4 %	8,7 %
Ciudad de México	\$175,5	\$13,6	7,7 %	13,4 %
Bogotá	\$206,27	\$26,08	11,6 %	11,23 %

Nota: adaptado de “La materialidad en la producción territorial”, por Cárdenas, M., 2007, *Revista de Ordenamiento Territorial* (vol. 10) (4), p. 441.

De igual manera, el aumento en el salario mínimo no refleja el aumento en los pasajes del sistema de transporte más usado por los trabajadores. La última alza en el sistema se produjo en febrero de 2016, cuando pasó de 1800 a 2000 pesos, correspondiendo a un aumento del 11%, en contraste con el incremento del salario mínimo (del 7 %) para dicho año. De esta forma, se puede afirmar que se está asumiendo un precio muy elevado para la calidad de servicio que se ofrece a la ciudadanía. Queda claro que de nada sirve privatizar si no existe una infraestructura institucional, ya que puede llevar “más a la liquidación de activos que a la creación de riquezas” o a desmejorar la situación de los consumidores, pues “los monopolios privatizados, sin regulación, tienen más capacidad para explotar a los consumidores que los monopolios públicos” (Stiglitz, 2002, p. 275).

La concesión exclusivamente privada del servicio ha producido excesivas ganancias para unos pocos, mientras que la ciudadanía se enfrenta a un sistema ineficiente, que afecta la hacienda pública y representa uno de los pasajes más caros de América Latina. La Encuesta de Percepción Ciudadana de “Bogotá Cómo Vamos” (2015) confirma esta problemática: únicamente el 19 % de los encuestados se sienten satisfechos con TransMilenio y 59 % consideran que el servicio empeoró.

Como se evidenció, el sistema de Transporte TransMilenio ha venido atravesando por una serie de situaciones que evidencian las razones por las que los usuarios están insatisfechos y por las que se puede poner en duda la mejora de dicho

sistema, pues los problemas que presentan son en muchos casos recientes y variados. Es así como consideramos central la apuesta por regular con mayor eficiencia las actuaciones del ente gestor con el ánimo de que todos los actores del sistema salgan beneficiados.

### La apuesta por la regulación

Teniendo presentes tales factores negativos, se considera que el vacío estructural del que adolece el STMT es la falta de regulación efectiva del sistema, tanto en variables económicas como políticas, y la insuficiente capacidad de la administración distrital para incidir sobre la negociación de los contratos y contrarrestar el poder de los operadores a través de sanciones efectivas y ejemplarizantes, u otras formas de reducir el poder que tienen los actores privados, como podría ser una mayor incidencia ciudadana en el control del servicio.

### Tensiones respecto a la privatización y enfoques teóricos sobre la regulación

Cuando se habla de la relación privatización-eficiencia se da por hecho que las empresas públicas son menos eficientes que las privadas, por la naturaleza del sector público que es permeable a presiones políticas de grupos de interés. Se plantea, entonces, la relación principal-agente, desde la cual se dice que el principal debe encargarse del diseño de mecanismos de monitoreo e incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de



sus beneficios. En este caso, la Administración distrital corresponde al principal y la empresa gestora al agente, delegatario de acciones que le asigna el primero. Ocurre, sin embargo, que la creencia en la inherente ineficiencia del sector público para prestar servicios ha llevado a que se recurra a la privatización, se desacrediten las capacidades y se debiliten funciones propias del sector público, como la de regulación. Por ello se plantea en el diseño del sistema que la empresa TransMilenio ejerza funciones de regulación directamente, en vez de dar prioridad a entes públicos de control ya existentes, como la Contraloría Distrital o la Superintendencia de Transporte.

Con la privatización, sin embargo, no se garantiza mayor eficiencia cuando se trata de servicios públicos como el transporte. Frente a esto, Páez y Silva (2010) resaltan que tanto el sector privado como el público obedecen a una misma racionalidad (según la teoría neoclásica), pues el Estado también es un agente económico. En este sentido, “mientras la firma privada maximiza beneficios, la empresa pública tratará de maximizar algún tipo de bienestar social (que es lo que en últimas la diferencia), aun en presencia de un monopolio natural, sin que necesariamente haya pérdidas en términos de eficiencia” (Páez y Silva, 2010, p. 46). Desde esta argumentación, se evidencia que también se puede esperar la prestación de servicios eficientes desde el sector público o, al menos, que su incidencia para generar mayor bienestar social es determinante.

Uno de los problemas que trae la privatización es que:

En la práctica, aunque a una licitación se presente un gran número de contratistas, el proceso no es transparente, ya que los intereses económicos están en juego, en su simbiosis con la política, no favorecen las mejores propuestas, sino aquellas que ofrecen dádivas y la posibilidad de alcanzar o mantener posiciones políticas o la misma administración de una entidad pública. (Páez y Silva, 2010, p. 46)

En este mismo sentido, afirma Montero (2015) que las APP (Asociaciones Público-Privadas) también pueden fallar como instrumentos

de planeación, ya sea por la falta de inclusión de objetivos que beneficien al interés general público, por cuestiones de representación democrática (quiénes sí y quiénes no están representados en las APP) o por la incapacidad de institucionalizar objetivos acordados, entre otras razones (p. 7).

Lo anterior se evidenció en el caso de TransMilenio, en el escenario desafortunado del “carrusel de la contratación”, donde los actores privados se alían con la administración (representada por el IDU), para garantizar su permanencia en la prestación del servicio, a través de acuerdos y para lograr el desfalco multimillonario que resultó de dicha actuación (Achury, 2011, p. 10).

Otro ejemplo es que, según el *Informe de evaluación de los resultados de la gestión fiscal y del plan de desarrollo de la Administración Distrital*, a TransMilenio se le configuraron 42 hallazgos administrativos<sup>3</sup> producto de irregularidades que van desde vulneraciones al principio de planeación y economía, a la realización de mayores pagos por liquidación y pago para la operación no troncal dentro del esquema SITP, equivalentes a \$6 631 350 332 millones de pesos (Contraloría de Bogotá, 2015a, p. 16).

### Enfoques teóricos sobre la regulación

En la búsqueda de enfoques teóricos que respalden la apuesta por la regulación estatal para reducir los efectos indeseados de la privatización desregulada, se ha podido encontrar que la teoría de la regulación se ha visto desde tres enfoques: las teorías del interés público, las teorías del interés privado y la nueva economía de la regulación desde la Nueva Economía Institucional (NEI), como afirman Páez y Silva (2010). En el caso de las teorías del interés público, estas proponen, desde el enfoque normativo y a partir de los fallos de mercado, una articulación entre la racionalidad económica, la regulación y un patrón de intervención pública en una economía de mercado (Páez y Silva, 2010, p. 39).

<sup>3</sup> Un hallazgo administrativo es un “hecho que demuestra que la gestión fiscal de un Sujeto de Control no se está desarrollando de acuerdo con los principios generales establecidos” (Contraloría de Bogotá, s.f. p. 2).

La NEI es un cuerpo amplio de teorías centrado en el estudio de las instituciones de segundo nivel, es decir, del entorno institucional, que incluyen normas, leyes, etc., y las de tercer orden, donde toman importancia las relaciones contractuales; además de sus implicaciones económicas, reconoce la existencia de costes de transacción y su consiguiente impacto económico, así como la importancia de la estructura y la gobernanza de las empresas, que es un elemento dinámico difícilmente explicable con las herramientas de la economía neoclásica<sup>4</sup>. Así, el problema de la regulación se relaciona con los costos de transacción, con los problemas de economía política y con información incompleta.

Desde la teoría de la NEI, partiendo de los postulados de Ronald Coase, se dice que el principal debe encargarse del diseño de mecanismos de monitoreo e incentivos para que la agencia sea eficiente y permita al agente la maximización de sus beneficios. En el caso de TransMilenio, la regulación es una de las funciones de la empresa TransMilenio. Desde el comienzo, tal y como se desprende del Conpes 3093 (DNP, 2000, p. 4), a TMSA le compete “la gestión, planificación, regulación y control del Sistema de Transporte Público Masivo Urbano de Pasajeros (STPM)” (García, Oviedo y Franco, 2006). Esta es un ente privado, prestando un servicio público, que no tiene miembros representantes del Gobierno Distrital como veedores del servicio en su junta directiva. Es el mismo ente siendo juez y parte de su propia actividad.

En este orden de ideas, el Distrito (en este caso el principal) tiene capacidad de negociación con esta empresa. Esta es una relación que se entabla exclusivamente cuando se renegocian los contratos o cuando se busca establecer acuerdos en los cuales se vean beneficiados sus funcionarios, como en el caso del “carrusel de la contratación” (que será expuesto y ampliado brevemente más adelante), pero no para monitorear. Su desempeño como ente gestor es insuficiente, posición afirmada por la Contraloría en su Informe de Auditoría de Regularidad, el cual:

Evidencia que TransMilenio como Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte Público, para la vigencia de 2014, no ha cumplido con eficiencia, eficacia y economía su responsabilidad de la planeación, gestión y control, toda vez que a pesar de la importante gestión contractual adelantada, no se ha conseguido efectuar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, racionalizar su oferta, integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que facilite la conectividad, la consolidación de la información y servicio al usuario del Sistema Integrado de Transporte Público-SITP. (Contraloría de Bogotá, 2015b, p. 10)

Además del Distrito, la Superintendencia de Transporte y la Contraloría de Bogotá también son competentes para la verificación de la prestación del servicio. Aun así, la única sanción emitida se realizó con respecto a la unificación de las tarjetas y la falta de servicio sanitario para los empleados del sistema, lo que podría demostrar que la función de vigilancia sobre el servicio es escasa, puesto que este reporta sobrecostos; o el uso de su flota que excede los tiempos de vida útil. A esto se suma la ausencia de soluciones ante los problemas denunciados por la Contraloría sobre el uso ineficiente de los recursos, el incumplimiento en los contratos, la presentación incompleta de la información de gestión ambiental, la falta de integración completa del medio de pago o la falta de garantía del uso de adecuado de recursos públicos. Frente a ninguna de estas problemáticas ha habido sanciones o medidas correctivas.

<sup>4</sup> Las instituciones son las “reglas de juego”, el modo de hacer las cosas en una sociedad, en una empresa, en un momento y espacio concreto. Estas deben: a) proteger los derechos de propiedad de la mayor parte de la sociedad, pues el hecho de asegurar la propiedad hace que los agentes económicos tengan más incentivos para invertir; b) establecer restricciones sobre las actuaciones de algunos grupos de presión, élites y políticos, que pudieran perjudicar a los derechos de propiedad; c) incentivar la existencia de iguales oportunidades para grandes segmentos de la sociedad, permitiendo de esta forma que un mayor número de personas puedan llevar a cabo actividades económicas (Carrasco y Castaño, 2012, p. 51).

Por ejemplo, en el informe correspondiente a la vigencia 2014 se denuncian las fallas mencionadas anteriormente (Contraloría de Bogotá, 2015b). Según el ente gestor, la integración debía estar lista para los usuarios de todas las estaciones el 29 de octubre de 2013 y en su totalidad del sistema SITP el 29 de noviembre de 2013, y en caso de no ser así se sometería a una multa. La multa fue impuesta por la Superintendencia de Puertos y Transporte, pero al final, mediante Resolución 19021 de noviembre 24 de 2014, se suspende el cobro de las multas sucesivas:

El Alto Tribunal de lo contencioso administrativo es claro en conceptuar que toda erogación económica realizada por una entidad pública; verbigracia, Transmilenio S.A. por concepto de multa a un organismo de inspección y vigilancia del orden nacional, como es en efecto la Superintendencia de Puertos y Transporte, constituye un diáfano detrimento al erario público distrital. (Contraloría de Bogotá, 2015c, pp. 71-76)

El diseño adecuado de los contratos es central en la NEI. En este sentido, se dice que:

Un diseño inadecuado puede generar relaciones inconvenientes entre el principal y el agente, que se pueden traducir en una asignación indeseable de los recursos que produzca pérdida de eficiencia, costos de transacción elevados que se asocian con el monitoreo de los contratos, y estructuras de incentivos inadecuadas que no estimulan un desempeño eficiente del agente. (Páez y Silva, 2010, p. 42)

En el caso del STMT, la asignación irregular de recursos está dada por la primacía de interés de lucro en el arreglo institucional, lo cual hace que se incurra en sobrecostos, no se entreguen los resultados deseados a los usuarios y genera una pérdida de eficiencia. También hay estructuras de incentivos inadecuadas, es decir, actitudes ilegales que conducen a reducir la eficiencia del sistema. Ejemplo de esto es la pretensión de usar la misma flota por más años de los acordados o de no administrar el dinero adecuadamente porque se tiene un fondo de contingencias apalancado en las arcas distritales.

Al respecto, se denunció en los medios que se trasladaron recursos del presupuesto del Distrito al Fondo de Contingencias del sistema masivo de transporte por valor de 65 000 millones de pesos con el objetivo de cubrir un déficit tarifario (Castillo, 2012, febrero 7). Además, según el informe de la Contraloría para la vigencia 2014, en el Sector Movilidad la empresa con peor calificación en el control fiscal fue TransMilenio, producto de la transgresión parcial del plan de mejoramiento, del incumplimiento en los manuales de contratación y de la ausencia de un control por parte de los funcionarios que realizan labores de monitoreo e interventoría (Contraloría de Bogotá, 2015b, p. 21). Por su parte, los hallazgos de la Contraloría General de la República respaldan esta afirmación, pues en su informe de 2010 evidenció que durante las:

Vigencias 2008 y 2009 el Distrito ha realizado aportes al Fondo de Contingencias por \$15 mil millones y \$20 mil millones respectivamente, con el fin de soportar el diferencial tarifario negativo, indicando que contrario a los planteamientos de política pública el sistema ha requerido subsidios externos para garantizar su sostenibilidad. (Contraloría General de la República, julio de 2010)

La negociación de contratos hace parte de los costos de transacción desde la economía institucional. Los costos de transacción forman parte central en la negociación contractual. Williamson afirma que las transacciones necesitan de un cierto mecanismo de gobernanza para proteger a las partes implicadas en el intercambio de cualquier eventualidad asociada a este (Carrasco y Castaño, 2012, p. 47). En el caso aquí analizado, sería un costo de transacción que valdría la pena asumir si se tuviera como principio claro e inviolable la primacía del interés público y la transparencia. Se ha vuelto una constante que la negociación contractual en el STMT esté atravesada por prácticas ilegales, siendo esta otra razón para su constante seguimiento. De hecho, uno de los contratos que se reconoce por recurrir a ciertas prácticas ilegales para modificar a su favor los resultados de la licitación pública es la adjudicación de parte de la troncal calle 26 de TransMilenio a la

Unión Temporal Transvial (Achury, 2011). Si se hiciera una negociación sobre los contratos que fuera justa para la ciudadanía, rentable para los privados y regulada, se evitaría la ya frecuente ampliación de los montos requeridos para su ejecución y la ampliación de los plazos para la entrega de las obras, como afirma la Contraloría de Bogotá. La Contraloría de Bogotá advirtió consecuencias gravísimas si no se impide, de alguna manera, el retraso de la construcción de la fase tres de TransMilenio por la calle 26. Los trabajos podrían tardar un año más de lo previsto debido al incumplimiento de la firma Transvial, que tiene a cargo dos importantes tramos de la obra (Caracol Radio, 2010, enero 22). En efecto, dichos retrasos ocurrieron en la fase III.

Para reducir los costos de transacción (como el de la negociación contractual) se plantea el fortalecimiento de las instituciones. En consecuencia, si se tuvieran criterios claramente establecidos respecto a los contratos entre públicos y privados para la prestación del servicio del transporte, en los que se privilegie el interés público y el respeto por los recursos públicos, la negociación contractual sería más eficiente en términos de tiempos y ganancia. Esto genera beneficios tanto al Distrito, como a la ciudadanía y a los agentes privados.

Al respecto, es pertinente plantear que las condiciones de regulación para los servicios deberían depender del carácter de este. Es decir, la regulación que recibe una empresa que presta un servicio como el transporte, el suministro de agua o de electricidad, no ha de ser la misma para una empresa que presta cualquier otro servicio privado. Esto debido a que las condiciones en las que funciona un servicio privado son diferentes. Por lo tanto, su administración y vigilancia deben corresponder a la naturaleza de cada uno.

Por otro lado:

Otra perspectiva desarrollada dentro del pensamiento neoinstitucionalista, es la conocida como *industrial governance*, la cual critica la teoría de costes de transacción por su economicismo y por ignorar la perspectiva estratégica de los agentes económicos y el poder, afirmando que el mercado también sería un sistema de

relaciones de poder y, por tanto, no se encaminaría necesariamente al equilibrio<sup>5</sup>, por lo cual, la distribución del poder sería más importante que los precios en la regulación del intercambio económico. (Carrasco y Castaño, 2012, p. 48)

Según este enfoque, las instituciones son sistemas de reglas que definen el control sobre los medios de producción, el acceso a los recursos, a la información y su control estratégico. Además, la definición de las leyes se refleja en las luchas por el poder. En el caso de TransMilenio, se necesitan instituciones para regular la distribución de poder, que vayan más allá de las normas existentes en el entramado legal colombiano. Por ejemplo, la Ley 80 de 1993 establece las etapas y reglas bajo las cuales se debe llevar a cabo una licitación pública, pero de poco sirvió su existencia en el caso de la contratación de la fase III, pues al respecto se sabe de la existencia de presiones o intimidaciones sobre el IDU para aceptar la cesión del contrato de una firma a otra, opción que había sido descartada anteriormente (Achury, 2011, p. 4).

Así, dándole un tinte más político a la cuestión de la regulación, vale la pena resaltar el concepto de *metagobernanza*, concebido por Bob Jessop. Bajo esta noción se puede entender un proceso que permite supervisar y regular los posibles traspiés de la regulación. La idea de la metagobernanza reintroduce al Estado en la teoría de la gobernanza y concibe a políticos y administradores públicos no como un participante más en la mesa de negociación, sino como los garantes de que los sistemas de gobernanza funcionen para lo que fueron diseñados (Montero, 2015, p. 8). Por tanto, en ella operan la negociación y mayor cooperación entre actores privados y públicos (Vásquez, 2014, p. 38).

Al respecto, se evidencia que en el caso de TransMilenio la cooperación entre actores privados y públicos se da más en la búsqueda de obtener ganancias particulares, aunque esto

<sup>5</sup> North (1990) habla de “costes de transacción políticos”, pues la adecuación o no de las estructuras políticas y niveles de decisión puede ser un elemento de dinamismo o de parálisis del cambio institucional.

implique pasar por encima de la ley y del interés general, y no con la intención de monitorear el servicio y a la vez generar beneficios económicos razonables.

Para finalizar, es importante evidenciar que los mecanismos de regulación respecto a TransMilenio no se han pensado en ningún momento desde la ciudadanía. Esta perspectiva sería fundamental, ya que es esta la protagonista y quien más se afecta por la ineficiencia del sistema. No existe una organización de usuarios<sup>6</sup> que busque hacer seguimiento a la prestación del servicio, y que podría complementar la falta de regulación efectiva existente<sup>7</sup>. Queda, entonces abierta la investigación sobre las posibilidades y efectos que tendría explorar la vía de la participación y control desde la ciudadanía para el caso de TransMilenio.

## Conclusiones

Es necesario que exista una regulación en la prestación de un servicio público por parte del Estado para que el servicio funcione. Esta regulación ha de ser suficiente (cuantitativamente) y eficiente (cualitativamente). Sobre todo, teniendo en cuenta que en este caso el servicio de transporte público se caracteriza por ser un monopolio natural prestado por operadores privados (TransMilenio). De lo contrario, los operadores privados terminarán tomando el control del sistema, estableciendo sus propias reglas, basadas en el fin de lucro y no en la prestación misma del servicio, lo que lleva a una crisis como la del STMT.

Más allá de plantear si es más conveniente que el servicio de transporte público como el STMT

sea prestado solamente por los agentes privados o por el Estado, lo importante es observar que los servicios públicos como el transporte deben ser regulados por el Estado. De lo contrario, con base en un monopolio natural, se crea un monopolio entre los privados que hacen que estos le impongan las condiciones al Estado, haciendo que el interés de ganancia sobrepase el interés general de prestación efectiva del servicio.

Con lo anterior, queda claro que el STMT nació no con el fin de la prestación de un servicio público de manera eficiente, sino para, ante todo, generar un negocio. Ello se evidencia con prohibiciones como la del Acuerdo de constitución de la empresa TransMilenio, donde proscribió que una entidad pública pueda entrar a participar en las licitaciones públicas para la operación del servicio y en las denuncias sobre sobrecostos o licitaciones arregladas por debajo de cuerda.

En la relación entre TransMilenio y el Distrito es evidente que se privilegia la función de generar incentivos para los privados o el beneficio personal de funcionarios del Gobierno, lo cual deteriora y hace precaria la función de monitorear. Evidencia de ello son las pocas sanciones que ha recibido el sistema, en comparación con las múltiples denuncias que se le ha hecho a este y a sus operadores por sobrecostos, incumplimiento de plazos y mal servicio. A lo que se adiciona la estructura permisiva de la administración local de la capital y la precariedad de los instrumentos jurídicos y administrativos sancionatorios.

## Referencias

- Achury, R. F. (2011). *Análisis del incumplimiento del estatuto contractual en la adjudicación de la Troncal Calle 26 de la fase III de Transmilenio*. (Tesis de pregrado). Universidad del Rosario. Bogotá. Colombia.
- Acuerdo 04. (1999). *Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras entidades del orden Distrital, en la Constitución de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones*. Concejo de Bogotá. Recu-

<sup>6</sup> Casos de privatizaciones de servicios públicos, aunque domiciliarios, como el de Argentina y Brasil son ejemplo de la importancia que cobran las organizaciones de usuarios en el control de las privatizaciones. Para ampliar la información al respecto, ver Botto (2008).

<sup>7</sup> La Contraloría reporta que los usuarios del SITP continúan sin contar con un defensor del usuario, que los represente y defienda sus derechos, actuando de manera autónoma e independiente en cumplimiento de las funciones que le asiste.

- perado a partir de <http://www.alcaldia-bogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=892>
- Bogotá Cómo Vamos. (2015). *Encuesta de percepción ciudadana 2015*. Bogotá: Bogotá Cómo Vamos. Recuperado a partir de <http://www.bogotacomovamos.org/documentos/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2015>
- Botto, A. (2008). *¿Quién defiende a los consumidores?: la regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2013). Resultados de la encuesta de percepción TansMilenio, SITP y TPC - 2013. Cámara de Comercio de Bogotá. Recuperado a partir de <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/handle/11520/14092>
- Caracol Radio. (2010, enero 22). Contraloría pide acciones inmediatas para evitar graves retrasos en obras viales de Bogotá. Recuperado a partir de [http://caracol.com.co/radio/2010/01/22/bogota/1264162260\\_942301.html](http://caracol.com.co/radio/2010/01/22/bogota/1264162260_942301.html)
- Caracol TV. (2016, febrero 4). Día agrídulce para Peñalosa: abucheado en la séptima y varado en Transmilenio. Recuperado a partir de <http://noticias.caracol.tv.com/colombia/dia-agridulce-para-penala-abucheado-en-la-septima-y-varado-en-transmilenio>
- Carrasco, I. y Castaño, S. (2012). La nueva economía institucional. Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico. *Revista Económica de ICE*, (865), 43-53. Recuperado a partir de [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_865\\_43-54\\_5BCB-3F74AF28A440DCF8EF9FFFBA0496.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_865_43-54_5BCB-3F74AF28A440DCF8EF9FFFBA0496.pdf)
- Castillo, P. (2012, febrero 7). Transmilenio cubrió déficit tarifario de \$65 mil millones con dineros públicos. *El Espectador*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/transmilenio-cubrio-deficit-tarifario-de-65-mil-millones-articulo-325140>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Caracas: CLAD.
- Contraloría de Bogotá. (2015a). *Informe de evaluación de los resultados de la gestión fiscal y del plan de desarrollo de la administración distrital*. Recuperado a partir de: <http://www.transmilenio.gov.co/loader.php?Servicio=Publicaciones&ITipo=WfaccionA&IFuncion=visualizar&id=13762&bd=m>
- Contraloría de Bogotá. (2015b). *Informe de auditoría de regularidad. Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. Periodo auditado 2014*. Bogotá: Contraloría de Bogotá. Recuperado a partir de <http://docplayer.es/22008286-Informe-de-auditoria-de-regularidad-codigo-108-empresa-de-transporte-del-tercer-milenio-transmilenio-s-a-periodo-auditado-2014-pad-2015.html>
- Contraloría de Bogotá. (2015c). *Informe de auditoría de desempeño. Secretaria de movilidad y Empresa de Transporte del Tercer Milenio-Transmilenio S.A. Periodo auditado 2012-2015*. Bogotá: Contraloría de Bogotá. Recuperado a partir de [http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD\\_2015/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D\\_SDM\\_Y\\_TM.pdf](http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Informes/Auditoria/Direcci%C3%B3n%20Sector%20Movilidad/PAD_2015/JL-DC/Desempe%C3%B1o/D_SDM_Y_TM.pdf)
- Contraloría de Bogotá. (s. f.) *Procedimiento para concluir el hallazgo de auditoría NTC ISO 9001:2000 versión no. 1.0*. Recuperado a partir de [http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2003/RR\\_004%20-%20Proceso%20Micro/HALLAZGO1.pdf](http://www.contraloriabogota.gov.co/sites/default/files/Contenido/Normatividad/Resoluciones/2003/RR_004%20-%20Proceso%20Micro/HALLAZGO1.pdf)
- Contraloría General de la República. (2010, julio). *Sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: avances, retos y perspectivas en el marco de la política nacional de transporte urbano*. Contraloría Delegada. Recuperado a partir de <http://www.contraloria>

- gov.co/documents/20181/465015/Estudio+Sistemas+Integrados+de+Transporte+Masivo.pdf/e5661e99-bf43-4539-a509-a58dec60b552?version=1.0
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2000). Documento Conpes 3093. *Sistema de Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros de Bogotá-Seguimiento*. Bogotá: DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Recuperado a partir de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3093.pdf>
- Dinero. (2014, abril 03). Transmilenio no da más. Recuperado a partir de <http://www.dinero.com/pais/articulo/transmilenio-colapso/192817>
- Dinero. (2016, septiembre 16). ¿Quién gana y quién pierde con los buses viejos de Transmilenio? Recuperado a partir de <http://www.dinero.com/pais/articulo/quien-gana-y-quien-pierde-con-los-buses-viejos-de-transmilenio/231990>
- El Espectador. (2015, junio 9). Hurtos reportados en TransMilenio aumentaron en los últimos 4 años en 1000%. Recuperado a partir de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/hurtos-reportados-transmilenio-aumentaron-los-ultimos-4-articulo-565267>
- El Espectador. (2016, abril 12). "Transmilenio ha deteriorado paisaje urbano de Bogotá, según estudio". Recuperado a partir de <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/transmilenio-ha-deteriorado-paisaje-urbano-de-bogota-se-articulo-626620>
- El Espectador. (2016, abril 3). "El libro blanco" y los posibles líos que dejó la administración Petro. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/el-libro-blanco-y-los-posibles-lios-dejo-administracion-articulo-625192?page=1>
- El Espectador. (2016, agosto 18). Fuertes vientos en Bogotá levantaron hasta techo de bus de Transmilenio. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/fuertes-vientos-bogota-levan-taron-hasta-techo-de-bus-de-articulo-649729>
- Flórez, J. C. (2016). ¿Transmilenio rumbo a la bancarrota? [Entrada de blog] Recuperado a partir de <http://juancarlos.florezrindencuentas.blogspot.com.co/2016/03/transmilenio-rumbo-la-bancarrota.html>
- García, N., Oviedo, M. y Franco, A. (2006). Evaluación de la viabilidad económica y financiera de Transmilenio S.A. En J. I. Borrero, *La concesión de TransMilenio y su sostenibilidad financiera* (pp. 40-75). Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia.
- García-Altamar, F. (2016). Bogotanos están pagando dos veces por buses de TransMilenio que ya cumplieron vida útil. *El Espectador*. Recuperado a partir de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/bogotanos-estan-pagando-dos-veces-buses-de-transmilenio-articulo-624303>
- González, J. I. (2006). *La concesión de Transmilenio y su sostenibilidad financiera*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Colombia.
- Instituto de Desarrollo Urbano, IDU. (2016). Resolución de suspensión del proceso IDU-LP-SGI-019-2015 (resolución 175 de 2016). Recuperado a partir de [http://www.contratacionbogota.gov.co/cav\\_files/7612576C287E374E62C-7DE8137BC8138.liferay-portal-6.0.6-21452298453448.pdf](http://www.contratacionbogota.gov.co/cav_files/7612576C287E374E62C-7DE8137BC8138.liferay-portal-6.0.6-21452298453448.pdf)
- Montero, S. (2015). Planeación y gobernanza regional en América Latina. *Estudios Jalscienses*, 101:6-19.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- Observatorio de Movilidad, 2015. Reporte anual de movilidad 2015. Recuperado a partir de <http://bibliotecadigital.ccb.org.co/bitstream/handle/11520/18119/observatorio%20de%20movilidad%209%20CCB%20UANDES.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Ossorio, M. (1984). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Buenos Aires: Heliasta.
- Páez, P. N. y Silva, J. (2010). Las teorías de la regulación y privatización de los servicios públicos. *Administración y Desarrollo*, 52(38):39-56. Recuperado a partir de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3731126.pdf>
- Semana. (2014, marzo). “¿Por qué explotó TransMilenio? Recuperado a partir de <http://especiales.semana.com/especiales/por-que-exploto-transmilenio/phone/index.html>
- Semana. (2016, marzo 28). En el 2015 Transmilenio perdió \$44,4 millones cada día. Recuperado a partir de <http://www.semana.com/on-line/nacion/articulo/bogota-en-2015-transmilenio-perdio-millonarias-sumas-por-dia/467051>
- Stiglitz, J. E. (2002). *El malestar en la globalización*. Trad. de Carlos Rodríguez Braun. Madrid: Taurus.
- TransMilenio S.A. (2013). *Organigrama*. Recuperado a partir de [http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la\\_entidad/estructura\\_organizacional/Organigrama](http://www.transmilenio.gov.co/Publicaciones/la_entidad/estructura_organizacional/Organigrama)
- Vásquez, A. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. (Tesis de doctorado). Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona, España.