

Artículo entregado:

30 - 06 - 2013

Artículo aprobado:

09 - 09 - 2013

# El paradigma de integralidad en las políticas de gestión y planificación del transporte público: hacia una comprensión de la problemática de la movilidad en Bogotá

Juan Manuel González Trujillo\*

## Resumen

En este artículo se propone una serie de principios para comprender el fenómeno de la movilidad y se analiza la aplicación del paradigma de integralidad en las políticas de planificación y gestión del transporte público en Bogotá, entendida como ciudad-región. A la luz de esto, se reflexiona sobre los factores que inciden en los problemas de la movilidad en la ciudad, y cómo se enfocan estos desde tres estrategias, en las que se materializa el paradigma de integralidad: integración regional, integración intersectorial e integración multimodal, con la finalidad de sustentar una reflexión sobre este tema, tan relevante para la sociedad en general y para los afectados, y que promueva la búsqueda de soluciones viables y capaces de garantizar el desarrollo sostenible y el bienestar de los ciudadanos.

## Abstract

In this paper we propose a set of principles for understanding the phenomenon of mobility and discusses the application of the paradigm of integration in policy planning and management of public transport in Bogotá, understood as a city-region. In light of this, we examine the factors that affect mobility problems in the city, and how to focus these on three strategies, which materializes the paradigm of integration: regional integration, cross-sectoral integration and multimodal integration, in order to support reflection on this issue, as relevant to society in general and for those affected, and to promote the search for viable solutions capable of ensuring sustainable development and the welfare of citizens.

\* Arquitecto, egresado de la Universidad Nacional de Colombia y magister en gestión urbana, título obtenido en la Universidad Piloto. Es docente de tiempo completo de la Universidad Antonio Nariño (seccional Villavicencio), correo electrónico: arks.col@uan.edu.co

## Palabras clave:

movilidad, transporte público, paradigma de integralidad, integración regional, integración intersectorial e integración multimodal.

## Key words:

mobility, public transport, the paradigm of integration, regional integration, cross-sectoral integration and multimodal integration.

## Introducción

La concepción contemporánea de ciudad en términos de aglomeración urbana supone que la organización y movilidad dependen de la relación funcional entre centros, periferias, áreas suburbanas y espacios periurbanos. La planificación de los sistemas de transporte público urbano juega un rol fundamental en esta relación, y tiene el potencial de consolidar o modificar la estructura urbana existente (Miranda, Torres y Hurtado, 2011). De aquí se deriva que la planificación del transporte en las ciudades tendría que estar estrechamente articulada con las políticas de desarrollo urbano para avanzar hacia fines comunes como consolidar las centralidades, evitar la dispersión urbana, potenciar el flujo a determinadas zonas de la ciudad o satisfacer la demanda de zonas prioritarias.

Con respecto al desarrollo, las políticas mundiales y regionales sobre las prioridades en relación con el manejo de territorios y ciudades, empezaron a gestarse desde el año 1976 con la Declaración de Vancouver, se consolidaron en la Agenda Habitat de 1996 y en la Declaración de Estambul (que recoge las resoluciones dictadas por la Asamblea General de la ONU), fueron acogidas por el Programa de Naciones Unidas para los temas relacionados con los asentamientos humanos (ONU Habitat), y se materializaron el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Urbanos. Estas iniciativas, sus principios y políticas tuvieron su expresión más representativa en el programa denominado Objetivos de Desarrollo del Milenio, acordado en el 2000 por representantes de 189 países, el cual propone cuatro ejes fundamentales: la consecución de la equidad social y la reducción de las formas de pobreza; el aumento de la productividad en los asentamientos urbanos; el mejoramiento del medio ambiente urbano; el fomento de la gobernabilidad, y la participación y eficacia en las políticas (Jordán y Simioni, 2003, p. 20).

El objetivo 7 de este programa declara que se debe garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y afrontar la problemática de la falta de servicios básicos de transporte y de su deficiencia porque estas perpetúan la pobreza y obstaculizan el logro de los demás objetivos del milenio.

El transporte público es un factor determinante de la movilidad, concepto que *“ofrece una perspectiva de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría sociolaboral) más amplia que el término transporte, el cual se limita a una relación de oferta y demanda expresada esquemáticamente, por un lado, en cantidad de infraestructuras y medios de transporte y, por el otro, en el número de desplazamientos ‘por día, modo, itinerario, tiempo’* (Montezuma, 2003, p.177). El transporte público y el tráfico están asociados a los factores económicos y técnicos que condicionan los desplazamientos de las personas, en tanto que la movilidad se centra en los individuos y su entorno. Aunque son dimensiones diferentes, es claro que una adecuada planificación del transporte tiene una positiva incidencia en la movilidad.

En la reflexión sobre la planificación del transporte público en la ciudad puede ser relevante preguntarse por la articulación, integralidad e integración de los sistemas que lo representan para dar cuenta de cómo estos plantean resolver las necesidades de los ciudadanos y cómo se asume la relación funcional entre centro, periferia, áreas suburbanas y espacios periurbanos, desde una visión que concibe la ciudad en términos de lógicas de desarrollo regionales y globales.

## La integración en la evolución de las políticas de transporte público de Bogotá

En el contexto de la evolución de políticas, Bogotá ha venido atravesando por una transformación en materia de transporte y espacio público desde 1999. Esta transformación va más allá de las obras físicas y está determinando una nueva forma de entender tanto la ciudad, como la relación con y entre sus habitantes: Transmilenio, las ciclorutas, la recuperación del espacio público, el Pico y Placa, el proyecto del Metro, el proyecto del tren de cercanías y el Sistema Integrado de

Transporte Público (SITP), propenden por el desarrollo de una movilidad *eficiente, equitativa y humana*, tal como lo dictan las iniciativas mencionadas anteriormente, y el Programa de Gestión Urbana-América Latina y el Caribe del PNUD que buscan el mayor beneficio de la población en equilibrio con el medio ambiente y el uso racional del espacio, para garantizar condiciones de calidad de vida, lo que significa comodidad, seguridad y optimización del tiempo, reconociendo los factores sociales y culturales, además de los económicos.

Detrás de estos fenómenos recientes, es claro que se ha intentado superar la concepción del transporte público como simple satisfactor de las condiciones de la oferta y la demanda de desplazamientos, basadas en la delimitación de la población económicamente activa, para reconocer su importancia en la transformación de la estructura socioeconómica y del espacio social con base en la participación de la población.

Esta nueva concepción del transporte público se materializa en las recientes políticas, planes y proyectos en Bogotá –por lo menos en el discurso– bajo el concepto de *integralidad* o *integración*: un transporte integral o integrado en el que se articulan diversos medios de transporte, acorde con el ordenamiento territorial en el ámbito de la ciudad-región.

Este concepto se presentan actualmente en las perspectivas de desarrollo de la ciudad traducido en: *integración regional* (en la que el transporte se convierte en un articulador entre municipios en proceso de metropolización), *integración intersectorial* (entendida como la

planificación articulada del transporte con otros sectores como la planificación territorial) e *integración multimodal* (entendida como la articulación física y/o virtual entre modos de transporte público).

## Integración regional

Los procesos del desarrollo capitalista de Occidente y, en particular, el fenómeno de la globalización y liberalización económica han provocado una *metamorfosis urbana*, en términos de Mattos, consistente en la expansión de las aglomeraciones metropolitanas, esto es, los sistemas productivos centrales estructurados en las ciudades principales de las economías regionales o nacionales empezaron a protagonizar una paulatina ampliación hacia un territorio cada vez más extenso, produciendo una articulación de diversos centros urbanos aledaños a su sistema productivo central (2006, p. 61), *“con ello, un conjunto de ciudades medias y pequeñas, pese a no conurbarse al área metropolitana, se ensamblaron a la dinámica económica dominante (...). Al avanzar estos procesos de articulación a la dinámica del sistema productivo central, dichas ciudades pasaron a formar parte integral de la respectiva macro-región metropolitana”* (Mattos).

Este proceso de metropolización se sustenta en el “asociativismo productivo” que, según Jordán (2003) es resultado de la especialización de las actividades económicas, de la tercerización y las subcontrataciones que generan el encadenamiento de empresas, *“las ciudades son, en tal sentido, funcionales al intercambio, lo que es vital tanto para el desarrollo económico como social. La*

*liberalización del comercio y la integración financiera refuerzan la importancia de las economías de aglomeración y las redes de producción, con un sustrato territorial específico, son funcionales al logro de niveles crecientes de competitividad de las economías en la región”* (Jordán, 2003, p. 47). Estos factores económicos, sumados a la aplicación de los avances tecnológicos y al mejoramiento de la infraestructura, así como a los beneficios que trae la concentración, son los hacen que se conformen regiones urbanas extendidas, que sobrepasan las fronteras de “lo construido” y dan lugar a las ciudades-región, donde se estructuran sistemas de asentamientos humanos de distinta jerarquía y rol (Jordán).

Para Boisier una ciudad-región *“es un territorio que contiene en sí mismo en forma real o latente, el conjunto de subsistemas de cuya articulación y direccionamiento (sinapsis y sinergia) surge una complejidad evolutiva capaz de generar tanto crecimiento económico como desarrollo societal y que tiene un lugar central que funciona como una ciudad global”* de primera clase, que articula un sistema de ciudades secundarias y que actúa como nodo emisor y receptor de procesos de intercambio entre la región y el mundo” (2009, p. 25).

1 Mientras que la ciudad región se relaciona con la acepción de región, como espacio geográfico que tiene fronteras delimitables en términos geográficos y características propias; la ciudad global se define por las redes que genera en las fronteras territoriales y por sustentar una división especializada de funciones entre ciudades, o sea, por las relaciones de complementariedad entre estas, determinada más por las posibilidades de la comunicación (principalmente a través de las TIC) que por la infraestructura física que conecta los territorios (Pineda, 2009, 17).

El concepto de ciudad-región en Colombia se aplica a la comprensión de las áreas metropolitanas, entendidas no como entidades territoriales (que son específicamente los municipios, distritos, departamentos, territorios indígenas, y regiones y provincias que estos conformen), sino como entidades administrativas, que de acuerdo con el Artículo 1 de la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994) se definen como *“formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada”* (Congreso de la República, 1994). Actualmente existen seis áreas metropolitanas oficiales: Valledupar, Cúcuta, Bucaramanga, Valle de Aburrá, Centro Occidente y Barranquilla.

En el caso de Bogotá, aunque no se ha reglamentado como un área metropolitana, se considera metrópoli extendida que se encuentra en proceso de integración con los municipios vecinos y que han venido aumentando la ocupación de territorios aledaños a la capital y zonas de la Sabana cundiboyacense. Teniendo en cuenta que la estructura tradicional de ciudad conocida, responde a un patrón monocéntrico, en el que la ciudad ejerce una jerarquía vertical dominante sobre el resto de ciudades de su entorno (metrópolis), su crecimiento se caracteriza, por obedecer a una serie de eventos de desarrollo suburbanos, como el aumento poblacional y la necesidad de extenderse territorialmente, que le permitieron adquirir características básicas como: extensos espacios urbanos, estructuras viales y de servicios, flujos de mercados y personas, y una considerable cantidad de habitantes. Bogotá se ha convertido en una “aglomeración policéntrica” (Alexiou, 2003, citada por Buendía 2008), ya que esta ciudad logra generar dinámicas a su alrededor con las ciudades secundarias de su periferia, generando su conurbación en algunos casos y la afectación gradual de la estructura ecológica de la región, lo que hace que ya no sea posible pensar la ciudad sin su región y que dependa por ello de *“un urbanismo lógico, un desarrollo integral y una planificación del transporte, las comunicaciones y los servicios para todos”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 22).

La región central, Bogotá-Sabana, se encuentra en el primer lugar de ordenamiento urbano y regional del país, dada la dinámica en su crecimiento demográfico y en su desarrollo

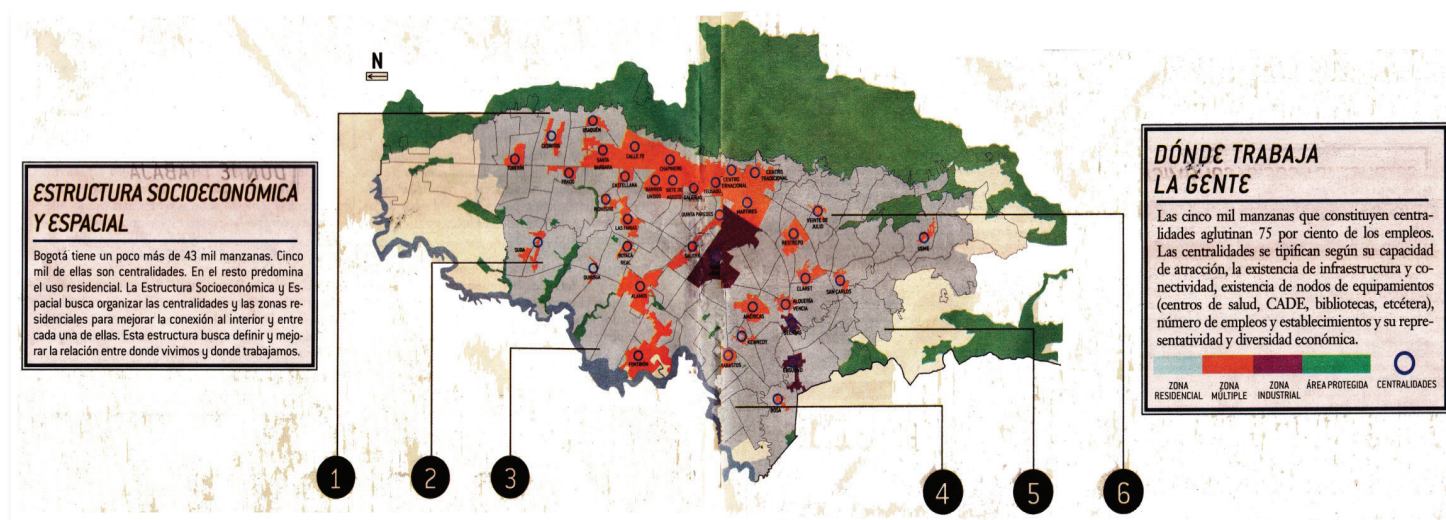
económico, puesto que cada vez más se está generando una interrelación funcional importante a partir de la estructura vial, las áreas residenciales, las actividades económicas, equipamientos y servicios que se prestan unos a otros, además de caracterizarse como la gran metrópoli nacional. Según la Cámara de Comercio de Bogotá esta región está conformada por 20 municipios que se organizan de la siguiente forma: el núcleo central, Bogotá; dos centros regionales: Facatativa y Zipaquirá, y tres conurbaciones que son: la zona conurbada de Soacha, la conurbación suburbana de norte: Chía, Cajica, Cota, y la conurbación urbana occidente conformada por Funza, Mosquera y Madrid, con lo que alcanza una extensión de 257. 471 hectáreas. Esto quiere decir que la geografía del territorio ha determinado la relación funcional entre la ciudad y los municipios, que se enuncian a continuación: La Calera, Sopo, Tocancipa, Zipaquirá, Cajicá, Chía, Cota, Gachancipá, Tabio, Tenjo, Subachoque, El Rosal, Funza, Mosquera, Madrid, Facatativa, Bojacá, Soacha y Sibate. (Cámara de Comercio de Bogotá, 2010, 18)<sup>2</sup>.

Bogotá, como núcleo central, posee la mayor participación en el producto interno bruto del país y es la capital de servicios financieros, administrativos, educativos y sociales, por excelencia, bajo un modelo de centralidad que se ha denominado centro expandido, puesto que se distribuye en focos o zonas donde predominan las oficinas estatales, los centros de culto, las empresas, los bancos, la industria y el comercio, *“las centralidades se tipifican según su capacidad de atracción, la existencia de infraestructura y conectividad, existencia de nodos de equipamientos, números de empleos y establecimientos y su representatividad y diversidad económica”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 11). De las 43 mil manzanas aproximadamente que tiene la ciudad, cinco mil de ellas son centralidades y en el resto predomina el uso residencial. Esas cinco mil manzanas aglutinan el 75 por ciento de los empleos (Alcaldía Mayor de Bogotá).

La ciudad de Bogotá y los cascos urbanos de las cabeceras municipales de los municipios que fueron anexados a Bogotá

<sup>2</sup> Esta caracterización también es adoptada por la iniciativa Región Administrativa y de Planeación Especial entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca, de acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Acuerdo 228 de 2011, del Consejo de Bogotá (2011), que busca darle reconocimiento a la misma.

## Gráfica 1. Estructura socioeconómica y espacial de Bogotá



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, pp. 10-11.

en 1957: Engativá, Usaquén, Suba, Fontibón, Bosa y Usme, fueron creciendo, hasta fundirse casi totalmente. En 1991, cuando se expidió la nueva Constitución Política en Colombia, eran indistinguibles los límites urbanos entre la ciudad de Bogotá y los municipios anexos. La nueva constitución, que incluyó un estatuto orgánico para Bogotá, redefinió el Distrito Especial como Distrito Capital y eliminó el concepto de “municipio anexo” para introducir el concepto de “localidad”. De las veinte localidades definidas, diecinueve parten a la ciudad, algunas incluyendo alguna zona rural adyacente. La estructura socioeconómica y espacial de este núcleo se organiza en seis zonas, de acuerdo con las centralidades y las zonas residenciales (ver gráfica 1).

1. Zona residencial norte: se expende hacia el norte y se articula con los municipios de Chía, Cota, Sopo y La Calera, se conecta con el centro urbano por la Autopista Norte.
2. Zona periférica noroccidental: es el borde urbano del noroccidente, se conecta con ejes principales urbanos y regionales, Calle 80, Avenida Boyacá Ciudad de Cali, y también con ejes urbanos de movilidad locas, avenidas Transversal de Suba, El Cortijo, del Tabor, Morisca y Bolivia.

3. Zona residencial occidental: es una de las principales áreas residenciales de la ciudad, se conecta con la región por la Calle 80 y la Avenida Boyacá, y con la ciudad por la Carrera 68 y la Calle 68.
4. Zona residencial sur: es una zona de transición entre la ciudad consolidada y sus límites porque se encuentra entre el centro expandido y la zona periférica del sur; se conecta por tres ejes regionales, Autopista Sur y al Llano, y Avenida Boyacá, y dos ejes urbanos, Avenida Primero de Mayo y Carrera 68.
5. Zona periférica sur: es el borde suroriental de la ciudad y contiene a Usme, que es el área de expansión urbana más importante del sur; se integra con la región por la Autopista Sur, la Avenida Boyacá y la Autopista al Llano.
6. Zona periférica suroccidental: es el borde urbano suroccidental y se integra con los municipios de Mosquera y Soacha; se conecta a la región por las avenidas Primero de Mayo, Ciudad de Villavivencio, Agoberto Mejía, Ciudad de Cali y el Tintal. (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 10-11).

Esta constitución del núcleo central revela la necesidad de optimizar la conexión en las zonas y entre ellas para consolidar el desarrollo, lo que depende de dar solución a las problemáticas asociadas a la vivienda, el medio ambiente y, por supuesto, el transporte público en esta y en relación con la región.

El reconocimiento del modelo de región-capital (en relación con el Departamento: Cundinamarca) ha determinado el surgimiento de una estrategia de integración regional que busca darle reconocimiento a las conexiones culturales entre Bogotá y Cundinamarca, por encima de la relación administrativa, sin perder la heterogeneidad que caracteriza a las poblaciones que la conforman (Bogotá y Cundinamarca..., 2010), y que se expresa en dos iniciativas: la oficialización del área metropolitana de Bogotá (que hace parte del Programa de Gobierno de la actual administración distrital) y la creación de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE), propuesta por las administraciones de Cundinamarca y Bogotá, que se sustentan tanto en Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994), como en la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), esta última les da a los departamentos, municipios y provincias la facultad de organizarse en estas entidades con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio para planificar y gestionar ante la nación proyectos estratégicos de desarrollo conjuntos. En el caso de la RAPE, los proyectos que ha sustentado son: el tren de cercanías planes para afrontar el cambio climático, conservación de páramos, recuperación del río Bogotá, corredores férreos de integración con el Caribe y Boyacá, el de navegabilidad de los ríos Meta y Orinoco y la vía Girardot-Puerto Boyaca (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 22). La Ley también le da facultades a la RAPE para reglamentar el uso del suelo y los desarrollos urbanísticos.

Estas iniciativas, que se espera sean replicadas por otras administraciones territoriales, suponen un verdadero reto en la planificación del transporte. De acuerdo con datos divulgados por la Agencia de Promoción de Inversión en Bogotá y Cundinamarca: Investin Bogotá & Cundinamarca, solo en indicadores de fuerza laboral, la región capital cuenta con 5.000.000 millones de personas, de los cuales 3,9 millones se encuentran en Bogotá y aproximadamente 780.000 en municipios grandes de Cundinamarca.

En términos del transporte público, la integración regional supone el reto de administrar económica y políticamente los medios de desplazamiento público, tanto existente como nuevos proyectos, en aras de la productividad social y la competitividad, para las cuales son prioritarios tanto el sistema de este transporte como las obras de infraestructura, y dado que el territorio se extiende de las áreas metropolitanas tradicionales, requiere de un nuevo marco de gobernabilidad regional *“capaz de hacer sustentable el desarrollo económico y construir redes de innovación”* (Pineda, 2007, p. 89), lo que se relaciona con el tipo de la integración intersectorial.

## Integración intersectorial

En términos generales, la integración intersectorial se refiere a la coordinación administrativa entre los sectores institucionales y al establecimiento de un sistema que facilite la articulación de estos para proveer una gestión pública efectiva y orientada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos, así como a garantizar sus derechos (Maldonado, 2000, p. 91).

Las lógicas de este tipo de integración, en Colombia, han sido determinadas por la descentralización territorial que fue producto de la reforma que significó la Constitución Política de 1991.

El proceso de descentralización que ha adelantado el país durante la última década busca cumplir con uno de los propósitos de la Constitución de 1991, que consiste en consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. La situación de hoy, comparada con la existente hace dos décadas, muestra un cambio significativo expresado en una estructura de gobierno en la cual el nivel nacional se especializa en la orientación y coordinación general; en el manejo macroeconómico y en la creación de condiciones para la provisión de bienes y servicios de impacto global; mientras que las entidades territoriales asumen la responsabilidad de garantizar la prestación de servicios públicos locales con especial énfasis en la educación y la salud. Se

recupera de este modo un papel importante del nivel local y regional en el marco de las funciones públicas (Devia, 2006, p.1).

Los principales objetivos de la descentralización fueron los de garantizar la cobertura y la calidad de los servicios a la población, un adecuado papel del Estado en la provisión de los bienes públicos locales y una participación democrática en la organización de la vida local (Maldonado, 2000, p. 86). Esta política de Estado es el centro de la reflexión política en el país y el reto más importante de las instancias de la administración pública, como un área de los servicios legislados. Los derroteros que se han adoptado en la planificación del transporte reflejan en cierto grado las tensiones y tendencias de su implementación, toda vez que en el país la descentralización ha derivado en una especie de municipalismo que dificulta este tipo de integración, según Hurtado, Torres y Miranda, *“pareciera que en el país se está llevando a cabo un proceso de metropolización tanto territorial, como económica y social, sin un soporte institucional y de gobernanza que vaya al mismo ritmo. Gran parte de los asuntos que preocupan a nuestros municipios trasciende su jurisdicción administrativa, pero los mecanismos para acometer proyectos conjuntos existen solo en algunos distritos y áreas metropolitana o mediante relaciones de subordinación frente a los departamentos o la nación”* (2011, p. 116).

El modelo de descentralización que la acompaña se basa en la distribución de los centros de poder, en la ampliación de los espacios de participación y

en la multiplicación de las instancias de decisión para garantizar el acceso de los habitantes a los asuntos y los servicios públicos. A pesar de que el Estado moderno perfilado en la Constitución Política de 1991 se propuso actuar en concordancia con los procesos territoriales para incorporar la territorialidad nacional y evitar que las transformaciones se dieran solo bajo los efectos de la lógica económica, en el caso del transporte, como de otros servicios, este proceso de integración se encuentra más avanzado en los aspectos económicos antes que en los políticos (Devia, 2006, p. 6); pese a que estos últimos son fundamentales en el fortalecimiento del proceso.

El Estado, como actor principal de la integración, depende de la voluntad del Gobierno, por tanto, la definición por parte de cada gobierno de objetivos estratégicos claros, es condición necesaria para mantener y concretar la voluntad política. Según lo anterior podemos afirmar que la integración intersectorial se constituye en un medio para alcanzar los objetivos del Estado. En este contexto, al observar el proceso de integración desde lo nacional hacia lo internacional, el éxito o fracaso de la integración pasa por condiciones de estabilidad y gobernabilidad de cada país, como exigencia mínima capaz de soportar en forma adecuada el desarrollo del proceso (Buendía, 2008).

Según Pineda, de lo que se trata con la integración multisectorial es de *“reconocer la tendencia creciente a la conformación de ‘economías en red’, en las que se hace evidente la transición de una*

*jerarquía vertical (estructura monocéntrica) a una horizontal (estructura policéntrica), denominada red de ciudades”* (2007, p. 91), lo que exige la adopción de estrategias que van más allá de las esferas públicas locales y acogen la participación del sector privado, de la sociedad civil y de diferentes niveles territoriales, y el principal obstáculo para ello es que en Colombia no se han generando estrategias de carácter estructural que determinen los mecanismos de intervención del Estado en el contexto local y regional. En el marco de la descentralización y la autonomía regional. *“la nación desconcentró funciones que gradualmente asumieron los municipios con serios manejos de recursos frente a las realidades sociales y políticas de las localidades”* (Peralta, 2008, p. 170)

En el ordenamiento territorial colombiano, los departamentos y municipios son entidades territoriales con base en la cuales se proponen las figuras de región, unión de departamentos, y provincias, unión de municipios, a las cuales se les reconoce mayor autonomía, pero la legislación es ambigua con respecto al grado de esta, porque el Artículo 306 de la Constitución Política establece que las regiones no tienen autonomía plena en la medida en se constituyen con carácter económico y de planeación; pero el artículo 307 determina que las regiones administrativas se pueden transformar en regiones en sentido político, o sea, que pueden crear sus propias regulaciones (Peralta, 2008, p. 171), y esta pugna entre lo político y lo administrativo, así como la naturaleza de las territorialidades, fue la que provocó la dilatación de la aprobación de la

Ley de Ordenamiento Territorial, que tardó 16 años en ser aprobada (Peralta), siendo sancionada el 28 de junio de 2011. Esta Ley, además de reconocer dichos entes administrativos y de planificación, concibe la financiación de los proyectos que diseñen las regiones a través de los fondos de desarrollo y de compensación y crea la Comisión de Ordenamiento, una instancia técnica y asesora que está encargada de vigilar la aplicación de proyectos.

La región es el instrumento para el logro del desarrollo sostenible y para materializar las directrices de desarrollo de los organismos internacionales, cuyo escenario político debe construirse sobre la intersección de las funciones de los diversos gobiernos territoriales. Según Pineda, esta *“nueva etapa de políticas territoriales, que contemple el relanzamiento del proceso de descentralización en Colombia, exige la adopción de un contrato social entre la nación y las regiones para la concertación de un marco institucional adecuado y el diseño de instrumentos de actuación conjunta y delegada para la promoción regional y local, que puede y debe fortalecerse a partir del enfoque de la gobernanza territorial”* (2007, pp. 3-4).

Los retos de esta gobernanza territorial son los mismos de la integración intersectorial, que los distintos niveles de gobierno y participación tratan de afrontar desde diversas estrategias, por ejemplo, la reforma administrativa, propuesta

por la administración del distrito capital en cabeza de Lucho Garzón, en 2006, Acuerdo 257, concebida como un esfuerzo de descentralización de la ciudad que, a través de la creación de nuevas secretarías como la de desarrollo económico y movilidad, así como de entidades descentralizadas e instancias de coordinación política, se enfocó en asignarles más recursos y capacidad de decisión a las alcaldías locales.

En la administración de las 20 localidades que integran Bogotá, núcleo central: 1. Usaquén, 2. Chapinero, 3. Santa Fe, 4. San Cristóbal, 5. Usme, 6. Tunjuelito, 7. Bosa, 8. Kennedy, 9. Fontibón, 10. Engativa, 11. Suba, 12. Barrios Unidos, 13. Teusaquillo, 14. Los Martires, 15. Antonio Nariño, 16. Puente Aranda, 17. Candelaria, 18. Rafael Uribe Uribe, 19. Ciudad Bolívar y 20. Sumapaz, se diferencia los niveles de sectores administrativos, sector central y sector descentralizado. Los sectores administrativos son: Gestión Pública, Gobierno, Seguridad y Convivencia, Hacienda, Planeación, Desarrollo Económico, Educación, Integración Social, Cultura, Recreación y Deporte, Ambiente, Movilidad y Habitat.

La estructura de organización del sector administrativo de movilidad quedó determinada de la siguiente manera (ver gráfica 2).

**Gráfica 2. Estructura de organización del sector administrativo de movilidad**



Fuente: elaboración propia con base el organigrama de Bogotá, distrito capital.

En términos generales, el sector central y los sectores descentralizados de esta estructura ejecutan las políticas y estrategias de planeación económica, social y territorial dictadas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, determinaciones que influyen sobre la movilidad urbana en todos sus ámbitos, dado que las medidas sobre la densidad de viviendas o la localización de equipamientos inciden en el comportamiento de la demanda de transporte, ya sea público o particular; pero, además estas directrices tienen en cuenta la integración de factores institucionales, espaciales y medioambientales indispensables en el desarrollo económico que se desprenden de las necesidades de la productividad y competitividad en el marco de la ciudad-región, para lo cual una adecuada movilidad es un aspecto fundamental.

La Secretaría de Movilidad como sector central, representa las potestades administrativas del distrito capital y garantiza la planeación, gestión, ordenamiento del tránsito, del transporte, de la seguridad y de la infraestructura vial y de transporte en la ciudad, centrándose en los siguientes temas: transporte público colectivo de radio de acción distrital, transporte público masivo, recorridos de los vehículos de transporte público de pasajeros por carretera, transporte escolar y disposiciones sobre ordenamientos del tráfico, y desde la liquidación del Fondo de Educación y Seguridad Vial (Fondatt) en 2009, asumió las funciones de cobro de cartera provenientes de multas y comparendos por infracciones de tránsito.

A esta están adscritas, como entidades descentralizadas, o sea, con carácter técnico e independiente, personería jurídica, autonomía presupuestal y patrimonio propio, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) y la Unidad de Mantenimiento Vial. En los asuntos particulares de la movilidad y el transporte público, el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), como sector descentralizado, garantiza el desarrollo urbano integral de los proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y espacio público para asegurar su funcionalidad y sostenibilidad obedeciendo a las necesidades de accesibilidad, conectividad y articulación urbano-regional, en este sentido, diseña estrategias, planes, programas y proyectos de infraestructura de los sistemas de movilidad y de espacio público construido, ejecuta la construcción y mantenimiento de los proyectos a su cargo y realiza la supervisión, seguimiento y recibo de obras y proyectos de infraestructura vial y de espacio público desarrollados por terceros. La Unidad de Mantenimiento Vial se encarga de ejecutar las obras necesarias para garantizar la rehabilitación y el mantenimiento periódico de la malla vial, así como de atender en este aspecto y de forma inmediata las situaciones imprevistas que dificulten la movilidad en el Distrito Capital.

La relación de la Empresa de Transporte del Tercer Milenio (Transmilenio) y de la Terminal de Transporte S.A. con el sector, en tanto entidades vinculadas, está sustentada por el desarrollo de formas alternativas de provisión de servicios mediante la participación del sector privado a través del mecanismo

de concesiones, producto de la modernización de las instituciones dictada por la Constitución Política de 1991, y que se tradujo en el sector del transporte en la Ley 80 de 1993 y en la ley 105 del mismo año. Estas entidades no tienen potestades normativas, su función es la de garantizar la prestación de servicios especializados que, en el caso de Transmilenio se trata del servicio de transporte público masivo estructurado básicamente sobre troncales, regulado por las normas nacionales, las políticas distritales y la autoridad de transporte y cuya competencia se centra en la verificación de la prestación del servicio por parte de sus contratistas dentro de las condiciones específicas de los arreglos contractuales, y en el caso de la Terminal de Transporte, sus funciones en relación con la movilidad en el Distrito Capital se centran en la construcción y explotación de terminales transporte que asegure una adecuada administración y mejoramiento del servicio terrestre automotor y en la promoción y articulación de diversos sistemas de transporte; funciones que debe ejercer de forma coordinada con las autoridades del sector con base en las necesidades de la sociedad y atendiendo la normativa de usos del suelo y la reglas de la autoridad de tránsito que determinan el impacto en la circulación.

Dada la iniciativa de desarrollo de ciudad-región en la organización sectorial que tiene incidencia en la problemática del transporte público en esta deben además tenerse en cuenta las acciones de la Secretaría de Movilidad y Transporte del Departamento y la Secretaría de Región Capital e Integración Regional. La primera tiene la función de formular la

política de transporte y movilidad en el Departamento para atender las necesidades de desplazamiento de pasajeros y de carga, tanto vehicular como peatonal, en los distintos modos de transporte y en su expansión en el área de interconexión con el Distrito Capital y con la red de ciudades de la región central, para ello se encarga de atender lo relativo a la organización y gestión del tránsito y del transporte dentro de la jurisdicción del departamento, ejerciendo las competencias que le señala el marco legislativo, garantizando la preservación y el mejoramiento de la seguridad y la calidad de vida de la comunidad en el Departamento. De acuerdo con los principios de la entidad, la integralidad del transporte debe considerarse en la implementación de los planes maestros de movilidad regional y debe incluir proyectos de infraestructura, de gestión, de manejo de demanda y oferta de transporte, de movilidad motorizada y no motorizada y de tránsito, todos bajo un esquema de integralidad ligado a las estrategias definidas en la Agenda Regional de Movilidad, dentro de un marco de seguridad y armonía con el medio ambiente para todos los modos incluidos, en un modelo de desarrollo sostenible

La Secretaria de Región Capital e Integración Regional tiene la misión de promover y fortalecer los procesos de integración regional del departamento de Cundinamarca con el distrito capital y con otros departamentos y regiones, a través de la estructuración, gestión y articulación de acciones conjuntas encaminadas al desarrollo, también busca promover la creación de agendas conjuntas de integración regional entre el sector público y el privado, dentro de lo que cabe la problemática de la movilidad y el transporte como un factor fundamental.

La caracterización de los principales actores sectoriales relacionados con el tema del transporte público en relación con la iniciativa de ciudad-región evidencia los retos de la integración intersectorial como estrategia de desarrollo para la planificación de la movilidad y el transporte, en términos de los distintos niveles de decisión y de responsabilidades que ha generado la descentralización política y administrativa, y que se traduce en una lógica de tratamiento sectorial, en la que, en conclusión de muchos expertos, las autoridades y las instancias resultan desbordadas por procesos de la dinámica y distribución territorial que no reconocen los límites políticos

y administrativos, pues dados los niveles de competencia de los diversos actores: niveles de gobierno nacional, departamental y municipal, así como empresas prestadoras de estos servicios, las intervenciones se dan de forma desarticulada y fragmentada, toda vez que en este sector los municipios asumieron el papel de agentes principales que se tratan de forma descoordinada, siendo uno de los principales problemas la articulación de las normativas. Estas deficiencias estructurales están señaladas en el documento de “Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006), que las resume en las siguientes:

1. Admisión de un modelo empresarial donde no existen exigencias en infraestructura de equipos ni en gestión administrativa y que genera modelos de explotación personal (sobre propietario-conductor) y no industrial (sobre los equipos de transporte) permitiendo la existencia de empresas de transporte sin equipos de transporte. / 2. Falta de flexibilidad para situaciones que o bien requieren intervenciones no tan rigurosas —entes donde el servicio es casi inexistente— o para aquellas donde las condiciones económicas, ambientales y de seguridad vial exigen mayores niveles de responsabilidad —ciudades capitales y distritos. / 3. Condiciones predeterminadas para la realización de procesos de selección de nuevos servicios. / 4. Escaso nivel de exigencia para obtener la habilitación. / 5. Escasas facultades a las autoridades locales para intervenir en aspectos operativos del servicio (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 29).

## Integración a multimodal

Las actividades características de los asentamientos urbanos modernos, y sobre todo en las aglomeraciones metropolitanas constituidas bajo la lógica de centralidades y periferias, así como de fenómenos de regionalización, precisan el desplazamiento de personas y cosas, es decir la movilidad física, en este sentido la demanda del transporte originadas en las necesidades de movilidad, *“es una demanda derivada, es decir no es un fin*

*en sí misma (...). Para comprender la demanda de transporte es importante analizar cómo están distribuidas en el espacio las facilidades para satisfacer estas necesidades humanas e industriales, tanto en contextos urbanos como regionales. Es evidente que un buen sistema de transporte amplía las oportunidades para satisfacer dichas necesidades, así como un sistema de transporte muy congestionado o mal conectado limita las opciones de movilidad y, por tanto, el desarrollo económico y social (Ortuzar y Willumsen, 2008, p.31)*

El Plan de Ordenamiento Territorial caracteriza los componentes de los subsistemas de movilidad de la siguiente forma: el subsistema vial está conformado por la malla vial arterial, la malla vial intermedia, la malla vial local, las alamedas y los pasos peatonales, la red de ciclorutas y los corredores de movilidad y de malla vial rural; el subsistema de transporte está integrado por los diferentes modos de transporte masivo, el transporte público colectivo, el transporte particular y los modos alternativos de transporte, como las bicicletas; la red que lo componen son: la red de transporte masivo Metro; la red de corredores troncales de buses y rutas alimentadoras; la red de transporte público colectivo, el tren de cercanías, el transporte individual público y privado; la red de estacionamientos públicos en vía y fuera de la vía de propiedad pública, privada o mixta, terminales de transporte urbano e interurbano de pasajeros, terminales de carga y aeropuertos: El Dorado y Guaymaral; el subsistema de regulación y control del tráfico está conformado por los centros de control de tráfico,

la red de semaforización, los sistemas tecnológicos de vigilancia y el control de operación del tráfico, y el subsistema de vial peatonal por andenes, plazas, parques, cruces peatonales y senderos (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005).

En el sistema general de movilidad, y en particular en el subsistema de transporte, se viene imponiendo la necesidad de generar una estrategia de integración multimodal, una conexión física y virtual de dos o más modos de transporte de pasajeros. Originalmente este término, conforme la Convención de las Naciones Unidas de 1980, se refería “al transporte de mercancía utilizando al menos dos modos de transporte diferentes”, pero la complejidad de las relaciones productivas y de trabajo en los asentamientos urbanos con tendencia a la metropolización ha extendido su uso al transporte de pasajeros, como una de las más avanzadas concepciones modernas en materia de movilidad, puesto que exige la integración de los diferentes sistemas y componentes existentes funcionando articula y dinámicamente. Su organización, evolución, gerencia, marco legal, comercialización, tecnología y su infraestructura, son determinantes para identificarla como un eslabón de capital importancia en el desarrollo sustentable.

En general, se puede afirmar que la problemática que esta estrategia afronta es la realización de trasbordos como factor importante de los viajes que las personas realizan, que la planificación de la movilidad y el transporte público debe orientar hacia la articulación de los distintos modos de transporte en aras de la mitigación

de los impactos negativos para los individuos, para el medio ambiente y para el desarrollo social. Es posible suponer que esta estrategia sería clave a la hora de competir con el uso del carro particular que genera el mayor uso del suelo y los problemas asociados con la congestión y la contaminación ambiental, y la exclusión social; pero, tal estrategia implica no solo la integración del componente físico, sino también de la componente operacional de los actores y elementos del subsistema del transporte, que junto con la unificación tarifaria es uno de los objetivos del Plan Maestro de Movilidad. Para comprender los retos de esta integración vamos a caracterizar los aspectos más relevantes de este subsistema en la ciudad-región.

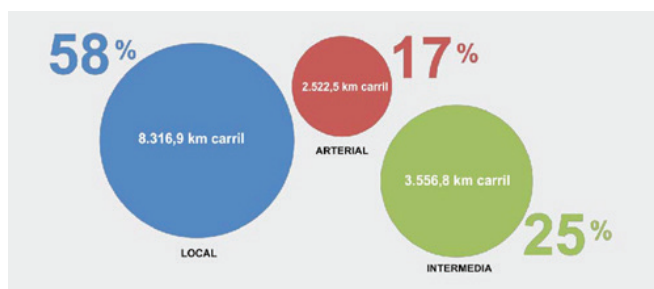
Bogotá tiene aproximadamente 15.768 km de malla vial, y de esta 84 km le corresponde a las troncales de Transmilenio; se hacen aproximadamente 10 millones de viajes al día, 30% en carro particular y 70% en el sistema de transporte público (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011a, p.12), y dentro del transporte público colectivo un número calculado de 4,7 millones de personas realizan 6.172.000 viajes diarios, 27% en el sistema de transporte masivo Transmilenio y el 73% restante en el público colectivo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 44).

La malla vial se divide en arterial: la red de vías de mayor jerarquía que actúa como soporte de la movilidad y accesibilidad urbana y regional, y facilita la movilidad de mediana y larga distancia por ser el elemento articulador a escala urbana; malla vial intermedia constituida por la red de tramos viales que permean

la retícula de la malla arterial y sirve como alternativa de circulación, permitiendo el acceso a la ciudad a escala zonal, y en la malla vial local conformada por los tramos viales que tienen como función permitir la accesibilidad a las unidades de vivienda (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2001b, p. 40).

Los porcentajes de los tipos de malla vial son los siguientes (ver gráfica 3):

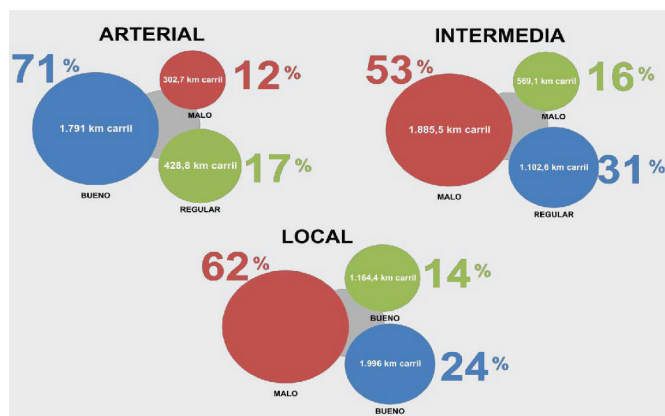
**Gráfica 3. Porcentajes de los tipos de malla vial de Bogotá**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 40.

El estado de la malla vial es uno de los factores que más incide en la movilidad en la percepción de los ciudadanos, y según la Alcaldía Mayor le corresponde la siguiente situación (ver gráfica 4):

**Gráfica 4. Porcentajes del estado de la malla vial entre los tres tipos**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 41.

Sobre esta malla se moviliza el parque automotor de la ciudad que está compuesto por vehículos de servicio particular, público y oficial que se caracterizan en los siguientes números y porcentajes (ver gráfica 5).

**Gráfica 5. Composición del parque automotor de Bogotá**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 41.

Con respecto a los vehículos públicos destinados al transporte de carga, de pasajeros o de ambos, este se clasifica según el radio de acción en metropolitano, distrital y municipal y se discriminan de acuerdo con los que tienen tarjeta de operación vigente (CON T.O) y los que no (SIN T.O), en la siguientes cantidades (ver gráfica 6).

**Gráfica 6. Cantidad de vehículos urbanos activos en 2011**

| CANTIDAD DE VEHÍCULOS PÚBLICOS URBANOS ACTIVOS |                  |          |          |        |
|------------------------------------------------|------------------|----------|----------|--------|
| TRANSPORTE PÚBLICO URBANO                      |                  | CON T.O. | SIN T.O. | TOTAL  |
| COLECTIVO                                      | BUS              | 6.455    | 780      | 7.235  |
|                                                | BUSETA           | 3.572    | 376      | 3.948  |
|                                                | MICROBÚS         | 4.667    | 198      | 4.865  |
| INDIVIDUAL                                     | TAXIS            | 49.318   | 2.306    | 51.624 |
| MASIVO                                         | BUS ARTICULADO   | 1.280    | 1        | 1.281  |
|                                                | BUS BIARTICULADO | 10       | 0        | 10     |
|                                                | BUS ALIMENTADOR  | 498      | 2        | 500    |

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 5.

La participación en el servicio público colectivo por clases de vehículos: bus, buseta o microbús, se caracteriza en las siguientes clases y porcentajes (ver gráfica 7):

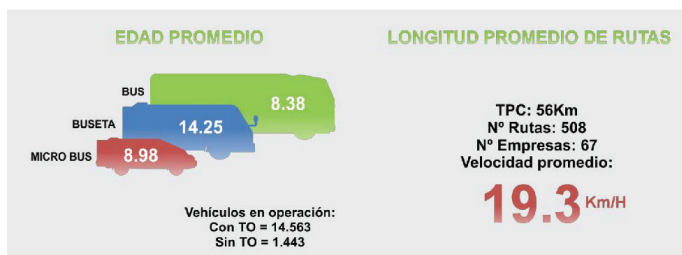
### Gráfica 7. Participación por clases para el transporte público colectivo urbano



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 7.

En los dos modos de transporte público: transporte público masivo, representado por Transmilenio que se mueve por calzadas exclusivas y transporte público colectivo, representado por 67 empresas operadoras-afiliadoras con 508 rutas autorizadas en el área urbana que usa calzadas mixtas, los indicadores que los caracterizan son los siguientes (ver gráfica 8 y 9):

### Gráfica 8. Indicadores de transporte público colectivo en promedios de edad de los vehículos, longitud de rutas y velocidad en kilómetros por hora



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 44.

### Gráfica 9. Indicadores de Transmilenio en tipos de vehículo, rutas, infraestructura y kilómetros por hora



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 44.

Según la Alcaldía Mayor de Bogotá entre 2008 y 2011 se registró una disminución de la velocidad promedio de recorrido en los corredores viales de la ciudad de aproximadamente 7 km/H, o sea, de 31.17 km/H a 23.27 km/H, que se explica, por una parte, por el cambio en la metodología de la medición que pasó del método de registro de placas, que calculaba la velocidad de marcha por tramo sin discriminar el tipo de vehículo, al método de vehículo flotante, a partir de 2009, que busca determinar la velocidad media de recorrido por tipo de servicio, lo que determinaría una falta de precisión técnica que haría que la disminución no fuera exacta, y por otra parte por el crecimiento de vehículos clase automóvil de 10.2%, esto es, el ingreso en 2010 de 62.352 de estos y en 2011 de 82.059, además de otros factores como la ejecución de obras y la temporada de lluvias de ese año (2011b, pp. 15-17). También sostiene la Alcaldía en el documento que hemos usado de referencia para esta caracterización del transporte público en la ciudad, elaborado bajo la actual administración del alcalde Gustavo Petro, "Movilidad en cifras, 2011) que:

De acuerdo con el comportamiento de la tasa de motorización de los últimos años, se espera un incremento considerable del número de vehículos en la ciudad en las próximas décadas. Dadas las restricciones físicas y de recursos de la ciudad, es imposible planear y construir las vías que pudieran eventualmente absorber y manejar este alto nivel de motorización. Por eso la actual administración le apuesta a la implementación y consolidación del Sistema Integrado de Transporte Público el cual será la

columna vertebral de la movilidad de personas como solución eficiente y sostenible en Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 17).

En esta estrategia de integración, hay que sumarle a la problemática de movilidad que estas declaraciones revelan, las exigencias que hace el marco de desarrollo territorial que determina la concepción de ciudad-región. En 2005, para la formulación del Plan Maestro de Movilidad, la Alcaldía arrojaba los siguientes indicadores con respecto porcentaje de población por municipio que viajaba a Bogotá por asunto de trabajo y estudio, así como los promedios de distancia en kilómetros, sin tener en cuenta el regreso (ver tabla 1).

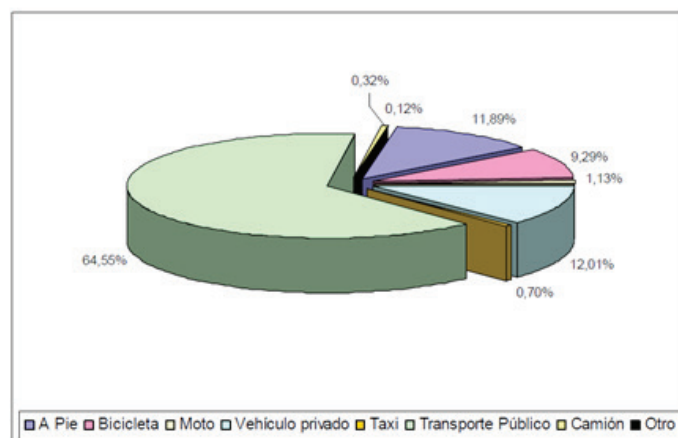
**Tabla 1. Porcentaje de personas que viajan a Bogotá desde los municipios y promedio de distancia**

| Municipio    | Distancia promedio en kilómetros | Porcentaje de personas que viajan a Bogotá |
|--------------|----------------------------------|--------------------------------------------|
| Cota         | 24.73                            | 2.90%                                      |
| Chía         | 21.22                            | 5.22%                                      |
| Funza        | 22.16                            | 4.26                                       |
| Mosquera     | 19.11                            | 7.62%                                      |
| Sopo         | 33.80                            | 1.25%                                      |
| Cajicá       | 29.42                            | 2.84%                                      |
| Tocancipá    | 42.73                            | 3.64%                                      |
| Tabio        | 38.18                            | 8.19 %                                     |
| Zipaquirá    | 41.69                            | 1.16%                                      |
| Gachancipá   | 55.41                            | 1.28%                                      |
| Tenjo        | 22.26                            | 3.98%                                      |
| Madrid       | 29.56                            | 4.36%                                      |
| Bojacá       | 39.53                            | 0.08%                                      |
| Facatativa   | 39.25                            | 4.33%                                      |
| Soacha       | 27.63                            | 17.57%                                     |
| Sibaté       | 29.70                            | 2.90%                                      |
| La Calera    | 34.21                            | 2.90%                                      |
| <b>Total</b> | <b>28.21</b>                     | <b>9.22%</b>                               |

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, pp. 18-19.

Y caracterizaba los modos de transporte que usaba esta población de la siguiente forma (ver gráfica 10):

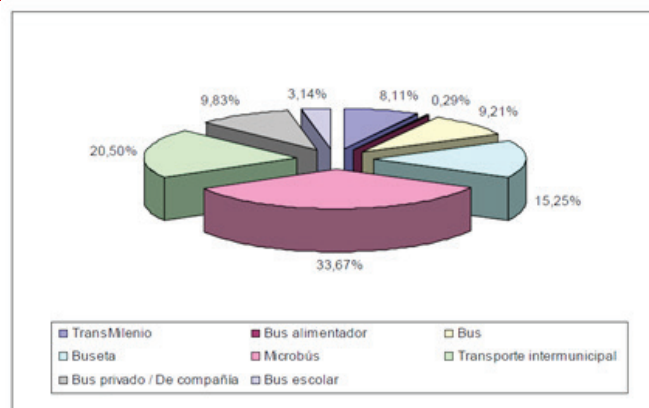
**Gráfica 10. Porcentaje de modos de transporte de las personas provenientes de fuera de Bogotá**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 26.

En esta gráfica se puede observar que el transporte público era, y muy probablemente aún es, el medio más utilizado por este tipo población, seguido del vehículo particular. En el mismo estudio se establecía la distribución del tipo de transporte público de la siguiente manera (ver gráfica 11).

**Gráfica 11. Medio de transporte usado por los usuarios de fuera de Bogotá**



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006, p. 26.

En esta gráfica se observa el microbús como el medio más utilizado, seguido del transporte intermunicipal, con la diferencia de que el primero implica el trasbordo desde el vehículo interurbano y el segundo ofrece un servicio continuo desde el origen hasta el destino, incluido el ámbito urbano.

Actualmente existen dos puntos de integración entre el sistema Transmilenio y los servicios intermunicipales en el Portal de la Calle 80 y en el Portal de la Autopista Norte, y en la siguiente gráfica se expresa, en millones de pasajeros, la cantidad de personas transportadas por Transmilenio, con origen intermunicipal desde su entrada en operación en 2001 hasta diciembre de 2011 (ver gráfica 12).

**Gráfica 12. Indicadores de pasajeros con origen intermunicipal, 2001-2011**



*Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011b, p. 51*

Las principales estrategias para desarrollar la integración multimodal se concentran básicamente en tres: la articulación de transporte público y colectivo en una sola estructura física, operacional y tarifaria que se expresa en el Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), la construcción de intercambiadores modales, entendidos como equipamientos o infraestructuras que permiten combinar el uso de diferentes modos de transporte para cubrir la distancia de un viaje de un origen a un destino, y la integración de los vehículos intermunicipales de corta distancia con Transmilenio, que supone la incorporación de alimentadores intermunicipales, también puede considerarse como estrategia de esta integración el proyecto del tren de cercanías.

## El paradigma de integralidad en la planificación y gestión del transporte público

Determinados los tipos de integración cabe ahora interrogarse por el paradigma que orienta la planificación y gestión del transporte público en los distintos niveles de gobernabilidad y administración que participan en el ámbito de la movilidad, entendida como algo que debe ser planificado y gestionado de manera conjunta y armónica entre los actores públicos y privados, de diversos niveles, en términos de la estructura urbana, los planes de desarrollo, los objetivos de ordenamiento del territorio y la necesidades de accesibilidad de los ciudadanos a la movilidad. Todo esto como garantía del ejercicio de los derechos y base del desarrollo sustentable y sostenible de la sociedad en la ciudad-región, lo que debe darse con base en el reconocimiento de la importancia del transporte en el reforzamiento de las estructuras e infraestructuras existentes y en los procesos urbanos que catalizan la expansión de las redes de ciudades y sus conexiones, a las que conlleva las tendencias actuales de la globalización en el modelo de desarrollo mundial.

Se puede afirmar que en las últimas décadas los distintos entes administrativos, distritales y regionales, han tratado de materializar las estrategias propuestas en el Decreto 295 de junio de 1995: Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas, "Formar ciudad", que con base en los estudios de la Japanese International Cooperation Agency (JICA) sentó el marco conceptual para dar respuesta a las necesidades de movilidad de los habitantes de la ciudad-región en el área urbana e interurbana, porque en este estudio se determinaron mecanismos que han venido siendo implantados como el Sistema Integrado de Transporte, el Plan Maestro de Movilidad y el Sistema Integrado de Transporte Público (representado en la actualidad por Transmilenio), en un marco de integración de las políticas de transporte, tránsito y obras viales

De lo que puede deducirse que la integralidad es el paradigma y lineamiento principal de este derrotero y que está presente en los marcos regulatorios y en las iniciativas que lo han intentado materializar a través del tiempo.

Con respecto a la integración intersectorial, en el PMM se explicitan tres principios directamente relacionados con esta: 1: *contribuir al aumento de la productividad y competitividad de la región Bogotá Cundinamarca*; 2: *mejorar la accesibilidad y conectividad de los sectores periféricos y rurales de la ciudad, con las distintas centralidades y el centro de la ciudad*; 3: *contribuir al crecimiento inteligente considerando la interacción entre los usos del suelo y los modos de transporte de tal forma que se mejore la accesibilidad en concordancia con la descentralización de las grandes unidades de servicio y equipamiento* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

En este sentido el Plan Maestro de Movilidad trata sustancialmente de articular los componentes del plan vial, del transporte público y el control de tráfico con temas de la planeación urbana como las densidades de los centros de población y de servicios, y el uso del suelo, bajo el principio de que este *“tiene por objeto concretar las políticas, estrategias, programas, proyectos y metas relacionados con la movilidad del Distrito Capital, y establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región”* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006) para dar respuesta a las necesidades de conexión tanto internas como externas en la movilidad de personas y carga, en el marco del ordenamiento estratégico de una ciudad abierta y desconcentrada que hace parte de un territorio urbano regional.

La integración intersectorial se concibe en un principio, y exclusivamente, como la integración entre la planificación del transporte y la planificación territorial, pero en esta se revela otra acepción de la integralidad: la integralidad interinstitucional, entendida como la necesidad de integración entre instituciones del mismo sector. A este respecto se pueden resaltar, por ejemplo, problemas de coordinación o traslape de competencias entre entidades dentro del sector movilidad como la Secretaría de Movilidad y Transmilenio S.A.; y a escala metropolitana aún más con las secretarías de tránsito de los municipios vecinos.

Esta situación es una expresión de la valoración que hace la Cepal sobre políticas nacionales en América Latina que pretenden desarrollar la integralidad como esfuerzos disociados, que no consiguen ser eficientes porque la toma de decisiones es aislada y muchas de ellas son incompatibles entre sí (Cepal, 2008), en otras palabras, se reafirma el diagnóstico que hace la Cepal en América Latina sobre divorcio entre las políticas que determinan el diseño y generación de infraestructuras con las políticas de promoción y transporte.

Con respecto a la integración regional, el Plan Maestro de Movilidad se orienta a esta en los principios 8: *promover el funcionamiento logístico de la ciudad-región mediante acciones coordinadas entre actores público y privados para el desarrollo de centros logísticos y soluciones viales, así como estrategias para el reordenamiento del suelo de uso industrial*, y 10: *garantizar niveles de coordinación institucional entre las entidades responsables de la planeación, operación y control que respondan a los objetivos de un sistema regional de movilidad competitivo y articulado* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006).

Pero estos lineamientos enfrentan un obstáculo determinante, producto de la falta de articulación entre los decisores de cada nivel de gobierno y cada entidad territorial, como consecuencia del proceso de descentralización política que ha tenido lugar en el país a partir de los derroteros marcados por la Constitución Política de 1991, que ha hecho que la administración adquiera un énfasis fundamentalmente municipalista, apoyado en la tendencia a la privatización de los servicios, esto es a una economía de tercerización privada, bajo la premisa de que los entes y organismos privados están en mejor capacidad de desarrollar proyectos urbanos y de que sus estrategias de gestión son más transparentes. Ante esta realidad, no podemos sino estar de acuerdo con la posición de Hurtado Torres y Miranda para quienes *“la municipalización y la privatización determinan el sistema de planeación y gestión territorial, sistema útil para la prestación de servicios básicos o la atención de un modelo de desarrollo inmobiliario, pero insuficiente para responder a fenómenos territoriales contemporáneos como la metropolización y las crecientes demandas de movilidad poblacional. Estos fenómenos superan los límites jurídicos, económicos e institucionales de los municipios y distritos”* (2011, p. 98).

Con respecto a la integración multimodal, que incluye la integración operacional, la tarifaria y la física y que es, tal vez, el Plan Maestro de Movilidad parece apuntar a su desarrollo en el principio 5: *articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico con tecnologías apropiadas*, y el principios 7: *articular mediante intercambiadores modales los diversos modos de transporte urbano e interurbano de pasajeros con el fin de optimizar los flujos de tráfico y de privilegiar aquellos modos menos contaminantes del medio ambiente* (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2006b).

En relación con esta dimensión el Plan Maestro de Movilidad pretendió ser la expresión por excelencia del concepto de integralidad del transporte masivo (modelo multimodal), pero a seis años de su expedición la ciudad no cuenta con un red de estaciones y terminales que permita la articulación eficiente y planificada de las diferentes alternativas de transporte, excepto por lo que puede representar Transmilenio en este aspecto, y este sistema que se proponía la ejecución de 8 fases, aún no completa su fase 3. Actualmente solo se han construido 108 kilómetros de los 385 que se tienen como meta para 2016. Esta etapa ha sufrido retrasos y sobrecostos que han se han hecho sentir en la implementación del SITP, que promete cumplir con el objetivo de integración con la generación de 13 zonas de operación cada una con terminal zonal e incorporando los demás sistemas de transporte multimodal: Metro, tren de cercanías, cable aéreo y buses y busetas para articular el área urbana y metropolitana de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p.12).

Sin embargo, consolidar un sistema multimodal de transporte a escala metropolitana que equilibre el uso de todos los modos de movilidad, el sistema integral de transporte no se debería limitar al componente masivo y debería contemplar los conjuntos de medios (motorizados y no motorizados) y modos (individuales y colectivos) de desplazamiento a una escala metropolitana.

Uno de los aspectos más neurálgicos en la integración multimodal es el tema tarifario. El usuario en el modelo de funcionamiento de las soluciones de transporte en el mejoramiento del sistema Transmilenio y en el desarrollo del SITP se resiste a asumir los costos de operación que son racionales para los planificadores, gestores y prestadores del servicio. Para muchos expertos en el tema, los proyectos de transporte que se apoyen en la elevación de los costos para la población de bajos ingresos no son sostenibles. En Bogotá, y a la luz de las propuestas de ajustes en el modelo tarifario una persona que gane un suelo mínimo debe gastar el 20 por ciento en transporte público para que se le garantice un mejor servicio o la agilidad en los desplazamientos, lo que el esquema del SITP propone "*con lo mejor de la flota actual*", es decir, con un sistema de transporte masivo en el que se reduce drásticamente la oferta y en el que los vehículos, en buena parte, son los mismos que hoy funcionan para el transporte público colectivo.

Con respecto a la integración multimodal, es indispensable un sistema integrado de transporte público, basado en el SITP, que debe evolucionar hacia un concepto mucho más amplio que se podría

denominar como sistema integral y multimodal de transporte metropolitano. Este sistema estaría complementado por rutas alimentadoras, ciclorutas, vías peatonales y un correcto manejo del estacionamiento y del suelo urbano (planeación, usos, densidades, etc.). Esta integración también está contemplada en la propuesta del Plan Maestro de Movilidad que fija como ejes estructurantes los diferentes modos de transporte: metro, tranvía, tren de cercanías, buses con carriles exclusivos que, con los demás modos, configuran el sistema integrado SITP, y cuyo modelo es Transmilenio. Sin embargo, la repercusión de este último en el modelo de ciudad señala sus dificultades para fortalecer los polos de la actividad urbana y regional, así como sus deficiencias para conectar las centralidades locales y regionales.

## Conclusiones

A pesar de la intención de tener en cuenta el paradigma de integralidad en las políticas de planificación y gestión del transporte público en Bogotá, se debe reconocer que su aplicación no se ha materializado en ningún de los tres tipos de estrategias integración en los que se traduce dicho paradigma.

En términos del subsistema de transporte, la ausencia de un paradigma claro de integralidad se traduce en las bajas velocidades que se registran en los corredores viales, en el aumento de los tiempos de desplazamiento, los niveles de congestión y en los altos índices de contaminación. Bogotá es la

tercera capital más contaminada de América Latina (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 8). En términos de desarrollo urbanístico este fenómeno se expresa en las dificultades para constituir un territorio metropolitano que equilibre los flujos de movilidad en la ciudad y entre esta y la región.

Esta problemática se hace extensiva a la organización regional en la dinámica territorial y su estrategia de movilidad; dificultades que fueron parte del diagnóstico del documento Conpes 3677 de 2007, sobre el programa de movilidad para la región capital, dados los conflictos de competencias entre los entes de gobierno y el hecho de que los destinos geográficos de los municipios conectados por los sistemas de transporte desborda los límites políticos, así como los niveles de responsabilidad en la nueva distribución territorial, que se hacen evidentes en los problemas que tienen los representantes locales para coordinar y liderar el tema de la movilidad que no se atiene a los límites políticos y administrativos que rigen a estos; además la continuidad de las infraestructuras o de recorridos en la rutas del transporte hace que se compartan competencias a través de intervenciones intersectoriales que no están articuladas entre sí; con ello, los niveles que tienen injerencia en la movilidad y el transporte se ven superados y desbordados por un problema que necesariamente se ve fragmentado por los procesos, tanto espaciales como de participación y, por ende, desarticulado en sus propuestas de intervención.

Es inevitable que esta falta de visión integral y la actuación descoordinada provoque que no se puedan aprovechar las oportunidades para mejorar la movilidad y las ventajas, tanto económicas como sociales que se derivarían de tales oportunidades, porque la falta de integralidad recae en el usuario final, no solo porque sus impuestos financian distintos temas de administración e infraestructura del transporte, sino también porque no contar con una operación segura y eficiente de estos sistemas afecta su calidad de vida y el aporte que su trabajo puede hacerle al desarrollo local y regional.

Esto hace evidente la necesidad de que la región transforme las tendencias de desarrollo que ha venido implementando hacia un modelo que permita una equidad mayor en servicios oportunidades e integración social.

La mayor necesidad en los sistemas de transporte es precisamente el intercambio multimodal, esto es, la posibilidad de aprovechar los distintos modos de transporte en la movilidad de las personas, bajo un esquema integrado que tengan en cuenta factores sociales, medioambientales y económicos en términos tanto generales como del usuario. Es en esta posibilidad de la integración multimodal en la que realmente pueden encontrar materialización los demás niveles del concepto de integralidad porque requiere de un componente institucional que permita la articulación con la gestión de otras instituciones dentro y fuera del sector movilidad (integración multisectorial), y es la base del desarrollo local y regional (integración regional).

Sin embargo, la estructura empresarial del transporte, basada en el sistema mixto formal-informal (en el que el Estado se encarga de la planificación, organización y control del sistema, y de la gestión se encargan los empresarios, los conductores y los propietarios con participaciones e intereses distintos), revela que no hay claridad en la misión frente al desarrollo de la actividad del transporte, porque compiten dos visiones: el transporte público como un derecho: el del acceso a la movilidad, y el transporte público como un servicio principal en la economía terciaria. Este es, en el fondo, el principal foco de contradicción en la forma como se conciben el desarrollo de los modelos y sistema del transporte masivo de pasajeros, y el origen de las fallas en su organización, seguridad, capacidad técnica, operativa, económica y financiera que le impiden garantizar una adecuada prestación del servicio. Lo anterior se refleja en una deficiente participación de los actores en la cadena logística de servicios, toda vez que cada uno de los integrantes tiene una visión individual de la cadena, en defensa de sus propios intereses, lo que ocasiona conflictos en las relaciones económicas entre todos estos. La principal consecuencia de esta tensión es la deficiente prestación del servicio, ya que se deja de lado al usuario como eje central de la actividad que se constituye en el cliente que busca satisfacer sus requerimientos de transporte en las mejores condiciones y a un costo óptimo.

Por último, los planes nacionales de desarrollo han priorizado el desarrollo de la infraestructura vial, en lo que corresponde al transporte, dejando de lado los aspectos concernientes a la prestación del servicio público. De manera constante,

los diferentes integrantes de la cadena han manifestado su inconformidad por la ausencia de políticas integrales del sector. La ausencia de sistema articulador de los diferentes planes de ordenamiento territorial que sirva de marco a la integración intersectorial local y regional impide un verdadero desarrollo regional armónico, basado en la conectividad en la ciudad región.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011a). "Un plan para Bogotá: POT y RAPE". En *Adelante Bogotá*, No. 17.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011b). Movilidad en cifras 2011. Disponible en [http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx\\_archivos/audio\\_y\\_video/boletin%20cifras.pdf](http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx_archivos/audio_y_video/boletin%20cifras.pdf).
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). Decreto 319 de 2006. "Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones". Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066>.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2006). "Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá. Componente Legal, V. 8". Disponible en [http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx\\_archivos/ideofolio/03-ComponenteLegalV8\\_11\\_39\\_12.pdf](http://www.movilidadbogota.gov.co/hiwebx_archivos/ideofolio/03-ComponenteLegalV8_11_39_12.pdf).
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2005). Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Plan de Ordenamiento Territorial POT. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5002>.
- "Bogotá y Cundinamarca, ¡tan cerca y tan lejos!" (2010). En: periódico El Tiempo, sección Nación, 21 de enero de 2010.
- Boisier, Sergio. "Algunas reflexiones sobre el concepto de ciudad-región". En: *Cámara de Comercio de Bogotá (comp.). Bogotá: autor, 2009.*
- Buendia H., Erika. (2008). Sistema de Redes Territoriales aplicado a la reestructuración de la región en el desarrollo de la Sabana de Bogotá. Tesis de Maestría en Planeación urbana y regional. Pontifica Universidad Javeriana, Bogotá. Disponible en <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/arquitectura/tesis04.pdf>.
- Campos, Javier, De Rus, Gines y Nombela, Gustavo. (2003). *Economía del transporte*. Barcelona: Antonio Bosch.
- Cerasi, Maurice. Espacio colectivo de la ciudad. Barcelona: Oikos-tau, 1990.
- Colombia, Congreso de la República. (1994). Ley 128 de 1994. Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0128\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0128_1994.html).
- Colombia, Consejo de Bogotá, Distrito Capital. (2011). Proyecto de acuerdo 228 de 2011. Por el cual se autoriza la constitución de la región administrativa y de Planeación Especial (RAPE) entre el Distrito Capital de Bogotá y el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43676>.
- Colombia, Consejo Nacional de Política Económica y Social. Documento Conpes 3677 "Movilidad integral para la región capital Bogotá -Cundinamarca-Bogotá D.C., 19 de julio de 2010. Bogotá: editor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1997). *Urbanización y metropolización*. Disponible en <http://habitat.aq.upm.es/iah/cepal/a003.html>.
- Devia Ruíz, Sandra Patricia. (2006). "La descentralización en Colombia: un reto permanente". En revista virtual IB, Vol. 1, No. 2. Disponible en [http://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r2/articulo6\\_r2.htm](http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo6_r2.htm)
- Hurtado, Adriana; Torres, Angie y Miranda, Leonel. (2011) "El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades". En revista *Territorios*, No. 25.

- Jordán, Ricardo. (2003). "Ciudad y desarrollo en América Latina". En: Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comp.). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Disponible en <http://www.oei.es/decada/portadas/lcg2203p.pdf>.
- Lizárraga Mollinedo, Carmen. (2006). "Movilidad urbana sostenible: un reto para las ciudades del siglo XXI". *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. VI, No. 22.
- Maldonado, Alberto. (2000). "Resultados del proceso de descentralización territorial: muchos indicios y poca evidencia". En revista *Territorios* (enero-junio), No. 4.
- Mattos, Carlos A. de. (2006). "Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En: De Lemos, Amalia; Arroyo, Mónica, y Silveria, María, *América Latina, ciudades, campo y turismo*. San Pablo: Clacso.
- Montezuma, Ricardo. (2003). "Ciudad y transporte: la movilidad en Colombia". En: Balbo, Marcelo; Jordán, Ricardo y Simioni, Daniela (comps.). *La ciudad inclusiva*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Montezuma, Ricardo (edit.). (2000). *Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: retos y realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital, Injaviu y El Tiempo.
- Muñoz, Diego y Alvarado, Sara. (2009). "La integralidad como multidimensionalidad". En revista *Hologramática*, No. 11, Vol. VI, pp. 103-116.
- Organización de las Naciones Unidas. (1990). *Desarrollo del transporte urbano con particular referencia a los países en vía de desarrollo*. New York: United Nations Publications.
- Ortúzar, Juan de Dios y Willumsen, Luis G. (2008). *Modelos de transporte*. Cantabria: Universidad de Cantabria.
- Peña Barrera, Carlos Roberto. (2010). "Índice de urbanización municipal: una aplicación a Bogotá y su teórica "área metropolitana". En revista *Territorios*, No. 23 (julio-diciembre), pp. 33-57.
- Pérez, Gabriel. (2008). "La necesidad de establecer políticas integrales de infraestructura, transporte y logística". En Boletín FAL, Ed. 263. Disponible en <http://www.cepal.org/usi/noticias/bolfall/6/35286/FAL-263-WEB.indd.pdf>.
- Pérez Negrete, Margarita. (2000). "Las ciudades latinoamericanas y el proceso de globalización". En revista *Memoria*, No. 134.
- Peralta, Beatriz del Carmen. (2008). "Descentralización y autonomía municipal y regional en la política pública territorial en Colombia: problemas y perspectivas". En revista *Eleuthera*, Vol. 2 (enero-diciembre), pp. 167-182.
- Pineda Hoyos, Saúl. (2009) "Ciudad región global: una perspectiva de la gobernanza democrática territorial". Disponible en [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/8a/8a18e124-d8ac-4703-b790-7187280865f5.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/8a/8a18e124-d8ac-4703-b790-7187280865f5.pdf).
- Pineda Hoyos, Saúl. (2007). *Gobernanza territorial e integración en Colombia: la experiencia de Bogotá-Cundinamarca*. Disponible en: [http://www.urosario.edu.co/urosario\\_files/4a/4ae062c3-ef1e-4551-abf5-2784adede894.pdf](http://www.urosario.edu.co/urosario_files/4a/4ae062c3-ef1e-4551-abf5-2784adede894.pdf).