

CIUDADES

VOLUMEN 4

Samuel Jaramillo,  
editor

# Bogotá

en el cambio de siglo:  
promesas y realidades



**OLACCHI**

Organización Latinoamericana  
y del Caribe de Centros Históricos

**Editor general**

Fernando Carrión

**Coordinador editorial**

Manuel Dammert G.

**Comité editorial**

Fernando Carrión

Michael Cohen

Pedro Pérez

Alfredo Rodríguez

Manuel Dammert G.

**Diseño y diagramación**

Antonio Mena

**Edición de estilo**

Gabriela Chauvin O.

**Impresión**

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-10-0

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel.: (593-2) 2462 739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: marzo de 2010

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción:</b> Bogotá, cambio de rumbo y nuevos alcaldes .....	9
<i>Samuel Jaramillo</i>	
¿Qué fue y qué será la Cultura Ciudadana? .....	33
<i>Paul Bromberg / Tatiana Gomescásseres</i>	
Vivir en Bogotá: estrategias y prácticas de movilidad residencial urbana .....	53
<i>Françoise Dureau</i>	
Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales .....	87
<i>Ricardo Montezuma</i>	
La planeación y la gestión urbanas a prueba de la movilidad espacial. Bogotá en los años 1990 y 2000 .....	117
<i>Thierry Lulle</i>	
Descentralización territorial en Bogotá. El espíritu centralista de las autoridades descentralizadas .....	167
<i>Alberto Maldonado Copello</i>	

Las diferentes expresiones del proceso de segregación en Bogotá . . . . .	195
<i>Françoise Dureau / Andrea Salas Vanegas</i>	
Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana . . . . .	221
<i>Óscar A. Alfonso R.</i>	
Dos décadas de política de vivienda en Bogotá apostando por el mercado . . . . .	249
<i>Nicolás Cuervo / Samuel Jaramillo</i>	
Mercado informal de vivienda en alquiler y estrategias residenciales de los sectores populares en Bogotá . . . . .	293
<i>Adriana Parías Durán</i>	
Los avances del proceso de implementación de los instrumentos de la Ley 388 de 1997 en Bogotá . . . . .	337
<i>Juan Felipe Pinilla Pineda</i>	

# Bogotá: del transporte como política a la movilidad. Transformaciones culturales y espaciales

Ricardo Montezuma\*

**E**n los últimos años se ha difundido con amplitud la exitosa transformación de la movilidad urbana de Bogotá. Dicho cambio va mucho más allá de la construcción y mejoramiento de infraestructura de transporte y espacio público; se trata también de un cambio cultural, específicamente de las actitudes y comportamientos de los ciudadanos y ciudadanas.

Para subrayar este argumento, se explora en este escrito el contexto de la ciudad y el transporte urbano en la década de los años ochenta y principios de los noventa; los escenarios y fuentes de inspiración de la transformación de la ciudad y las principales dimensiones de la misma: la transformación cultural y espacial.

## El transporte urbano antes de la transformación

A finales de la década los años ochenta y principios de los noventa, las condiciones de los desplazamientos urbanos en Bogotá se deterioraban gradual y considerablemente: según un estudio de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) en 1995, la velocidad promedio en hora pico en las vías más congestionadas era de 5 km/h (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), 1996-1997). Asimismo la infraestructura vial sufría de un alto grado de deterioro, el parque automotor público y privado —estimulado por una política macroeconómica de apertura— crecía a pasos agigantados, se prestaba un servicio precario de trans-

\* Arquitecto y Urbanista. Profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Director de Fundación Ciudad Humana. Correo electrónico: rmontezuma@ciudadhumana.org  
El autor agradece a la socióloga Brenda Pérez por sus contribuciones a este texto.

porte colectivo y las entidades públicas responsables del sector contaban con una muy reducida capacidad de gestión.

El panorama era desalentador: la población de la ciudad crecía a una tasa superior al 3% mientras que el parque automotor lo hacía a un ritmo del 9% anual,<sup>1</sup> situación que hacía insostenible la infraestructura vial de la ciudad para los vehículos particulares y de servicio público. Con una red vial de 10 mil kilómetros, el 84% de las personas realizaba sus viajes en bus o buseta ocupando el 27% del espacio vial total, mientras que los vehículos particulares ocupaban el 64% del espacio vial pero solo movilizaban al 16% de las personas.<sup>2</sup>

En Bogotá, las graves problemáticas del transporte y la aparente “imposibilidad” de su solución despertaron una paulatina sensibilización por parte de la población con respecto a los problemas de transporte y circulación. Lo que se conoció en el imaginario ciudadano como “el problema del transporte” resumía las condiciones anteriormente expuestas y específicamente a lo relativo a la congestión. Tales imaginarios eran también compartidos por la mayor parte de los técnicos y políticos, quienes bajo esta perspectiva reduccionista ignoraron la relevancia de temas como la calidad del transporte colectivo, del aire y la seguridad vial, entre otros.

La financiación para el mantenimiento de la malla vial —tapar los huecos— terminaba dominando la agenda de transporte de los mandatarios. Los altos costos para su recuperación y ampliación variaban en función de las necesidades y la demanda de los automotores (en especial de vehículos particulares). En ningún momento se propuso una reducción del uso irracional del parque automotor, o por lo menos algún tipo de restricción para los vehículos particulares. Aunque los intentos por recuperar las calles bogotanas fueron enormes, siempre se evidenció su retraso.

Los impactos del “problema del transporte” en las estructuras socioeconómica y espacial de Bogotá han sido variados: se consolidó un perverso esquema de segregación y desequilibrio socioeconómico y espacial, por el cual la ciudad se polarizó en dos realidades diferentes: una al norte y otra al sur.

1 De 600 mil vehículos que circulaban para 1989, el 81,8% de los automotores eran particulares (490.800) y el 16,3% correspondían a vehículos de servicio público (109.200 si se suman taxis, buses, busetas, colectivos e intermunicipales), en el Distrito rodaban 7.263 buses, 6.760 busetas y unos 27 mil taxis. Para mayores detalles, consultar *Andrés Pastrana. Primer año al frente de Bogotá: 1998-1999*. De aquí en adelante, si la nota a pie de página aparece al final del párrafo, cobija todos los datos cuantitativos que le preceden.

2 Pastrana, 1998-1999.

Hacia el norte, Bogotá es una ciudad influenciada principal, pero no exclusivamente, por el nocivo estilo de vida norteamericano, donde los gobiernos y el sector privado han sacrificado el transporte colectivo y el espacio público para conceder la prioridad al automóvil. Así, el norte se caracteriza por concentrar la población de mayores recursos;<sup>3</sup> contar con grandes vías, centros comerciales, sobreoferta de estacionamiento e incluso servicios “drive-in”.<sup>4</sup> Por su parte, el sur —la “otra” ciudad— es una verdadera aglomeración del subdesarrollo, con un entorno espacial bastante degradado, donde se concentra la población de menores recursos<sup>5</sup> y el medio de transporte predominante es el precario sistema de buses, busetas y su guerra del centavo.

Sin embargo, los problemas se evidencian en toda la ciudad. Los trancones en la zona norte van más allá de la construcción o no de infraestructura vial. El problema también se relaciona con el urbanismo comercial. Al respecto, Bogotá se ha limitado a definir lugares donde se pueden o no establecer almacenes de gran tamaño, hipermercados y centros comerciales. Poco se ha tenido en cuenta que estos últimos crean impactos negativos a la ciudad y a los vecinos. Inducen directa o indirectamente la desaparición o no creación de almacenes en la calle y por ende el deterioro de muchos sectores a cielo abierto en la ciudad. Estas zonas comerciales del norte están colapsando —y sobre todo los días de gran afluencia como los fines de semana y en períodos y celebraciones especiales como el Día de la Madre y Navidad— debido a la masiva concentración —en el tiempo y el espacio— de tantos automóviles. Así se ha demostrado que la excesiva inversión y oferta en estacionamiento también es un problema para la movilidad, al igual que lo es la pobre infraestructura del sur.

Afortunadamente el “problema del transporte” derivó también en algunos cambios urbanos positivos. El más desatacado fue contribuir a frenar la expansión periférica ligada a familias motorizadas de estratos medios y altos. Lo anterior significó para Bogotá una serie de procesos entre los cuales cabe destacar, entre otros, los siguientes:

- 3 El norte de la ciudad concentra casi la totalidad de los estratos 4, 5 y 6, los cuales representan aproximadamente 10% de la población total.
- 4 Sistema de servicio típicamente californiano: la persona puede hacer sus diligencias —comer, transacciones bancarias, correo, cine, entre otros— sin salir del auto.
- 5 El sur de la ciudad concentra casi la gran mayoría de los estratos 1 y 2, los cuales que representan aproximadamente más 40% del total de la población total.

- Aumento de la densidad poblacional y habitacional.
- Desplazamiento del sector de negocios desde el centro internacional y tradicional hacia el norte de la ciudad, en particular entre calles 72 y 100.
- Consolidación de subcentros al interior de la ciudad (muchos de ellos alrededor de centros comerciales como Salitre, Unicentro, Plaza de la Américas o Tunal) y un hipercentro (que iría de la calle 26 a la 100 entre carrera 7 y avenida Caracas) a nivel metropolitano.
- Cambios radicales en las estrategias residenciales de localización de los hogares.

Especialmente relevante resultaba el problema de la calidad del transporte público colectivo por autobuses. Aun cuando durante la década de los años ochenta más del 80% de los desplazamientos se efectuaba en este medio –la gran mayoría de ellos por usuarios cautivos–, este tenía bajísimos estándares de calidad. La denominada “guerra del centavo” –la violenta disputa de los conductores de autobús por la consecución de pasajeros en las vías– aportaba a la ciudad una porción importante de la congestión y caos de la movilidad.

Los aspectos estructurales del sistema de transporte público colectivo no han evolucionado en los últimos sesenta años. Aún hoy, cuando las condiciones generales de movilidad de la ciudad se han transformado profundamente –y a pesar de los numerosos esfuerzos por modernizarlo–, el tradicional sistema mantiene los factores determinantes de su precaria calidad: 1) El esquema de afiliación de los vehículos y 2) Las modalidades de remuneración, contratación y condiciones de trabajo de los conductores.

En primera instancia, el esquema de afiliación se fundamenta en que las organizaciones privadas encargadas de la operación del sistema son dueñas de las rutas, pero paradójicamente no poseen vehículos. Sus utilidades se fundamentan en la afiliación de buses, pagos diarios y mensuales provenientes de los propietarios de los vehículos. En consecuencia, las organizaciones tienen poco control sobre el funcionamiento real del sistema y su lucro aumenta con el aumento del parque de vehículos de transporte público, lo cual ha generado una sobreoferta descomunal de buses y busetas. Se calcula que existe el doble de vehículos que requiere la ciudad.

Por otro lado, los propietarios son actores privados independientes que han estado obligados a afiliarse a dichas organizaciones para poder prestar el servicio de transporte colectivo de pasajeros. A través de su condición de “clientes” de las organizaciones privadas y de su gran poder político, han sido quienes tradicionalmente han controlado buena parte del transporte colectivo bogotano, puesto que han escogido compañías, rutas, horarios y conductores. Adicionalmente sus ganancias dependen del número de pasajeros que transporta su vehículo, para lo que someten a los conductores a un sistema de remuneración al destajo –por pasajero transportado–. Estas condiciones redundan, por supuesto, en la baja calidad del servicio y en las difíciles condiciones generales de movilidad de la ciudad.

Estos dos factores han hecho que el sistema consolide una estructura muy fuerte, capaz de autoalimentarse y perpetuarse: dichas lógicas no han permitido evoluciones significativas en la calidad del servicio y han asegurado la resistencia del sistema a todo intento de intervención por parte de las entidades responsables, las cuales además han aparecido impotentes para planear, organizar y controlar el sistema de transporte colectivo.

A pesar de los complejos problemas del transporte en Bogotá durante la década de los años ochenta, las opciones de salida a la problemática planteadas fueron escasas. Estas tendieron a concebir la construcción de un sistema férreo tipo metro, la construcción y puesta en marcha de troncales de buses y el mejoramiento y ampliación de la malla vial como las únicas soluciones posibles.

Durante mucho tiempo, el metro se ha considerado erróneamente como la solución “milagro” para la congestión de la ciudad. Tal posibilidad contaba con el respaldo de una buena parte de la opinión bogotana debido a la visibilidad mediática del sistema en rieles y al *lobby* internacional. Sin embargo, esta idea se abandonó por las frágiles condiciones macroeconómicas de la ciudad y el país, y por la imposibilidad de respaldar un sistema que no cubría los costos de operación (Israel Feimboin, en: Montezuma, 2000).

Como una opción al metro, se presentó la construcción de carriles exclusivos para autobuses denominados troncales.<sup>6</sup> A finales de los ochenta

---

6 Son carriles o vías exclusivas para el transporte público colectivo, conocidas también como “solo bus”. Las cuales, a pesar de su aparente similitud (carriles exclusivos y estaciones fijas) con Transmilenio, están lejos de parecerse a este por innovador sistema.

ta, esta alternativa fue implementada sobre el principal corredor de la ciudad en el sentido sur-norte de la avenida Caracas y existió hasta en 1999. Sus parámetros de operación, para algunos técnicos, fueron satisfactorios en términos de cantidad (más de 25 mil pasajeros en hora pico y en el sentido más cargado). No obstante, la calidad fue limitada, puesto que la operación conservó la “guerra del centavo”.

Uno de los más significativos proyectos fue el sistema denominado “metrobús”. Este planteó, en 1994, la concesión de algunas vías para la construcción y operación de un sistema tronco-alimentado muy similar al de Curitiba en Brasil (corredores exclusivos, estaciones fijas, buses biarticulados). Sin embargo, la propuesta no prosperó principalmente por la dificultad para respaldar la deuda del consorcio (Chica y otros, s/f).<sup>7</sup>

Finalmente, durante este período la ciudad carecía de recursos necesarios para afrontar los altos costos de construcción y mantenimiento de la malla vial. No obstante, uno de los temas más tratados en materia de transporte era la necesidad de construir vías para los autos, a tal punto que el plan JICA, antes mencionado, propuso la construcción de autopistas elevadas sobre varias avenidas de la ciudad. Aun cuando a finales de los años noventa se disponía de los recursos para llevar a cabo tales megaestructuras, afortunadamente estas no se construyeron. Por lo contrario, se invirtió en transporte masivo, alternativo y espacio público.

En conclusión, durante finales de los años ochenta y principios de los noventa, las graves problemáticas del transporte urbano en Bogotá fueron confrontadas por las administraciones con proyectos sectoriales y limitados. Se trataba de una aproximación tradicional de la ingeniería vial que, bajo la idea de que, para resolver el problema, se debía modernizar la ciudad —con amplias vías, puentes, intercambiadores y pasos a desnivel—. Esa modernización era el paso necesario que nos haría progresar como parte del proceso de desarrollo que nos sacaría del atraso. Así, bajo esas idas de modernización, progreso y desarrollo se priorizó la necesidad de agilizar el tráfico de los vehículos motorizados en general y de los autos privados en particular.

7 Adicionalmente, a mediados de los noventa se realizaron numerosos estudios en materia de movilidad. Entre los más significativos se encuentra el realizado por la JICA (1996-1997), y el llevado a cabo por el consorcio INGETEC S.A. / BECHTEL / SYSTRA (s/f), citado en bibliografía. Ambos estudios se convirtieron en importantes antecedentes para las posteriores transformaciones de la ciudad.

## Movilidad: una visión más amplia del transporte urbano

Como resultado de un proceso gradual de más de una década que ha involucrado distintas dimensiones, se ha desarrollado y consolidado una visión, reflexión y acción más amplia en torno al transporte urbano. En primer lugar está la influencia internacional con respecto a un concepto humanista de la ciudad y la movilidad; en segundo lugar, el contexto político nacional relacionado con la nueva *Constitución* y la descentralización; y por último, la autonomía y liderazgo de algunas administraciones distritales en el tema.

Gran parte de los avances de la capital colombiana, conciente o inconcientemente, han sido influenciados por conceptos desarrollados internacionalmente en la década de los años ochenta, como por ejemplo sostenibilidad o movilidad —buena parte de las obras realizadas en Bogotá están inspiradas por estos conceptos—. La introducción del concepto de *movilidad urbana* en la reflexión y la acción en la materia ha sido relativamente reciente y portadora de grandes cambios tanto a nivel internacional como local. En Europa, el uso de dicho concepto tiene menos de tres décadas (Sanz Aludan, 2005: 87) y en Bogotá menos de una.

La evolución del término *transporte* hacia el concepto de *movilidad* tiene una muy positiva connotación técnica, social y política, puesto que aborda los desplazamientos desde una perspectiva que da prioridad a los seres humanos sobre los vehículos motorizados y su infraestructura. El concepto de movilidad se fundamenta en principios humanistas (Merlin y Choay, 1998) y se centra “con mucha más fuerza en el análisis y en las proposiciones de las necesidades de los peatones, de los usuarios del transporte colectivo o de los ciclistas” (Sanz Aludan, 2005: 87). En este sentido, más que “resolver” los problemas de circulación de los autos, que tanto han preocupado a los ingenieros de tráfico, tránsito y transporte, este concepto plantea la búsqueda de “condiciones adecuadas de movilidad de las personas y mercancías, bajo criterios ambientales, sociales y económicos” (Sanz Aludan, 2005: 87).

La nueva *Constitución* de 1991 generó un contexto político bastante beneficioso para el desarrollo de la ciudad. Un primer aspecto fue conceder a Bogotá el rango político-administrativo de Distrito Capital, lo que la condujo a la creación de un Estatuto Orgánico, normativa que

posibilitó a la ciudad una mayor planeación y la superación de muchos percances, entre ellos, la dificultad fiscal que la aquejaba desde la década de los años ochenta (Sanz Aludán, 2005: 87).<sup>8</sup>

Por otra parte, muchas acciones distritales en materia de transporte han estado ligadas, en gran parte, a la transferencia de competencias al Distrito. Bogotá, al igual que muchos municipios colombianos, asumió a principios de los años noventa la gestión del transporte. Así la descentralización, en conjunción con la elección popular de alcaldes —que precede en más de cinco años a la nueva *Constitución*— explica en gran medida la autonomía que permitió a la ciudad generar grandes transformaciones.

Por otro lado, la *Constitución* de 1991 elevó a rango constitucional temas como el espacio público, los derechos a la movilidad y a la accesibilidad, lo que de cierta manera ha impulsado la relevancia de la visión de lo urbano en general y de la movilidad en particular. El concepto de “espacio público” en específico ha evolucionado sorprendentemente: los planes de desarrollo y de ordenamiento, así como los proyectos de diseño urbano de las primeras administraciones bogotanas de elección popular (de Pastrana hasta Castro) lo entendieron como un componente de la *renovación urbana* o como parte de la construcción de infraestructura vial. Las posteriores asumieron el espacio público como un elemento más estratégico de lo urbano, de la movilidad y la calidad de vida.

Los alcaldes y las administraciones distritales de los últimos veinte años han consolidado gradualmente un espacio de acción mucho más autónomo y amplio que sus predecesores. Esto ha mejorado las condiciones político-administrativas para ejercer dicho cargo y sobre todo ha generado más posibilidades de liderar procesos de transformación de la ciudad. Tanto por la elección popular de alcaldes (1986) como por la nueva *Constitución* y la descentralización, los alcaldes elegidos democráticamente encontraron una situación mucho más favorable que sus predecesores.

8 En este sentido es clave tener en cuenta la administración de Jaime Castro (1992-1994), la cual logró mejorar en buena parte las finanzas del Distrito (reforma tributaria), y sobre todo, proclamó un nuevo Estatuto Orgánico de Bogotá. Este ha introducido una nueva estructura político-administrativa que aumentó la autonomía operativa del Alcalde Mayor de Bogotá y permitió disminuir la dependencia del Alcalde del Concejo Distrital, el cual, de cierta manera, “coadministraba” antes la ciudad.

La transformación del transporte en el período de estudio también es el resultado de un proceso durante el cual lo más importante ha sido la voluntaria o involuntaria complementariedad y continuidad entre diversas administraciones y alcaldes. Si bien los alcaldes Jaime Castro (1992-1994) y Luis Eduardo Garzón (2004-2007) han contribuido de forma significativa al mejoramiento de la movilidad urbana de la ciudad, este texto se centra ante todo en el papel desempeñado por Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000) puesto que estos han sido los artífices de la mayor parte de las acciones de transformación en la materia. El primero ha contribuido al cambio de la mentalidad y la cultura ciudadana y el segundo al mejoramiento estético, espacial y funcional de la capital colombiana.

Las considerables mejoras en materia de seguridad y cultura ciudadana entre 1995 y 2005 son elementos estructurales dentro de las grandes transformaciones de la movilidad en Bogotá. Estos avances están relacionados en gran parte con el hecho de que el comportamiento ciudadano fue uno de los ejes centrales de la acción de las administraciones del Alcalde Mayor Antanas Mockus. Por primera vez en el país y tal vez en América Latina, una administración centró su acción y una parte importante de recursos en educar a la ciudadanía. La búsqueda fundamental fue la protección de la vida a través del fomento a cambios de comportamiento, específicamente en la manera como los habitantes se relacionan y se apropian de los lugares donde llevan a cabo sus hábitos cotidianos. Lo anterior permitió que desde la primera administración de Mockus<sup>9</sup> se desarrollara una conciencia hacia la complejidad del problema del transporte (Suárez R., 2002), más allá de las cuestiones de infraestructura y operación de los vehículos. A estas administraciones se debe, entre otras acciones, el abordaje de los problemas de movilidad y espacio público desde políticas transversales relativas a la cultura ciudadana. Asimismo se desarrollaron acciones específicas en la materia como la organización administrativa y operativa de la movilidad y el espacio público y la modernización del sistema de transporte colectivo, entre otras.

9 Esta parte se centra ante todo en el primer período de administración de Antanas Mockus (1995-1997). Del segundo período se resalta, en materia de movilidad, la continuidad con la obra de su sucesor Enrique Peñalosa y, entre otras varias realizaciones, la creación de varios programas para la modernización del transporte colectivo tradicional.

El programa Cultura Ciudadana permeó la gran mayoría de las acciones relativas a la movilidad y el espacio público durante las administraciones Mockus, que de todos modos también llevaron a cabo importantes acciones de planeación y gestión directas de la movilidad.<sup>10</sup>

Una acción de especial relevancia fue la eliminación de la Policía de Tránsito de la Secretaría de Tránsito y Transporte y el traspaso de sus tareas a la Policía Metropolitana, de manera que se dependiera directamente de la Policía Nacional y no de la administración distrital.<sup>11</sup> Esta medida fue evaluada de forma muy positiva por la población: el 71% la consideró muy acertada debido principalmente al hecho de que la Policía Metropolitana se consideraba menos corrupta y más organizada.<sup>12</sup>

En cuanto a la recuperación del espacio público, desde mediados de la década de los años ochenta, Bogotá centró sus esfuerzos en tres zonas críticas: el centro histórico, el sector de Chapinero (especialmente la carrera 13) y la zona de Unicentro (el corredor de la carrera 15). El caos que generó la concentración de actividades comerciales, residenciales e industriales los había convertido en espacios poco funcionales para la ciudad (Filauri y Torres, 1989: 73-109). Los intentos de recuperación de estas zonas fueron intermitentes y solo se limitaron a disipar a algunos vendedores ambulantes y retirar algunos obstáculos para los peatones.

Aunque los avances concretos fueron limitados en el lapso de la primera administración (1995-1997) de Antanas Mockus, hubo un claro cambio de mentalidad frente al tema con proyectos mucho más concisos. Si bien esta problemática era la segunda prioridad de su plan de gobierno, de tres proyectos que se plantearon tan solo uno (la carrera 5 entre la calle 36 y 26) logró construirse durante este período. No obstante, las propuestas del Paseo Urbano-Carrera 15 y de la avenida Jiménez se quedaron como proyectos contratados que fueron ejecutados por la administración Peñalosa.

10 Se dio los primeros pasos hacia la implementación de medidas de desincentivo al uso del vehículo particular. En marzo de 1996 se realizó una consulta telefónica sobre la posibilidad de restringir diariamente el uso del automóvil de acuerdo con el último dígito de la placa. La población encuestada reprobó la medida, lo que hizo que dicho proyecto no se llevara a cabo durante esta administración.

11 Ver Convenio Santa Fe de Bogotá D. C., Ministerio de Defensa y Policía Nacional. *Sobre el control de la circulación en el Distrito Capital*.

12 Ver el mismo Convenio.

Si bien se había señalado que el Plan de Desarrollo tenía un capítulo especial para el espacio público que no contemplaba un programa de obras específicas, el balance para 1998 muestra que se realizaron importantes avances. La construcción de zonas de parqueaderos en espacios críticos como la Plaza de Toros y el Parque del Lago, la construcción de puentes peatonales con criterios ambientales y paisajísticos, la construcción y reconstrucción de andenes costaron 52 mil millones de pesos hasta 1998 (Mockus, 1998); constituyeron obras de mejoramiento para la movilidad en corredores aledaños y de recuperación de espacio público en estas zonas. El Plan Centro contempló obras para fomentar el buen uso del espacio público, prueba de esto es la recuperación de 4.951 m<sup>2</sup> de la Carrera Quinta en el centro histórico de la ciudad.<sup>13</sup>

La movilidad quedó vinculada al título de productividad, de manera que el tránsito y el espacio público constituían estrategias integradas para la generación sostenible de riqueza y prosperidad, a diferencia de la especificidad que les atribuyó la administración de Peñalosa. A partir de los cambios en la concepción política de la ciudad, especialmente en materia de movilidad y espacio público, se empezó a generar una mayor conciencia frente a la importancia de proteger al peatón, del goce y disfrute del espacio público y de la redistribución de éste entre peatones, vehículos y demás modos de transporte.

Podría decirse que se le dio poca relevancia a la innovación en movilidad en el segundo período de Antanas Mockus, hecho que se explica en muy buena medida porque la anterior gestión de Peñalosa había asegurado la marcha y ejecución de las obras de Transmilenio, la construcción del sistema de ciclorrutas y parques de la ciudad. La gestión de los estudios, las licitaciones y la construcción habían corrido por cuenta del equipo de Peñalosa. Sin embargo, durante este período se emprendió un proceso de modernización del transporte público colectivo, a través de medidas operativas como la restricción vehicular para transporte público. Igualmente mediante y por medio de actos administrativos, se buscó modernizar el sistema en términos técnicos, financieros y organizacionales y controlar la sobreoferta de buses y taxis.

13 No obstante, la ampliación y el diseño integral de esta renovación urbana fue trabajo de la gestión de Enrique Peñalosa (1998-2000), quien inauguró formalmente la mayoría de tales construcciones. Consultar Mockus (1998) y Peñalosa (2000: 10-24).

Sin duda alguna, la medida más polémica fue la implementación del “pico y placa” al transporte público colectivo e individual (taxis), lo cual ocasionó, el 2 de agosto de 2001, una de las mayores congestiones vehiculares de la historia de la ciudad originada por el bloqueo de buses, busetas, taxis y colectivos a la mayoría de intersecciones, lo que obligó a la suspensión transitoria de la norma y a la negociación de la Alcaldía con los diferentes gremios transportadores. El bloqueo se explicó por un reducido diálogo y concertación de Mockus con los transportadores, lo que derivó en una percepción de la medida como una norma de “imposición” unilateral (Calderón y Sotelo, 2002: 186).

El desarrollo de las iniciativas subsecuentes se ha visto limitado debido a la resistencia del gremio transportador, demostrada ese 2 de agosto, el cual utilizó todo tipo de manifestaciones para hacer presión y lograr frenar el proceso en marcha. No obstante, parece haber un consenso generalizado entre los diferentes actores políticos y técnicos sobre la importancia y los medios para asegurar la modernización del sistema público de transporte colectivo e individual.

### Una nueva estética, espacialidad y funcionalidad (1998-2000)

En su parte estética, física y funcional, Bogotá ha experimentado una considerable modificación mediante la recuperación del espacio público peatonal, parques y separadores viales; la construcción de infraestructura vial, ciclorrutas y sobre todo por la implementación del sistema Transmilenio. Todo lo anterior ha sido en buena parte aporte del ex alcalde Enrique Peñalosa. Ninguna administración durante el siglo XX había trabajado tan intensamente en el tema de la movilidad (en general) y en transporte (en particular). Su objetivo fue:

hacer más eficiente y competitiva la ciudad dotándola de un sistema de transporte público de buena calidad, eficiente, seguro y comfortable; mejorando la administración y el manejo del tránsito con apoyo en tecnologías que permitan actuar en tiempo real sobre el sistema; aumentando la oferta y calidad de la infraestructura vial; y facilitando la inserción de sistemas y medios alternativos de transporte.<sup>14</sup>

Las realizaciones han planteado una forma diferente de movilidad, de apropiación de la ciudad y su espacio público. De allí que, a pesar de las muchas equivocaciones y olvidos cometidos en los procesos de definición y puesta en marcha de algunas estrategias y proyectos, los logros son ampliamente reconocidos nacional e internacionalmente. La deficiencia de una estrategia de comunicación, educación y participación ciudadana ha llevado a situaciones paradójicas como la incompreensión y el rechazo de medidas en materia de movilidad y espacio público por parte de los muchos favorecidos.

Si bien no existió un plan integral de movilidad en términos de un documento oficial, tipo plan maestro, durante este período se logró ejecutar una serie de proyectos y programas que en su conjunto formaron una innovadora estrategia de movilidad, en la cual se replanteaba la distribución del espacio público entre peatones, vehículos motorizados y no motorizados. La revisión de lo realizado por esta administración se centra en tres sistemas de transporte: colectivo, individual y no motorizado.

### **Transporte colectivo: prioridad a Transmilenio**

Transmilenio constituye el elemento principal de la transformación de una parte del transporte colectivo de pasajeros de la ciudad entre 1998 y 2000. Este sistema se fundamenta en un nuevo esquema operativo basado en primera instancia en una organización pública –bajo la responsabilidad de una empresa distrital, Transmilenio S. A.–<sup>15</sup> de la planeación, el control centralizado y la construcción de infraestructuras (carriles exclusivos, paraderos fijos), y en segunda instancia en una operación concesionada a operadores privados –una alta proporción de ellas provenientes de empresas prestadoras del tradicional servicio transporte colectivo–.

Los transportadores tradicionales bogotanos comenzaron a redefinir su rol en la prestación del servicio en la ciudad a partir del momento en que decidieron formar parte del proyecto Transmilenio. Si bien un número importante de ellos trató de oponerse a su realización, la aparición temprana de una empresa (Sí 99) que se perfiló como uno de los opera-

---

15 Acuerdo 4 de 1999.

dores del sistema, terminó por hacer participar al gremio en un proyecto frente al cual habían sido reacios.

La participación de los transportadores tradicionales como operadores de los buses en Transmilenio es una de las transformaciones más importantes del gremio desde su aparición hace más de setenta años. Esto marca una mutación en lo económico, social, técnico, tecnológico y político. El cambio de “estatus” de transportadores a empresarios o industriales planteó para ellos el hecho de asumir la profesionalización y modernización de sus roles. Estos cambios están relacionados con un relevo generacional en los transportadores; el perfil de los nuevos empresarios se caracteriza porque son profesionales descendientes de transportadores.

La estructura física de operación se inspiró en lo realizado en Curitiba (Brasil) y Quito. Se trata de un sistema integrado compuesto por una red de gran capacidad (troncal) y unas redes de alimentación. En la primera de ellas existen estaciones fijas con prepago y acceso al nivel del vehículo y en las segundas, paraderos de las rutas alimentadoras.

En este esquema, las empresas privadas de transporte aportan los automotores y son patronas directas de los conductores, quienes a su vez son remunerados con un salario fijo independientemente del número de pasajeros transportados. Además existe un sistema de recaudo centralizado a cargo de una compañía privada y un banco, quienes entregan los recursos a los distintos componentes del sistema.

Si bien la infraestructura para el funcionamiento se ha planeado a largo plazo, las primeras dos fases<sup>16</sup> permiten en la actualidad alcanzar 1,3 millones de pasajeros diarios, lo que representa aproximadamente un 20% de los usuarios del transporte colectivo, el resto de sigue siendo transportado por el tradicional sistema de buses y busetas de la ciudad.

Con respecto al transporte individual, el discurso y la acción del alcalde Peñalosa fueron, en términos generales, muy innovadores, coherentes y acertados. Con respecto al automóvil, se presentó un discurso sobre el impacto que este ocasiona en el medio urbano, destacando su insostenibilidad a mediano y largo plazo. Al respecto, se señaló con frecuencia que “si no logramos que las personas que poseen un automóvil utilicen el transporte público masivo, se hará imposible el funcionamiento de nues-

tra ciudad, tanto por razones económicas como ambientales, sin mencionar la desesperación ciudadana” (Peñalosa, s/f: 123-124). En el mismo sentido, señaló el vehículo privado como “el problema más grave que tiene la ciudad hacia el futuro [...] el automóvil privado: es la peor amenaza a la calidad de vida que tiene esta ciudad” (Peñalosa, s/f: 156).

Dicho discurso se materializó en la realización de una medida de racionalización del uso del automóvil denominado “pico y placa”. Este programa se basó en prohibir la circulación del 40% de los vehículos particulares dos días a la semana en las horas pico de la mañana y la noche. Se trata de una restricción blanda diseñada para disminuir la presión del automóvil en las horas pico, de tal manera que los propietarios no compren otro vehículo. Se busca un uso más intenso de la infraestructura, con base en la modificación de los horarios para algunos conductores quienes se alternan para poder circular más fácilmente.

El discurso anti-automóvil del alcalde Peñalosa permitió ensayar lo que sería la ciudad sin automóviles. En efecto, desde el 29 de febrero de 2000 se celebró en Bogotá la primera jornada denominada “sin mi carro en Bogotá”. Al igual que en muchas ciudades del mundo, consistió en que durante un día laboral, la ciudad pudiese funcionar sin la circulación de automóviles. El objetivo de la jornada fue generar una reflexión que permitiera imaginar una nueva ciudad, una urbe más humana y sostenible. A pesar de los muchos tropiezos propios de un ensayo a gran escala, la ciudadanía respaldó este tipo de eventos, votando en un referéndum su institucionalización anual, el primer jueves de cada mes de febrero. Hasta la fecha se han realizado nueve jornadas, ya que en 2003 se realizaron dos veces en el mismo año.

Como ejercicio práctico, el “día sin carro” es más que una conmemoración. Es un reto de reflexión y acción ciudadana donde todos los actores de la movilidad urbana cotidiana son partícipes durante todo un día laboral. Por lo anterior, esta jornada es más que un día patrio, una evocación de un santo o un homenaje como el que se le hace a la madre o al padre. Este día es parte de un conjunto de grandes transformaciones de fondo y forma que la ciudad ha emprendido, desde mediados de los años noventa en cultura ciudadana, movilidad y espacio público. Desde el punto de vista democrático, es tal vez una de las más impor-

tantes decisiones que los bogotanos han tomado, por la forma en que se implantó.

Además de todas las buenas razones para hacer el día sin carro, este ha sido de gran utilidad pedagógica para el Distrito, puesto que ha dado la oportunidad estratégica de evidenciar problemas estructurales más allá de los generados por el automóvil. Falencias del transporte público —buses y taxis—, como por ejemplo la sobreoferta o el mal estado de mantenimiento de los autobuses se han hecho incuestionables durante días sin carro. Por ello, es a partir del segundo día sin carro que se decidió la implementación del “pico y placa” al transporte público, medida sin la cual el tránsito automotor de la capital sería mucho más caótico.

Dentro de las acciones de recuperación, mejoramiento y mantenimiento del espacio público, se adelantó la construcción de varios cientos de kilómetros de andenes y de una red especializada para los vehículos no motorizados. Se ha construido una red de más de 300 km de vías exclusivas para la circulación de bicicletas denominadas ciclorrutas. Esto convierte a la red de la capital colombiana en la más extensa de América Latina. Dejando de lado las críticas a la conveniencia y dimensión del trazado; las deficiencias en la señalización y semaforización y la carencia de programas de ecuación y promoción de las ciclorrutas, es indispensable resaltar que estas constituyen uno de los avances más significativos para humanizar la movilidad.

San Victorino marca el estilo impositivo de la administración de Peñalosa en cuanto al espacio público, de hecho, la evacuación y formalización de por lo menos 20 mil vendedores ambulantes en puntos críticos como el centro de Bogotá, la zona comercial del Restrepo al sur de la ciudad, la carrera 13 por Chapinero, entre otros, constituían metas específicas en el Plan de Desarrollo Por la Bogotá que Queremos. La recuperación de la Plaza de San Victorino posee un significado especial, ya que no se trataba solamente de un parque con amplios espacios para los peatones, sino que era un espacio invadido por más de 1.500 vendedores ambulantes desde hacia más de treinta años. De igual manera, el eje ambiental de la avenida Jiménez en el centro, el parque metropolitano el Tunal al sur de la ciudad, el Parque del Renacimiento hacia el centro, y parques zonales como los de Villa Mayor, Galán y el Virrey, han sido espacios recuperados a partir de lotes abandonados o sin uso, o parques que habían sido descuidados años atrás.

## Movilidad urbana y construcción de ciudadanía

Los logros en materia de transporte de Bogotá en los últimos años sobrepasan las muy reconocidas obras de concreto y asfalto. Están también relacionados con una transformación de la mentalidad y las prácticas de sus habitantes con respecto a la ciudad en general y a la movilidad urbana en particular. Por lo anterior es indispensable resaltar las relaciones entre: 1) Los cambios en las prácticas políticas de electores y elegidos; 2) En la movilidad urbana y 3) La ciudad en general.

1. En la reflexión y la acción política en materia de movilidad ha habido una gran coherencia entre el discurso y la práctica. Con insistencia se ha pregonado y actuado para tratar de proteger la vida, promover un buen comportamiento ciudadano, recuperar el espacio público, dar prioridad al transporte colectivo y no motorizado, hacer prevalecer el interés colectivo sobre el particular y bien público sobre el privado.

El cambio de mentalidad es uno de los logros más importantes de las últimas administraciones. Es muy difícil establecer con indicadores el alcance de la transformación de mentalidad influenciado por las administraciones Mockus, pero en el imaginario bogotano, la cultura ciudadana ha sido uno de los más significativos elementos de cambio en la historia reciente de la capital colombiana. La acción durante el primer período de Mockus será muy recordada, pero a diferencia de otras administraciones, los motivos de recordación de esta no estarán ligados a grandes obras públicas de infraestructura, como era habitual en Bogotá, sino que se le recordará por los cambios que promovió entre los ciudadanos.

Igualmente se generó en este período una transformación de las prácticas políticas de electores y elegidos, específicamente en torno propuestas de la Administración Distrital que implican una fuerte autorregulación y corresponsabilidad de la ciudadanía. Lo anterior ha permitido, entre otras acciones, introducir de forma exitosa un programa de uso del cinturón de seguridad, control de alcohol al volante o de restricción del uso del automóvil (1998). En efecto, uno de los pilares del éxito de esta última medida es la aceptación y apropiación

por parte de la ciudadanía. Esta ha modificado significativamente sus horarios y ha adaptado sus desplazamientos a la norma; este tipo de autorregulación ha sido más fuerte que la presión de la sanción económica por infringir la norma.

2. Las transformaciones con respecto a la movilidad que ha experimentado la capital colombiana han sido el resultado de un largo y complicado proceso de ampliación de la visión en la materia. Se ha dejado de pensar única y prioritariamente en las vías, trancones y huecos como hechos aislados para afrontar el tema de manera más amplia. Los anteriores cambios de paradigma han implicado complejos procesos, los cuales no siempre han sido muy exitosos. Efectivamente muchas de las medidas en materia de movilidad y espacio público han sido incomprendidas por la mayoría de la población durante su implementación. Esto ha generado una gran oposición, como por ejemplo la recuperación y construcción de espacio público. Los beneficiarios —la gran mayoría de los bogotanos— rechazó durante un buen tiempo la idea de disponer de aceras sin automóviles (parqueados sobre ellas) y tener un espacio peatonal elaborado bajo normas de diseño urbano de alta calidad. Lo anterior está relacionado, en gran parte, con la falta de parámetros de comparación por parte de los ciudadanos y ciudadanas. El no tener referencias que permitan a la población comparar lo existente con otra realidad urbana hace que muy difícilmente se perciba la magnitud de los aspectos positivos de algunas iniciativas, por muy bien intencionadas que ellas sean.
3. La complementariedad alcanzada en materia de cultura ciudadana, movilidad y espacio público ha contribuido a cuestionar el tipo de ciudad y ciudadanía que venía construyéndose hasta finales del siglo XX. En efecto, la naciente metrópoli bogotana estaba estructurándose mucho más sobre la base del automóvil que del transporte colectivo, alternativo o un espacio público de calidad. Debido al modelo de vida norteamericano, el vehículo individual ha sido privilegiado por los sucesivos gobiernos —nacionales y locales— a pesar de ser tradicionalmente minoritario. La predilección del automóvil como medio de transporte se refleja ante todo en la estructura urbana, dado

que las principales infraestructuras de circulación benefician al norte en detrimento del resto de la ciudad, particularmente del sur, lo cual aumenta la tradicional segregación socioeconómica y espacial, generando un importante desequilibrio que se expande actualmente a escala metropolitana.

Las importantes transformaciones han permitido a los bogotanos ver con otros ojos la ciudad. A pesar de la profunda crisis económica y de inseguridad que vive el país, hoy en día se ve a Bogotá de forma positiva y optimista: los ciudadanos y ciudadanas son concientes de que esta puede ser una ciudad más amable.

Aún cuando son significativos los avances en movilidad, son inmensamente grandes los retos para consolidar un mínimo de sostenibilidad en la materia. Bogotá debe ante todo generar una movilidad equitativa para todos sus habitantes; para esto es indispensable mejorar la calidad de todo el transporte público (masivo, colectivo e individual), hacer uso eficiente en términos ambientales y económicos del automóvil y las motocicletas, reducir la accidentalidad peatonal, pacificar el tránsito, mejorar la calidad del aire, incrementar el uso de los medios no motorizados. Pero la acción sobre la movilidad urbana cotidiana para ser complementada exitosamente debe acompañarse por una política urbanística, económica y social que fomente estilos de vida basados en la proximidad, altas densidades, usos del suelo mixtos, múltiples centralidades y distancias cortas. La transformación cultural y espacial de Bogotá debe complementarse con la consolidación de una ciudad a escala humana.

### **Epílogo: nuevos tiempos y nuevos problemas**

Bogotá en la actualidad parece vivir un retorno a la época de finales de los años noventa en términos de debates sobre movilidad. El tema se fragmenta y dispersa en múltiples sentidos: la construcción de un metro, un tren de cercanías y la organización de un sistema integrado. Además no existe un discurso concreto sobre la gestión del uso del auto, la cultura ciudadana y la motocicleta, un vehículo que en los últimos años ha invadido la ciudad. Incluso se han revivido proyectos de vieja data, como los

contraflujos, que en gran parte parecían estar ya superados. Bajo este escenario es fundamental hacer ciertas precisiones sobre algunos de los asuntos en cuestión, pues, en este momento en particular, son focos de atención y discusión constante en la ciudad y, por ende, merecen ser abordados con un poco más de profundidad.

## Un deseo llamado metro

El asunto del metro en Bogotá, según la conveniencia, puede ser explorado desde diferentes perspectivas. Bajo este escenario los intereses internacionales y nacionales, a nivel político y económico, así como las necesidades reales de la ciudad en materia de movilidad son dimensiones que todos quieren abarcar pero que pocos tocan a profundidad.

Con respecto a la dimensión internacional, existe una expectativa enorme en el ámbito del transporte a nivel global sobre lo que pasará en materia de transporte masivo en Bogotá. Para muchos, esta afirmación puede parecer una exageración, pues realmente es difícil dimensionar la trascendencia que tiene para varias multinacionales. Entre los muchos interesados, son los industriales y constructores europeos de metros quienes más se han preparado para concretar un proyecto que estaba en su mira desde hace años. Pero la atención de este poderoso grupo de presión va más allá de la asignación del jugoso contrato. Se relaciona, también, con la magnífica oportunidad para derrumbar un mito llamado Transmilenio, el cual, en los últimos años, les ha dañado muchos negocios, pues ha sido una real opción económica, eficiente y de rápida construcción. En este sentido Transmilenio fortaleció el mito de la ciudad brasileña de Curitiba y les quitó espacio a los metros.

El impacto internacional de los sistemas como el colombiano hizo que muchas ciudades, que durante años acariciaron un deseo llamado metro, decidieran finalmente construir sistemas basados en autobuses. Aunque parezca increíble, a pesar de los problemas que pueden tener y de haber sido construidos en ciudades del sur del planeta, los *Bus Rapid Transit* (BRT) han afectado considerablemente los intereses de los promotores de sistemas férreos. Pero, como comentaba en una conversación informal un gran experto brasileño, el apetito de los constructores de

metros por estas ciudades es tan grande que “el *lobby* del metro está dispuesto a hacer lo que sea para derrumbar el mito de que una ciudad como Bogotá o Curitiba pueden existir sin metro”.

En la medida en que los intereses por la construcción del metro de Bogotá trascienden las fronteras y tienen muchos interesados poderosos, la puja por el gran botín será sin piedad. Los viajes internacionales para los funcionarios, las promesas, los sobornos y los bajos precios iniciales en las propuestas serán moneda corriente. En este sentido es indispensable cuantificar las gigantescas adiciones presupuestales hechas a los metros de Lima, Medellín o São Paulo y explorar los procesos judiciales por corrupción en tribunales españoles e italianos en la construcción de los mismos.

Para el proyecto bogotano es imperativo que la estructuración y la adjudicación de las licitaciones se hagan con mucho profesionalismo y, sobre todo, transparencia, atributos de los que la administración pública no ha gozado, salvo en momentos reconocidos de la historia reciente de la ciudad.

Sería indispensable que en los procesos licitatorios sean incluidos organismos internacionales como el PNUD, y que las interventorías las realicen prestigiosas universidades nacionales e internacionales. Se requiere que todos los sistemas de participación y veedurías sean apoyados e involucrados en los procesos. En este sentido, se debe aprovechar que la ciudad consolida un sistema de veedurías, como las que lidera la Cámara de Comercio en proyectos como Ojo con Bogotá y Ojo con la Movilidad, entre otros.

La madurez y la solidez de las grandes transformaciones de Bogotá en los últimos años serán puestas a prueba, tanto por los intereses locales como por los internacionales. Es importante que quienes toman las decisiones lo hagan con responsabilidad y piensen más en los intereses colectivos y públicos, que en sus aspiraciones políticas y presidenciales. Aunque parezca increíble, megaproyectos como los metros han creado muy poco crédito político y muestra de ello son los resultados políticos que metros como los de Medellín, São Paulo y Lima, entre muchos otros, les han dejado a sus gestores.

Desde una perspectiva nacional, el caso de la capital colombiana no tendría por qué tener una historia muy distinta, puesto que la reducción de la compleja problemática de la movilidad urbana de Bogotá a la cons-

trucción de un metro es, sin lugar a dudas, una gran irresponsabilidad de los políticos distritales y nacionales. Pero ¿hoy quién no quiere subirse al tren de la victoria apoyando el metro? El debate está dejando de ser una cuestión técnica para convertirse en un estratégico tema político en la carrera presidencial de 2010.

Se está cometiendo un gravísimo error: por querer ver la solución, se oculta la complejidad del problema. Desde luego, es urgente mejorar el transporte público de pasajeros y para eso habrían muchas más alternativas que un metro. En este sentido, el problema no es la construcción del metro, es la movilidad, y la discusión sobre esta última es mucho más amplia que la primera, pues implica abordar retos de corte estructural como la reducción de inequidad, inmovilidad, contaminación y accidentalidad. No obstante, resulta curioso que los dos problemas más citados por los habitantes de la ciudad son de tipo coyuntural y hacen referencia a la congestión y el mal estado de la malla vial.

Tanto los tomadores de decisiones como quienes se ven afectados por ellas deben tener cuidado, pues el metro no es una respuesta “milagro” capaz de arreglar todos los problemas en materia de movilidad. Podrían hacerse preguntas como ¿qué papel podría jugar el metro en la resolución de los problemas importantes y urgentes de la movilidad? ¿Será que con la construcción de 30 km ó 40 km de metro, por un costo de 3 mil millones de dólares, se logra el uso racional del automóvil y se solucionan la “guerra del centavo”, las dificultades de Transmilenio, el mal estado de la malla vial, la carencia de recursos, la falta de responsabilidad y voluntad política? Resolver estos asuntos requiere algo más que un metro, se necesita la articulación y ejecución de acciones que, aunque impopulares, puedan generar grandes beneficios para la inmensa mayoría de la población. A continuación presentamos algunas:

- Consolidar un sistema multimodal basado prioritariamente en transporte público y alternativo de calidad.
- Modernizar el transporte público tradicional –chatarrizar como mínimo 10 mil buses–, mejorar y consolidar Transmilenio.
- Pacificar el tránsito.
- Racionalizar el uso del automóvil (restricciones espaciales y temporales).

- Gestionar eficientemente el estacionamiento.
- Reducir las emisiones.
- Controlar la circulación y el estacionamiento de motocicletas y prohibir los motores de dos tiempos.
- Optimizar la malla vial, más en términos de calidad que de cantidad.
- Organizar la distribución de carga y la mensajería.
- Realizar programas de participación, educación y cultura ciudadanas.

Partiendo de lo anterior, esperar una solución “milagrosa” no es una buena opción, más aún teniendo en cuenta que las alternativas sostenibles para enfrentar los problemas de la movilidad deben plantearse a mediano y largo plazo. Desde esta perspectiva el metro no es la solución inmediata a los inconvenientes que padecen los ciudadanos en sus desplazamientos. No solo es imposible que este funcione en un lapso inferior a ocho años, sino que, también, durante este tiempo las problemáticas ya existentes empeorarán porque Bogotá habrá triplicado el número de motocicletas, los autos sumarán más de 1,5 millones, habrá más de 20 mil buses circulando semivacíos y la inmovilidad, la exclusión y la inversión, de tiempo y dinero, de las clases populares (estratos 1, 2 y 3) habrá excedido todos los límites.

Ante este panorama es urgente aplicar una serie de medidas, como las mencionadas anteriormente, para mejorar la movilidad de la ciudad. La administración del Distrito Capital debe apropiarse del tema y abordarlo de manera responsable a nivel técnico, político y social. Para hacerlo, es importante recordar que el transporte en las ciudades también es un indicador de la dinámica y competitividad económica. En efecto, este puede revelar las condiciones socioeconómicas y políticas de vida y desarrollo de la población. Además el transporte colectivo en Bogotá, como en todas las metrópolis, debe ser un instrumento útil para estructurar y reequilibrar —socioeconómica y espacialmente— un proyecto urbano y social que, a escala distrital y metropolitana, sea capaz de contribuir a la construcción de la urbe deseada, la ciudad que todos queremos.

## Metro versus tren de cercanías

Las especulaciones y opiniones acerca de priorizar la construcción del tren de cercanías sobre el metro de Bogotá han sido numerosas y variadas. El debate ha sido polémico pues, a nivel técnico y político, esto es un gran desacuerdo. Dar prelación a un tren regional que transportaría a menos de 200 mil pasajeros diarios –a un costo de mil millones de dólares–, sobre un metro que debería movilizar a más de 1 millón de capitalinos –con una inversión de 3 mil millones de dólares– podría considerarse un exabrupto.

Pensar en la construcción de un tren de cercanías sería una elección muy responsable y visionaria en el ámbito regional, solo si la movilidad distrital estuviera estructurada de tal manera que le garantizara a la mayoría de los ciudadanos y ciudadanas condiciones dignas de desplazamiento. Sin embargo, es un hecho que esa descripción de la movilidad distrital no corresponde a la realidad, por el contrario, lo que la caracteriza es la congestión, contaminación, accidentalidad y la muy elevada inversión de tiempo y dinero. Además, es importante tener en cuenta que esta situación tiende a empeorar cada día a causa del ingreso de más autos y motos, el deterioro progresivo del transporte colectivo, del ambiente y de la salud pública.

Priorizar la alternativa regional sobre la local puede tener, aparentemente, muchas justificaciones. Pero podría decirse dicha prelación es más una elección de tipo político que no puede argumentarse desde el punto de vista técnico, pues es muy posible que para la administración de turno sea más práctico inaugurar un tren de cercanías, en lugar de forzar la construcción de un metro del que se desconoce la fecha apertura.

Adicionalmente dar prelación al tren regional por encima del metro implica desconocer muchas de las características esenciales de Bogotá como ser una gran urbe compacta, densa y sin ciudades “dormitorios” como en otras metrópolis del mundo. Además, si hubiera que priorizar las relaciones regionales, estas deberían privilegiar a ciudades como Soacha (no a Zipaquirá, Tocancipá o Facatativa) que por razones espaciales, sociales, demográficas y funcionales, “es” como las alcaldías locales bogotanas.

Para el Distrito y la región es una alternativa responsable planear y actuar a gran escala con respecto a la movilidad y otros temas. Pero no debe olvidarse que Bogotá concentra a la mayoría de la población, razón por

la cual deberían atacarse, gradualmente, los problemas internos de la ciudad, los metropolitanos y regionales en este orden respectivo.

Es evidente que urge mejorar la calidad del transporte interurbano de la Sabana, pero esto debe hacerse sin sacrificar la movilidad de Bogotá. Para lograrlo deberían construirse buenas terminales de integración regional –aunque con fallas, dos buenos referentes son los portales del norte y la 80 de Transmilenio– y disponer de vehículos adecuados con condiciones de frecuencia, comodidad y seguridad apropiadas. A mediano y largo plazo, podrían ser de gran utilidad algunas acciones que permitan recuperar el sistema férreo para transportar pasajeros, e incluso mercancías, más aún si se tiene en cuenta que la actividad agrícola más importante de la Sabana es la exportación de flores; y en este sentido sería favorable que la nueva terminal de carga contara con una interconexión férrea.

Partiendo de los planteamientos anteriores, es posible decir que lo más urgente y prioritario es reconocer que Bogotá requiere acciones decididas para mejorar a corto plazo la movilidad cotidiana. Muchas de estas ya están planteadas en el Plan de Movilidad y en las futuras fases de Transmilenio. Asimismo es importante tener en cuenta que el mejoramiento de la calidad del transporte público tradicional (buses, busetas y taxis), el uso eficiente, en términos económicos y ambientales, del automóvil y la motocicleta, la reducción de la accidentalidad peatonal, la pacificación del tránsito, el incremento del uso de los medios de transporte no motorizados y la mejora de la calidad del aire son aspectos que deben ser atendidos urgentemente con el fin de priorizar la generación de una movilidad equitativa para los habitantes de la ciudad.

## El desafío de regular las motos

Actualmente los municipios colombianos son víctimas de los complejos problemas originados por el crecimiento acelerado del uso y número de motocicletas. Este incremento genera graves impactos negativos como mayores niveles de accidentalidad, contaminación por gases y ruido, sedentarismo y menor uso del transporte colectivo y alternativo.

El *boom* de la motocicleta en Bogotá y en todo el país, en general, se da tanto en términos relativos como absolutos. De unas 50 mil motoci-

cletas vendidas anualmente a finales de la década de los años noventa, se llegó a más de 150 mil en 2004 y se calcula que en 2007 se vendieron muchas más de 200 mil. Si esta situación continúa, el parque ciclomotor superará, en muy pocos años, el número total de automóviles.

Las mayores ventas de motos son el resultado de un agresivo plan de mercadeo –menores precios, más puntos de venta y facilidades de pago– y de un contexto legal nacional y municipal absolutamente favorable para las mismas. En efecto, la fiscalidad para las motos es muy reducida, algunas no pagan impuestos, todas están exentas de peajes, de pico y placa, de día sin carro y otros programas de racionalización de la motorización individual. Además, es un hecho de cuidado que el *Código de tránsito* haya asimilado la moto a la bicicleta. Esto puede considerarse un gran desfase, pues sería como equiparar en la legislación aérea a una avioneta con una cometa. Las dos vuelan pero hay una gran diferencia, como entre motos y ciclas: mientras unas tienen motor, las otras no.

Respecto a la contaminación, el caso de Bogotá es bastante significativo, pues el volumen de contaminantes producidos por las motocicletas es superior al generado por los camiones para el transporte de mercancías. Esto quiere decir que la distribución de algunos cientos de kilos de mensajería contamina más que los cientos de toneladas de carga. Asimismo la disminución constante y gradual del uso del transporte público (masivo, colectivo e individual) y alternativo (bicicleta y caminata) en casi todos los municipios (a excepción de Bogotá) está relacionada directamente con el cambio de estos modos por la motocicleta y el mototaxi. Este hecho es grave, pues, por una parte, el país invierte muy decididamente en mejorar el transporte colectivo y, por otra, la moto reduce el número de usuarios del bus y el taxi, poniéndolos así en “vía de extinción”.

Los antecedentes de este tipo de situaciones en ciudades de Brasil y muchos países de África y Asia deben convertirse en una señal de alarma para la capital colombiana. En Brasil se fabrican anualmente más de un millón de motos y en São Paulo los accidentes de motocicletas dejan como resultado un muerto diario. Hay ciudades de Asia, con población muy similar a la de Bogotá, que tienen entre dos y tres millones de vehículos de dos ruedas con motor. Esto es un panorama inquietante para las ciudades colombianas.

La masificación de la motocicleta es un hecho inevitable y su amenaza para la sostenibilidad de las ciudades es mucho mayor que la de los au-

tomóviles. Por eso, es muy importante que la legislación nacional y la municipal se esfuercen por promover un uso inteligente de los automotores. Si bien no se debe limitar a las personas y familias para que adquieran un automotor, lo importante es orientar dicha legislación para que estas adquieran vehículos de buena calidad en términos energéticos, ambientales y de seguridad. Todos tienen derecho a motorizarse incluso con moto, pues es considerada el “carro” de los pobres, lo importante es no hacerlo a costa de la salud pública, el medioambiente y la seguridad.

En este sentido es importante resaltar que las recientes medidas de la Secretaría de Movilidad de Bogotá sobre la circulación de dichos vehículos introducen al escenario público un tema clave para el futuro de muchas ciudades colombianas: derechos y deberes de los motociclistas. Infortunadamente este tema ha sido ignorado o menospreciado por la mayoría de los responsables nacionales y locales.

En teoría parece positivo hacer cumplir el capítulo V del *Código nacional de tránsito* (Ley 769 de 2002), según el cual las motos deben “transitar por la derecha de las vías a distancia no mayor de un metro de la acera”. Pero, en la realidad, como lo han explicado muchos motociclistas, la medida genera un riesgo muy grande, no solamente para ellos, sino también para todos los actores de la movilidad.

El *Código de tránsito* tácitamente cataloga a las motos y ciclas como subvehículos, al relegarlos a circular en un espacio totalmente insuficiente y técnicamente muy riesgoso, dado que maniobrar de forma segura una moto o una cicla en menos de un metro de ancho es imposible. Esta es una situación inaceptable, pues reducir la circulación de dichos vehículos al espacio denominado “punto muerto” de la vía, donde se concentran, entre otros, pendientes, desagües, sumideros, alcantarillas (por lo general sin tapas), peatones, ciclistas y vehículos parqueados o detenidos para recoger pasajeros, es una determinación irresponsable. Este tipo de disposiciones son una muestra de cómo los legisladores, autoridades e incluso algunos expertos en tránsito han desconocido los derechos a la equidad y la seguridad de buena parte de los actores de la movilidad.

Bajo este escenario, es un hecho que el crecimiento explosivo de la moto está generando grandes inconvenientes que agravan el ya difícil contexto socioeconómico y ambiental, la salud pública, la calidad de vida y la seguridad vial de la movilidad de Bogotá y muchas otras ciudades colom-

bianas. Al respecto, varias instancias nacionales deberían asumir urgentemente y en forma responsable el tratamiento de la moto y crear un marco regulatorio de acuerdo con la magnitud del problema y con el desafío futuro que esto impone. Las motos son más que una moda pasajera, su incremento será sostenido y en poco tiempo alcanzarán y superarán el número total de automóviles del país. Las altas tasas de crecimiento de los últimos años hacen prever que, en menos de una década, Bogotá podría tener más de un millón de motocicletas. Entonces, si menos de 100 mil generan tantos problemas, ¿qué será de la ciudad con tal cantidad?

En conclusión, la motocicleta requiere un nuevo marco regulatorio que le dé un trato similar al automóvil, en términos de derechos y deberes, tal como se hace en la mayor parte de los países desarrollados. Este debería contar con normas adecuadas de tránsito, pagar impuestos, peajes y estacionamiento. Además, se debe evitar su uso irracional, como por ejemplo, el mototaxismo o la mensajería urbana. Adicionalmente no se debe limitar por ningún motivo su adquisición sino orientar desde las políticas públicas una motorización responsable a través de la adquisición de vehículos de buena calidad. También se deben prohibir y reemplazar los motores de dos tiempos por los de cuatro tiempos, pues los primeros son exageradamente contaminantes. Al final, si se siguieran este tipo de recomendaciones para el uso de las motos, se asegurarían el respeto al medioambiente y un mínimo de seguridad para todos.

### Los contraflujos: ¿una improvisación?

Es sorprendente que en la actualidad la Secretaría de Movilidad de Bogotá haga anuncios sobre el incremento de los contraflujos de la carrera Séptima, tanto en su extensión como en los momentos del día y su duración. Esto podría entenderse, teniendo en cuenta las condiciones de movilidad de la capital colombiana, como un chiste de mal gusto o una salida improvisada para dar respuesta a la pregunta que muchos usuarios se hacen respecto al futuro de tan importante arteria bogotana.

Si bien hace un par de décadas varios secretarios de tránsito decidieron hacer contraflujos para agilizar el transporte privado, entre el centro y el norte de la ciudad, hoy esa medida no es congruente ni con el tiempo

ni con las necesidades actuales de movilidad de la mayoría de la población.

De hecho no es asombroso que dicha medida se haya mantenido, puesto que proporciona un enorme beneficio a los automovilistas, algunos de gran influencia en la ciudad. Sin embargo, estos son muy pocos en comparación con la enorme cantidad de perjudicados: usuarios del transporte público, peatones, atropellados.

Los contraflujos propuestos pueden agilizar mucho el tránsito vehicular de algunos, pero con costos muy altos para la inmensa mayoría de los ciudadanos y ciudadanas, pues por la Séptima también transitan buses, busetas, peatones y otros actores de la movilidad, a quienes evidentemente no les convendría un cambio de sentido del flujo vehicular. Invertir el sentido de la Séptima implica desplazar, hacia las ya congestionadas carreras 11 y 13, a un número gigantesco de usuarios del transporte público e incrementar, muy significativamente, los tiempos de viaje y los índices de accidentalidad.

Esta idea podría considerarse como una improvisación. Y bajo estas circunstancias sería bueno para la ciudad que, antes de improvisar, los tomadores de decisiones en materia de movilidad se dieran a la tarea de reconocer e implementar el plan de movilidad de Bogotá que, bien o mal, marca unas directrices claras y vale la pena recordar que ninguna de ellas menciona los contraflujos. Por el contrario, lo que estas proponen es pacificar el tránsito y promover la seguridad vial, el transporte público y alternativo, entre otros temas.

Como consecuencia, y en oposición al plan de movilidad, los contraflujos incentivan el uso del auto particular y desalentando el uso del transporte público, en un contexto en el que este último está perdiendo cada día más usuarios (estos han encontrado refugio en el uso de motos y en muy económicos autos de segunda). De hecho, si hubiera que hacer contraflujos en Bogotá, estos tendrían que ser para el transporte público, para que esos “usuarios invisibles”, es decir, los usuarios de estratos 1, 2 y 3 que representan el 70% de la población bogotana, puedan movilizarse en condiciones menos malas de aquellas a las que se ven sometidos por la llamada la “guerra del centavo”.

La congestión de los autos de la carrera Séptima y de las demás vías capitalinas debe atacarse desde varios frentes. En el mundo ya existen muchas medidas para contrarrestar dicha problemática; sin embargo, para hacerlo se requiere voluntad política y con este atributo no se cuenta en

este momento. Al final no es de extrañar que en Bogotá cada día más gente compre autos porque, después de todo, las acciones implementadas para atacar los problemas de la movilidad están logrando que la utilización del transporte público sea una verdadera pesadilla para los usuarios.

## Bibliografía

- Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) / CHODAI Co. Ltda. / YACHIYO ENGINEERING Co. Ltda. (1996-1997). *The study on the master plan for urban transport of Santa Fe de Bogotá in Republic of Colombia*.
- Calderón, Paola Andrea y Sandra Patricia Sotelo (2002). *Desarrollo de la medida del “pico y placa” para el transporte público en Bogotá D. C.* Bogotá. Chica, Germán y otros (s/f). *Metrobús-Transmilenio. Un nuevo concepto en transporte masivo para la ciudad de Santa Fe de Bogota*. Bogotá.
- Filauri, Claudia Elizabeth y Piedad Rosalía Torres (1989). *Bogotá, contraste y equilibrio en sus usos*. Bogotá.
- INGETEC S. A. / BECHTEL / SYSTRA (s/f). *Diseño conceptual del sistema integrado de transporte masivo de la Sabana de Bogotá*.
- Merlin, Pierre y Françoise Choay (1998). *Dictionnaire d'urbanisme et aménagement*. París: Presses Universitaires de France.
- Mockus, Antanas (1998). *Informe de avance del Plan de Acción 1998*. Bogotá.
- Montezuma, R. (ed.) (2000). *Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: retos y realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital / INJAVIU / El Tiempo.
- Peñalosa, Enrique (2000). *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana*. Bogotá.
- Peñalosa, Enrique (s/f). “Discurso de posesión del Alcalde Mayor el 1 de enero de 1998”, en: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. *Bogotá para todos*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. / Colección Bogotá del Tercer Milenio.
- Sanz Aludan, Alfonso (2005). “El viaje de las palabras”. *El derecho a la movilidad, informe de Valladolid*. Escuela de Arquitectura.
- Suárez R., Gabriel (2002). *Estado del arte en investigación y medición de la cultura urbana de la movilidad en Bogotá 1995-2000*. Bogotá.