

**LA OLIGOPOLIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE
BOGOTÁ**

**RICHARD COLORADO CUESTAS
CLAUDIA BAQUERO RICO**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA
BOGOTÁ D.C. 2010**

**LA OLIGOPOLIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO EN LA CIUDAD DE
BOGOTÁ**

**RICHARD COLORADO CUESTAS
CLAUDIA BAQUERO RICO**

**TRABAJO PRESENTADO A:
FANETH SERRANO
DOCENTE**

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
ESPECIALIZACIÓN ALTA GERENCIA
BOGOTÁ D.C. 2010**

RESUMEN

El transporte urbano en la ciudad de Bogotá, ha generado durante el transcurso de la historia desde que éste entro en funcionamiento, inconformismo a los múltiples actores que a éste concurren. Malestar ocasionado por las fallas que se presentan en el manejo de los intereses contrapuestos, generándose así, una tendencia a la oligopolización de un servicio público, acarreado incrementos en variables de desempleo, reducción en la economía local, malestar en el mismo usuario e inclusive el incremento en los índices de vandalismo dentro de la urbe de la ciudad.

Con la implementación del sistema integrado de transporte público (SITP), cuyos objetivos principales, están dados por un proceso de modernización de los automotores, una tarifa única, una renta fija y un ordenamiento en las rutas asignadas, se producirá un “*marginamiento*” de un sector de pequeños propietarios, en cuanto a sus ingresos y a la salida de funcionamiento por parte de algunos.

Este proceso ocasionará, una disminución de los automotores que prestan este servicio, la eliminación de varias rutas y por ende un crecimiento en el desempleo. Todo esto prevenible, si se manejara un estilo de negociación donde los intereses de las partes involucradas, se vieran reflejadas, por una mayor participación del gremio de pequeños transportadores en el SITP y en el aumento de la cobertura de este servicio en la ciudad, adicionalmente la adopción de una tarifa justa y acorde con el mercado y un adecuado precio a pagar por los propietarios de los buses que abandonen el negocio.

INTRODUCCIÓN

El transporte público en Bogotá, D. C. es uno de los principales motores de la economía y la construcción diaria de la metrópolis capitalina, que a raíz de la modernización de su infraestructura durante el último siglo en una búsqueda constante para que la ciudad cuente con un transporte público integrado eficiente, con menores tiempos de espera y mayor cobertura, ha permitido la oligopolización estatal del servicio del transporte público, generando durante los últimos años, graves problemas de índole civil, como trastornos en la movilización diaria de los ciudadanos (paro de transportadores), cierre de establecimientos comerciales, considerables pérdidas económicas, despidos masivos de transportistas y un desequilibrio en la participación del sector del transporte público.

El presente ensayo que abarca una temática tan compleja como es el transporte público; está dividido en tres partes. En la primera se describe la problemática y los conflictos que se han venido presentando hasta el día de hoy.

En la segunda, se identifican los actores directos de la problemática generada en el transporte urbano, analizando e interpretando los intereses, posiciones y alternativas de cada uno de ellos.

Para señalar las consideraciones finales, se resaltan las decisiones gerenciales implementadas por el actor estatal y las repercusiones positivas y negativas dentro del entorno total de la ciudad.

El Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) pretende conseguir la unificación de las diferentes formas de movilización de la ciudadanía bogotana incorporando una pequeña porción del gremio de los transportadores, por lo que se ha forjado durante un largo tiempo, discusiones e inconformismo de varios actores involucrados en el manejo del transporte en Bogotá.

Las aparentes inconformidades y posturas radicales de los transportistas y los colaboradores del gobierno distrital han generado repercusiones de índole económico, social traumatismos y molestias en la sociedad capitalina; por ende es claro que la determinación de todos los intereses en juego, para cada actor, permitirá observar y catalogar los resultados obtenidos en las negociaciones establecidas en el pasado y las que se sostendrán en el futuro cercano.

Las decisiones distritales implementadas desde las curules del distrito, donde se presentan tanto posiciones a favor como en contra, han creado consecuencias favorables y desfavorables para los actores directos de este sector e incluso implicaciones a actores indirectos que no influyen en las decisiones tomadas al respecto.

La identificación de las partes involucradas en los conflictos y negociaciones en materia de transporte urbano, los intereses expuestos dentro de las negociaciones, los intereses no revelados, los actores inherentes y posibles de las negociaciones, los resultados obtenidos y los posibles resultados que se formarían con una negociación en otra dimensión, conforman el eje temático del documento.

Desde este marco se abordará el transporte como el ícono de planeación y gestión de las ciudades. Teniendo presente que al tratar de abarcar este sector, no nos referimos exclusivamente a la infraestructura automotriz o vial, sino por el contrario se incluyen variables que representan los intereses propios de los actores involucrados en esta problemática que cambiará significativamente el actuar de sus habitantes.

En ese orden de ideas el presente documento pretende reflejar la realidad de las negociaciones establecidas por los gremios, su abordaje y los resultados obtenidos, observando la forma y el fondo de las decisiones de cada uno de los actores involucrados en el desarrollo de los acuerdos con la implementación del SITP, con el firme propósito de exponer a la ciudadanía en general, estudiantes y profesionales involucrados con temas de Alta Gerencia, la manera en que se abordan hoy en día, la toma de decisiones y las posibles soluciones gerenciales a conflictos, como el desarrollado en este ensayo.

1. PROBLEMÁTICA ACTUAL TRANSPORTE URBANO

En los últimos años la capital del país ha venido convirtiéndose en una ciudad cada vez más productiva y competitiva, no sólo en lo nacional, regional sino mundial, ubicándola en el primer polo de desarrollo en Colombia, en un tercer puesto en la región andina y onceava en Latinoamérica. Nuevas inversiones extranjeras, una economía en crecimiento, la migración de habitantes de otras ciudades y un fenómeno como el desplazamiento, han llevado a la ciudad a asumir grandes retos.

La tendencia global de asentamientos en las grandes ciudades no es ajena en Bogotá. El crecimiento demográfico es inevitable y los problemas que esto acarrea son elementales. Se estima que para el año 2012, según los expertos, más de 12 millones de habitantes residan en la capital.

Este aumento conlleva necesariamente al crecimiento en la demanda de necesidades sociales, políticas, ambientales, educativas, laborales, culturales, geográficas, recreativas, habitacionales, de salud y de movilidad.

Una metrópoli que alberga siete millones de personas con distintos objetivos, ideales y propósitos, debe adecuarse, proyectarse y planearse en un mundo moderno y en constante transformación.

Uno de esos temas y quizás de los más importantes que afectan de manera significativa a una ciudad en desarrollo, es su movilidad. La economía de un país se mueve a través de su infraestructura vial. Sus vías son las arterias, son la columna vertebral del progreso de una nación. A pesar que se tiene claro ese concepto, más del 80 % del transporte se realiza por vía terrestre, en un país que tiene un atraso de más de cuarenta años en este renglón.

Países como Bolivia y Perú cuentan con mejores vías y un desarrollo sostenible para la modernización y administración de las mismas.

La inversión y debido al continuo mantenimiento deben ser prioridad en la agenda del presupuesto local y nacional. Los índices de crecimiento en la economía, se miden por el número de kilómetros en vías que existan en un estado. Máxime en una ciudad como Bogotá, D.C., atípica por su ubicación geográfica. Muchas urbes económicas están localizadas en zonas costeras, permitiéndoles obtener mejores beneficios y una mayor rentabilidad.

Entonces el factor de vías y movilidad cobra cada vez mayor vigencia y relevancia para una economía cuyos objetivos están proyectados tanto porcentajes de crecimiento como de expansión. A pesar que las cifras no han sido las mejores, no se le puede quitar el crédito al actual gobierno que viene haciendo esfuerzos por mejorar este lunar.

La importancia de la malla vial, su infraestructura y correspondiente movilidad, se ha visto reflejada en el aumento en la asignación de presupuesto para “resolver” esta problemática. La incomodidad en el tránsito por la ciudad ocasionada por sus innumerables obras, son prueba de ello.

Las circunstancias del dinamismo mercantil y global sumado a otros factores ya mencionados, conllevan a optimizar la movilidad de sus habitantes; la capital no escapa a ello, viéndose sometida a tomar las riendas adecuadas en el sostenimiento de su presente y su futuro en este sector.

Variables como la desorganización, competencia deshonestas, desorden, maltrato, servicio inadecuado, irrespeto, ilegalidad, altos niveles de contaminación, parque automotor desactualizado, cultura empresarial anticuada, pésima percepción del servicio y la interminable “guerra del

centavo” han llevado a implementar por parte del gobierno distrital una política que avance sobre estos aspectos, adecuando para su posible solución, una democratización en el transporte público en Bogotá, D. C.

Son varias las administraciones que han intentado darle una solución, pero sin resultado alguno hasta la fecha. El excesivo “respeto” a un gremio que mueve más de 6 mil millones de pesos al día, y el “posible financiamiento” a sus campañas, entre otras razones, no lo han permitido.

Es urgente darle un orden y un claro horizonte al transporte público, pero como toda medida, genera polémica, esta no fue la excepción. Simpatizantes y contradictores entran en disputa y, la problemática actual del transporte urbano, no es ajena, mucho menos en una negociación donde se juegan muchos intereses.

Esta problemática al aterrizarla en un referente histórico, nace cuando en la administración anterior se menciona la implementación del Sistema Integrado de Transporte Público, que contemplado en un Plan Maestro de Movilidad, busca a corto, mediano y largo plazo un ordenamiento que satisfaga los intereses de quienes utilizan este servicio. Un plan proyectado para las siguientes dos décadas y cuyos primeros pasos se dieron tan sólo hace cuatro años.

Los objetivos de este sistema reunidos en el Decreto 309 son los de mejorar la cobertura del servicio del transporte público a los distintos sectores de la ciudad, la accesibilidad a ellos y su conectividad; realizar la integración operacional y tarifaria del sistema de transporte público, tanto en forma física como virtual, garantizando su sostenibilidad financiera; racionalizar la oferta de servicios de transporte público; estructurar, diseñar e implementar una red

jerarquizada de rutas de transporte público según función área servida; modernizar la flota vehicular de transporte público¹.

También busca establecer un modelo de organización empresarial de prestación del servicio por parte de los operadores privados, que facilite el cumplimiento de la programación de servicios y la adecuación de la oferta a la demanda de pasajeros; integrar la operación de recaudo, control de la operación de transporte e información y servicio al usuario, que permita: la conectividad, la consolidación de la información, la gestión de recaudo de los centros de control y de la información y servicio al usuario del sistema integrado de transporte público; promover el fortalecimiento y la coordinación institucional de los agentes públicos del sistema; y contribuir a la sostenibilidad ambiental urbana².

Al estipularse un número exacto de buses a operar (Ciudad Bolívar: 366, Usaquén: 1325, Suba Oriental: 673, Perdomo.366, Usme: 896, Fontibón: 759, Calle 80: 532, Kennedy: 1113, Kennedy Norte: 206, Engativá: 818, Suba Pueblo: 1754, San Cristóbal: 779 y Bosa: 1261), sencillamente se pretenderá conseguir, entre otros, orden, datos concretos y claros del sistema, posibilitando un mejor control.

Esta medida no fue en parte bien recibida por el gremio de transportadores, ya que esta finalizará con las empresas que afilian buses y por ende sus respectivas rutas. Un cambio total se presentará y la ciudad se distribuirá en trece zonas concesionadas habiendo en cada una de ellas una empresa que administre el sistema.

¹ Revista Transporte & Turismo, edición No. 3 año 1 Julio/Agosto 2009. P. 13

² Ibidem

Aunque se visualizan las mejores intenciones de reglamentación y progreso, aspectos como el desempleo, aparecerán. Generado por la disminución de buses que de doce mil quinientos vehículos pasarán a circular siete mil quinientos, y a condiciones desfavorables y difíciles de cumplir para el gremio afectado.

Entrega del vehículo para ser administrado recibiendo una mesada, vender el vehículo y convertirse en accionista de la empresa operadora, son las opciones planteadas en este negocio. Opciones todas ellas inclinadas para el gobierno distrital. Las mesadas son muy inferiores a lo recibido hoy en el mercado, los valores ofrecidos por la compra del automotor están muy por debajo de su valor real y, por último no se cuenta con el capital suficiente como para convertirse en asociado. Al parecer todo está dado para la conformación de un oligopolio en un negocio que se entregará en concesión por un periodo de veinticuatro años.

Las condiciones expuestas son excluyentes y una “justa” negociación no se vislumbra por ningún lado. Todo indicaría que este negocio quedaría en manos de dos o tres grandes empresas. Sistema conformado por un OLIGOPOLIO.

Además, un proyecto de esta envergadura debe estar diseñado para mejorar los costos de utilización, es decir, que los usuarios vean reflejados unos beneficios. Una ciudad más incluyente y equitativa debe ser el fin de medidas cómo estas, pero para sus usuarios, a pesar de que se ha hablado tanto del tema, aún no está claro como se afectaran estos con esta integración.

Países como Chile, México y Brasil ya han realizado esta tarea, con buenos resultados pero a la vez con aspectos por mejorar. El turno es ahora para la capital colombiana y su puesta en marcha no será nada fácil, sobre todo

cuando se observa desde una dimensión mercadológica, lo atractiva que resulta ser.

Las cifras así lo demuestran, el setenta y cinco por ciento de la demanda de pasajeros es atendida por los buses, y estudios realizados recientemente por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Universidad de los Andes, expresan, que de un total de 12' 206.652 viajes diarios en la capital, el 42% lo realiza el transporte público.

Este informe también señala, que el número de viajes diarios en los diferentes modos (pie, transporte público, moto, vehículo privado, bicicleta, taxi, Transmilenio, otros) se incremento con respecto a los años anteriores en un veintinueve por ciento. Porcentajes que reivindican la importancia del sector y los altos ingresos que están en juego en la presente negociación.

Incrementos en los viajes diarios por los ejecutados en vehículos privados, motos y Transmilenio, visualizan un urgente llamado al ordenamiento de la movilidad. El parque automotor tanto en vehículos propios como en motos viene aumentando. Cada año le ingresan a la ciudad más y más vehículos a las mismas vías.

Estas investigaciones sirven de apoyo para concebir lo complejo de una negociación como la actual entre la administración distrital y los dueños de más de once mil buses.

El regreso a residencia, trabajo y estudio en orden de importancia en lo referente a motivos de viaje, complementan lo estudiado. Un objetivo ya mencionado con la implementación en la integración del transporte público, obedece a índices en tiempo y kilómetros recorridos en promedio. Sesenta y

tres y cincuenta y cinco minutos, es el promedio para el transporte público y Transmilenio, respectivamente.

Los veintitrés kilómetros por hora, una edad promedio del parque automotor de diez años, de diecisiete años en busetas, simbolizan los aspectos a mejorar, en una longitud promedio, de las quinientas cinco rutas en operación, de cincuenta y cuatro kilómetros.

El número de pasajeros transportados en transporte público anualmente, alrededor de trescientas sesenta y cinco millones de personas, soportan aún más lo seductor de manejar un negocio de este tipo.

Lo ambiental tiene alta injerencia, y con una flota de más de seis mil quinientos buses con más de diez años de uso, en sectores donde se concentran más de sesenta y seis rutas, producen niveles de contaminación a tener en cuenta. Aunque las mayores emisiones de contaminación se encuentran ubicadas en el área industrial, las añadidas por un parque automotor viejo, no se deben dejar desapercibidas.

Este impacto ambiental contaminante conlleva a enfermedades respiratorias como la bronquitis, el asma y hasta el cáncer. El hecho de disminuir su impacto, como se pretende con la implementación del SITP, es bienvenido.

Hace parte de esta contaminación, la auditiva, que según la OMS está considerada como “la tercera problemática ambiental más notable, después de la generada por la del aire y la del agua” y que además se encuentra en permanente crecimiento por el mismo avance de las grandes urbes.

Un punto importante para el nuevo sistema es la tarifa, donde en los últimos ocho años, el aumento para el transporte público fue de un cuatro por ciento, mientras que para Transmilenio correspondió a un siete.

En costos de movilización para el año anterior (2009), el presupuesto asignado correspondió a \$227.315 millones de pesos, cifra significativa frente a la del año anterior \$114.173 millones de pesos; demostrando el costo elevado de la movilización en una ciudad como Bogotá y a la importancia que se le viene dando al mismo.

Finalmente las cifras reveladas en la percepción y medición de los índices de satisfacción en el servicio de transporte público no son alentadoras. Aspectos como el respeto de los conductores a sus usuarios, tiempo en llegar a un destino, número de personas, forma de manejo del vehículo, estado del vehículo, vendedores ambulantes y el volumen de la música en el vehículo, salen mal librados.

Los anteriores resultados tomados para el presente ejercicio, de un estudio ejecutado por las entidades anteriormente mencionadas, y plasmadas en su publicación número tres de 2009, soportan la dimensión mercadológica del transporte urbano y su presente negociación.

Negociaciones que suman un periodo de ocho meses de conversaciones, audiencias, mesas y presentaciones que para una de las partes no ha construido un modelo que garantice una normas claras, justas y democráticas.

Los pliegos de las licitaciones, según Alfonso Pérez, presidente de la Asociación de Pequeños Transportadores (Apetrans), no albergan

condiciones alcanzables que permitan la participación de este gremio en el SITP.

La chatarrización de más de siete mil seiscientos buses, disminución en las ventas de: vendedores de llantas, repuesteros, lavaderos de carros, montallanteros, latoneros, mecánicos, sumado a la no participación en esta nueva disposición, el impacto social será evidente.

En la medida en que transcurra el tiempo, que llega a su fin, pues el Sistema Integrado de Transporte Público, empezará a operar el próximo año, será cada vez más definitivo para los actores en disputa.

Se podría afirmar que con esta negociación en camino, la modernización atentaría contra la generación de empleo y que los futuros desempleados gozaron de mucho tiempo para generar riqueza y para disfrutar de una “tranquila pensión”.

2. LAS MESAS DE NEGOCIACIÓN

Siempre la discordia se ha presentado entre un representante de lo público y uno de lo privado, más exactamente entre la Administración pública y Apetrans (Asociación de pequeños transportadores). Compañía que reúne a más de 16 mil buses y que siempre se han caracterizado por hacer reiterados paros en los últimos años, a consecuencias de las decisiones que desde el sector público, se vienen asumiendo.

Integrantes que no gozan de una aceptable reputación, los primeros afectados por el caos que reina en la ciudad y los segundos por ser vistos como intocables, desagradables, poseedores de grandes fortunas, dueños de las vías, agresivos e intocables.

Los nuevos caminos a transitar por más de los siete millones de habitantes, estarán determinados por dos actores que tienen un historial reprochable y muy poco confiable, pero abrigados con intereses particulares.

Lo que está en disputa y que hace que una negociación y su debida resolución a un conflicto como el presentado en este ensayo, sea tan difícil de definir, es la suma que se mueve en este oficio. Más de 2.1 billones de pesos anuales, el 75 por ciento de la movilización de pasajeros, la salida de operación de cinco mil buses, por ende el desempleo para las familias que no hagan parte del nuevo sistema.

Independientemente de estos intereses, la ciudadanía debe estar ajena a ello y no sometida, a paros permanentes, no debe afectarse la economía de una ciudad por determinaciones justas o no de una administración hacia un

gremio, que siempre ha disfrutado del poder, asumiendo posiciones que perturban a su principal cliente: sus usuarios.

Luego de varias reuniones, entre los actores principales, y de una base inicial de ganancias, establecida por la administración hacia Apetrans, de un diez por ciento anual, el resultado en la última negociación fue del 18 por ciento anual. Proporcionándose una concesión del ocho por ciento. Este es un ejemplo de lo que en esta materia se denomina "regateo".

Un incremento en las tarifas para la compra de automotores para los modelos 2001 al 2010 del cinco por ciento, junto al respeto por los gremios que están participando en la actual licitación, la continuación de las mesas de concertación para socializar y discutir el nuevo sistema y la prestación normal del servicio público de transporte en la ciudad, son los resultados obtenidos de las presentes negociaciones.

Según el concejal Jaime Caicedo, "la licitación del SITP pretende entregar este jugoso negocio a las mismas siete familias que monopolizan gran parte del transporte en Bogotá, dejando en la calle a más de 16.000 familias que viven de su bus o buseta. Esto se lo he planteado en repetidas oportunidades tanto al secretario de Movilidad como al gerente de Transmilenio, sin que haya siquiera un proceso de reflexión sobre este delicado asunto".

El gran problema dentro de la mesa de negociación de la asignación de recursos para la modernización del sistema de transporte en Bogotá está determinado por los lineamientos del proceso de licitación en curso para conceder las trece zonas en que se dividirá la operación del sistema integrado de transporte, que traerá como consecuencia la repetición de la experiencia vivida con el sistema Transmilenio, donde los grandes

capitalistas del sector terminaron por sacar del negocio a los pequeños propietarios e inversionistas".

Es evidente que al realizar un análisis de la rentabilidad que se les ofrece, la cual resulta ridícula 0,8% mensual, lo que significa menos de un millón de pesos, monto muy inferior a lo que perciben actualmente. Esta propuesta pareciera estar hecha para que los pequeños transportadores digan que no aceptan y que venden sus vehículos. Y allí viene el otro problema: se los comprarían a precios inferiores, ya que un bus modelo 2010, que fue adquirido por \$250 millones, sería comprado por \$130 millones. Eso es totalmente desequilibrado e injusto.

Según Javier Hernández, el gerente del SITP, el nuevo sistema de transporte público garantiza la participación de los 14.000 propietarios de buses que hoy operan en Bogotá, debido a que para ganar la licitación, las empresas deben integrar como mínimo a un 47 por ciento de propietarios de buses como socios.

Pero también les exigen capacidad jurídica, financiera y experiencia en el transporte público de mínimo cinco años. Es decir, que solo pueden concursar empresas con el músculo financiero y la capacidad administrativa para controlar y aportar el total de buses de cada una de las 13 zonas en las que se dividirá la ciudad. Se calcula el SITP necesita cerca de 12.300 buses para operar, incluyendo los articulados de Transmilenio.

La Cámara de Comercio de Bogotá también se ha manifestado sobre este punto, al expresar duramente críticas al hecho de que dos operadores puedan controlar hasta el 46% de la ciudad (seis de las 13 zonas) durante 25 años, porque se corre el riesgo de crear un oligopolio. Y también, que ante una falta de competencia de las propuestas, se le pueda asignar una

segunda o tercera zona al mismo operador si es el único proponente. “Se corre el riesgo de que su propuesta cumpla tan solo con los requisitos mínimos exigidos y carezca del valor agregado que se genera cuando se ponen a competir dos o más licitantes”, dice la Cámara de Comercio.

Un bus modelo 2009 de 185 millones de pesos le dará una renta mensual de un millón 480 mil pesos al antiguo propietario, una suma que para ellos es bajísima pues dicen que actualmente se ganan entre cinco y seis millones mensuales. Además, no les reconocen otros costos como el lucro cesante que representa el cambio del SITP. Actualmente un bus puede operar 20 años, pero bajo el nuevo régimen sólo podrán rodar 12 años. Son ocho años de lucro cesante que nadie les pagará

Uno de los grandes cambios que traerá el SITP es sobre el recaudo del dinero. Ni los conductores ni las empresas de buses manejarán dinero en efectivo pues, por un lado, se pagarán los pasajes con un tiquete electrónico, y, por otro lado, el Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario (SIRCI) deberá contratar una fiduciaria que se encarga de recibir, administrar y repartir el dinero de las empresas.

Este es el texto del más reciente acuerdo firmado entre la Administración Distrital, el Gobierno y los transportadores, luego de que oficialmente se informara que el paro llegó a su fin luego de cuatro días, registrados del 1 al 5 de Marzo del 2010.

1. Ratificar la voluntad de concertación que ha primado antes, durante y después del paro que en este momento se levanta con el compromiso de no reiterar acciones de hecho que perjudiquen la normal prestación del servicio público de transporte colectivo en Bogotá.

2. A partir del martes 9 de marzo se conformará una mesa de trabajo que se reunirá martes y jueves para discutir y socializar el Sistema Integrado de Transporte y sus pliegos. Las Mesas que se han llevado a cabo antes y durante el paro, y los temas en ellos tratados seguirán vigentes.

3. Analizadas las tablas de equipos y tasas de rentabilidad, las partes acuerdan un incremento del 5% en las tablas de valores para los modelos 2001 al 2010. Para los vehículos 2000 y anteriores se mantiene el valor de la tabla establecida en el pliego. Se fija en el 18% anual la tasa de remuneración para todos los vehículos que entren al Sistema, compuesto por el 12% en el Sistema y 6% del operador.

4. El Gobierno Distrital y Nacional ratifican que los grupos de propietarios y/o cooperativas, solos o asociados con empresarios, seguirán, como está contemplado en los pliegos, participando en los procesos de licitación.

Es claro que dentro de las negociaciones se abarcaron algunos temas importantes pero no se ha llegado a un acuerdo firme, por lo tanto se requiere el compromiso y la búsqueda de una solución a largo plazo y no un acuerdo momentáneo generando a los diversos actores falsas ideas.

Los retos a superar para el sector público en el camino de una democratización en un mundo micro como lo es la movilidad, son los de mantener la productividad empresarial, conservando los niveles de ventas en sectores relacionados con el gremio, el empleo, la demanda de combustibles y la misma economía. Tarea nada fácil, porque el buscar mantener estándares y/o promedios económicos con la contraprestación de disminuir los mismos que la producen, y que, será a la larga unos de los desafíos más importantes que la administración haya asumido en los últimos años.

Como punto de partida se tiene a TRANSMILENIO, un modelo de transporte masivo, que ha transformado el rostro de la ciudad dándole nuevos matices a un servicio que por años no ha gozado de buena aceptación. Como ejemplo de auto sostenible, porque a pesar de los inconvenientes presentados, lo sigue siendo. Y ese dese ser el camino a encontrar con los cambios que se avecinan, la auto sostenibilidad en el transporte público.

La responsabilidad gerencial debe ser asumida como tal, no se está tomando cualquier decisión, se está definiendo el futuro de una ciudad en uno de los temas más álgidos, complejos y problemáticos que afronta cualquier ciudad en el mundo.

Debe ser un ejemplo, quizás un punto de partida en el manejo de un conflicto y en los mejores resultados de una negociación de esta índole, por ser decisiones que tocan el bolsillo de todos sus habitantes, siempre están a la orden de la polémica, de recibir malos conceptos y apreciaciones, lo público, siempre no ha sido visto de la mejor manera.

Las decisiones en lo público, siempre generan polémica, desconfianza, y un sentido de “nos tocó tomarlo así”, de “ya se tomaron las decisiones, ahora a asumirlas”, “ni modo, ya se decidió así”, en resumidas cuentas una posición de impotencia.

3. DIAGNÓSTICO

La situación del transporte urbano de personas en Bogotá presenta numerosos problemas y desafíos, que desde el punto de vista de los intereses individuales de cada uno de los actores, imposibilita la consecución de un acuerdo favorable, es por esto que al analizar algunas variables de repercusión general se entienden los intereses reales que se deben buscar en las negociaciones a futuro.

Las variables aquí presentes implican algunas observaciones ya establecidas durante las negociaciones y la recopilación de algunos apartes en declaraciones públicas o privadas realizadas por cada uno de los actores involucrados dentro del conflicto de movilidad para la ciudad de Bogotá.

Varias manifestaciones de la movilidad en la ciudad constituyen los síntomas más protuberantes de los problemas existentes; es decir, la congestión generalizada en muchas partes y a muchas horas, el desorden del tránsito, visible en muchas dimensiones y el pésimo servicio a los más pobres, que se traduce en que solo pueden realizar muy pocos viajes, muchos de ellos a pie y en distancias muy largas reflejado por la baja cobertura de los sistemas modernos y la despreocupación estatales para los cinturones de la ciudad.

Dentro de las causas se destacan múltiples problemas y se tienen responsabilidades innumerables para cada uno de los actores, pero el identificar los intereses que deben primar al momento de realizar las negociaciones podrá solucionar efectivamente los inconvenientes para la ciudadanía
Bogotana.

amaño del parque bogotano es incierto (hay fuertes variaciones en las cifras según la fuente), pero en el peor de los casos (cerca de un millón de vehículos) no debería ser motivo de especial preocupación, para las características físicas y de tamaño de la ciudad. Los índices de motorización son bajos, y las relaciones entre el número de vehículos y los kilómetros de vías no indican una especial escasez de infraestructura física de la ciudad.

La congestión existente indica una mala distribución espacial y temporal de los viajes en carro, que hace que muchos coincidan en origen o en destino, y por supuesto una mala gestión del tránsito por parte de la autoridad.

Sin embargo, el crecimiento acelerado del número de vehículos privados sí debe ser causa de preocupación. Se ha reactivado en forma muy vigorosa la venta de vehículos (nuevos y usados), con volúmenes sin precedentes en la historia, de manera que el tamaño del parque de automóviles y similares está creciendo a una velocidad muy grande. La explicación principal de este fenómeno está en la recuperación del crecimiento económico del país y de la ciudad. Quizá un factor adicional que puede estar influyendo es la ampliación del periodo de restricción del Pico y Placa, que produjo a muchos automovilistas la imposibilidad de usar el automóvil en su viaje al trabajo en dos de los cinco días de la semana laboral, creando así un fuerte estímulo para comprar un carro adicional en muchos hogares

A esto se añade otro fenómeno nuevo y preocupante: el crecimiento del parque de motocicletas. Este vehículo, que representa una solución de movilidad a la vez que una herramienta para la ejecución de labores para muchas personas y hogares de ingresos medios y bajos, ha sido inmensamente popular en países asiáticos, donde ha generado graves problemas de congestión y contaminación.

En medio de los problemas recurrentes y habituales del transporte bogotano, TransMilenio (TM) constituye la excepción más formidable e impactante de la historia de la ciudad. Tras décadas de inútiles debates sobre el metro, y de casi ninguna acción gubernamental sobre el transporte público, en muy pocos años TM ha logrado transformar significativamente esta situación, constituyéndose en una red de transporte masivo de singular importancia, que moviliza una cantidad muy elevada de pasajeros en forma rápida, eficiente y segura.

El desempeño de TM y la aceptación que los bogotanos promulgaron al lanzamiento de este sistema, ha venido disminuyendo en los últimos años. Por un lado, los costos de construcción de nuevos corredores del sistema han aumentado en forma preocupante; por otro, las frecuencias del servicio han disminuido en magnitud y confiabilidad; el nivel de ocupación es muy elevado y genera duras críticas de los usuarios; el número de servicios es muy grande, lo que hace difícil su difusión y la comprensión adecuada por parte de los usuarios.

Así como en el tema de TM en los últimos años se ha producido una transformación profunda en la ciudad, en el tema del transporte colectivo la situación se ha empeorado. En efecto, la estrategia de trasladar rutas y equipos que usaban el corredor de TM a otros corredores, que fue definitiva para lograr el éxito de la primera troncal sin tener que enfrentar la oposición de los transportadores afectados, se siguió utilizando en las nuevas troncales, cuando lo necesario y urgente era afrontar paulatinamente la reestructuración de rutas y el retiro y chatarrización de los buses sobrantes.

Peor aún, en las últimas troncales el gobierno distrital suspendió la decisión de eliminar las rutas paralelas a TM a lo largo del carril de uso múltiple, lo que contradice los supuestos del diseño y los términos de los contratos con

los operadores de TM, y genera una competencia inapropiada e inconveniente al sistema masivo.

El resultado es que la ciudad sufre hoy de una sobreoferta muy elevada de vehículos de transporte colectivo. Esta sobreoferta solo es sostenible económicamente porque la tarifa ha crecido en forma acelerada para cubrir esta enorme ineficiencia afecta directamente a la población más pobre, que en muchos casos no está en capacidad de pagar estos precios elevados, lo que ha disminuido drásticamente su movilidad, al tiempo que la ha forzado a realizar muchos viajes indispensables a pie, a pesar de tener que cubrir largas distancias.

En verdad, la segunda administración Mockus tenía clara la importancia y urgencia de actuar sobre el transporte colectivo, y en un proceso muy sopesado diseñó los instrumentos de regulación y el plan de acción indispensables para lograr estos resultados. Infortunadamente, la administración Garzón no aprovechó este impulso, no ejecutó el plan y no utilizó los instrumentos de regulación, que estaban contenidos en una serie de decretos expedidos al término de la administración Mockus. Tales decretos fueron impugnados por transportadores mayoristas ante la justicia administrativa, donde la mayor parte de estas normas fueron anuladas por sentencia judicial, quedando la ciudad sin los instrumentos regulatorios indispensables para adelantar su labor en forma efectiva.

Entre tanto, por inadvertencia o por otras causas, la autoridad de transporte permitió la existencia de un denominado “carrusel” mediante el cual una empresa transportadora, haciendo uso de un artilugio legal, logró ingresar cerca de 2.000 nuevos buses al parque ya sobresaturado de Bogotá.

La administración, siguiendo los mandatos del POT, contrató un estudio para expedir el Plan Maestro de Movilidad (PMM), como instrumento guía y ordenador de las decisiones futuras en la materia. El estudio tuvo muchos inconvenientes, entre ellos que su materia prima fundamental (una encuesta de hogares para elaborar a partir de ella una matriz actualizada de origen y destino de viajes en la ciudad y un modelo de demanda de tráfico) se contrató con una entidad oficial que no tiene el conocimiento experto en estudios de transporte; por eso probablemente se tomaron decisiones infortunadas (como eliminar de las preguntas los viajes a pie menores de 15 minutos), y no es clara la forma como se estimaron las matrices a partir de la encuesta. Algunos estudiosos del tema ponen en duda los resultados agregados, como el número total de viajes, que parece ser muy inferior a lo esperado. Peor aún, esta materia prima solo estuvo disponible cuando el estudio iba ya muy avanzado en el tiempo, por lo que probablemente muchos de sus análisis se hayan realizado con información desactualizada.

No obstante lo anterior, muchas de las recomendaciones del estudio son rescatables y adecuadas. Quizá la más importante se refiere a la necesidad de integrar el sistema de TM con el de transporte colectivo, de manera que el primero sea la columna vertebral del sistema integrado, y el segundo lo complemente como alimentador y distribuidor. Esto requiere por supuesto la integración tarifaria, un sistema único de recaudo, una reestructuración total del sistema de rutas y del número de buses autorizados, un cambio radical en la forma de otorgar las rutas (cambiando la *competencia en el mercado* que hoy existe en la forma de guerro del centavo, y reemplazándola con una *competencia por el mercado*, a través de licitaciones para adjudicar rutas vía contratos *pro tempore*, y todo ello requiere de una autoridad con inteligencia y capacidad técnica y administrativa, para lo cual el estudio recomienda dotar de las funciones correspondientes a la empresa Transmilenio S.A.

Igualmente, la administración contrató un nuevo estudio, denominado *Sistema Integrado de Transporte Público*, que actualmente se adelanta. El estudio pretende diseñar una reestructuración total del sistema: las nuevas rutas de transporte colectivo, para complementar adecuadamente los corredores de TM; esas rutas se agruparán (por paquetes, o por zonas) para ser licitadas o contratadas; a ello se agrega un sistema unificado de recaudo electrónico; igualmente se estipularán condiciones técnicas del parque, que permitan el retiro gradual de los buses sobrantes; y el manejo de toda esta operación quedará en cabeza de Transmilenio S.A.

Salta a la vista el contraste entre los objetivos muy ambiciosos y deseables de este estudio, con la poca decisión y la muy reducida capacidad técnica de la administración distrital en materia de transporte colectivo. Para que la estrategia tenga éxito, los resultados del estudio deberán ser compartidos, aceptados y aplicados con decisión por las próximas administraciones, pero, por supuesto, no hay garantía ninguna de que sus postulados concuerden con los planteamientos y las ideas del candidato ganador, quienquiera que éste sea.

Lo esperado es que no suceda como el pasado donde ideales postulados e iniciados en una primera *fase son desechados por políticos o partidos que buscan intereses personales dejando al lado los intereses de la comunidad en general.*

Es claro que la integración efectiva del transporte público Bogotano no es de índole particular, ya no afecta un solo sector de la ciudad, es un proyecto a largo plazo que empezó sus primeros pasos hace ya cuatro años pero que a la fecha tiene un rezago con los objetivos inicialmente propuestos. Que afecta al 42% de los pobladores de la ciudad, usuarios directos y al

porcentaje restante como usuarios indirectos, ya que los particulares se ven afectados tanto en la determinación de las medidas adoptadas como en la construcción y mantenimiento de la malla vial y vehicular del transporte público existente.

El 100% de los ciudadanos Bogotanos anhelan una estructura de movilidad en la ciudad óptima, eficiente y rápida, ya que en su diario vivir emplea constantemente alguna forma de transporte para su desplazamiento a lugar de trabajo, estudio o cualquier actividad de la vida diaria.

El Distrito ha dividido la malla vial de la ciudad en dos sistemas diferentes: uno es el *sistema de transporte*, al cual pertenecen las vías asignadas a los servicios troncales y alimentadores de TransMilenio; el otro, denominado *sistema vial*, está conformado por la totalidad de la malla vial, pero excluyendo las vías del sistema de transporte. En la medida en que se construyan nuevas troncales para TransMilenio, un cierto número de vías saldrán del sistema vial e ingresarán al sistema de transporte.

El IDU presupuesta los requerimientos de mantenimiento para asegurar que el sistema de transporte (843 km-carril en 2005, según el PMM) permanece en buenas condiciones, garantizando el funcionamiento adecuado de dicho sistema. El verdadero drama, en cambio, aparece por el lado del sistema vial. El inventario calificado de la infraestructura que hace parte de este sistema, tomado del informe del PMM, muestra que el estado de las vías es extremadamente precario, como lo muestra el cuadro siguiente, donde se dan cifras en kilómetro-carril, y donde el inventario total de la ciudad se ha clasificado en dos dimensiones: una, según su naturaleza, en arterias principales, vías intermedias y vías locales; la otra, según su estado actual, en bueno, regular y malo.

El PMM no presenta los costos de rehabilitación o reconstrucción de las vías en mal estado. Sin embargo, un informe del IDU³ de 2008 sí establece los costos unitarios por tipo de vía y por estado. Utilizando esas cifras actualizadas a pesos de diciembre de 2008, se estima en un número superior a 15 mil millones de pesos colombianos.

La situación no puede ser más preocupante: los 14.505 km-carril de vías de Bogotá están en muy mal estado (más de la mitad requiere ya reconstrucción).

Para ponerlos en óptimas condiciones y mantenerlos así se requeriría una inversión total de \$10.2 billones. Pero el IDU cuenta con recursos muy escasos.

En 2008 el presupuesto total de inversión de esa entidad fue de \$560 mil millones. Suponiendo que en ese año no se hubiese construido nada nuevo para dedicar todo el presupuesto a la conservación, esa cifra tan solo habría representado un 4.3% del total requerido. El resultado final, ante la magnitud del faltante, es que el sistema vial estará cada año más deteriorado, y por lo tanto las necesidades para volver a ponerlo en buenas condiciones serán cada vez más onerosas.

A pesar de la considerable extensión del distrito capital, la ciudad hace ya rato desbordó sus límites y se extendió por municipios vecinos. Los habitantes de esos desarrollos son de hecho bogotanos que demandan vivienda, educación, salud, servicios y empleo, pero están sujetos a otro gobierno municipal.

Infortunadamente, la coordinación entre el gobierno distrital y las autoridades vecinas es muy difícil de lograr, y la posibilidad de crear un área

³ IDU, Inventario y diagnóstico malla vial de Bogotá D.C., septiembre de 2008.

metropolitana o una asociación de municipios es muy remota. Los intentos pragmáticos de lograr una coordinación *ad hoc* mediante la llamada *mesa regional de planificación Bogotá Cundinamarca* no llegaron a feliz término, y la mesa está hoy prácticamente olvidada.

Así, la gran ciudad sigue creciendo en otras jurisdicciones, con una segregación socioeconómica similar (los más pobres al sur y suroccidente, las clases medias altas hacia el norte), y la planificación y la operación de servicios como el transporte no puede realizarse de manera coordinada y eficiente.

Más preocupante aún, las clases más afluentes, que por la inseguridad de las últimas décadas se habían concentrado en una parte del centro norte en desarrollos cerrados, ahora parecen estar iniciando un éxodo hacia el norte en conjuntos suburbanos de muy baja densidad. Ese fenómeno, de ser continuado, significaría una grave pérdida de ingresos tributarios para la ciudad, que en cambio sí debe prever la necesidad de subsidiar los servicios a los más pobres, así estén asentados en otra jurisdicción. Pero además, el fenómeno suburbano está ligado enteramente al vehículo privado, y es antitético con el transporte público. Por eso es muy deseable que la ciudad evite la conurbación y la suburbanización, manteniendo su alta densidad.

Los graves problemas que afronta la ciudad en materia de tránsito y transporte se hacen más agudos por la debilidad (técnica, administrativa, financiera y política) de la autoridad correspondiente. Decía al comienzo de este documento que uno de los síntomas del problema es el desorden del tránsito. Con ello quiero señalar fenómenos como la pésima situación de la infraestructura vial; la señalización, inexistente a veces, inapropiada muchas otras veces; la carencia de demarcación en las vías; la semaforización inadecuada, mal programada y con graves problemas de mantenimiento⁵; la

escasez de personal de la policía de tránsito, y su dedicación a asuntos no prioritarios dentro de las grandes necesidades del manejo del tránsito; y siguen muchos etcéteras.

La ciudad de Bogotá, muestra una debilidad aguda en la capacidad técnica en ingeniería de tránsito de la administración es muy baja (de hecho, las universidades del país prácticamente no forman profesionales en esta disciplina), lo que lleva a que se haga poco, y este poco muchas veces se haga mal; en educación se intentan campañas particulares, no rigurosas ni sistemáticas, que muy poco logran; y en policía, los pocos recursos disponibles se usan mal, y el resultado es que la inmensa mayoría de las infracciones que cometen los bogotanos no son detectadas ni sancionadas, con lo que las normas se convierten en rey de burlas.

La incapacidad de la autoridad en materia de tránsito se complementa con otra incapacidad similar en materia de transporte: la información sobre el sistema colectivo, el control sobre las empresas, el otorgamiento de rutas y la implementación y socialización del nuevo sistema de transporte urbano.

La debilidad institucional tiene otra dimensión: la separación de funciones y poderes entre la autoridad nacional (el Ministerio de Transporte) y la distrital tiene una amplia zona gris, donde las normas son confusas o contradictorias, lo que da lugar a grandes ambigüedades que limitan severamente la acción de la autoridad distrital. Los transportadores conocen ampliamente esta situación y la manejan en su beneficio, demandando ante la justicia los actos administrativos que los afectan y logrando en muchos casos, por los defectos de las normas, decisiones a su favor. Un buen ejemplo de esta situación es la suerte corrida por los decretos ya mencionados de la administración Mockus.

Es claro que dentro de las fallas institucionales se encuentra el desequilibrio expresado en el nuevo sistema la repartición de rentabilidades del SITP mediante un sistema equitativo, más no bajo montos o cifras fijas, generando beneficio igualitario a todos los actores del sistema, tanto en el establecimiento de tarifas justas para los usuarios, generando éxito en el nuevo sistema de movilidad.

CONCLUSIONES

1. Es imperativo la búsqueda de la integración efectiva del Transmilenio con el transporte colectivo ya que este es el desafío más urgente de la ciudad en materia de movilidad, y para lograr que se cumplan las metas propuestas en la modernización de la infraestructura del transporte en la ciudad de Bogotá, requiere el compromiso total de la alcaldía y los estamentos distritales.
2. Interactuación real de la alcaldía, los consultores del SITP y los miembros de las agremiaciones de grades y pequeños transportistas, de manera que se concilien los objetivos, supuestos y sobre toda la toma de las decisiones a adoptar para la consecución de los objetivos marco del nuevo sistema del transporte para la ciudad de Bogotá.
3. Determinar nuevas políticas para la circulación del parque automotor privado en las horas picos y las vías de mayor congestión, ya que la movilización de la población en la ciudad de Bogotá está dominada por el transporte público por lo cual para el beneficio de la modernización y la desestimación de transporte privado es indispensable realizar un costo por la movilización dentro de la ciudad, políticas adoptadas ya por algunas ciudades con éxito como Londres y Estocolmo.

La idea es la racionalización más no la prohibición a la circulación dentro de la ciudad, por lo que se presiona a generar un cambio en la forma de transportarse dentro de la ciudad.

RECOMENDACIONES

1. Es claro que un interés común entre las dos partes, es la conservación de la malla vial, es por ende que la recomendación es la búsqueda de soluciones comunes para primero recuperar toda la malla y otra para asegurar los recursos permanentes para mantener esta malla en perfectas condiciones
2. Reestructuración de los pliegos de licitación para proveer la participación del sector de los pequeños automotores.
3. Repartición equitativa de las rentabilidades del nuevo sistema de transporte, generadas por porcentajes de los resultados finales y no por tarifas o montos fijos.
4. Constitución de un estamento de control que regule las tarifas y los resultados de los diferentes periodos del sistema integrado de transporte.

BIBLIOGRAFIA

- ARDILA, Arturo, “Transit Planning in Curitiba and Bogota. Roles in Interaction, Risk, and Change”, Disertación Doctoral. Boston: Massachusetts Institute of Technology, 2004.
- BAQUERO, Alejandro., “A Legal Perspective on the Private Provision of Urban Bus Services in the Developing World: The case of Bogotá’s BRT Concessions”, Tesis de Maestría. Columbia University, 2004.
- STT., “Comité Sectorial de Movilidad y Espacio Público. Presentación hecha por el Secretario de Tránsito y Transporte de Bogotá el día miércoles 27 de Abril de 2005 en el marco del Seminario Taller Bogotá 2020 Plan Maestro de Movilidad”, Bogotá, 2005.
- REVISTA TRANSPORTE & TURISMO, Edición No. 3 año 1 Julio/Agosto 2009
- PINZÓN, Marco. “La más grande traición al pueblo transportador por parte de 46 gerentes de las empresas.” Carta del Transportador. Bogotá: Apetrans, Julio de 2004