UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# LA RUPTURA DE LA PLANEACIÓN DEL TRANSPORTE MASIVO CON LA PLANEACIÓN URBANA:

*Discursos, realidad y mitos.*


***Politólogo***

**Brahiam Fernando Quintana Martínez**



Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Escuela de Arquitectura y Urbanismo
Maestría en urbanismo
Bogotá, Colombia
2020

# LA RUPTURA DE LA PLANEACIÓN DEL TRANSPORTE MASIVO CON LA PLANEACIÓN URBANA:

*Discursos, realidad y mitos.*

***Politólogo***
**Brahiam Fernando Quintana Martínez**

Trabajo Final de Maestría presentado como requisito para optar al título de:
**Magister en Urbanismo.**

Director
Arquitecto-Urbanista **José Salazar Ferro.**

Línea de Investigación:
**Ciudad Planeada.**

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Artes, Escuela de Arquitectura y Urbanismo
Maestría en urbanismo
Bogotá, Colombia
2020

***A** mi hija, **S**ilvana.*

*“No es a resolver contradicciones,*
*sino a ordenarlas,*
*a lo que podemos*
*pretender”*

***N**icolás **G**ómez **D**ávila.*
*Escolios a un texto implícito.*

# RESUMEN

El presente trabajo final de maestría presenta un análisis del discurso; como herramienta de las ciencias sociales aplicada al urbanismo, respecto a la relación existente entre la planeación del transporte masivo con la planeación urbana, recopilando las prácticas discursivas que se han tejido alrededor de las mismas en la ciudad de Bogotá - Colombia, con unos antecedentes desde la década de los 50´s hasta principios de la década de los 90´s para contextualizar y avanzar en el análisis desde el Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de la JICA -1996 hasta el Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro-2010.

Lo anterior, con el objetivo de examinar las convergencias y las divergencias de los discursos entre la planeación del transporte masivo en el marco vigente en la planeación urbana, observando la propuesta en el modelo de la ciudad, visión integral/interdisciplinaria y coherencia con lo propuesto. Lo anterior, dado que el transporte masivo es un eje definitivo para el desarrollo de la ciudad o por el contrario, su proceso planeación y ejecución se puede convertir en un factor de desorientación del modelo deseado por la planeación urbana, principalmente desde la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial, en nuestro caso desde el Decreto 619 del 2000.

Finalmente, este análisis permite observar las dinámicas discursivas como una génesis conceptual de la toma de decisiones y las consecuencias que determinaron la planeación y el desarrollo de la ciudad; como un hecho urbano.

El método desarrollado para este documento puede contribuir en futuros estudios que pretendan establecer análisis comparativos entre las diferentes prácticas sobre el transporte masivo y la planeación urbana.

**Palabras claves:** análisis del discurso, transporte masivo, planeación urbana, POT, modelo de ciudad.

# ABSTRACT

This final master's work presents an analysis of discourse as a social science tool applied to urbanism, with respect to the relationship of mass transport planning with urban planning, compiling the discursive practices that have been woven around them in the city of Bogota - Colombia, with a background from the decade of 50´s until the early 90's´s to contextualize and advance in the analysis from the Study of the Urban Transport Master Plan of JICA -1996 to the Conceptual Design of the First Line of Metro-2010.

The above, with the objective of examining the convergences and divergences of the discourses between the massive transport planning in the current framework in the urban planning, observing what is proposed in the model of the city, integral/interdisciplinary vision and coherence with what is proposed bearing in mind that the massive transport is a definitive axis for the development of the city or on the contrary, it can become a component that to a great extent controversies the model proposed from the urban planning; especially since the adoption of the Territorial Planning Plan with Decree 619 of 2000.

Finally, this analysis allows observing the discursive dynamics as a conceptual genesis of decision making and the consequences that determined the planning and development of the city; as an urban fact.

The method developed for this document may contribute to future studies that seek to establish comparative analyses between different practices on mass transport and urban planning.

Keywords: discourse analysis, mass transport, urban planning, POT, city model.

# TABLA DE CONTENIDO:


| | | |
|---|---|---|
| | **Resumen** | Pág. IX |
| | **Lista de gráficas** | Pág. XIII |
| | **Lista de tablas** | Pág. XV |
| | **INTRODUCCIÓN** | **Pág. 1** |
| **1.** | **OBJETIVOS** | **Pág. 5** |
| a. | General | Pág. 5 |
| b. | Específicos | Pág. 5 |
| **2.** | **MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL** | **Pág. 6** |
| a. | Planeación del Transporte Urbano | Pág. 6 |
| b. | Planeación del Transporte Masivo Urbano | Pág. 7 |
| c. | Planeación Urbana | Pág. 8 |
| d. | Plan de Ordenamiento Territorial | Pág. 9 |
| **3.** | **EL ANÁLISIS DEL DISCURSO, UNA HERRAMIENTA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL URBANISMO** | **Pág. 12** |
| **4.** | **ANTECEDENTES: De la desaparición del tranvía a la hegemonía de los buses privados.** | **Pág. 15** |
| a. | La década de los 50´s | Pág. 15 |
| b. | La década de los 60´s | Pág. 21 |
| c. | La década de los 70´s | Pág. 27 |
| d. | La década de los 80´s | Pág. 35 |
| e. | La primera mitad de la década de los 90´s | Pág. 38 |
| **5.** | **EL DISCURSO DE LA PLANEACIÓN DEL TRANSPORTE URBANO EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN URBANA.** | **Pág. 44** |
| **5.1** | Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fe de Bogotá en la República de Colombia – Agencia de Cooperación Internacional | Pág. 45 |

Japonesa- JICA.

**5.2** Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Pág. 58

**5.3** TRANSMILENIO Pág. 69

**5.4** Plan Maestro de Movilidad de Bogotá D.C. Pág. 92

**5.5** Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro de Bogotá D.C. Pág. 100

**6. CONCLUSIONES** Pág. 114

**7. BIBLIOGRAFÍA** **Pág. 118**

# LISTA DE GRÁFICAS


| | | |
|---|---|---|
| GRÁFICA 1 | Escalas del ordenamiento territorial, según artículo 9° de la ley 388 de 1997 | Pág. 10 |
| GRÁFICA 2 | Sistema de planeación contemporáneo en Colombia. | Pág. 11 |
| GRÁFICA 3 | Esquema metodológico de análisis del discurso. | Pág. 12 |
| GRÁFICA 4 | Plano de Bogotá 1953 | Pág. 20 |
| GRÁFICA 5 | Plano de Bogotá 1970 | Pág. 28 |
| GRÁFICA 6 | Plano segregación entre ingresos altos e ingresos bajos. | Pág. 31 |
| GRÁFICA 7 | Plano de estrategia ciudades dentro de la ciudad. | Pág. 32 |
| GRÁFICA 8 | Plan vial del PIDUZOB, Bogotá – 1972. | Pág. 33 |
| GRÁFICA 9 | Trazado líneas de metro de Bogotá 1981. | Pág. 37 |
| GRÁFICA 10 | Trazado de líneas de metro de Bogotá 1987. | Pág. 37 |
| GRÁFICA 11 | Patrones de Desarrollo Urbano - JICA | Pág. 49 |
| GRÁFICA 12 | Plan de utilización de tierras para 2020 - JICA. | Pág. 51 |
| GRÁFICA 13 | Ejes del transporte del Área Metropolitana de Bogotá – JICA. | Pág. 52 |
| GRÁFICA 14 | Alternativas para la red de transporte masivo – JICA. | Pág. 53 |
| GRÁFICA 15 | Largo plazo del Plan Maestro de Transporte Urbano de Bogotá | Pág. 56 |
| GRÁFICA 16 | Necesidad del SITM. | Pág. 61 |
| GRÁFICA 17 | Localización de los tres corredores para el SITM. | Pág. 63 |
| GRÁFICA 18 | Evaluación urbana de los corredores. | Pág. 65 |

| | | |
|---|---|---|
| GRÁFICA 19 | Densidad de rutas de transporte público antes del Transmilenio | Pág. 71 |
| GRAFICA 20 | Densidad de rutas de transporte público en primera fase de Transmilenio | Pág. 72 |
| GRAFICA 21 | Esquema del sistema de transporte público en Bogotá | Pág. 76 |
| GRAFICA 22 | Ciclo usos de suelo y transporte | Pág. 78 |
| GRAFICA 23 | Modelo de ciudad propuesta por el POT 2000 | Pág. 79 |
| GRAFICA 24 | Localización del STM VS Localización centralidades POT 2000 | Pág. 81 |
| GRAFICA 25 | Fase I, II y III del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio | Pág. 82 |
| GRAFICA 26 | Transmilenio 1999-2002 | Pág. 84 |
| GRAFICA 27 | Fases de operación del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio | Pág. 85 |
| GRAFICA 28 | Transmilenio 2002-2005 | Pág. 86 |
| GRAFICA 29 | Concentración de viajes origen y destino año 2005 | Pág. 87 |
| GRAFICA 30 | Transmilenio 2010-2013 | Pág. 88 |
| GRAFICA 31 | Relación de la movilidad con los componentes de la ciudad | Pág. 94 |
| GRAFICA 32 | Planeación Integral y Sectorial de la Movilidad | Pág. 95 |
| GRAFICA 33 | Comparación propuesta de intercambiadores modales a corto plazo con portales de Transmilenio Fase 1 y 2 | Pág. 97 |

| | | |
|---|---|---|
| GRAFICA 34 | Diseño cuatro líneas de Metro Agencia Japonesa de Cooperación Internacional – JICA 1996 | Pág. 101 |
| GRAFICA 35 | Cronograma de estudios relevantes sobre transporte público en Bogotá | Pág. 103 |
| GRAFICA 36 | Estructura y Dinámica de la ciudad de Bogotá | Pág. 108 |
| GRAFICA 37 | Integración de Transmilenio-Metro-Tren de Cercanías en la Primera Línea del Metro | Pág. 109 |
| GRAFICA 38 | Diseño cuatro líneas de Metro SENER y otros | Pág. 110 |

# LISTA DE TABLAS


| | | |
|---|---|---|
| TABLA 1 | Población de Bogotá de acuerdo a censos nacionales | Pág. 17 |
| TABLA 2 | Evolución del servicio de transporte colectivo en Bogotá 1960-1967 | Pág. 22 |
| TABLA 3 | Evolución del servicio de transporte colectivo en Bogotá 1968-1974 | Pág. 24 |
| TABLA 4 | Proyectos de buses troncales – JICA | Pág. 54 |
| TABLA 5 | Proyecto de rutas expresas para buses – JICA | Pág. 54 |
| TABLA 6 | Proyecto de terminales de buses – JICA | Pág. 55 |
| TABLA 7 | Proyecto de ferrovías – JICA | Pág. 55 |
| TABLA 8 | Alternativa JICA, capacidad teórica de acceso a la zona del centro. | Pág. 67 |
| TABLA 9 | Diseño Conceptual del SITM; escenario 2 capacidad teórica de acceso a la zona del centro | Pág. 67 |
| TABLA 10 | Transporte público vs STM-Transmilenio | Pág. 74 |
| TABLA 11 | Fortalezas y debilidades del Tren de Cercanías vs el Sistema Metro | Pág. 105 |

# INTRODUCCIÓN

La ciudad es un fenómeno complejo tangible e intangible que comprende desde sus estructuras físicas hasta las diferentes concepciones que sobre la misma recaen. Sin lugar a dudas, los discursos también han sido involucrados en el desarrollo de la complejidad urbana.

Por su parte, el desarrollo urbano complejo ~organizado o no~ de la ciudad de Bogotá es evidente. La expansión física, el crecimiento demográfico, el incremento de las relaciones sociales y las nuevas condiciones urbanísticas en el territorio han presentado datos considerables que se confiesan en visiones recientes de Bogotá como Distrito Capital, ciudad global, metrópoli y demás asignaciones administrativas o teóricas que se le han dado.

En esta situación, el presente trabajo final de maestría considera como estructural dos componentes: la planeación del transporte masivo y la planeación urbana, consideración reflejada en las preocupaciones cotidianas sobre el des-orden urbano y la crisis de la movilidad capitalina que afectan la calidad de vida de los ciudadanos.

Así mismo, preocupaciones académicas respecto al "énfasis exclusivo (y excluyente) en la movilidad, la complejidad del sistema urbano, la falta de claridad teórica de las herramientas de planeación actualmente en uso, su limitada aplicabilidad práctica, y la fragmentación disciplinaria de los practicantes de la planeación hacen que el desarrollo de una política integral de uso de suelo y transporte sea un reto descomunal"[1].

Estas consideraciones son motivación personal, como estudiante de la maestría en Urbanismo, en el propósito constante de mejorar la calidad de vida de los habitantes en los territorios mediante la aprehensión de conocimientos producto del análisis (no convencional) de este problema urbano.

A la vez, la pertinencia sobre la escogencia del tema radica en la percepción ciudadana (incluyendo la propia) del Transporte Masivo como uno de los grandes problemas que afectan a la mayoría de habitantes capitalinos, creando un desperdició del tiempo en espacios o momentos que generan calidad de vida al ser humano, hablamos de inversión

[1] RODRÍGUEZ, Daniel. (2000). Planeación de transporte y uso del suelo: ¿Automovilidad o accesibilidad?- EN: Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: Retos y realidades. Veeduría distrital. Bogotá D.C. Pág. 164.

de tiempo en familia, en educación o en esparcimiento que se dilapida en esperas, trancones o imprevistos recurrentes.

Además de lo anterior, es preciso considerar la pertinencia de la movilidad como un derecho fundamental que permite acceder a otros derechos, por ejemplo en el momento de la realización de los desplazamientos respectivos hacia un hospital (derecho a la salud), una universidad (derecho a la educación) o una empresa/entidad (derecho al trabajo).

Ahora bien, para el enfoque del trabajo final de maestría se debe tener en cuenta la planeación como la materialización de una ideología dentro de un discurso sobre el deber ser, en este caso, del transporte masivo frente a las propuestas/soluciones a las situaciones urbanas, es decir, la planeación urbana. Ideología que finalmente se concreta en documentos/discursos, los cuales impactan las acciones físicas concretas (realidad) de la ciudad. En esta situación se genera un interrogante para el interés del presente documento ¿existe una ruptura de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana en Bogotá?

La(s) posible(s) respuesta(s) a la pregunta son producto de la aplicación de la metodología del análisis del discurso a las prácticas discursivas de la planeación del transporte masivo en el marco de la planeación urbana vigente en Bogotá, en la materialización de la ideología de cada componente en documentos claves/institucionales donde se evidencia el resultado de una perspectiva humana, de unos antecedentes históricos, enfocados en los componentes de estudio y de un contexto del desarrollo urbano.

Para lograr el ejercicio anterior; se presenta un marco conceptual y teórico conciso que comprende la planeación del transporte urbano, planeación del transporte masivo urbano, planeación urbana y plan de ordenamiento territorial, conceptos sobre los cuales es necesario tener claridad.

En seguida, se plantea el análisis del discurso como una herramienta de las ciencias sociales en el urbanismo donde se presenta la metodología con la cual se busca verificar la ruptura de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana, teniendo en cuenta tres variables principales: 1. visión integral/interdisciplinar, 2. modelo de ciudad y 3. coherencia con lo planteado.

Lo anterior, con el objetivo de comprobar una ruptura discursiva de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana en Bogotá, demostrando las debilidades y vicisitudes que se producen en los espacios conceptuales e ideológicos que se encuentran en los discursos sectoriales.

Siendo lo anterior una oportunidad para avanzar en la discusión sobre la construcción de un modelo de desarrollo urbano, más allá de consideraciones normativas o legales, por medio de los discursos que permiten un encuentro más cercano con las voluntades políticas y técnicas que han definido la realidad urbana de Bogotá.

Por esto, en un primer momento se realiza un ejercicio, a modo de antecedentes del análisis principal, desde la década de los 50´s hasta la primera mitad de la década de los 90´s. En este apartado se presentan las acciones y discursos que convivieron desde la desaparición del tranvía hasta la hegemonía de los buses privados, donde es posible evidenciar la ausencia del Estado en la planeación tanto del transporte urbano como de la planeación urbana. Lo anterior debido a la cooptación de cada uno de los componentes por el discurso de un grupo privado particular; los cuales nunca se interesaron por integrar sus intereses, los unos con los otros.

De este modo se contextualiza el tiempo pasado, en el cual se evidencia la consolidación del discurso desde lo privado, para enseguida realizar un análisis desde 1996 con el Plan Maestro de Transporte Urbano de la JICA hasta el 2010 con el Diseño Conceptual del Metro.

En este capítulo denominado: el discurso de la planeación del transporte masivo en el marco de la planeación urbana, se decide iniciar con el Plan de la JICA ya que se reconoce el comienzo de un cambio respecto a la hegemonía de los buses privados (discurso privado) y además, es el primer discurso/documento que logra una realización fundamental en la vida urbana de Bogotá con el TransMilenio.

Así mismo, en el aparte del estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de la JICA-1996 se establece el inicio del análisis principal y se denota como el documento clave para los documentos/discursos futuros respecto al transporte masivo en Bogotá hasta el año 2010.

El estudio de la JICA-1996 es el inicio de un discurso desde lo público que aboga por la intervención del Estado en la planeación del transporte masivo y en la planeación urbana,

a tal punto que propone un modelo de ciudad debido a la ausencia de directrices públicas respecto al desarrollo de la ciudad, reducido a un código normativo con el acuerdo 06/1990.

A continuación, se realiza el análisis del Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo para la Sabana de Bogotá-1997 en el cual se presenta una crítica, entre el nivel nacional y el distrital; al discurso privado debido al desorden y la ineficiencia en la prestación del servicio del transporte urbano. Lo anterior demostrando avances la intervención del discurso público, manteniendo un enfoque hacia la planeación sectorial y técnica.

Enseguida se analiza el Sistema de Transporte Masivo Transmilenio, en el cual se consolida el discurso desde lo público con la implementación del sistema, en principio con la vigencia del acuerdo 06 de 1990, el Transmilenio se implementa teniendo en cuenta los dos estudios anteriores pero evadiendo el modelo de ciudad propuesto y centrándose en la implementación de las propuestas sectoriales. Con esto se consolida un discurso público mientras se profundiza una visión técnica y sectorial, reconocida en la estructura administrativa.

Junto a esto, desde su inicio el Transmilenio fue investido por una alta autonomía administrativa y de planeación, manteniendo la ruptura con la planeación urbana. Lo anterior, aun cuando se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Maestro de Movilidad, los cuales no lograron vincular directrices reales y concretas sobre la función del STM con el desarrollo urbano de Bogotá.

Posteriormente, se analiza el Plan Maestro de Movilidad de Bogotá-2006. Su discurso en principio es coherente con lo planteado en el POT, se aproxima a una visión integral con respecto a la planeación urbana. Sin embargo, en su desarrollo discursivo se conserva la visión sectorial y sigue dando prerrogativas al Transmilenio, aislándolo de una posible articulación dentro del PMM y el POT.

Finalmente, se analiza el Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro de Bogotá-2010, el cual es el primer estudio del Metro posterior a la implementación de Transmilenio. Precisamente, este estudio nace del discurso contra el Transmilenio y sus dificultades de ineficiencia, corrupción y problemas operativos, así como en los anteriores

análisis, aquí persiste una visión sectorial y el transporte masivo no logra engranarse a lo contemplado en el POT y al modelo de ciudad deseado.

Complementariamente, en este capítulo; que abarca el análisis de los discursos desde la JICA-1996 hasta el Diseño Conceptual de la primera línea del metro-2010, se consideraron los discursos plasmados en los planes de desarrollo, los cuales contienen una visión que impacta en el discurso y las acciones a corto plazo en el transporte masivo con relación a la planeación urbana.

Finalmente, producto de lo anterior se presentan las conclusiones que vislumbran la existencia de una ruptura de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana motivada por discursos ideológicos, políticos y técnicos, acompañados de un desfase temporal en la planeación, la cual no se ha logrado resolver; especialmente respecto a la implementación y las condiciones del STM Transmilenio. Lo anterior, vedando la oportunidad de la consecución deseada de un modelo de ciudad para Bogotá D.C.

Estas conclusiones permiten extender la discusión técnica, de la ruptura de la planeación del transporte con la planeación urbana, a un espacio más político e ideológico presentando a las futuras investigaciones un punto de partida para entender el quehacer del urbanista y de la academia como una oportunidad de transformación política que concrete su propósito en el mejoramiento de la calidad de vida, desde el ejercicio del poder y en los escenarios de toma de decisiones.

# 1. OBJETIVOS:

## a. Objetivo General:

- Aplicar la metodología del análisis del discurso en búsqueda de la comprobación de ruptura en la relación de la planeación del transporte masivo con el marco propuesto en la planeación urbana de la ciudad de Bogotá D.C. esto a partir del año 1996 hasta el 2010.

## b. Objetivos Específicos:

- Realizar un ejercicio de revisión previa desde la década de los 50´s, permitiendo contextualizar la discusión de la ruptura de la planeación del transporte masivo (eje principal) con la planeación urbana en el lapso de 1996 a 2010.

- Identificar los contextos, al igual que el cómo, dónde, cuándo y por qué de los discursos objeto de análisis, estableciendo un panorama de las potenciales causas de ruptura de la planeación del transporte con la planeación urbana en Bogotá.

- Precisar las debilidades y vicisitudes que se producen en los espacios conceptuales e ideológicos que se encuentran en los discursos sectoriales de la planeación del transporte masivo en relación con la planeación urbana en Bogotá.

- Resaltar la importancia de la relación de la planeación del transporte con la planeación urbana para afrontar desde una perspectiva integral los retos de las ciudades y la propuesta del modelo de ciudad deseado, especialmente en Bogotá.

# 2. MARCO CONCEPTUAL Y TEÓRICO:

Dentro del marco conceptual y teórico del presente trabajo final de maestría, se evidencia la existencia de dos variables claves que definen la orientación teórica. Tales son la planeación del transporte urbano y la planeación urbana, las cuales tienen conceptos específicos que fundamentan el desarrollo del documento y la selección de estudios/documentos que determinan la aplicación de la metodología planteada.

## a. *Planeación del Transporte Urbano:*

La planeación del transporte urbano ha sido un área de atención principalmente de los profesionales o conocedores de la Ingeniería de Tránsito y Transporte, consolidando una tendencia que reconoce la planeación del transporte como "la producción de programas a largo plazo para los sistemas de transporte multimodal en áreas urbanas, así como también proyectos a corto plazo que incluyen cambios operacionales en las facilidades existentes, al igual que decisiones sobre la localización de nuevas facilidades y servicios".[2]

En el mismo sentido, la planeación del transporte tiene como objetivo resolver la necesidad de comunicación originada por las actividades urbanas de producción de bienes y servicios teniendo en cuenta los modos de transporte y los elementos del sistema como los vehículos, la red vial, el peatón, los pasajeros, los terminales y los lugares de transferencia, procurando abarcar la mayoría de los puntos de origen y destino posibles.

Los modelos de planeación del transporte urbano, en su mayoría matemáticos; se encuentran fortalecidos por herramientas enfocadas en la provisión de la oferta a la demanda encontrada para los diferentes puntos de origen y destino, lo cual conlleva a una elaboración de modelos integrados que tienen en cuenta los usos del suelo para determinar la generación y distribución de viajes.

[2] ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2005). Conceptos generales de planeación del transporte urbano EN: Manual de Planeación y Diseño para la Administración del Tránsito y el Transporte. Alcaldía de Bogotá D.C., Colombia. Pág. 25.

## b. *Planeación del Transporte Masivo Urbano:*

La planeación del Sistema de Transporte Masivo en Colombia necesita la revisión del Decreto 3109 de 1997 "***Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación*"**; citado por el documento CONPES 3260 de 2003 "*Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo*". Los dos anteriores como insumos en sentidos meramente conceptuales y no jurídicos.

En el artículo 3 del Decreto 3109 de 1997 se indica que "se entiende por transporte masivo de pasajeros el servicio que se presta a través de una combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de necesidades de movilización*".*[3]

De este modo, la planeación del sistema de transporte masivo se encarga de ser el eje central para la toma de decisiones en temas de diseño, número y frecuencia de rutas, la operación y la gestión del transporte en una organización centralizada; diferente a los operadores particulares, respondiendo a los beneficios de los pasajeros en vehículos de gran capacidad (mayor a 100 pasajeros); según el Banco Mundial.

Dentro de los componentes que definen la planeación del sistema de transporte masivo se encuentran **los carriles exclusivos o BRT**, que referencian las vías de circulación exclusivas de los buses o del medio implementado, los puntos de paradas fijas (estaciones) y rutas alimentadoras; **la tarifa integrada**, que se refiere a puntos de recaudo y tarifas estándar que pueden variar según distancia o subsidio; **recaudo centralizado**, donde los conductores no tienen acceso al dinero; **formalización de los trabajadores**, **información en tiempo real**, de las distancias, los paraderos, los tiempos de viaje y demás; y **distritos de servicios**, donde se puede zonificar la ciudad y asignar a cada zona una empresa para operar.[4]

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede incluir como esencia de la planeación del sistema de transporte masivo los medios de transporte tales como "el Metro, HRT - por

[3] Decreto 3109 de 1997 **"***Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación*". Disponible en la web: **http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3332**; Consultado el 30 de abril de 2016.

[4] YEPES, Tito (2013). La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia: una reforma en transición. FEDESARROLLO. Bogotá D.C. Pág. 1-7.

su siglas en inglés Heavy rail transit-, tranvía o LRT (por sus siglas en inglés Light Rail Transit), BRT (por su sigla en inglés Bus Rapid Transit), los trenes suburbanos o Commuter rail systems, los buses guiados (priority bus lane o Kerb Guided Buses), entre otros"[5], lo cual debe aterrizarse en el ámbito geográfico; Bogotá D.C.

## c. *Planeación Urbana:*

La planeación urbana es la herramienta para pensar y diagnosticar la ciudad como una totalidad, siendo un avance frente a las reformas urbanas o los llamados ensanches en el proceso acelerado de urbanización generado en el siglo XX, especialmente en América Latina. Lo anterior, teniendo en cuenta la importancia de la intervención en las acciones que definen el futuro del territorio a partir de diferentes enfoques, teorías y planteamientos que, en conclusión, tienen como objetivo ofrecer soluciones a los problemas urbanos propios de las ciudades, ya sea que se encuentren en vía de desarrollo o hayan logrado procesos de consolidación.[6]

La planeación urbana ha tenido en diferentes momentos históricos y lugares geográficos múltiples denominaciones. Sin embargo, dentro de la generalidad se puede caracterizar según referencia de Sandra Lago Casares que "el planeamiento urbanístico actual se encarga de la ordenación o planificación del suelo a escala local, siendo su principal cometido prever la evolución deseada para el territorio en relación con el proceso de urbanización"[7], a lo cual se adicionaría que el proceso de urbanización incluye las transformaciones urbanas dentro del denominado perímetro urbano y a la vez, la transformación del suelo rural en urbano (zona de expansión urbana).

Así, la planeación urbana se ha enfocado en los temas de interés público y privado que se relacionan con las actividades y servicios desarrollados en la ciudad. En el sentido de lo público la planeación urbana busca establecer acciones en el desarrollo físico, social, económico, ambiental, de movilidad, vivienda, servicios públicos, institucionales y otros que cobran relevancia según la realidad urbana específica.

---

[5] CARRILLO, Jerzon (2012). Fundamentos técnicos teóricos para la formulación de una política de transporte masivo como servicio público. Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Ingeniería – Transporte. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 24

[6] SALAZAR, José (2012). PLANEACIÓN URBANA EN: MISIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES: fortalecimiento del sistema de ciudades instrumentos de planificación. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP-. Bogotá D.C. Págs. 27- 44.

[7] LAGO, Sandra (2008). El planeamiento urbano. Universidad de Oviedo, principado de Asturias. España

Mientras en la esfera de lo privado, la planeación urbana ha fijado su objetivo en establecer las reglas de juego o normas para los temas inmobiliarios, de construcción, actividades o desarrollos de agentes privados. Con lo anterior se busca establecer las metas y los conceptos que dirigirán la consolidación y el desarrollo hacia el modelo de ciudad deseado, considerado en un plan.

Finalmente, el plan se convierte en la expresión moderna del resultado de la planeación urbana y se considera como una herramienta, no solo técnica sino también un modelo territorial que traspasa el establecimiento de los valores del suelo urbano atribuido a las distintas piezas del territorio sino más bien, al plan se le da la responsabilidad de anticipar la forma y ubicación de elementos claves en la ciudad y sus procesos de ejecución, por lo cual es necesario que sea limitado y deba mantenerse sin importar el cambio de administración o gobierno.[8]

## d. Plan de Ordenamiento Territorial:

Como resultado de la evolución de la planeación urbana, de los 50´s hasta finales de la década de los 80´s en Bogotá y Colombia, surge la ley 9 de 1989 "*por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*".

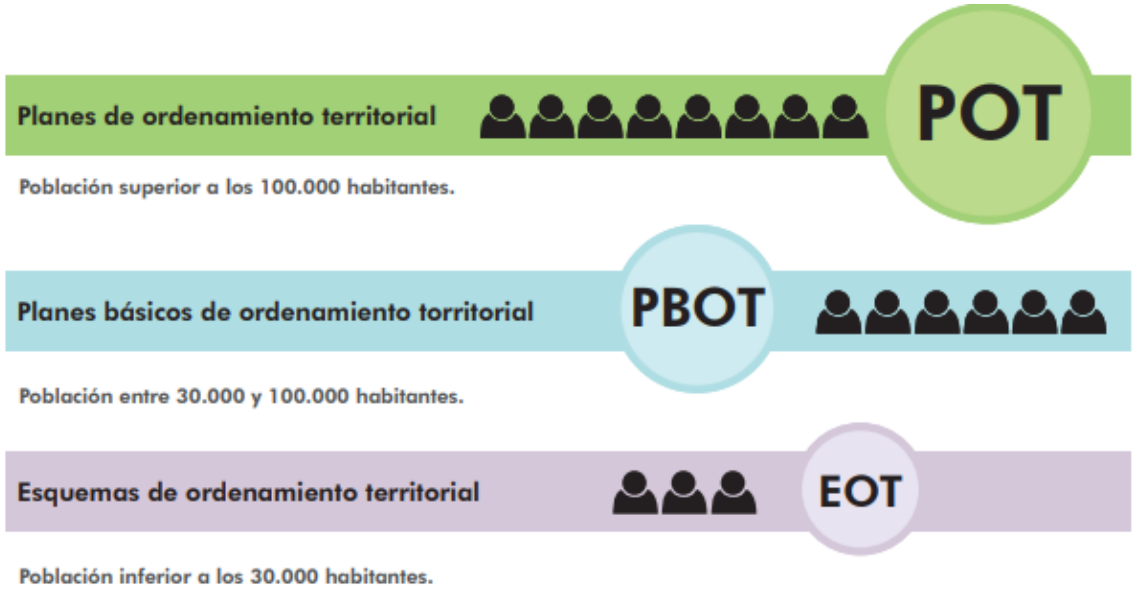
Sin embargo, la ley 9 de 1989 tuvo un ajetreo en el ambiente político nacional y como efecto de ello se aprueba la ley 2 de 1991, modificando parcialmente la ley 9 de 1989. Sin embargo, esta modificación solo tenía interés respecto a los temas de gestión del riesgo, crédito bancario para adquisición de vivienda y el acceso a servicios básicos.

Para el mismo año, tras una serie de procesos políticos, sociales y económicos se construye el proyecto de la Carta Política vigente: Constitución Política de 1991, en la cual dormían principios de descentralización, autonomía, división político-administrativa, desarrollo de vivienda de interés social y ordenamiento territorial que despertaron en la ley 388 de 1997 denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

[8] EZQUIAGA, José María. "El planeamiento municipal" en MOYA, González, Luis (ed). (1996). La práctica del planeamiento urbanístico. Editorial Síntesis. Madrid. Págs. 69-137.

En este punto, se concreta el tránsito explícito de la planeación urbana al ordenamiento territorial en Colombia, promoviendo la participación democrática y la visión multidimensional del territorio, dando paso a la primera generación de planes de ordenamiento territorial, los cuales fueron clasificados según las características y tamaño de cada municipio por el artículo 9° de la ley 388 de 1997 como aparece a continuación:

**GRÁFICA 1**: escalas del ordenamiento territorial, según artículo 9° de la ley 388 de 1997.




***Fuente**: Procuraduría General de la Nación (2016). ABC de los POT. PGN, OEI y MinVivienda. Bogotá D.C., Colombia. Pág. 15.*

Según la imagen anterior, la ciudad de Bogotá, en condición de Distrito, exige normativamente la realización y aprobación de un plan de ordenamiento territorial, considerando lo contemplado en el artículo 9° de la ley 388 de 1997 y teniendo en cuenta que la ciudad tiene más de 100.000 habitantes desde años antes a 1912.

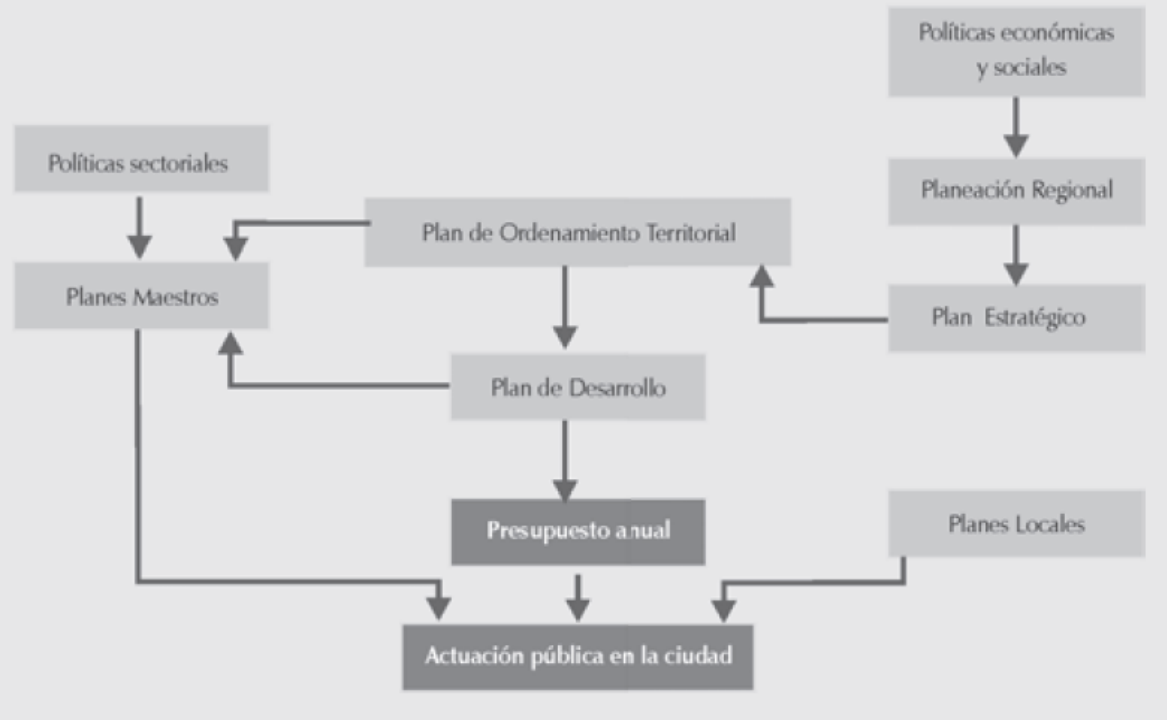
De esta manera, es importante la definición, en el artículo 5 de la Ley 388 de 1997 como en el artículo 2 del Decreto 879 de 1998, en que “el ordenamiento del territorio municipal o distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planeación física concertadas y coherentes, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas para disponer de instrumentos eficaces de orientación del desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y de regulación de la utilización, ocupación y transformación de su espacio físico. El ordenamiento territorial debe ser acorde con las estrategias de

desarrollo económico del municipio y distrito y armónico con el mismo ambiente y sus tradiciones históricas y culturales”

Ahora bien, en el artículo 5° del Decreto 879 de 1998 se define el plan de ordenamiento territorial como “un instrumento técnico y normativo para ordenar el territorio municipal o distrital. Comprende el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas, destinadas a orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”.

Finalmente, es clave entender que el plan de ordenamiento territorial se ha consolidado dentro de una red de acciones y políticas nacionales y locales que integran el sistema de planeación contemporáneo en Colombia; como se puede evidenciar en la siguiente gráfica:

**GRÁFICA 2**: sistema de planeación contemporáneo en Colombia.



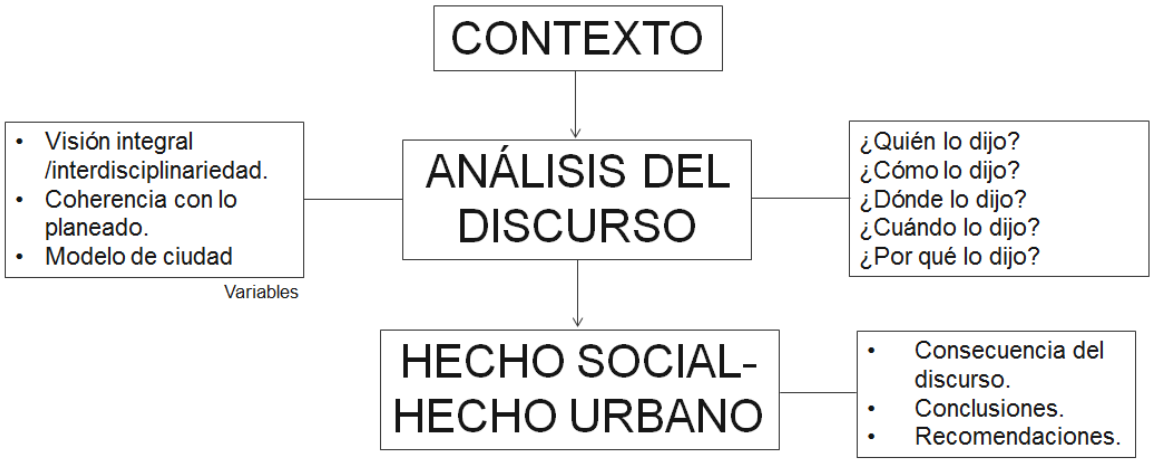

**Fuente**: *SALAZAR, José (2007). La planeación de Bogotá, un sistema híbrido de desarrollo progresivo, en Revista Bitácora No 11, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Pág. 217.*

# 3. EL ANÁLISIS DEL DISCURSO, UNA HERRAMIENTA DE LAS CIENCIAS SOCIALES EN EL URBANISMO:

El análisis del discurso es una herramienta principalmente utilizada como metodología de investigación de las ciencias sociales. Lo anterior, se convierte en una oportunidad para analizar la planeación del transporte masivo en relación con la planeación urbana, respaldando la articulación en una práctica discursiva y una acción urbanística en pro de la integración, materializada en una visión del modelo de ciudad deseado como parte de los propósitos del urbanismo.

Como una metodología compleja, el análisis del discurso busca dilucidar lo visible y lo invisible. Lo anterior obliga a un grado de responsabilidad reflexivo del analista y sus soportes pre-metodológicos por lo cual, además de la etapa formal de análisis del discurso a los documentos institucionales; se integra un instrumento metodológico de contexto, considerando que los discursos no son independientes de los diferentes procesos que se están dando en cada momento de la ciudad.

**GRÁFICA 3**: esquema metodológico de análisis del discurso.




**Fuente:** *Elaboración propia.*

Así, el contexto es el momento de aproximación a la realidad urbana de la ciudad de Bogotá, donde el discurso se produce. Lo anterior es crucial para crear la atmósfera y el posicionamiento global-local de las expresiones documentales de los planificadores del transporte urbano masivo y los planificadores urbanos.

En este caso, según la gráfica 3, se considera que el análisis del discurso, el cual tiene diferentes tipologías desde lingüísticas hasta psicológicas-cognitivas; se enfoca en el análisis transversal, analítico lingüístico y causal, procurando que el análisis de los documentos institucionales tenga en cuenta que "lo que ocurre en el nivel de la circulación de los discursos no es necesariamente un reflejo de lo ocurrido en el nivel de su producción, lo que quedan son huellas, pistas, hebras, síntomas que el analista debe saber describir e interpretar"[9]

Junto a lo anterior, se propone un interrogatorio como guía elemental e igualmente, unas variables que enfocan el análisis del discurso para lograr el punto de condensación en la observación del hecho social-hecho urbano de la realidad entre la planeación del transporte masivo con la planeación urbana. Lo anterior, considera la finalidad metodológica en la búsqueda de conclusiones y una nueva práctica discursiva (las recomendaciones) del analista sobre la realidad urbana.

Con lo anterior, el interés de la metodología se centra en demostrar la capacidad de interpretar en los documentos institucionales la representación de la práctica territorial que manifiesta las consideraciones sobre el modelo de ciudad, desarrollado desde el año 1996 hasta el año 2010.

Ahora bien, se debe entender que el análisis del discurso es una práctica política y social que tiene como objeto el develar la configuración espacio-temporal de la producción del sentido, es decir, las razones expuestas en un determinado lugar y tiempo de un producto (el discurso) donde "el analista del discurso puede interesarse ya sea por las condiciones de generación de un discurso o un tipo de discurso, ya sea por las lecturas de que ha sido objeto el discurso, es decir por sus efectos"[10] o ambas.

[9] SANTANER, Pedro (2011). Por qué y cómo hacer análisis del discurso. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Págs. 207-224. Disponible en la web: www.moebio.uchile.cl/41/santander.html. Pág. 210.
[10] VERÓN, Eliseo (2004. Fragmentos de un tejido. Barcelona: Editorial Gedisa. Pág. 41.

Junto con el rol del analista del discurso, cabe destacar que en el análisis del discurso existe un “corpus” y unos “elementos extra-discursivos”. La definición del corpus refiere precisamente la reconstrucción del proceso de producción discursiva a partir del discurso mismo, en el cual se reconocen elementos extra que se constituyen como condiciones de producción o reconocimiento, las cuales son en sí mismas otros discursos aunque diferentes al corpus.

Centrarse en el corpus no refiere enfocarse en el texto sino en el discurso, concebido como aquello que produce sentido. De este modo, esto conlleva a tener postulados que hacen que el “texto” no se aborde de cualquier modo sino que el abordaje sea soportado en un conjunto de operaciones.

El modelo de operaciones tiene tres elementos: operador, quién produce el discurso; operando, que puede encontrarse o no en el discurso que se analiza; y la relación entre ambos. Finalmente, para Verón el análisis del discurso adecuado se define por las operaciones que se describen, para lo cual se afirma que “solo la búsqueda de disparidades interdiscursivas puede guiarnos. Se trata de describir, en un conjunto discursivo, todas las operaciones que definen una diferencia sistemática y regular con otro conjunto discursivo”[11], lo cual conllevaría a centrarse en la comprobación de la hipótesis por medio de la búsqueda de la ruptura discursiva de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana.

[11] Ibíd. Pág. 53.

# 4. ANTECEDENTES: De la desaparición del tranvía a la hegemonía de los buses privados.

El presente capítulo busca examinar la transición desde la desaparición del tranvía en la década de los 50´s hasta la hegemonía de los buses privados en la prestación del servicio público de transporte urbano en la década de los 90´s. Lo anterior, enfocado en la función que han tenido los diferentes discursos para configurar década a década el transporte urbano y la planeación urbana.

## a. La década de los 50´s:

A partir de 1951 se observa la materialización de las consecuencias en el transporte urbano y la planeación urbana provocadas por los disturbios del Bogotazo, entre las cuales se encuentra la quema y destrucción de 34 tranvías y el ejercicio de una nueva práctica discursiva, principalmente por parte del Partido Liberal a favor de los buses privados como nuevos operadores del transporte urbano.

Los concejales del Partido Liberal, quienes en varios casos eran propietarios de buses o taxis, promocionaban el discurso del tranvía como un medio obsoleto, costoso y burocrático, "pues se consideraba que el tranvía era un fortín burocrático conservador"[12]. Además, se inició a generar presión mediante la creación de empresas privadas de servicio de transporte.

La anterior práctica discursiva fue apoyada por el alcalde Fernando Mazuera (1947*-1949*), quien confiesa "como yo sí estaba convencido de que ese servicio había que acabarlo, y que era un peligro en las calles de Bogotá, reuní a todos los contratistas de pavimento que había en la ciudad, les dije que a partir del martes siguiente se dedicarían a ponerle una pavimentación de 10 centímetros de espesor a toda la avenida de la República"[13], lo cual fue un discurso que ocasionó una decisión política, a la vez motivada por el interés de Mazuera como socio de la empresa de taxi No. 1A, que dictó

[12] CORREA, Juan (2017). El tranvía de Bogotá 1882-1951. Artículo de Revista. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.
[13] MAZUERA, Fernando. (1972). *Cuento mi vida.* Canal Ramírez-Antáres. Bogotá D.C. Pág.250.

la primera fase de la extinción del tranvía de la faz urbana como medio de transporte principal de los capitalinos.[14]

De esta manera, el transporte urbano se convirtió en la posibilidad de crear un negocio exclusivo para los actores privados, quienes a veces eran funcionarios públicos o contaban con la ayuda de estos, que defendían una práctica discursiva en favor del uso de buses como medio más económico y eficiente para la ciudad, especialmente porque no era necesaria gran inversión en rieles o espacios exclusivos; lo cual se hizo repetitivo y desencadenaría en una regulación insuficiente por parte de la administración municipal.

Por su parte, ya para el año 1951 "la red del tranvía desaparecía en medio de las presiones políticas y bajo el interés de imponer un nuevo sistema de transporte sustentado en los autobuses. Tras una constante ráfaga de presiones y de escasa voluntad política por parte de ciertos personajes claves, la operación del tranvía se da por terminada en forma abrupta y definitiva"[15]

La situación de la prestación del servicio de transporte urbano estaba a la deriva, quedándose en las manos de los operadores privados e intereses particulares de servidores públicos, situación similar vivía la planeación urbana. En este punto, entidades públicas, misiones internacionales y la academia estaban en la búsqueda de soluciones a estos problemas y en general, al crecimiento de la ciudad por medio de la formulación de los denominados "planes", considerados la herramienta para planificar el desarrollo ordenado de los diferentes componentes de la ciudad.

Al mismo tiempo, el crecimiento del territorio estuvo acompañado del crecimiento demográfico y urbano. De esta manera, los cambios demográficos jugaron un papel importante en la configuración de la nueva realidad urbana en Bogotá. En 1951 el número de habitantes ya era más del doble respecto al año 1938, cerca de 830.000 habitantes según el DANE[16] (Tabla 1), lo cual fue una tendencia usual en las ciudades latinoamericanas donde "la inmigración campesina desbordó la oferta urbana y forzó la

[14] PARIAS, Adriana & LUNA DEL BARCO, Antonio. (2002). Transporte y procesos urbanos en el siglo XX: Bogotá y la Bahía de Cadíz vistos con el mismo prima. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE DINÁMICA SOCIAL. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 18-22

[15] MAYORGA, Miguel. (2012). Movilidad y nuevos modelos urbanos. El tranvía en la modernización de Bogotá (1884-1951). Universitat de Barcelona. España. Pág. 13.

[16] MARTIN, Gerard y CEBALLOS, Miguel (2004) Bogotá: anatomía de una transformación. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. Pág. 45.

colonización desordenada de nuevos espacios de vivienda sin planificación, trazado de vías, áreas verdes ni redes de servicios"[17]

**TABLA 1***: Población de Bogotá de acuerdo con censos nacionales*

| Año | Habitantes |
|---|---|
| 1938 | 330.300 |
| 1951 | 831.800 |
| 1964 | 1.878.000 |

**Fuente:** *DANE, censos de población. http://www.dane.gov.co*

En ese sentido, la ciudad de Bogotá fue objeto de planificación por parte de tres corrientes, cada una con una práctica discursiva específica: 1. El Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM), basada en los principios discursivos de la arquitectura moderna, del orden y la modernización de las ciudades, 2. El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento – Banco Mundial representado por L. Currie, caracterizado por un discurso del nivel nacional sobre los temas urbanos desde la planeación racional comprensiva –gasto público- para superar el subdesarrollo y 3. La Organización de Estados Americanos por medio de la creación del CINVA, enfocada en discursos de tendencia a la planeación participativa (desde abajo) y la producción de vivienda a bajo costo.[18]

Por su parte, los CIAM encabezados por Le Corbusier, en el Plan Director (1949-1951) y el Plan Regulador (1950-1952) practicaban un discurso en el cual el transporte urbano significaba principalmente: 1. La circular como función básica de los ciudadanos, 2. Medios de transporte moderno y 3. Plan vial.

El transporte urbano debía ser una experiencia moderna que funcionara para el desplazamiento de los habitantes a las actividades laborales, de recreación en las horas libres y, de llegada y salida del lugar de habitación; de manera especial, debía ser muy funcional a este último.

En gran medida se planteó la necesidad de lograr un transporte urbano moderno por medio de una serie de infraestructuras viales, organizadas en jerarquización vial

[17] SILVA NIGRINIS, Op. cit, Pág. 20.
[18] DEL CASTILLO, Juan Carlos y OTROS (2008). Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli. Cuaderno de Urbanismo y Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 32

relacionada con el esquema de las 7 vías, paraderos modernos, ubicados a determinada distancia y funcionales a las actividades desarrolladas en el sector, y autobuses modernos, a gasolina y en circulación de manera ordenada.

Las ciudades latinoamericanas eran laboratorios propicios para ejercer el discurso de la modernidad en el urbanismo[19], las propuestas sobre la oportunidad de cambios físicos y sociales de manera radical caían bien a primera vista, principalmente enfocados en la técnica, la arquitectura y el espacio urbano, y se acercaba a las ideas de desarrollo de las ciudades de Europa y EEUU.

Por otra parte, con documentos como el Plan para Bogotá (1953) de Currie y Peñalosa se daba apertura al discurso de la planeación para el desarrollo, el cual centraba su interés en la búsqueda del suministro, de la manera más eficiente; de servicios indispensables para la vida urbana de la población presente y futura en Bogotá y su área de influencia.

En ese momento, el discurso manejado por Currie y Peñalosa se identificaba la incapacidad administrativa y la alta tasa de crecimiento poblacional en Bogotá como una de las principales causas de la dificultad para la prestación óptima del transporte público. Para lo anterior, la primera propuesta del plan es crear el distrito especial de Bogotá para lo cual era indispensable incluir a los límites político-administrativos de Bogotá a Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme.

Frente al transporte urbano el plan para Bogotá marcaba un discurso en dos sentidos. El primero en una reforma administrativa respecto a las oficinas de circulación y tránsito donde se buscaba la coordinación interinstitucional y la prestación de un servicio más eficiente, organizado y legal. En segundo lugar, respecto al servicio del transporte urbano se abogaba por una re organización técnica y contable de la empresa a cargo del tranvía, el retiro de los buses anticuados y la concesión de rutas a las empresas privadas, las cuales tenían un gran crecimiento en el cubrimiento del servicio desde 1945.[20]

De esta manera, es posible evidenciar que algunas prácticas discursivas, reflejadas en las recomendaciones del plan; se ejecutaron teniendo como “solución” para el transporte

[19] SALAZAR, José (2017). Construir la ciudad moderna: superar el subdesarrollo enfoques de la planeación urbana en Bogotá (1950-2010). Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Págs. 40-50

[20] CURRIE, L (1953). Plan para Bogotá 1953. Consejo Nacional de Planificación, Imprenta Municipal. Santa fe de Bogotá. Pág. 103-104

urbano la prestación del servicio por medio de buses a gasolina, en su mayoría de propiedad privada; privilegiados para prestar el servicio de transporte urbano en términos de competencia.

La intervención del Estado en el transporte urbano se iba tornando poco visible en el panorama de los años 50´s. Las funciones públicas se centraban en la regulación-concesión de las rutas, la tarifa del pasaje, matrícula de vehículos, sanciones de tránsito e inspección mínima a cargo de la Secretaría de Tránsito y Transporte, lo cual resultaría en una organización del transporte urbano en Bogotá dependiente, básicamente, de los grandes propietarios de vehículos y sus grupos de presión política, establecidos en el Concejo Municipal.[21]

En tercer lugar, el discurso de la planeación integral de la OEA fue introducido en la ciudad mediante el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento – CINVA, instalado en la Universidad Nacional de Colombia. El discurso de esta vertiente se soportaba en un papel más importante de la población y el gobierno respecto a la solución de los problemas urbano-regionales.

Estas problemáticas tenían primero un fuerte componente en lo económico y lo social, desencadenando en un discurso metodológico de la búsqueda del desarrollo social por medio de programas de vivienda, el enfoque en la escala local –barrio y el mejoramiento del hábitat junto a la participación ciudadana.

En 1953 la expansión de Bogotá hacia los municipios circunvecinos era evidente (Gráfica 4) y por tal motivo, los cambios políticos, administrativos, morfológicos y demográficos no daban espera. Es así como en 1954 se crea el Distrito Especial de Bogotá, un ente jurídico-administrativo conformado por el Decreto 3640 de 1954, en el cual se anexaba al perímetro de Bogotá los municipios de Suba, Bosa, Usme, Engativá, Fontibón y Usaquén, junto con parte de la Colonia Agrícola de Sumapaz, acción similar a la propuesta por el discurso de la planeación racional comprensiva.

[21] SILVA NIGRINIS, Alicia (2009). Bogotá, de la construcción al deterioro (1995-20007). Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C. Pág. 34

**GRÁFICA 4:** *Plano de Bogotá 1953.*

**Fuente***: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Administrativo de Catastro Distrital. (1996). Mapa Digital; conozca la nueva y única cartografía digital de Santafé de Bogotá D.C. Pág. 15*

Para el mismo año 1954, el sistema de transporte masivo, que contaba con 15 troles y 83 buses a gasolina para la prestación del servicio, fue objeto de estudio de la Sociedad Colombiana de Arquitectos, presentando una propuesta para el transporte urbano de Bogotá que consistía en el desarrollo de dos líneas de metro, la cual no fue tomada en cuenta por la administración.

Tres años más tarde, en 1957 diferentes empresas internacionales, de países como Canadá, Alemania y Japón, proponen a Gustavo Rojas Pinilla la construcción de un monorriel o metro elevado bajo el modelo de concesión. Propuesta que tenía fuerza pero sin embargo, sería descartada con el cambio de gobierno y la salida de la presidencia de Rojas Pinilla en ese mismo año.[22]

[22] OSPINA, Andrés (2010). Bogotá Retroactiva. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. Bogotá D.C. Págs. 68-69.

Para el año de 1959 el Estado busca intervenir de manera activa en la prestación del servicio de transporte urbano por medio de la inauguración de la Empresa Distrital de Transporte Urbanos de Bogotá (EDTU) que se mantendría hasta finales de la década de los 80´s, cuando se deja el total control a los prestadores privados.

La creación de la EDTU buscaba introducir un discurso desde lo público para la prestación del servicio de transporte que implicaba "fortalecer el patrimonio de la empresa y restringir el fortalecimiento de los agentes privados"[23]. Sin embargo, dicha práctica discursiva no logro ocupar el espacio del discurso de la prestación del servicio por parte del sector privado.

En consecuencia, por ejemplo el mismo año nace la ley 15 de 1959 vista como la primera ley referente al transporte urbano, ésta creaba el fondo de Transporte Urbano para financiar subsidios a la oferta, tanto para la EDTU como para los transportadores privados. No obstante, "es significativo el hecho que precisamente cuando se reajustó la tarifa y se introdujo el subsidio, la actividad de la EDTU decreció de manera importante a favor de los transportadores privados"[24]

## b. La década de los 60´s:

Ahora bien, en la década de los 60´s se mantiene el discurso de la prestación del servicio de transporte urbano a favor de los transportadores privados, tanto en número de vehículos como en pasajeros transportados (Tabla 2). La EDTU, que pretendía ser una entidad tecnocrática y descentralizada; no logró escapar a la ineficiencia y las prácticas clientelares que demandaban algunos concejales, mientras otros se encontraban asociados con el sector privado para entorpecer acciones que fortalecieran la EDTU, ejemplo de ello: la asignación de las rutas más rentables a los transportadores privados, mientras tanto las rutas menos concurridas tenían que ser atendidas por la EDTU[25] como consecuencia del discurso desde lo privado.

[23] ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2006). Empresa Distrital de Transportes Urbanos. Secretaria General. Disponible en la web: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/fondo_documental/7.Guia-Empresa-Distrital-de-Transportes-Urbanos.pdf
[24] PARIAS, Adriana & LUNA DEL BARCO, Antonio, Op. cit. Pág. 29.
[25] Ibíd. Pág. 29-30.

**TABLA 2:** E*volución del servicio de transporte colectivo en Bogotá 1960-1967.*

| AÑO | CARROS | | | | PASAJEROS TRANSPORTADOS | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | EDTU | Transporte Privado | TOTAL | % EDTU | EDTU | Transporte Privado | % EDTU |
| 1960 | 109 | 1.599 | 1.708 | 6.38 | 135. 359 | 743.595 | 15.4 |
| 1961 | 113 | 2.019 | 2.132 | 5.3 | 131.825 | 874.470 | 13.1 |
| 1962 | 104 | 2.123 | 2.227 | 4.67 | 126.841 | 912.840 | 12.2 |
| 1963 | 107 | 2.089 | 2.196 | 4.87 | 124.321 | 966.211 | 11.4 |
| 1964 | 104 | 2.092 | 2.196 | 4.74 | 120.025 | 1´001.701 | 10.7 |
| 1965 | 83 | 2.206 | 2.289 | 3.63 | 103.562 | 911.749 | 10.2 |
| 1966 | 77 | 2.413 | 2.490 | 3.09 | 91.986 | 1´151.071 | 7.4 |
| 1967 | 77 | 2.603 | 2.680 | 2.87 | 93.381 | 1´259.964 | 6.9 |

**Fuente:** *PARIAS, A (1991). Evolución de la Empresa Distrital de Transporte de Bogotá, tesis de Maestría en Economía. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá D.C.*

El transporte de manera particular comenzaba a tomar interés en la academia y es así como en 1961 se da la apertura de la carrera profesional de Ingeniería de Transporte y Vías en la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia U.P.T.C. “El Comité Administrativo del Consejo Nacional de Rectores de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) por Acuerdo 13 del 7 de junio de 1961, autorizó iniciar labores al programa de Transportes y Vías. ASCUN, en el Acuerdo 71 del 20 de octubre de 1966 y el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 1722 del 12 de julio de 1967, reconocieron el título de profesional otorgado por la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia”[26]

[26] U.P.T.C. (2013). Reseña Histórica del programa de Ingeniería de Transporte y Vías. Disponible en la web: http://www.uptc.edu.co/facultades/f_ingenieria/pregrado/transporte/inf_adicional/aspectos_misionales/.

Con este hecho académico-histórico se da inicio a la profesionalización propia de la disciplina y la construcción técnica y sectorial del discurso desde el transporte para generar propuestas de solución, tanto nacionales como locales, acompañado de un desarrollo teórico y conceptual que comenzará a nutrir las discusiones alrededor del transporte urbano y marcará una tendencia disciplinar, evidenciada en adelante.

Paralelamente, el mismo año asume la alcaldía de Bogotá el arquitecto Jorge Gaitán Cortes, quién era reconocido a nivel nacional por sus proyectos y su discurso centrado en la visión integral del territorio. Además, como concejal del Distrito había sido uno de los actores más relevantes para lograr establecer la Oficina de Planificación Distrital e incrementar la injerencia del Estado en el desarrollo de la ciudad.[27]

Gaitán Cortes "sustentó la práctica de planeación en los principios de la planeación racional comprensiva norteamericana, sin desconocer el urbanismo moderno de los CIAM; su esquema trató de conectar la planificación física y la planeación económica y social; la planeación municipal y la planeación nacional"[28], buscando configurar un discurso de acercamiento entre las prácticas de las distintas vertientes y concretando una posible solución a la realidad urbana de Bogotá.

El desarrollo de dicho discurso lo llevo a una zonificación de la ciudad, teniendo en cuenta las actividades y las densidades, donde se proponía un modelo de ciudad compacta, especialmente desarrollando las zonas internas vacías y proponiendo un plan vial que estimulara estos desarrollos.

Al final del periodo de su administración en 1966, Gaitán Cortés presenta la propuesta del metro para Bogotá ante la Comisión de Transporte Masivo. La propuesta se basaba en un sistema de transporte metro de 93 kilómetros de longitud, con tramos subterráneos y elevados, mediante el uso de la Avenida Caracas desde la calle 66 hasta la 22 sur. Antes de ser descartada por el Distrito, la propuesta de Gaitán Cortes fue evaluada por tres firmas colombianas, alternando la viabilidad por la calle 80, la calle 27 sur, la carrera 30, la Avenida Caracas, la décima y la séptima.[29]

[27] POMBO, Carlos y CAMACHO, Juan (2009). Génesis Local en Colombia y la Planeación Participativa. Volumen 1. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C., Pág. 102.
[28] SALAZAR, José (2017). Op. cit. Pág. 95
[29] OSPINA, Andrés. Op, cit. Pág. 69.

La situación de la prestación del servicio con buses privados demostraba que el discurso desde lo privado, acompañado por intereses políticos, seguía primando sobre lo público y la posible participación en la prestación del servicio por parte del Distrito. Aun así, se realizaban avances en estudios y propuestas interesantes para la ciudad.

Por otra parte, la EDTU disminuía la capacidad de la prestación del servicio, mientras los actores privados incrementaban el número de pasajeros transportados y de vehículos en circulación. Dicha situación tiene un cambio marginal entre 1968 y 1974, como se observa en la tabla 3, donde la EDTU alcanza una participación un poco más alta pero no significativa.

**TABLA 3**: *Evolución del servicio de transporte colectivo en Bogotá 1968-1974.*

| AÑO | CARROS | | | | PASAJEROS TRANSPORTADOS | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | EDTU | Transporte Privado | TOTAL | % EDTU | EDTU | Transporte Privado | % EDTU |
| 1968 | 120 | 2.925 | 3.045 | 3.94 | 133.145 | 1.540.208 | 7.96 |
| 1969 | 165 | 3.170 | 3.335 | 4.95 | 161.140 | 1.614.023 | 9.08 |
| 1970 | 192 | 3.433 | 3.625 | 5.3 | 172.863 | 1.892.109 | 8.37 |
| 1971 | 195 | 3.836 | 4.031 | 4.84 | 178.397 | 1.970.905 | 8.3 |
| 1972 | 184 | 4.551 | 4.735 | 3.89 | 163.181 | 2.227.200 | 6.83 |
| 1973 | 157 | 5.172 | 5.329 | 2.95 | 144.801 | 2.571.908 | 5.33 |
| 1974 | 130 | 5.243 | 5.373 | 2.42 | 155.868 | 2.744.691 | 5.37 |

**Fuente:** *PARIAS, A (1991). Evolución de la Empresa Distrital de Transporte de Bogotá, tesis de Maestría en Economía. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá D.C.*

Para la segunda mitad de los años 60´s fue necesario re pensar el discurso de la planeación moderna, el cual se ve fuertemente criticado por no responder a lo que se había expuesto. En este momento, sobresalieron discursos de personajes como Jorge

Rivera, encargado por la OEA de la Misión de Asistencia Técnica de la Oficina de Planificación, donde se llamaba a tener en cuenta el crecimiento demográfico, los problemas de vivienda, especialmente marginales, los servicios públicos, el empleo y la base económica de la ciudad.

El anterior discurso demandaba una posición más flexible para el cumplimiento del plan y mayor relevancia de la participación ciudadana, un programa de acción comunal; dentro de las metodologías de planeación y las acciones sobre el territorio. Este discurso estuvo fuertemente ligado a la academia y a algunos procesos en zonas marginales de la ciudad, sin que esto signifique un cambio de paradigma en la ciudad en general o en la administración pública, donde el discurso de la intervención mínima del Estado seguía primando.

En este momento, la planeación comprensiva racional, la cual tenía como centro el gasto público y el desarrollo como finalidad; se convierte en el paradigma con mayor influencia. Aun cuando la planeación comprensiva en un principio era fuertemente funcional, es decir, se centraba en la ciudad a partir de la función, posteriormente tuvo en cuenta la forma y cómo ésta representaba una función en la problemática de los servicios públicos, la movilidad, el empleo y la vivienda.

Como parte de una contraprestación para acceso a crédito, aparece el estudio “Una política para los países en desarrollo” donde L. Currie planteaba un discurso donde se buscaba evaluar el impacto del crecimiento en todos los servicios que proporciona la ciudad y sugería cómo pueden satisfacerse y financiarse los requisitos de crecimiento[30], lo cual requería una evolución técnica y económica a nivel local-nacional, teniendo en cuenta con especial ímpetu al Distrito.

Así, en el Distrito se buscaba fomentar nuevos mecanismos de financiación y formas prudentes de llevar a cabo el desarrollo y dar respuestas a los retos urbanos. El discurso partía de la existencia de grandes problemas, resultado de una metrópoli mal planificada, los cuales se resolvían por medio de la educación, la vivienda, los servicios públicos y el transporte masivo con la participación del Distrito, el Departamento de Cundinamarca y el nivel nacional.

[30] CURRIE, Lauchlin. (1965). Una política para los países en desarrollo. Fundación para el Progreso de Colombia, Tercer Mundo Editores. Bogotá.

En el campo de la planeación urbana se mantenía un discurso avanzado pero mientras tanto, la realidad era otra. En 1968 en el campo del transporte urbano se optó por suprimir el subsidio contemplado en la ley 15 de 1959 por parte de la Nación pero finalmente en 1975, los operarios privados, quiénes ya tenían más del 90% del servicio, recobraron la asignación del subsidio a partir del discurso desde lo privado,[31] el cual ya contaba con un gran apoyo político y gremial. Mientras, la EDTU agonizaba.

Esta situación despertó la preocupación del entonces alcalde de Bogotá Virgilio Barco, quien observaba con inquietud el incremento de buses, tanto rodando como en parqueaderos, la generación cada vez más de pequeños propietarios de vehículos, quiénes tenían diversas estrategias de operación como el rodaje exclusivo a horas pico del día y la prestación de servicio mínimo para cobrar subsidio, la subutilización de los vehículos y junto a ello, la discontinuidad en el servicio de transporte urbano.[32]

Por lo anterior, en la administración de Virgilio Barco se elabora por parte del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional un estudio denominado “Alternativas de desarrollo urbano para Bogotá” en 1969, con el objeto de analizar formal y sistemáticamente orientaciones para una política de desarrollo urbano que integrará el mediano y largo plazo de los aspectos físicos, económicos y sociales del Distrito.[33]

El discurso de Lauchlin Currie, en este estudio, presentaba “lo urbano” también como un problema del nivel nacional. Fruto del discurso del desarrollo, o mejor superar el subdesarrollo; se proponía una migración importante del campo a la ciudad, sustituyendo la fuerza de trabajo de actividades agrícolas por fuerza de trabajo en programas de construcción en la ciudad, siendo el crecimiento urbano una variable de desarrollo.

En el transporte urbano, el discurso contemplaba alternativas de soluciones desde el medio de transporte público masivo. En este discurso se identificaba al vehículo particular como un gran impedimento para mejorar las condiciones de la ciudad compacta.

[31] PARIAS, Adriana & LUNA DEL BARCO, Antonio, Op. cit. Pág. 32.
[32] ACEVEDO, Jorge (1990). El transporte en Bogotá, en Vivir en Bogotá. Ediciones Foro por Colombia. Bogotá D.C. Pág. 89-144.
[33] CURRIE, Lauchlin. (1969). Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

Dentro de las alternativas se sugería desarrollar nuevas vías férreas y fortalecer la movilidad peatonal, acompañados necesariamente de la zonificación, el impulso a nuevas centralidades, con la formulación de cinco multicentros (ciudades dentro de la ciudad), la creación de vivienda multifamiliar y las terminales de carga y pasajeros.

Así mismo, el estudio afirmaba que para mejorar el servicio de transporte urbano era necesaria la formalización del transporte público, de tal manera que no dependiera de múltiples empresas particulares sino que estuviera regulado y operado por una autoridad unificada a nivel distrital, fomentando un discurso desde lo público.

El desarrollo urbano se posicionaba como un tema de índole nacional. En especial, la variable del crecimiento/desarrollo era central en el discurso como el principal problema a solucionar por medio de la urbanización del país y el acceso a la vivienda con programas de construcción soportados en el futuro UPAC, invención de Currie y su equipo.

## c. La década de los 70´s:

“La década de los años setenta mostró las dificultades para consolidar un sistema de planeación urbana para la ciudad (y para Colombia, en general). La relación entre el planeamiento económico y la planeación urbanística buscada por los alcaldes Gaitán Cortés y Barco en los años sesenta no continuó, aunque podría decirse que algunos de sus planteamientos quedaron incluidos en la formulación del Plan Nacional de “Las Cuatro Estrategias” en 1972.”[34]

Para la década de los 70´s en Bogotá, la ciudad era 12 veces más extensa que hacía 30 años. El crecimiento físico y poblacional contrastaba con la baja densidad en la ocupación de la ciudad lo cual, junto a una escasa planeación urbana y del transporte, no garantizaba la unidad del territorio, por el contrario motivaba una “fragmentación urbana”.

Así, se pueden evidenciar dos características predominantes para esta época: 1. Una ciudad bipolar, que fijaba la expansión física de la ciudad, y 2. Un sistema de transporte bimodal, basado en el uso de los buses y del automóvil particular, ocasionando desigualdades socio-espaciales en una ciudad cercana a los 2,5 millones de habitantes.

[34] Salazar, Ferro (2017). Op. Cit. Pág. 125

Los discursos sobre el crecimiento urbano y la prestación del servicio de transporte se concentraban en planes urbanos estructurados por un plan vial para la ciudad y una insistencia por el transporte masivo. Sin embargo, el discurso desde lo privado siguió siendo el derrotero favoreciendo el uso del vehículo particular, por lo cual no es de sorprender la aparición de espacios para el tránsito particular como la autopista Norte y la autopista Sur a comienzos de la década de los 70´s, y los buses privados[35]

**GRÁFICA 5:** *Plano de Bogotá 1970.*

**Fuente***: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Administrativo de Catastro Distrital. (1996). Mapa Digital; conozca la nueva y única cartografía digital de Santafé de Bogotá D.C. Pág. 15*

Iniciando la década, desde el gobierno nacional, encabezado por el presidente Carlos Lleras Restrepo y el Ministro de Obras Públicas Bernardo Garcés Córdoba, se instaura un discurso de mayor control en el transporte, por lo cual se expide el decreto 1393 del 06 de agosto de 1970 “Por el cual se expide el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor”.

[35] MONTEZUMA, Ricardo (1998). Les transports urbains: L´organisation, la gestión et le processus d´urbanisation a Bogota, tesis de Doctorado en Urbanismo, Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

Dicho acto administrativo fijaba un discurso donde los principales objetivos eran regular el servicio de transporte, intervenir en la industria para su mejor desarrollo, establecer condiciones para el funcionamiento de las empresas de actividad transportadora y fijar algunas normas en relación con actividades afines al transporte.

Así mismo, en el cuerpo del Decreto 1393 se evidencia un discurso de mayor rigurosidad para la creación de Empresas Prestadoras del Servicio de Transporte con requisitos respecto a la propiedad de los buses, la tarjeta especial de operación, la clasificación de las empresas, la duración de los contratos para asociar los buses y las obligaciones con el Estado. Lo anterior, como función del Instituto Nacional de Transporte, creado en 1968.

En consecuencia, la EDTU logró una recuperación importante entre 1968 y 1974, principalmente por los controles a los transportadores urbanos privados. Sin embargo, en 1972 la Corte Suprema de Justicia falla sentencia que declara inexequible gran parte del articulado del Decreto 1393 de 1970.

A mediados de 1970, con el respaldo del Banco Mundial y apoyo del DNP; se desarrolla el estudio de transporte y desarrollo urbano de Bogotá fase I el cual en su discurso planteó cinco alternativas de crecimiento de la ciudad, inclinándose por la alternativa de crecimiento hacia el occidente; enfocando sus propuestas en el transporte, las vías y la vivienda.

Sin lugar a dudas, el diagnóstico de la situación del transporte en Bogotá arrojaba datos preocupantes, por ejemplo del 100% de la prestación del servicio de transporte urbano, un 80% corresponde a agentes privados y solo un 20% corresponde al Distrito, dejando ver la fragilidad administrativa e institucional en Bogotá para encargarse de un servicio público como el transporte urbano.

Frente a lo anterior, el estudio proponía a corto plazo un sistema de buses públicos con carril preferencial, en algunos casos calles preferenciales, acompañado de un mejoramiento de las condiciones de tráfico, necesariamente en los recorridos realizados por los buses. A largo plazo, se planteó un sistema de transporte masivo que incluía la construcción de un tren urbano con el uso de las vías férreas.

Después de una duración de catorce meses, en la segunda parte del estudio: la Fase II, considerado uno de los estudios más completos hasta el día de hoy, el discurso se acentuó en la necesidad de organizar la urbanización de la ciudad con un factor determinante: el transporte. En este estudio, por primera vez se integra discursiva y técnicamente el transporte con la planeación urbana.

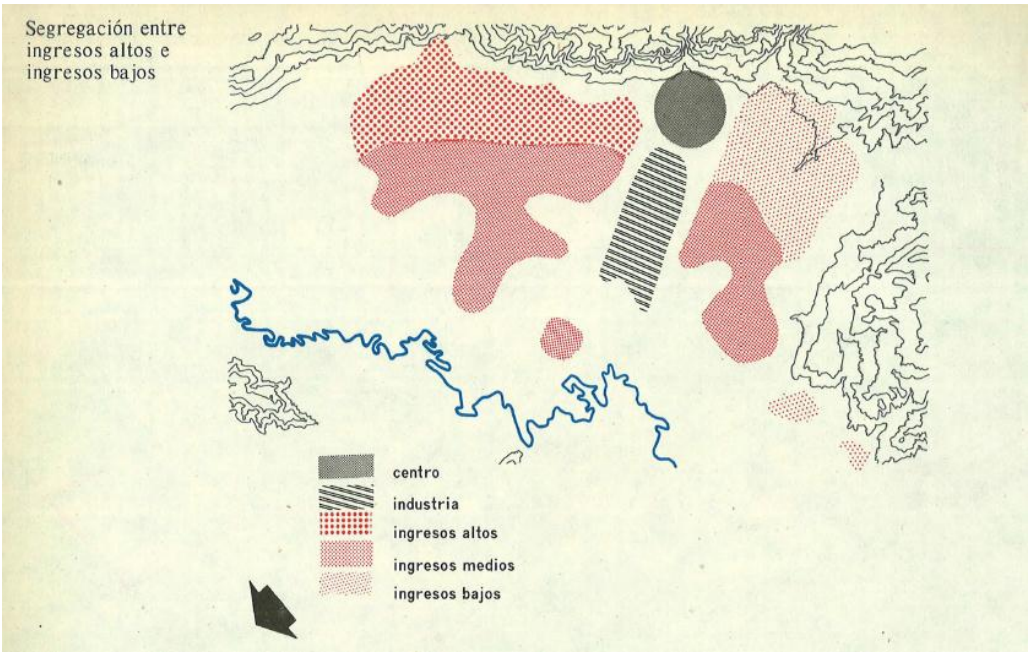
En la Fase II el transporte era concebido como una herramienta de operación para la distribución de las actividades urbanas basadas en el concepto de ciudades dentro de la ciudad, permitiendo el mejoramiento de los costos y reduciendo los tiempos de desplazamiento de los ciudadanos.

Acompañado de lo anterior, el discurso de la Fase II defendía la idea organizar la urbanización en la capital del país teniendo en cuenta las cuatro políticas principales a continuación enunciadas:

- El control racional del crecimiento físico de la ciudad.
- La correcta localización y promoción de los centros de empleo.
- La regularización y mejora del sistema de tránsito y transporte: plan estructura de Bogotá.
- La promoción de programas de vivienda en gran escala.

Lo anterior para promover el crecimiento hacia el sur-occidente, la densidad media, a largo plazo (1990), el desarrollo, la creación de “ciudades dentro de la ciudad” o multi centros medianos-auto sostenibles y el bienestar urbano, en contra del desorden urbano, la segregación social, determinada por el nivel de ingresos; el alto costo del transporte urbano y la vivienda informal.

**GRÁFICA 6**: *Plano segregación entre ingresos altos e ingresos bajos.*

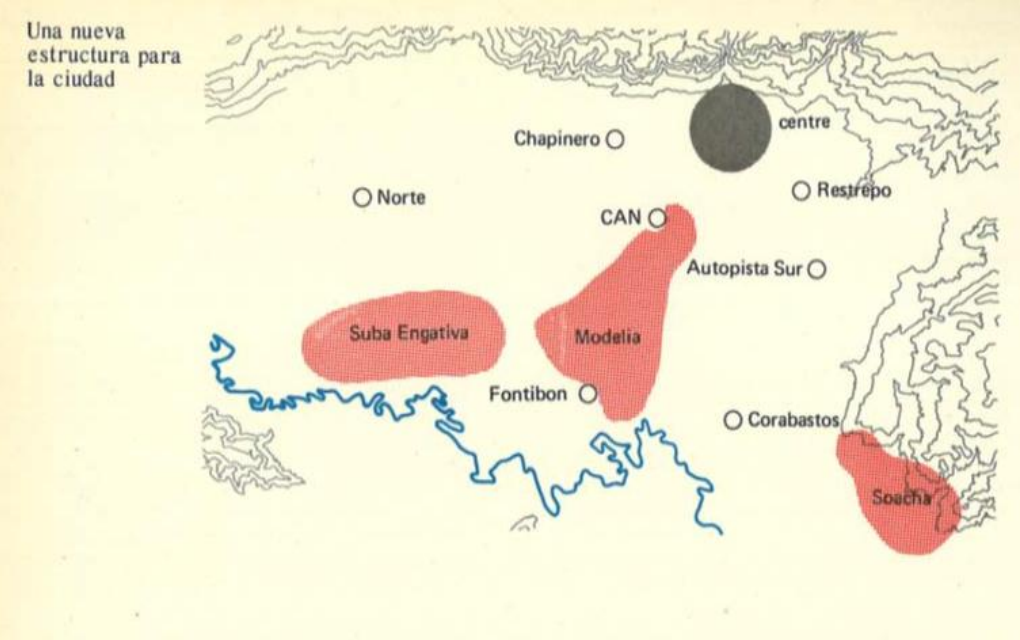



**Fuente**: *DAPD, Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, Kates Peat Marwick & Co, Coopers & Lybrand, Consultécnicos (1974). Estudio de desarrollo urbano de Bogotá Fase II. Alcaldía Mayor de Bogotá.*

El discurso de las políticas para la vivienda se concentró en la creación de nuevas áreas residenciales en lotes disponibles de manera estratégica en el largo y ancho de la capital, teniendo en cuenta las densidades y los ingresos de los residentes; divididos en cuatro tipos de vivienda: desarrollo financiado para bajos ingresos, apartamentos para ingresos medios y altos, viviendas en serie para ingresos medios y altos y lotes vendidos por separado para ingresos medios y bajos.

Por su parte, el discurso de las políticas de empleo buscaba detener el crecimiento de una única centralidad y buscar múltiples localizaciones para las actividades y servicios urbanos, acompañada de una prestación del transporte desde lo público y el menor uso del vehículo privado. Además, la generación de empleos a partir de la industria, la construcción y la localización del aeropuerto.

**GRÁFICA 7**: *Plano de estrategia ciudades dentro de la ciudad.*




**Fuente**: *DAPD, Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, Kates Peat Marwick & Co, Coopers & Lybrand, Consultécnicos (1974). Estudio de desarrollo urbano de Bogotá Fase II. Alcaldía Mayor de Bogotá.*

Finalmente, en la fase II se considera importante el componente de conurbación para lo cual se propone la conformación de un patrón de crecimiento planificado hacia los municipios vecinos de la capital, especialmente Soacha. Lo anterior, teniendo en cuenta temas como la prestación del servicio de transporte, el control de la expansión, el acceso empleo y a los suministros.

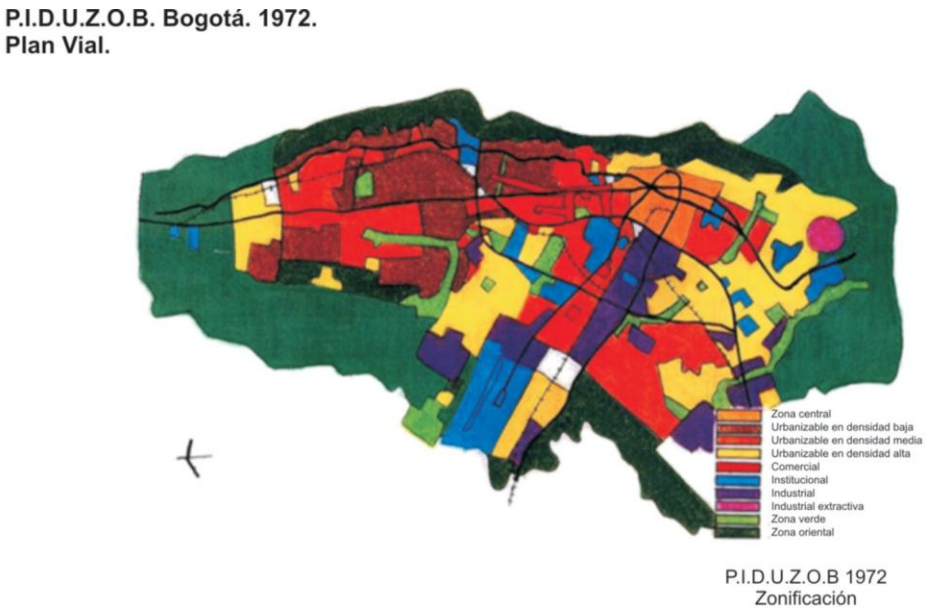
Ahora bien, en 1971 la administración distrital da inicio a un plan para desarrollar la estrategia del Frente Social del gobierno nacional de Misael Pastrana. El alcalde de ese entonces, Fernández de Soto, sostenía en su discurso la necesidad de llevar a cabo el Programa Integral para el Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB para dirigir la acción del Estado a la población históricamente más desatendida.[36]

El programa estaba constituido por nueve subprogramas: 1. Pavimentos y complementación de vías, 2. Salud, 3. Centros Comunales, 4. Vivienda, 5. Alcantarillado,

[36] POMBO, Carlos y CAMACHO, Juan (2009). Génesis Local en Colombia y la Planeación Participativa. Volumen 2. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C. Pág. 44

6. Energía, 7. Educación, 8. Avenida Oriental y 9. Mejoramiento Institucional.[37] Los cuales apuntaban a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la zona, por medio de acceso a las rutas de transporte urbano y contener una posible expansión.

**GRÁFICA 8**: *Plan vial del PIDUZOB, Bogotá - 1972*




**Fuente:** *AGUALIMPIA, Buchelli. (2012). Revitalización urbana. Proyectos. Bogotá D.C. Disponible en la web: http://bucheliagualimpia.blogspot.com.co/2013/01/2012-revitalizacion-urbana-proyectos.html*

El programa generó una serie de apoyos financieros, económicos y sociales tanto local, nacional como internacionalmente. Sin embargo, el Partido Liberal y el Partido Comunista organizaron comités de oposición a la ejecución del PIDUZOB, especialmente motivando a la comunidad y los líderes del sector a evitar la construcción de la avenida, advirtiendo en su discurso sobre procesos de expropiación o compras por precios menores para desalojar los predios.[38]

El programa logro buenos niveles de ejecución y sin lugar a dudas logro el objetivo de mejorar el territorio y la calidad de vida de los habitantes. Sin embargo, no cumplió con el

[37] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.E. (1972). Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá.
[38] POMBO, Carlos y CAMACHO, Juan (2009). Óp. Cit. Pág. 45.

100 % de lo propuesto debido a las diferentes resistencias que se dieron para ese entonces.

Mientras tanto, a pesar de las propuestas en búsqueda del fortalecimiento del transporte urbano y el paso al transporte masivo, los empresarios privados del transporte urbano desplazaron la empresa distrital EDTU de las rutas más rentables a las rutas en los barrios marginales, de difícil acceso y alto costo. El discurso y la influencia desde lo privado seguían siendo predominantes en Bogotá[39]

Junto a lo anterior, en los barrios marginales se contaba con un transporte urbano informal, pequeños vehículos que ofrecían servicio entre los barrios y las vías donde transitaban los buses formales, denotando el crecimiento del servicio en manos de privados y la decadencia en la prestación del servicio por parte de la EDTU.

A finales de los 70´s, mediante el Acuerdo 7 de 1979 **"**Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá"; en la alcaldía del Liberal Hernando Durán Dussan se inicia el periodo denominado de los códigos urbanos, considerados norma sin proyecto; que se extendería hasta finales de la década de los 80´s. En esta etapa, se evidencia la producción legislativa como la única forma de intervención pública en la planeación urbana.

El acuerdo 7 de 1979 establece una serie de reglas de juego para el desarrollo integrado en la ciudad, asumiéndolo como un proceso permanente de planeación en sinergia entre el sector público y privado en búsqueda del mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos.

Para lo anterior, se establecen una serie de elementos como lo son el desarrollo físico, los planes y programas sectoriales y las inversiones públicas de la administración central y sus entidades descentralizadas. Así mismo, se determina el perímetro de servicios, los usos del suelo y tratamientos para el desarrollo en la ciudad.[40]

Respecto al componente del transporte urbano, el acuerdo 7 concebía la necesidad de un Sistema de Transporte Masivo como un servicio metropolitano y por lo mismo, era

[39] PARIAS, Adriana & LUNA DEL BARCO, Antonio. (2002). Óp. Cit. Pág. 33.
[40] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.E. (1979). Acuerdo 07 de 1979.

necesario generar una concertación con el Departamento y otras entidades. Sin embargo, la ausencia de una propuesta para la prestación del servicio o una definición de política del transporte permitieron la perpetuidad del discurso desde lo privado.

De esta manera, el acuerdo 7 de 1979 respondió a las exigencias de sectores constructores, intereses privados e inmobiliarios, los cuales ejercían una alta influencia en la administración de la ciudad. En conclusión, "esta experiencia marcó un debilitamiento profundo de la función planificadora e inició el camino hacia un modelo de desarrollo "desregulado" con mayor libertad del sector privado, sin haber asegurado las condiciones mínimas de funcionalidad de la ciudad. La relación entre el código y el plan urbano expresa también la situación de crisis del plan."[41]

A finales de los 70´s y a lo largo de los 80´s, Bogotá se caracterizó por la desregulación de las funciones de una planificación sistemática y general. El posicionamiento de las demandas privadas venían ocupando el lugar del Estado, tanto por intervenciones internacionales con el BID y el Banco Mundial como nacionales con constructores y comercializadores urbanos.[42]

Las instituciones nacionales y distritales encargadas de la preocupación por la planeación urbana se extinguieron o desviaron su atención a otras inquietudes como el caso del DNP. Los temas de interés en la planeación urbana se centraron en proyectos urbanos de los promotores privados y la regulación pragmática que podían ofrecer los llamados "códigos urbanos", "una situación que, de entrada, no distaba mucho de lo que estaba sucediendo en el campo de la PU en el mundo occidental, cuando se hacía mención de una crisis generalizada de la planeación dirigida desde el Estado y sus instituciones."[43]

## d. La década de los 80´s:

Los 80´s marcaron un periodo de crisis tanto en la planeación urbana como en la planeación del transporte. En esta época se observa el incremento en la densidad de la ciudad, sin que esto signifique la compactación social o la proximidad de los hogares al

[41] SALAZAR, José (2007). Op. Cit. Pág. 213
[42] Ibíd. Págs. 211-213.
[43] RAMIREZ, John Fredy (2010). La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas. Revista de Estudios Sociales, Universidad de los Andes. Bogotá D.C. Pág. 124.

lugar de trabajo, acompañada de procesos de migración poblacional a municipios vecinos como Chía, Soacha y Cota generando un proceso de metropolización en la Sabana que se estaba gestando desde a partir de mediados de los años 70´s.[44]

Por otra parte, en la zona central de la ciudad se producen proyectos urbanos y conjuntos cerrados que densificaron los sectores de los cerros orientales, chapinero, ciudad salitre y así mismo, se finaliza la construcción de Cedritos, considerado el proyecto de mayor densidad en la periferia norte de la ciudad. Mientras, en la zona sur se consolidan los barrios creados a partir de la autoconstrucción y se expande la vivienda informal hacia el municipio de Soacha.

La década de los 80´s fue la de mayor incremento de la vivienda informal, motivada por la venta de lotes por parte de urbanizadores piratas para la posterior autoconstrucción. Las localidades de Ciudad Bolívar, Usme y Bosa fueron las de mayor incremento, mientras se gestaban en menor medida áreas informales en Usaquén y Suba.[45]

En 1981 se retoma el discurso del metro para dar solución al problema del transporte urbano. Un grupo consultor conformado por Ineco-Sofretu y Consultoría y Sistemas de Colombia plantean la construcción del metro conformado por tres líneas férreas subterráneas y dos líneas periféricas (92,8 km) para la ciudad de Bogotá. La administración de Hernando Durán Dussan, apoyada por el gobierno nacional de Julio Cesar Turbay; avanzó en la formulación de estudios específicos y pliegos de licitación para una línea prioritaria de 23 km. Sin embargo, los recursos no estuvieron listos para la construcción debido a situaciones nacionales.

[44] DUREAU, Francoise & DELAUNAY, Daniel (2005). Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares. EN: Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 22.
[45] CAMARGO SIERRA, A., & HURTADO TARAZONA, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI, 28*(78), 77-107

**GRÁFICA 9:** *Trazado líneas de metro de Bogotá 1981.*

**Fuente:** *Empresa de Metro Bogotá. Sitio web: http://metrodebogota.gov.co*

En 1987, un gran número de países extranjeros participaron con propuestas para la construcción del metro de Bogotá, ciudad que contaba con cerca de 4 millones de habitantes. La ganadora fue la propuesta italiana de Intermetro SPA que proponía la rehabilitación de un gran porcentaje de las vías férreas existentes, mediante tres fases de obra pero igualmente nunca se dio lugar a su ejecución.

**GRÁFICA 10:** *Trazado de líneas de metro de Bogotá 1987.*

**Fuente:** *Empresa de Metro Bogotá. Sitio web: http://metrodebogota.gov.co*

En el mismo año, el gobierno nacional por medio del ministro de gobierno Virgilio Barco, expide el Decreto 80 de 1987 “Por el cual se asignan funciones a los municipios en relación con el transporte urbano”. En dicho acto administrativo, el discurso pretendía otorgar funciones de control y sanción al municipio sobre la concesión de rutas y las

empresas de transporte urbano, funciones que anteriormente eran del Instituto Nacional de Transporte, lo cual no tuvo un gran impacto en la realidad de Bogotá.

Por su parte, la EDTU vivió un proceso de alzas y bajas a lo largo de los 80´s. En ese momento, se incrementó el número de buses en la flota y se comenzó un programa para reemplazar los buses diesel con trolebuses, enfocados en rutas ejecutivas consideradas más rápidas y de mejor servicio.

Sin embargo, los transportadores privados introdujeron buses a la ruta ejecutiva, tanto en las rutas de la EDTU como en rutas paralelas; desplazando a la EDTU nuevamente hacia rutas poco rentables y debilitando la empresa distrital, con malos manejos administrativos y financieros, hasta tal punto que en 1990, como el logro cúspide del discurso desde lo privado; se logra su liquidación y el transporte público queda en manos de privados, acompañados de un alto parque de automóviles privados en las calles.[46]

A nivel nacional se expide la ley de reforma urbana 9 de 1989 "*Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones"*, la cual se puede concebir como el primer paso para el tránsito de la planeación urbana al ordenamiento territorial.

La ley 9 de 1989 avanzó en cuestiones de obligatoriedad de la planeación municipal por medio de la planeación urbana contemporánea y la coordinación del desarrollo urbano-regional; en los municipios con población mayor a 100.000 habitantes, atendiendo temas como usos del suelo, delimitación de la zona urbana y rural, legalización de vivienda y prestación de servicios públicos. Además contribuyó a la autonomía local e instrumentos de gestión y financiación, principalmente en temas de vivienda.

## e. Primera mitad de la década de los 90´s.

Al inicio de la década de los 90´s se mantiene el paradigma del código urbano frente al plan. Lo anterior, teniendo en cuenta que en 1990 en el Concejo Municipal, encabezado por Fernando Botero Zea; se aprueba el acuerdo 06 "por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones", con lo cual se deroga el acuerdo 07 de 1979 y a la vez, se mantiene el

[46] PARIAS, Adriana & LUNA DEL BARCO, Antonio. (2002). Op. Cit. Págs. 38-39.

discurso de la planeación desde la perspectiva jurídica como principio de seguridad para el desarrollo urbano privado.

El acuerdo 06 de 1990 instauro un discurso sectorial de la planeación urbana. Lo anterior se puede evidenciar en los numerosos decretos reglamentarios que se expedían desde el año 1992, por ejemplo: 317 Plan Vial, 320 Plan ordenamiento físico borde oriental de Bogotá, 321 Estacionamientos, 322 Usos del Suelo Agrícola, 323 Zonas Viales de uso público, 324 Taller del espacio público, 325 Usos Urbanos, 326 Asigna Tratamiento de Conservación al centro histórico, 327 Reglamentación y asignación tratamiento de Conservación Arquitectónica.[47]

Algunas características principales fueron la ausencia de un modelo de crecimiento de la ciudad, la reglamentación del espacio público, sin afectar las áreas privadas; el incentivo a la ejecución de proyectos privado sin algún tipo de organización “en cualquier parte, cualquier cosa”, la inexistencia de áreas reservadas para la vivienda popular y el retiro del Estado en la construcción de la ciudad.

Puntualmente, en el discurso de este acuerdo la planeación del transporte urbano se considera un plan sectorial, el cual comprende, según el artículo 26 del acuerdo 6; el sistema vial convencional para el parque automotor, sistema de ciclo vías y ciclo pistas permanentes, sistemas de transporte masivo, terminales de transporte, semaforización electrónica, señalización y ordenamiento del tráfico vehicular.

Lo anterior no significa una herramienta que genere políticas de transporte urbano, tampoco establece un modelo donde se proponga la prestación del servicio por parte de lo privado o lo público, lo cual se considera una omisión para que los privados continúen con la prestación, y mucho menos propone una serie de proyectos para avanzar en la consecución de proyectos de transporte masivo como el metro o los buses BRT. Definitivamente, el discurso se inclinaba a una omisión de las funciones públicas del urbanismo y se inclinaba al favorecimiento de la construcción de la ciudad desde las prácticas privadas.

En esta etapa, Bogotá presentaba un músculo financiero e institucional agotado, sin respuesta a las demandas de crecimiento demográfico, con la incapacidad de proveer

[47] PABÓN, NORA (1997). Normas Vigentes Para La Construcción En Bogotá. Archivo EL TIEMPO. Bogotá D.C.

equipamientos, espacio público y desarrollos necesarios para la actividad urbana, la calidad de vida de los bogotanos era baja, tanto así que en la década de los 90´s un bogotano gastaba en promedio 4 horas al día en transportarse de la casa al trabajo.[48]

En estos primeros años de la década de los 90´s, la malla vial no sufre ninguna alteración significativa, mientras que el parque automotor privado sigue en crecimiento. El transporte urbano por su parte, y en manos del sector privado, se centró en la prestación del servicio exclusivamente en las rutas más rentables, generando sobre oferta en algunas vía, además no existió una renovación de buses, por lo cual el parque era inadecuado y obsoleto. Sin embargo, la influencia de los transportadores sobre el Distrito era clara, a tal punto que entre 1993 y 1997 la tarifa se elevó un 83% en términos nominales.[49]

El transporte urbano significaba un verdadero problema caracterizado por el deterioro medio ambiente, la ineficiencia en el servicio y la congestión continúa de la ciudad. A lo anterior, se debe sumar la escasa cultura vial y la invasión del espacio público, por parte del automóvil privado.

En el año 1993, "Jaime Castro revive la idea del metro"[50], en una ciudad que contaba con cerca de cinco millones de habitantes. El concejo municipal recibió de la administración un proyecto para crear la empresa "Metro" de Bogotá y lograr la construcción de una primera línea de metro, en concesión por 30 años. Aun así, el proyecto fue archivado por las dificultades financieras por las que pasaba el Distrito.

En el nivel nacional, posterior a la Constitución Política de 1991; para el año 1994 se crea la ley 152 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. A partir de este momento se procuraría en los procesos de planeación nacional, departamental y municipal una carta de navegación para afrontar de manera organizada, armónica y eficiente el gasto público, en función de la solución de los problemas de cada entidad territorial, consolidando la planeación de estructura sectorial.[51]

[48] SALAZAR, José (2007). Op cit, Pág. 214.
[49] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1999). Proyecto tercer milenio. Departamento Administrativo de Planeación.
[50] EL TIEMPO (1993). Bogotá: Jaime Castro revive la historia del metro. Archivo periódico El Tiempo. Bogotá D.C.
[51] SALAZAR, José (2007). Op cit, Págs. 208-219.

De esta manera, el Plan de Desarrollo se convirtió en la principal herramienta para afrontar los retos de la ciudad, inclusive la planeación del transporte masivo y la planeación urbana, a corto plazo. Además, el PD se configuró como el espacio para plasmar el proceso de legitimización del ejercicio del poder y el desarrollo concreto de la ideología y el proyecto político del grupo dominante en la materialización de los discursos.

En 1995, el primer alcalde de Bogotá que tuvo la oportunidad de realizar un Plan de Desarrollo, posterior a la ley 152 de 1994, fue el filósofo y matemático Antanas Mockus. El Alcalde electo de la capital de Colombia para el periodo 1995-1998, había logrado el éxito electoral con una mínima inversión publicitaria y alejado de las "maquinarias tradicionales".

Los capitalinos buscaban en Mockus una oportunidad innovadora y de buen gobierno para afrontar el panorama no fácil que se vivía en Bogotá, la permanencia del sistema de transporte bimodal, basado en buses colectivos privados y el automóvil particular; la invasión-escasez del espacio público, altos índices de conflicto socio-ambiental y un bajo índice de confianza en lo público, causado por el clientelismo y la politiquería.

Las cifras para Bogotá en 1995 eran desesperanzadoras, noventa por ciento (90%) del área de Bogotá se encuentra urbanizada, existen más de 620 asentamientos humanos como consecuencia de la informalidad y la invasión, un habitante de Bogotá gasta en promedio 150 minutos diarios en transportarse de un lugar a otro (con un promedio de 17 km/h), el parque automotor crece 8% por año, mientras la malla vial se expande o adecúa en un 1%, manteniendo un atraso de 20 años, el índice de área verde por habitante es de 1.6 metros, aun cuando la recomendación internacional es de mínimo 10 metros por habitante y existe una gran dificultad en el tema cívico.[52]

Antanas Mockus se aleja por cerca de dos meses para diseñar su discurso, el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad". En este se plantea como primer objetivo "alcanzar una

[52] REVISTA SEMANA (1995). ¿Podrá Mockus con Bogotá? Disponible en la web: http://www.semana.com/mundo/articulo/abatidos-cuatro-presuntos-terroristas-que-trataban-de-cometer-un-nuevo-atentado-en-espana/536763

ciudad competitiva; buscando la equidad y el progreso entre los individuos", soportado en la ayuda a los habitantes para aprender a usar bien su ciudad.[53]

En este discurso se observa una fuerte influencia de la planeación estratégica, paradigma internacional de los 80´s, donde "el desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de las estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores en juego"[54]

Además, en el discurso de Mockus el transporte masivo comienza a considerarse como un eje estructurador de las dinámicas urbanas y la productividad urbana, concepto territorial y económico; en la búsqueda de contener el crecimiento de los tiempos de viaje, diversificación del sistema de transporte, acompañamiento en los estudios a largo plazo sobre el futuro del transporte y la evaluación del metro y su viabilidad para la ciudad, lo cual se considerara en el denominado Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Bogotá de la JICA en 1996.

## A modo de conclusión:

A partir de la década de los 50´s el componente del transporte urbano en la ciudad de Bogotá es cooptado por el discurso desde lo privado, siendo su primera consecuencia la desaparición del tranvía. Dicha situación se profundizó en las décadas de los 60´s, 70´s y 80´s en las cuales la planeación del transporte urbano estaba supeditada a las presiones políticas y gremiales de los privados, quienes tenían como objetivo mantener una prestación del servicio con escasa regulación e intervención del Estado.

El Estado intento intervenir por medio de un discurso desde lo público con propuestas sobre el metro y la Empresa Distrital de Transporte Urbano, teniendo en cuenta el transporte como una herramienta fundamental para el desarrollo de la ciudad. El metro, como es evidente, jamás se materializó y su discurso tuvo diferentes ataques, casi siempre argumentados en los altos costos del proyecto vs las finanzas distritales. Por su parte, la EDTU, después una serie de arremetidas desde el discurso privado; desaparece para dar campo a la hegemonía de los buses privados.

[53] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1995). Plan de Desarrollo: Formar Ciudad.
[54] ELIZALDE, Antonio (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Santiago de Chile. Pág. 14.

Por su parte, en relación con la planeación urbana es evidente los diferentes intentos que se dieron para definir las acciones y soluciones para los problemas de Bogotá D.C. Sin embargo, exceptuando el estudio de transporte y desarrollo urbano de Bogotá Fase I y II; la planeación urbana no se integró de manera discursiva con la planeación del transporte urbano.

Lo anterior, ya que la planeación urbana para la década de los 70´s, 80´s y 90´s fue cooptada por el discurso desde lo privado, lo mismo que sucedió con la planeación del transporte urbano pero con diferentes actores, el cual mantuvo una práctica totalmente sectorial interesada en un discurso “técnico” y normativo a favor de los constructores, los agentes inmobiliarios y los promotores privados.

De esta manera,  el discurso de la planeación del transporte urbano con la planeación urbana se encuentra distanciado, consecuencia de la cooptación de cada componente de la ciudad por el discurso desde los privados, cada uno por diferentes actores, y una visión sectorial y “técnica” de los mismos.

# 5. EL DISCURSO DE LA PLANEACIÓN DEL TRANSPORTE MASIVO EN EL MARCO DE LA PLANEACIÓN URBANA.

En primer lugar es clave precisar que la planeación del transporte masivo es considerada una herramienta esencial para la modernización de las ciudades desde la mitad del siglo XX y para la década de los 90´s ya se perfilaba como un instrumento para la competitividad y el desarrollo; en medio del auge de las teorías de la globalización, a nivel local y nacional.

Los discursos de la planeación del transporte masivo mantienen una unidad y estructura técnica y sectorial donde se le brinda la primacía a elementos como la matriz de origen y destino, los bancos de datos-ficheros y el mejoramiento del desplazamiento (la velocidad con la cual se traslada de un punto a otro).

Sin embargo, es de especial interés para este trabajo final de maestría analizar cómo estos discursos se producen en el marco de una propuesta general para la ciudad, desde la planeación urbana, y determinar la existencia o no de una relación entre los mismos. Comenzando por el Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de la JICA-1996, el cual es un hito para la ciudad de Bogotá respecto a la planeación del transporte, hasta la propuesta de Diseño Conceptual para el Metro de Bogotá-2010.

Lo anterior, teniendo como referencia en la planeación urbana lo propuesto por el acuerdo 06 de 1990 y posteriormente, por el Plan de Ordenamiento Territorial, en medio de un creciente interés por la descentralización, como parte de la Constitución de 1991, y lo urbano como evolución de la ley 9 de 1989, en Colombia.

Lo anterior, debido a la elaboración de la ley orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual finalmente es adoptada en 1997 como la Ley 388 del mismo año. La ley orgánica de Ordenamiento Territorial establece la obligatoriedad de elaborar un plan, plan básico o

esquema de ordenamiento territorial en cada municipio estableciendo la carta de navegación a corto, mediano y largo plazo para los mismos.

En Bogotá, el ordenamiento territorial se desarrolló en compañía de la introducción de nuevos paradigmas internacionales: la competitividad, sostenibilidad y la equidad. Estos elementos dados por la globalización de eventos como la Cumbre de Río en 1992[55] y las recomendaciones de organizaciones como la ONU, el BID y el Banco Mundial.

Finalmente, este ejercicio se acompaña de los planes de desarrollo, establecidos en la ley 152 de 1994; de cada administración vigente, los cuales explícitamente orientan un discurso que permite develar la ideología respecto a las propuestas del transporte masivo y la planeación urbana.

## 5.1 Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá en la República de Colombia – Agencia de Cooperación Internacional Japonesa- JICA.

El estudio se llevó a cabo con motivo de solicitud del gobierno colombiano al gobierno japonés, quienes formalizaron la cooperación internacional por medio de la JICA, enviando un equipo desde julio de 1995 hasta diciembre de 1996, encabezado por Koichi Tsuzuki cuando el presidente de la JICA era Kimio Fujita.

Para 1995 se encontraba vigente el acuerdo 06 de 1990. Dicho acuerdo articulaba la expresión normativa de la planeación urbana, en una versión reguladora; por medio de un código que facilitaba la intervención del privado en la ciudad y omitía las funciones públicas de la planeación en Bogotá.

Ahora bien, el ingeniero y especialista en transporte masivo Koichi Tsuzuki fue parte del presente estudio y posteriormente, en el año 1999 fue integrante del Estudio de Factibilidad del Sistema de Troncales de Bus para Bogotá como director de dicho proyecto. Además, fue uno de los precursores del arukimasho o caminemos que

[55] SALAZAR, José (2017). Op. Cit. Págs. 195-196.

proponía unos trayectos de 500 a 1.000 metros para ser caminados desde el punto a partida del peatón hasta el transporte público[56]

Por su parte, el presidente Kimio Fujita era representante de la política de asuntos exteriores de Japón con los países en desarrollo, Fujita fue presidente de la JICA por más de 6 años y su visión se estructuraba en una cooperación basada en las necesidades reales de la población local para lo cual era necesario una cooperación económica con acompañamiento de trabajo en el lugar.[57]

El Instituto de Desarrollo Urbano (IDU) fue el delegado, por el entonces alcalde de Bogotá Antanas Mockus, para acompañar el proceso y estar pendiente de los aspectos a desarrollar teniendo en cuenta el plan de desarrollo Formar Ciudad (1995-1998). Para ese entonces, se contaba como director Jorge Rodríguez M y posteriormente, María Elvira Pérez Franco.

Dentro del comité que acompañaba el estudio por parte de Colombia se encontraban Fernando Rubiano, líder de contrapartes, Ana Luisa Flechas, William Fabian Escobar, Jorge Otaloramelo, Piedad Gutierrez y otros, quienes en su mayoría tenían un enfoque hacia el transporte y la planificación vial. Por ejemplo, Ana Luisa Flechas era egresada de la escuela de ingeniería de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, una vertiente técnica, y con estudios de posgrado en temas de transporte.

Desde el principio se observa una ruptura discursiva entre el transporte masivo y el marco de la planeación urbana, plasmada en el acuerdo 06 de 1990. Dentro del diagnóstico se observa como la JICA ofrece una actualización y análisis de las cifras de la ciudad, sin detenerse en el marco normativo de la planeación urbana para planear el transporte masivo.

Lo anterior, refleja una práctica discursiva en la cual se utiliza el diagnóstico explícito como justificación del estudio del plan maestro de transporte urbano, lo cual es legítimo para confrontar la situación de la ciudad, la cual no era la más esperanzadora y compartía esta óptica pesimista con el sector del transporte urbano.

[56] FUNDACIÓN COLOMBIANA DE PEATONES (2003). ARUKIMASHO: movilidad saludable en Bogotá. EL PEATÓN, Edición 21. Bogotá D.C. Pág. 1-2.

[57] THE JAPAN TIMES (2000). Ex-JICA chief volunteers for the trenches. Disponible en la web: https://www.japantimes.co.jp/news/2000/10/05/national/ex-jica-chief-volunteers-for-the-trenches/#.W3OJUM5KjIU

De esta manera, en un panorama de naufragio urbano, el discurso de la JICA debía ser soportado de la manera más robusta. De ahí, el discurso se valió de métodos cuantitativos y cualitativos (encuestas y entrevistas) como encuestas de viajes personales (se realizaron 73.724 entrevistas), encuestas de línea de cordón, encuesta de línea de control, conteos de volumen de tráfico, encuesta de OD en aeropuerto, entrevistas a empresas y encuestas sobre tiempos de viaje.

Con lo anterior, se marca una postura discursiva que necesitaba el estudio para lograr superar la ausencia de una propuesta acorde desde la planeación urbana y lo cual debería desencadenar en propuestas integrales propias, lo cual permite un discurso donde el procesamiento de los datos se mantiene en una posición técnica y estadística que, como se observará más adelante, es la base de los 67 proyectos.

Mientras que el acuerdo 06 no daba luz sobre alguna preocupación, al menos estructurada, respecto a las soluciones del transporte masivo, el discurso de la JICA era claro, el transporte masivo debía generar condiciones para hacer de Bogotá una ciudad competitiva, lo cual se compagina con el plan de desarrollo de Antanas Mockus (art. 16) donde se entiende que la productividad mejorará toda vez que se disminuya el crecimiento de los tiempos de viaje y se mejore la calidad del servicio de transporte.

Junto a lo anterior, la JICA en su discurso también le daba el rol al transporte masivo como una herramienta para lograr el incremento en el presupuesto del Distrito por medio una modificación en la aplicación del sistema de valorización, necesario para cumplir requisitos financieros para temas como la cofinanciación con instituciones internacionales o el gobierno nacional, afirmando que “como la infraestructura y los servicios públicos generan beneficios a los usuarios, se recomienda muy especialmente cobrar los fondos necesarios a los usuarios de acuerdo con los beneficios generales.”[58]

En el discurso de la JICA siempre fue clave contar con los recursos para ejecutar el plan maestro y por ello, junto a lo ya comentado, en los aspectos financieros se presentaba la introducción de peajes urbanos, aumento de impuestos y otras medidas financieras que garantizaran inversiones de 250 a 350 millones de dólares anuales y así hacer posible los 67 proyectos planeados a corto, mediano y largo plazo hasta el 2020.

[58] JICA (1996). Recomendación en Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co

Así mismo, la JICA planteó una integración metropolitana a partir de aspectos financieros, puesto que el desarrollo de los proyectos beneficiaría tanto a Bogotá como a los municipios adyacentes. Para lo anterior, determinaron como instrumento a la Comisión del Transporte Metropolitano de Bogotá.

Lo anterior, contemplando que los procesos de urbanización y crecimiento de Bogotá desencadenarían en un fenómeno de conurbación con varios municipios aledaños contemplados como “ciudades dormitorio”, que permitiría planificar el transporte masivo a nivel regional.

Junto a lo anterior, la práctica discursiva de la JICA reforzaba la tendencia global para la creación del Área Metropolitana de Bogotá, sin que esto estuviera contemplado en el acuerdo 06. En ese momento, el discurso de la planeación urbana se limitaba a tratar el tema metropolitano para establecer escalas o servicios, sin que esto significará una propuesta político-administrativa.

Por medio de las condiciones del sistema vial, la JICA realiza un inventario técnico y estadístico muy completo respecto a la situación de la red vial y el tráfico en la ciudad de Bogotá, sin llegar a considerar las vías como ejes estructurantes generadores del desarrollo, la forma y el modelo urbano de Bogotá, frente al cual no existía una propuesta en el acuerdo 06.

Además de los aspectos financieros, el discurso de la JICA se adentró en los aspectos institucionales donde presentaba la escasa capacidad institucional que tenía el Distrito, específicamente la Secretaria de Tránsito y Transporte, para administrar, vigilar y gestionar el transporte urbano en la ciudad, por ejemplo en la ausencia de un programa para el seguimiento de la operación del transporte público y puntos de control fijos para el control de rutas, lo cual no es ninguna preocupación para la planeación urbana vigente.

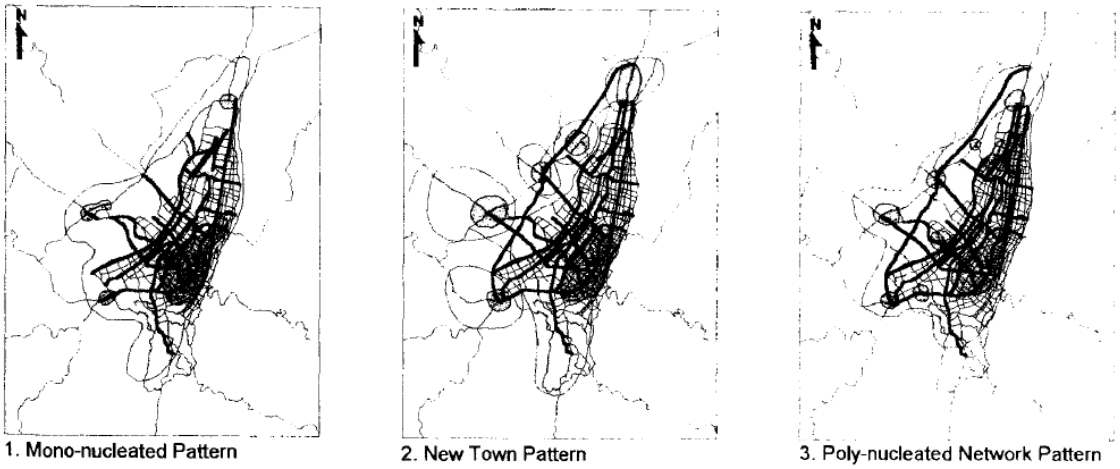
A su vez, la JICA llamo la atención respecto a la lamentable situación de la prestación del servicio de transporte urbano, evidenciando que de 631 rutas autorizadas, solo 500 tienen operación, 20 autorizadas no cumplen los trayectos y el resto fueron abandonadas, generando la operación del transporte urbano informal en la periferia de la ciudad.

Dejando a un lado el acuerdo 06, el discurso de la JICA profundizó más y determinando que la Política de Transporte Urbano, que era en realidad una serie de decretos y resoluciones, se encontraba exclusivamente enfocada en la operación básica, apartándose de una política con proyectos, programas o planes concretos que pretendieran soluciones del sector, generarán infraestructura o buscarán el desarrollo urbano de Bogotá.

Para la JICA era clara la inexistencia de una planeación urbana efectiva, no solo con el acuerdo 06 sino desde antes, acompañada de una mínima ejecución de los planes de Transporte Masivo planteados a lo largo de la historia desatando consecuencias negativas en la ciudad, por ejemplo frente a la no existencia de un terminal de buses urbanos, por lo cual los empresarios y conductores determinaron zonas de estacionamiento y reparación de vehículos en vías públicas y espacio público, incluso en barrios residenciales.

Ahora bien, aprovechando la ausencia de la función de la planeación urbana, la JICA propone tres escenarios para el desarrollo urbano del Área Metropolitana de Bogotá: *patrón mono-nucleado, patrón de la nueva ciudad y patrón de red poli-nucleada* (Gráfica 11). Sin embargo, realiza un bosquejo muy genérico de los 3 escenarios, concluyendo que la ciudad tiende al patrón de red poli-nucleada caracterizado por diversos núcleos, dentro y fuera de Bogotá, con una red de transporte fortalecida.

**GRÁFICA 11:** Patrones de desarrollo urbano - JICA.




**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 163.*

No obstante, el esfuerzo por orientar la planeación del transporte urbano hacia el modelo de ciudad deseado no es claro sino que se considera una respuesta al desarrollo urbano –presente y futuro- sin que se cumpla una función activa. En el sentido anterior, el discurso de la JICA anuncia necesario por el fortalecimiento de las políticas actuales de planeación y de desarrollo, las cuales han sido exiguas, y la realización de un plan para la utilización de tierras, reemplazando las deficiencias en la propuesta del acuerdo 06.

Este plan de utilización de tierras (Gráfica 12) busca introducir en el discurso las condiciones urbanas adecuadas, según el estudio, para concretar de manera oportuna los proyectos de transporte urbano, tanto en Bogotá como en los municipios aledaños, a corto, mediano y largo plazo para el 2020.

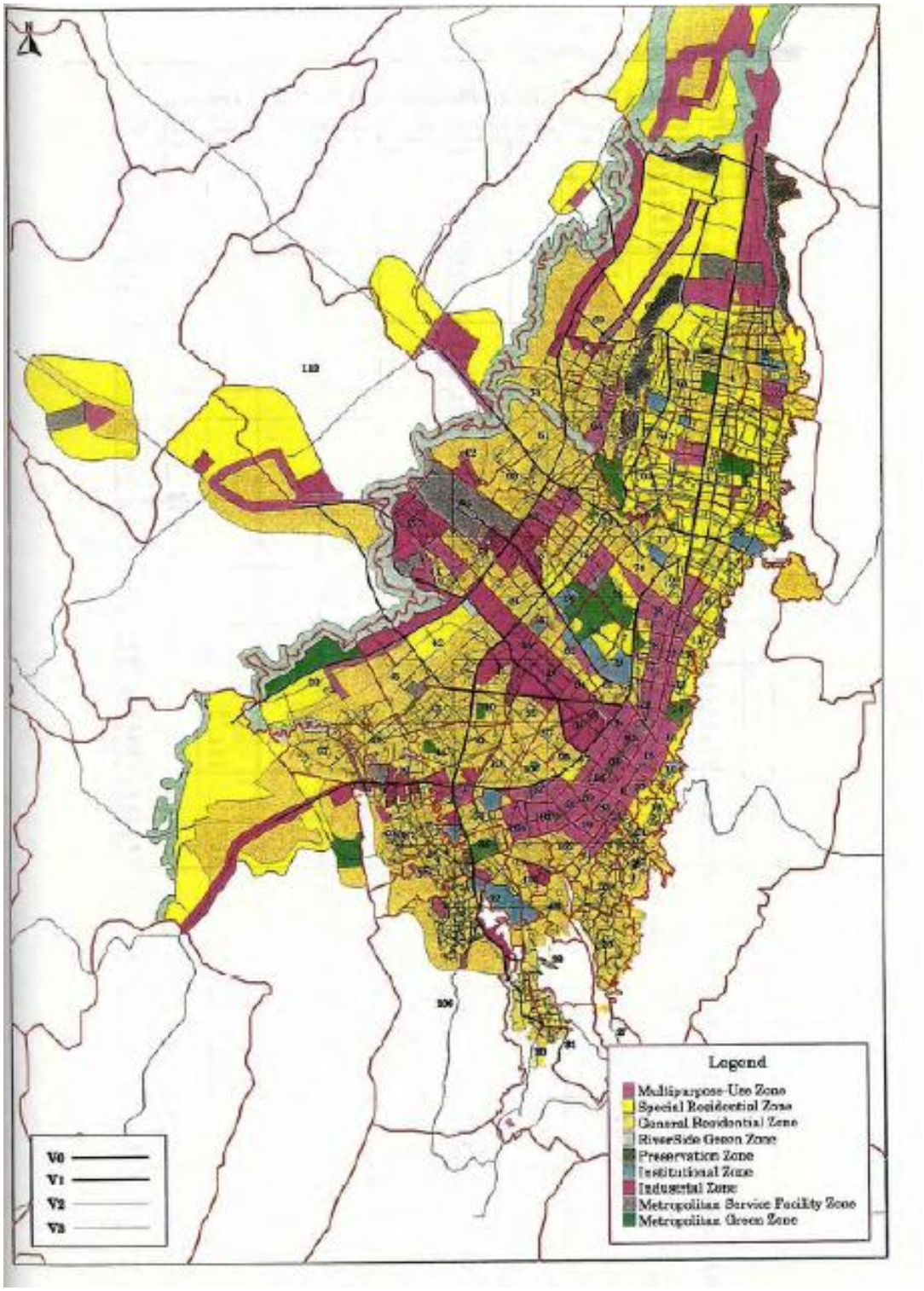
Lo anterior en búsqueda de un maridaje entre la planeación urbana y la planeación del transporte masivo y el transporte urbano en general, procurando criterios de interdisciplinariedad para generar un discurso de modelo de ciudad a mediano y largo plazo.

Complementariamente a lo que se podría presentar como una propuesta urbanística, la JICA plantea en su discurso un plan de distribución de la población y actividades como el empleo, agregando características socio-económicas que acercan aún más su discurso a la interdisciplinariedad y la visión de modelo de ciudad.

En su parte más técnica, el discurso de la JICA propone una demanda futura de viajes por medio del “Método de Cuatro Pasos” que incluye la proyección del número de viajes efectuados, el par OD (Origen-Destino), el modo de transporte usado y la ruta tomada en la red de transporte.

De manera particular se excluyen dos medios de transporte alternativos para el estudio: la bicicleta y a pie. Lo anterior, se distancia de la planeación urbana y la importancia que se le otorga en el acuerdo 06 a las infraestructuras como ciclo rutas o ciclo pistas, lo cual puede ser entendible ya que la JICA tiene como prioridad el transporte masivo, aun cuando invita a someter los discursos a criterios de articulación con los distintos medios de transporte.

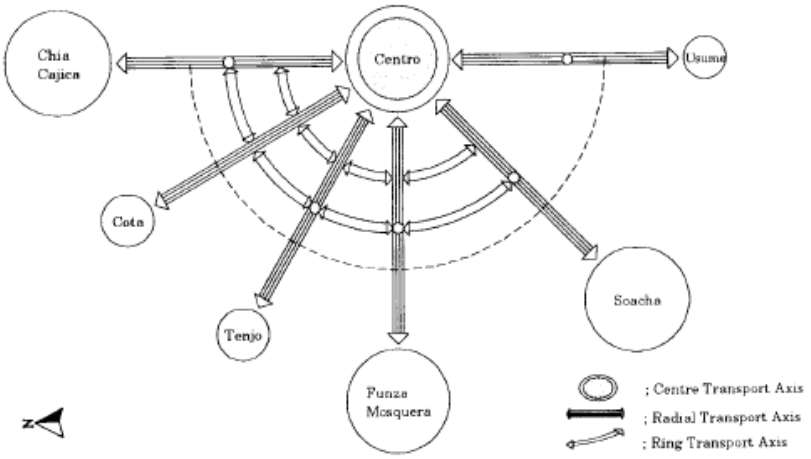
**GRÁFICA 12**: Plan de utilización de tierras para 2020 - JICA.




**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 165.*

En el discurso de la JICA se propone el desarrollo del Eje de Transporte junto a las características socio-económicas, usos de la tierra y tráfico, generando un acercamiento a la visión integral. Sin embargo, con el discurso de los seis ejes (Gráfica 13) se está dando respuesta a las proyecciones de viajes OD debido a las características socio-económicas y no se plantea la inquietud de cómo la implementación temprana de estos ejes podría orientar el desarrollo urbano y establecer un modelo de ciudad, ausencia discursiva que comparte el desarrollo de la red vial propuesta en el plan.

**GRÁFICA 13**: Ejes del transporte del Área Metropolitana de Bogotá - JICA.




**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 215.*

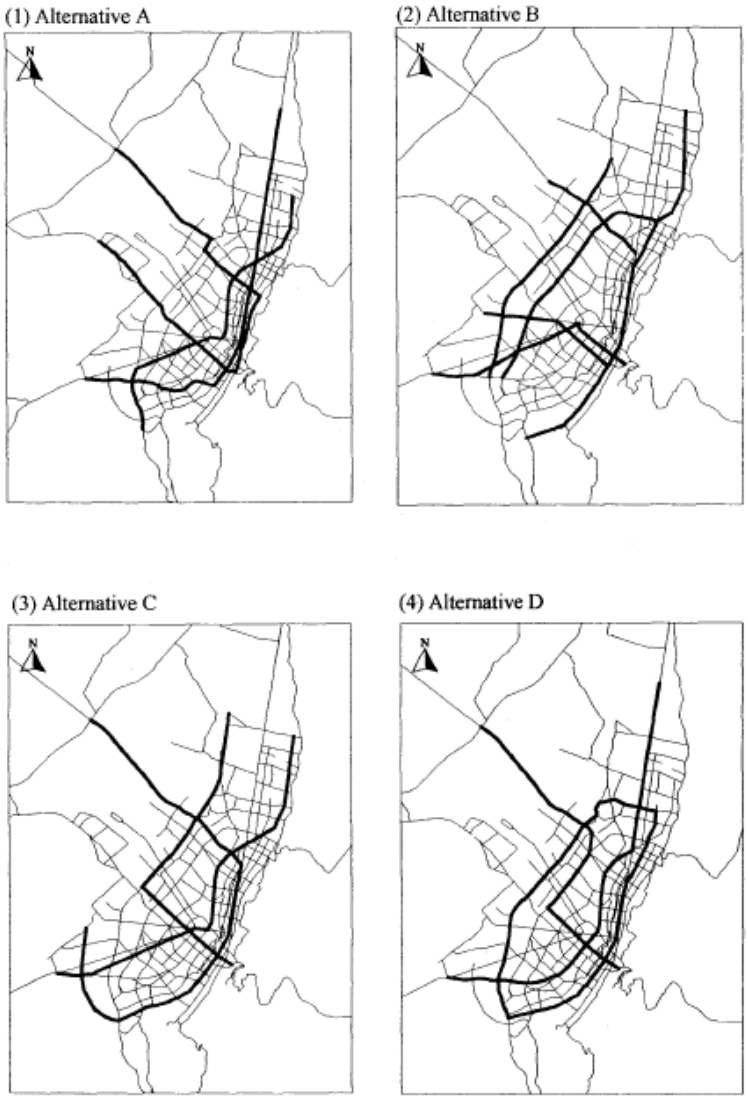
En el discurso específico del transporte masivo, catalogado en medios de tránsito ferroviario urbano y buses con carril exclusivo (rutas troncales), la JICA plantea cuatro opciones (gráfica 14) evaluadas en términos de pasajeros-kilómetro, frente a lo cual la opción A es la más viable según el modelo poli-nucleado de la ciudad.

Dicha alternativa "corresponde al plan de la red vial futura para Bogotá, formulada y planeada por el DAPD"[59], lo cual considera una coherencia entre el plan maestro de transporte y la planeación propuesta por el Distrito, en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en torno a su desarrollo vial.

[59] Ibíd. Pág. 236.

La columna vertebral del discurso sigue siendo la matriz OD, la cual clasificó el plan maestro en dos: la matriz OD de corto plazo (1-5 años) y la matriz OD a largo plazo (hasta el 2020). La primera indicaba un discurso de reestructuración, reorganización y evaluación del actual sistema de prestación del servicio: buses, tarifas y rutas, y la segunda, proponía la ampliación a dos carriles exclusivos en las troncales de buses que posteriormente sería reemplazado por la construcción del sistema ferroviario urbano, teniendo en cuenta el incremento de la demanda del servicio.

**GRÁFICA 14**: Alternativas para la red de transporte masivo - JICA.




**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 233.*

En la sección más práctica del discurso de la JICA se sistematiza la totalidad de los proyectos respecto al plan vial, el plan de transporte público y el plan de manejo del tráfico. De manera especial, respecto a la relación que se busca establecer con el transporte masivo, se deben tener en cuenta cuatro paquetes de proyectos iniciales de transporte: 1. Proyectos de buses troncales (tabla 4), 2. Proyectos de rutas expresas para buses (tabla 5), 3. Proyectos de terminales de buses (tabla 6) y 4. Proyectos de ferrovías (tabla 7).

**TABLA 4:** Proyectos de buses troncales - JICA.

| Name of Project | Component of Plans | Route Length (km) | Project Cost (1,000US$) |
|---|---|---|---|
| BP-01 | Route on Av. 7a | 21.4 | 1,700 |
| BP-02 | Route on Av. Caracas | 37.5 | 2,300 |
| BP-03 | Route on Av. Quito | 28.8 | 2,900 |
| BP-04 | Route on Carerra 68 | 15.9 | 1,600 |
| BP-05 | Route on Av. Boyaca | 24.5 | 2,500 |
| BP-06 | Route on Calle 22 & Av. 1a Mayo | 11.0 | 900 |
| BP-07 | Route on Villa de Rio Cundinamrca | 9.5 | 25,800 |
| BP-08 | Route on Autopista Americas | 8.2 | 800 |
| BP-09 | Route on Av. Centenario | 13.4 | 1,300 |
| BP-10 | Route on Ciudad de Lima | 4.0 | 400 |
| BP-11 | Route on Autopista el Dorado | 13.4 | 1,100 |
| BP-12 | Route on Calle 68 & Av. 68 | 6.6 | 500 |
| BP-13 | Route on Av. 78 & Av. 81 | 10.3 | 1,000 |
| BP-14 | Route on Av. Suba | 5.4 | 400 |
| BP-15 | Route on Calle 170 | 4.9 | 400 |
| Total | | 214.8 | 43,600 |

**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 381.*

**TABLA 5:** Proyectos de rutas expresas para buses – JICA.

| Name of Project | Component of Plan | Total Route Length (km) | Project Cost (1,000US$) |
|---|---|---|---|
| BX-16 | Route on Av. Caracas - Av. 27 - Autopista Sur | 19.0 | 9,900 |
| BX-17 | Route on Av. Caracas - Autopista Norte | 9.2 | 112,800 |
| BX-18 | Route on Av. Boyaca | 18.4 | 5,800 |
| BX-19 | Route on Av. Boyaca - Av. Parque el Tunnel | 5.0 | 500 |
| BX-20 | Route on Autopista Medellin | 15.0 | 5,500 |
| BX-21 | Route on Av. Lima - Av. West | 15.8 | 83,500 |
| Total | | 82.4 | 218,000 |

**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 381.*

**TABLA 6:** Proyectos de terminales de buses – JICA.

| Name of Project | Component of Plan | No. of Terminals | Project Cost (1,000US$) |
|---|---|---|---|
| BT-01 | Main Bus Terminal (on Av. Quito - Calle 22) | 1 | 40,000 |
| BT-02 | Sub- Bus Terminal (on 6 express bus route) | 8 | 48,000 |
| BT-03 | Feeder Bus Terminal | 7 | 14,000 |
| BT-04 | Truck Terminal | 1 | 20,000 |

**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 381.*

**TABLA 7:** Proyectos de ferrovías – JICA.

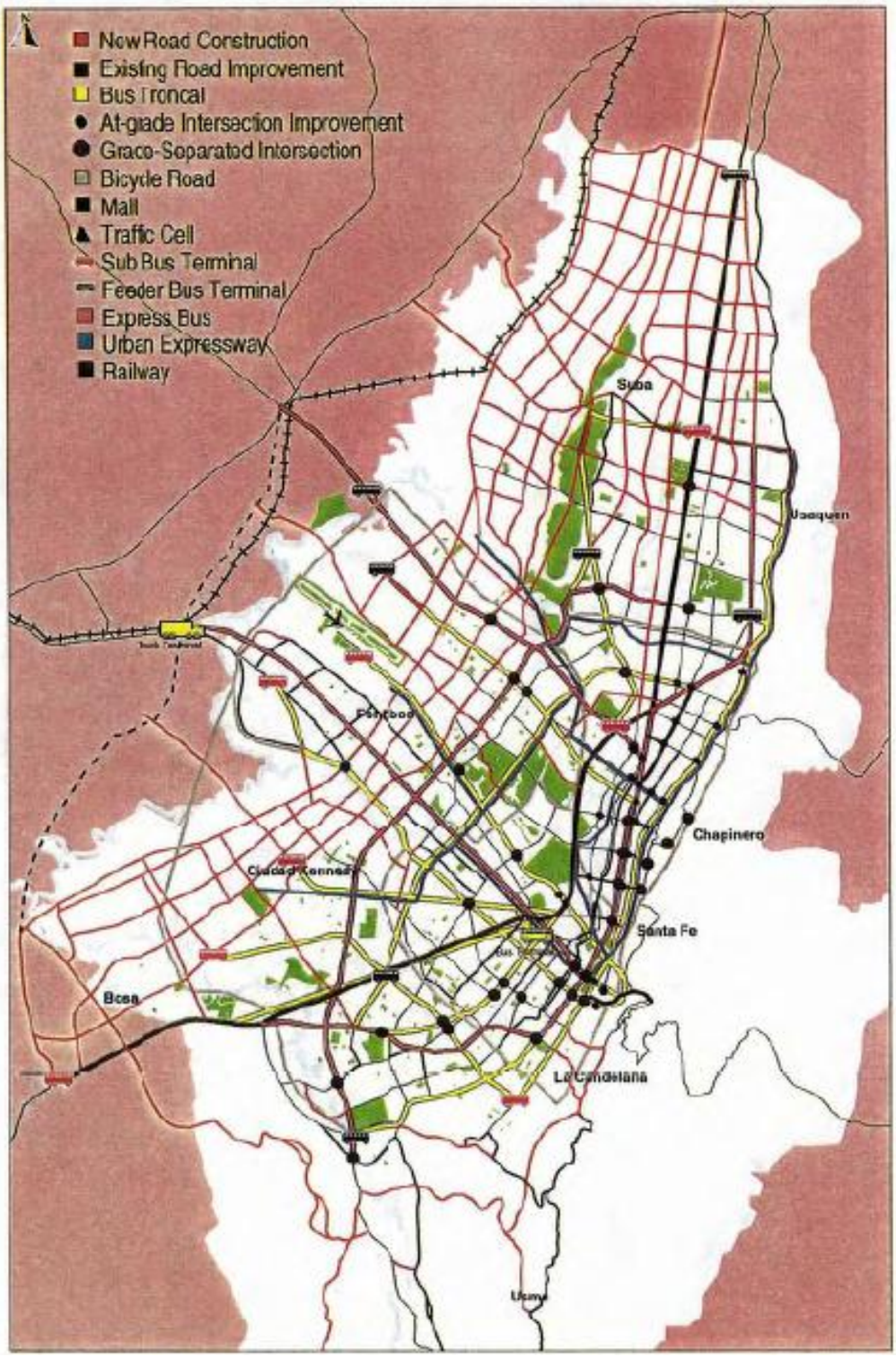
| Name of Project | Component of Plan | Project Route Length (km) | Project Cost (1,000US$) |
|---|---|---|---|
| FP-01 | Auto. Norte-Av. Quito-Railway-Auto.Sur | 32.0 | 2,275,000 |
| FP-02 | Extension of Auto. Norte | 8.0 | 201,200 |
| | | 40.0 | 2,476,200 |

**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 381.*

Este paquete de proyectos contempla su ejecución a corto, mediano y largo plazo, lo cual se convierte en un insumo para el ordenamiento territorial futuro, en el cual se apuesta al largo plazo con un sistema de transporte masivo consolidado y una línea ferroviaria inclinada por el desarrollo de la alternativa A; como se puede observar en la gráfica 15.

En conclusión, el discurso de la JICA genera una serie de propuestas importantes que buscan, desde la autonomía de la planeación del transporte masivo; contribuir al modelo de la ciudad ausente en el acuerdo 06 de 1990. Lo anterior, limitado por una visión sectorial que permite llegar a un punto que debe empalmar con el ordenamiento territorial de la ciudad, el cual debería tener en cuenta los avances realizados y en clave de sinergia ofrecer una solución integral para los problemas de la ciudad a corto, mediano y largo plazo.

**GRÁFICA 15**: Largo plazo del Plan Maestro de Transporte Urbano de Bogotá.




**Fuente:** *JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd. Pág. 394.*

**ESQUEMA ANÁLISIS DE DISCURSO.**

**CONTEXTO:** En medio de una ciudad caótica, tanto urbana como administrativamente, en 1995 asume la Alcaldía Mayor de Bogotá Antanas Mockus quien, junto al gobierno nacional, solicita la cooperación de Japón para llevar a cabo el plan maestro de transporte urbano, debido a la situación desordenada e ineficiente del sector y la carencia de la propuesta de planeación urbana en el acuerdo 06 de 1990. Para ese entonces, Bogotá no contaba con un sistema de transporte masivo para atender la demanda del servicio cada día mayor debido al crecimiento poblacional, las dinámicas regionales y las migraciones hacia lo urbano, por el contrario el servicio transporte estaba cooptado por la oferta de buses privados y medios informales, en las zonas periféricas.

El documento cumple con criterios de visión integral e interdisciplinariedad, teniendo en cuenta que a lo largo del discurso se interesa por las condiciones urbanas óptimas para la implementación del plan maestro de transporte urbano y el establecimiento de un modelo de desarrollo, ausente en el acuerdo 06 de 1990. Sin embargo, apegado al discurso sectorial y técnico, se limita a proponer una respuesta a las demandas del transporte frente al posible desarrollo futuro.

**ESTUDIO DEL PLAN MAESTRO DE TRANSPORTE URBANO DE SANTA FÉ DE BOGOTÁ.**

JICA -1996.

La práctica discursiva fue construida por un grupo de ingenieros; encabezado por Kiochi Tsuzuki, junto a un equipo de acompañamiento por parte de Colombia. El discurso fue sistematizado por medio de un documento de informe final con características técnicas en la ciudad de Bogotá D.C. resultado de un proceso llevado a cabo desde julio de 1995 hasta diciembre de 1996, atendiendo la solicitud de cooperación del gobierno colombiano a Japón respecto para afrontar la situación del transporte urbano.

**HECHO SOCIAL –URBANO**: El discurso de la JICA, de matiz técnico y estadístico, se convierte en un hito de las propuestas para la planeación del transporte masivo. En su discurso se defiende la intervención desde lo público tanto en el transporte masivo como en la planeación urbana y además, se propone un modelo de ciudad donde el transporte es determinante. De esta manera, la JICA crea una ruptura con el discurso desde lo privado y con el discurso normativo del acuerdo 06 de 1990 y en contraposición, hace del transporte un servicio preferiblemente público que se convierte en una herramienta para fijar acciones urbanas en torno al uso de instrumentos de gestión del suelo, nuevos instrumentos de planeación metropolitana, la competitividad y la sostenibilidad financiera.

## 5.2 Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá - 1997.

En primer lugar, la relevancia del análisis del documento en mención es la existencia de un interés del nivel nacional, junto con el distrito, por solucionar un problema urbano: el transporte masivo. Lo anterior teniendo en cuenta que, como se evidencia a lo largo de la historia; el gobierno nacional en su discurso a lo largo de los años se desentendía de las políticas y los problemas urbanos.

En segundo lugar, es importante puntualizar sobre el concepto de "diseño conceptual". Dicho término referencia en el área de la ingeniería "el conjunto de tareas encaminadas a obtener una solución a un problema planteado a partir de las especificaciones, requisitos y necesidades. El diseño conceptual sintetiza dicha solución en forma de conceptos, expresados en forma de esquemas"[60]

Aterrizando la anterior referencia, el documento a analizar tiene como objetivo ofrecer una solución a los problemas severos de la movilidad de Bogotá, a nivel urbano y metropolitano, generados por el desfase entre el desarrollo urbano y la capacidad vial y de transporte, frecuente en los países en vía de desarrollo.[61]

De esta manera, en el año 1995 mediante la resolución 502 el FONADE-DNP ordena la apertura del Concurso Público Internacional de Méritos No. 001-95, el cual sería adjudicado a un consorcio de tres empresas reconocidas a nivel local e internacional, en el área de la ingeniera. Estas fueron INGETEC S.A. de Colombia, BECHTEL de Estados Unidos y SYSTRA de Francia. La suscripción del contrato seria a mediados de 1996 con el número 961.

Por su parte, los perfiles de INGETEC S.A., BECHTEL Y SYSTRA son los de empresas ingenieriles altamente técnicas con experiencia en el campo del diseño, la asesoría y la

[60] Disponible en: https://sites.google.com/site/ingenieriadeldiseno/diseno-conceptual.
[61] INGETEC Y OTROS (1997). Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá. Pág. 10.

supervisión de proyectos en transporte, carreteras, transporte masivo, desarrollo industriales, distrito de riego (gran escala) y otros.[62]

Ahora bien, es clave ir más allá y entender que siendo este un estudio de interés nacional y distrital, en los planes de desarrollo "El Salto Social" y "Formar Ciudad" respectivamente, se evidencia la práctica discursiva respecto al transporte masivo. Para el Salto Social: Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998 se afirma que la solución a los graves problemas en el transporte de la ciudad de Bogotá deberá contar con acciones conjuntas que prevean la implantación del sistema de transporte masivo "constituido por las vías exclusivas para buses, el sistema de buses de servicio colectivo, el metro y los sistemas de vehículos no motorizados"[63]

Mientras tanto, en su discurso de la administración distrital encabezada por Antanas Mockus, consideraba el transporte urbano como parte esencial de la productividad urbana, la necesidad de políticas integrales para transporte, tránsito y obras viales, y la premura de un plan integrado de transporte.[64]

La convergencia de los dos discursos respecto a la necesidad de encontrar solución a la situación catastrófica del transporte en Bogotá determinará las líneas base del discurso del documento diseño conceptual del SITM de la Sabana de Bogotá, el cual aunque es de alto nivel técnico, deja entrever un discurso desde lo público buscando disminuir la fuerza del discurso privado en la realidad urbana de Bogotá.

Lo anterior, reforzando la intención del estudio del Plan Maestro de la JICA – 1996, el cual establece un plan de la red de transporte público, que es profundizado por medio del presente documento en un plan detallado a partir de cuatro conceptos básicos que se evidencian en el discurso: 1) Atender la necesidad de la movilidad de la población, 2) Ahorrar tiempo de los usuarios del transporte público, 3) Lograr el más adecuado uso del espacio dedicado al transporte, tanto de circulación como de estacionamiento y 4) Disminuir la contaminación ambiental, mejorando la calidad de vida de los habitantes.

---

[62] INGETEC S.A. (2018). Perfil corporativo. Disponible en: https://www.ingetec.com.co/Pagina/firma/

[63] DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1995). Plan Nacional de Desarrollo: Salto Social. Disponible en la web: https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0188_95.pdf.

[64] ALCALDÁ MAYOR DE BOGOTÁ (1995). Decreto N° 295 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. "Formar Ciudad 1995-1998. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Bogotá D.C.

Respecto a la planeación urbana, para esta ocasión sigue vigente el acuerdo 06 de 1990, con el cual "el planeamiento de la ciudad se redujo, entonces, a un conjunto de procedimientos que regulan las relaciones entre los propietarios, los productores y comercializadores del espacio urbano y el Estado, jerarquizado según los niveles de responsabilidad e intervención pública en el desarrollo urbano e intercalados con algunos principios urbanísticos, que no logran estructurar ni definir un plan de ordenamiento, ni políticas que orienten el desarrollo urbano y la acción de la administración."[65]

Ahora bien, para desarrollar el estudio se plantearon 3 fases, enumeradas de 0 a 2. En la primera se evidencia explícitamente la práctica discursiva del estudio, se aborda el diseño conceptual del SITM, la definición de estrategias para la implantación y la evaluación de los corredores para la primera Línea del Metro. En la segunda fase se tratan temas de pre diseño, la Evaluación y la factibilidad de la Primera Línea del Metro. Finalmente, en la tercera parte se encuentra la elaboración del ante proyecto de licitación, el diseño de estrategias financieras y de implantación de la Primera Línea del Metro.

En primer lugar, el diseño conceptual mantiene la práctica discursiva de la JICA. En realidad, es la profundización del plan de la red de transporte público del estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de la JICA y, en ese sentido, refiere una línea de coherencia con lo propuesto.

Así mismo, el diseño conceptual del SITM mantiene una visión metropolitana en su discurso, definiendo el perímetro de estudio en dos niveles: uno primero referido al Distrito Capital (área urbana y suburbana) y un segundo, referido al área metropolitana. Para soportar la práctica discursiva anterior, argumenta que en estos dos niveles se encuentran la mayor parte de los desplazamientos urbanos actuales y se dispone de datos socioeconómicos y descriptivos del transporte en las zonas.

Particularmente, en el discurso se tiene una concepción particular de la ciudad en donde afirma que "la ciudad es el soporte de un triple intercambio de bienes (económico), de información (cultural) y de afectos (social)" pero concluye que esto es posible debido a la movilidad que ofrece el sistema de transporte complejo.

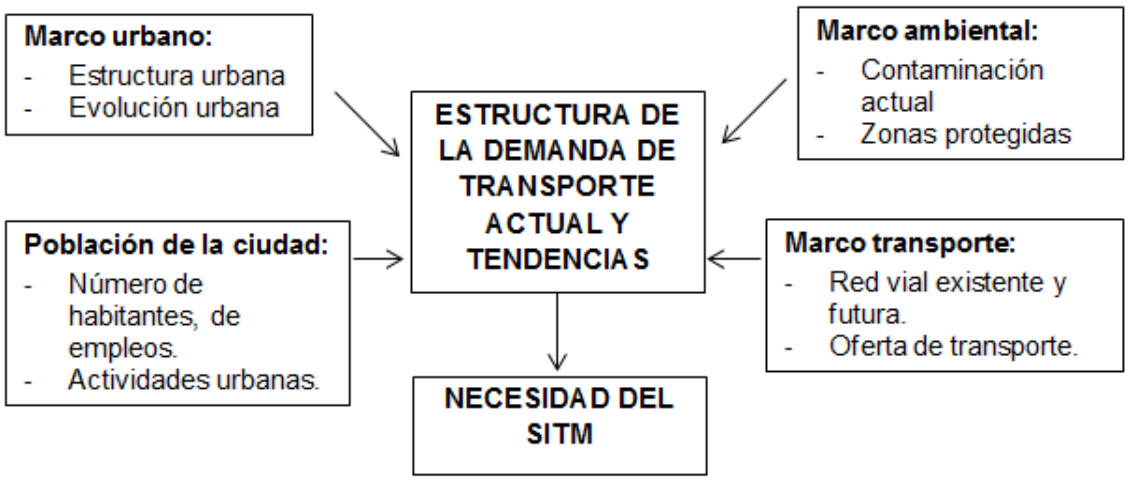
[65] CORTES, RODRIGO (2004). Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. Revista Bitácora Urbana Territorial, vol. 11, núm. 1, enero-diciembre. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 204.

El transporte urbano es visto como el eje central de la ciudad. Sin embargo, el discurso encuentra la importancia de los demás componentes de la ciudad, entiende que los usos del suelo y la localización de las actividades cumplen un papel en la función de la ciudad, y en su conjunto, una planeación de esos componentes junto con la dotación de un sistema integrado de transporte masivo ayudará a mejorar la calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

Contrario al discurso jurídico normativo del acuerdo 06 de 1990, en el cual se pretende establecer unas reglas para el juego entre privados; el discurso de este documento asume que no solo el SITM sino también otros componentes de la ciudad, pertenecientes a la planeación urbana, deben ser iniciativa desde lo público para recuperar el orden de la ciudad.

En seguida, para soportar la necesidad del SITM, como solución a la situación de la movilidad en Bogotá y el área metropolitana; se plantea un discurso esquemático e integral (Gráfica 16) que permite develar la existencia de un interés de la planeación del transporte por aportar a la solución de problemas urbanos de distinta índole.

**GRÁFICA 16:** Necesidad del SITM.




**Fuente:** *INGETEC Y OTROS (1997). Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá.*

Para lograr ahondar en el discurso de las soluciones se realiza una selección de corredores; cinco en total, para definir la red de transporte masivo que tenga la capacidad

de cubrir los desplazamientos generados en el área urbanizada del Distrito. En este sentido, el acuerdo 06 de 1990 soporta la justificación normativa para la selección puesto que; en dicho acuerdo, se establece prioridad respecto a los corredores del transporte masivo como lugares de intervención pública (art. 52, art. 544).

Cumpliendo con la denominación de diseño conceptual; INGETEC, SYSTRA Y BECHTEL proponen en su discurso encaminar las soluciones del sistema integrado de transporte masivo a partir de unos sistemas de transporte:

- *El metro regional*
- *El metro urbano*
- *El tranvía*
- *El bus en carril exclusivo (línea usando una troncal sobre su recorrido entero)*
- *El bus parcialmente en carril exclusivo (línea usando una troncal sobre un tramo de su recorrido, en este se incluyen las rutas de buses estructurantes)*
- *El bus en tránsito mixto (líneas usando exclusivamente la red vial compartida con los demás vehículos).*[66]

Frente a lo anterior, se asevera que respecto a los buses en tránsito mixto puede ser un componente dentro del SITM pero operado por “verdaderas empresas de transporte urbano”, con esta expresión es clave entender que el discurso expresa implícitamente que las empresas actuales no se encuentran organizadas, no siguen las normas y no responden a un modelo real de transporte colectivo; exigiendo replantear los argumentos del discurso desde lo privado.

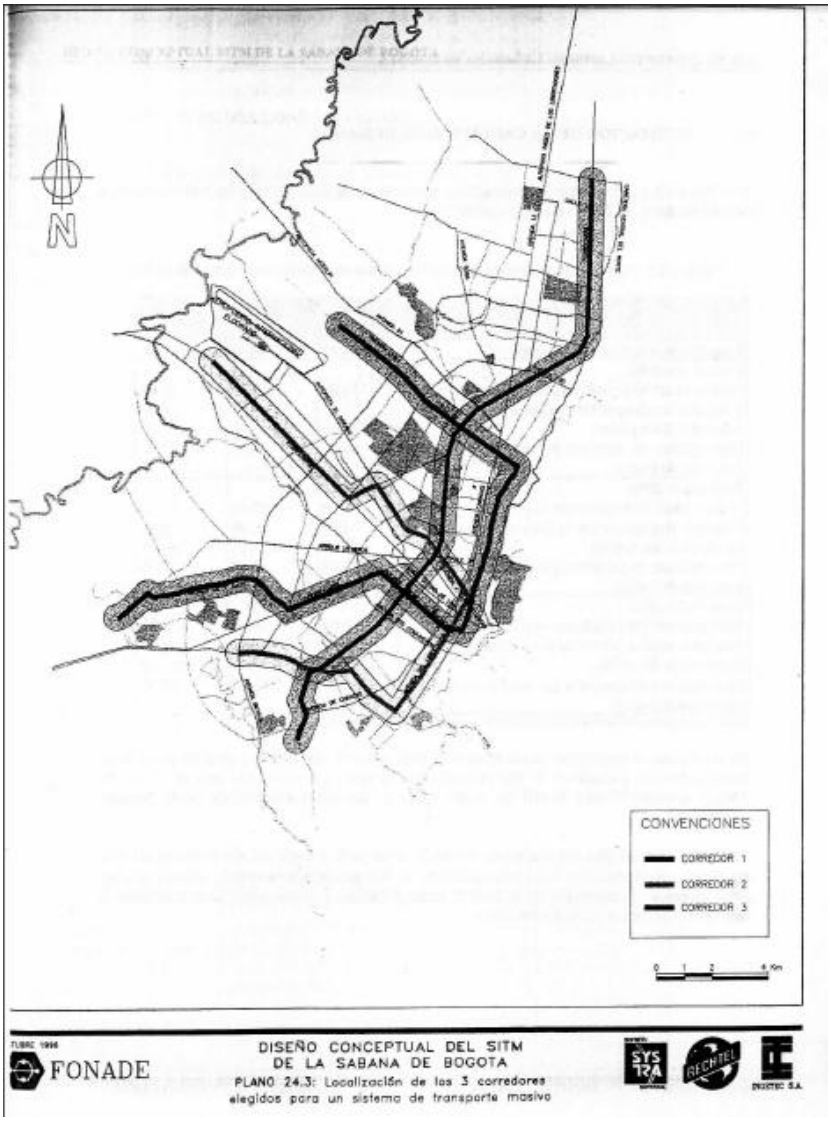
Lo anterior, observando que esta situación ha perdurado en la operación del servicio de transporte público desde hace décadas y no se ha logrado; entre otras teniendo en cuenta el acuerdo 06 de 1990, implementar verdaderas herramientas de planeación urbana o del transporte para consolidar un servicio eficiente, de calidad y con cobertura, en varios casos debido a presiones políticas y/o complicidades administrativas.

Respecto a los otros cinco primeros sistemas se enuncia la necesidad de nueva infraestructura y reorganización administrativa e institucional del transporte, lo cual requiere necesariamente la construcción de un discurso desde lo público para fortalecer las acciones a ejecutar al respecto.

[66] INGETEC Y OTROS (1997). Óp. Cit. Pág. 15

Este discurso desde lo público se construye la necesidad; justificada por el estudio, de implementar un sistema integrado de transporte masivo que tiene como columna la línea del metro; junto a lo cual se presenta una serie de corredores para cubrir la demanda de desplazamiento (Gráfica 17), en la cual el estado; en su nivel local y nacional deben intervenir para su construcción, consolidación y operación.

**GRÁFICA 17**: Localización de los tres corredores para el SITM




**Fuente:** *INGETEC Y OTROS (1997). Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá.*

La oportunidad de solucionar la situación de movilidad para los habitantes del Distrito, especialmente para actividades de empleo y estudio, se encuentra en los tres corredores que contempla las siguientes características generales:

**Primer corredor**: Corredor de mayor relevancia: carrera 7a entre calle 13 y calle 72, corredores radiales: calle 72 y avenida 68 entre carrera 30 y carrera 115 y corredores elementales en la zona densa de Ciudad Kennedy y Bosa. Lo anterior, determina un corredor prioritario en la Avenida 68, Calle 72, Carrera 7a, Avenida Jiménez de Quesada, La línea férrea suroeste, Avenida 1° de mayo, Carrera 86.

**Segundo corredor**: Línea férrea del oeste, Un tramo del ramal de la línea férrea norte, Autopista El Dorado, Avenida Jorge Eliecer Gaitán, Avenida 10a, Avenida 1° de mayo, Autopista del Sur.

**Tercer corredor**: Avenida Ciudad de Quito (avenida 30), Avenida 44 Sur, Calle 44 Sur, Avenida 13sur.

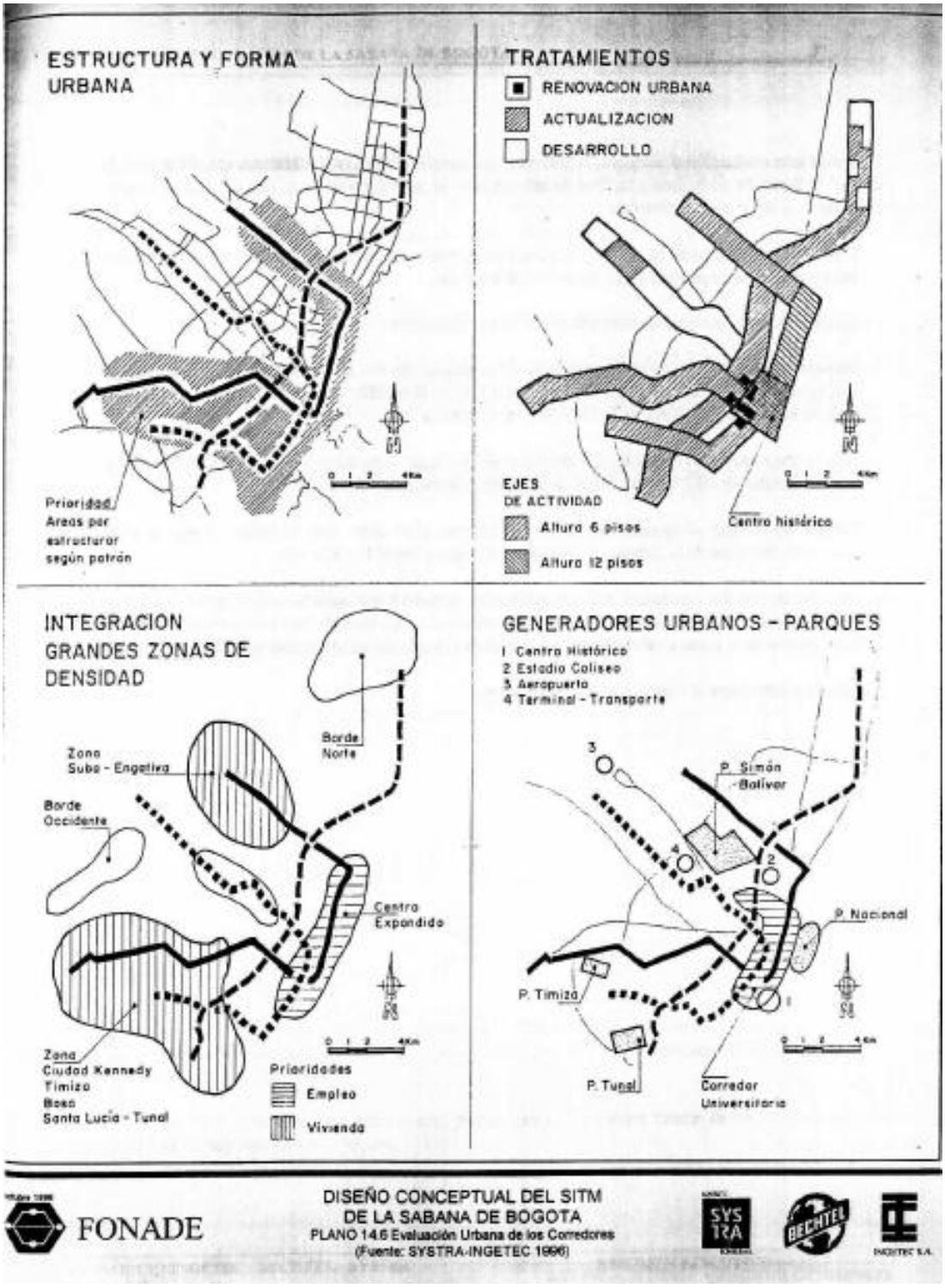
Con la justificación de la implementación del SITM en los espacios territoriales, como se observa en la gráfica 17, el discurso se extiende a la propuesta de un modelo de desarrollo urbano, es decir, establece un modelo de ciudad. Este modelo define la ciudad como "poli nucleada, con un centro expandido principal y varios sub centros en la ciudad y los municipios."[67]

Con lo anterior, se consolida un discurso desde lo técnico que apoya la intervención pública para ofrecer soluciones a la movilidad y crear un modelo de ciudad, superando los alcances normativos que consideraba el acuerdo 06 de 1990. La visión del transporte se convierte en un conjunto de acciones técnicas que considera la intervención en diferentes componentes del Distrito y el área metropolitana.

En su práctica discursiva, el documento exalta la importancia del manejo de los corredores definidos por el acuerdo 06 de 1990 pero se cuestiona la necesidad de re estructurar la función de la planeación respecto a la estructura y la forma urbana, tratamientos, integración de grandes zonas de densidad y generadores urbanos (Gráfica 18) para la funcionalidad del SITM.

[67] INGETEC Y OTROS (1997). Óp. Cit. Pág. 29.

**GRÁFICA 18**: Evaluación urbana de los corredores.




**Fuente:** *INGETEC Y OTROS (1997). Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá.*

De esta manera, se entiende que “en la medida en que los usos del suelo urbano se encuentren dispersos y distantes, estas relaciones determinarán las necesidades e intensidades de movilización de los habitantes conformándose un sistema que evoluciona, donde los flujos de transporte cambian en respuesta a modificaciones en los usos de la tierra y viceversa”[68]

Ahora bien, para la implementación del SITM el discurso somete a cuestionamiento el marco legal vigente, tanto a nivel local con el acuerdo 06 de 1990 como a nivel nacional con la ley 86 de 1989, exigiendo la coordinación interinstitucional entre el nivel nacional, departamental y distrital para asumir el rol en aspectos financieros, institucionales y operacionales, por ejemplo con herramientas como los CONPES.

Un discurso desde lo público que visualiza el transporte de pasajeros como un servicio público y por tanto que debe contar con la intervención activa del Estado, en los términos que determina la constitución de 1991; para asegurar una óptima operación del servicio pero además, avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito.

Finalmente, en comparación con el estudio de la JICA se puede evidenciar como meollo central el acceso al centro de la ciudad como la problemática fundamental del transporte urbano, sin embargo lo realizan de manera diferente por su parte la JICA (Tabla 8) y por la otra, el diseño conceptual del SITM (Tabla 9), siendo este último más eficiente.

[68] DUARTE, Eduardo (2009). El transporte como determinante de la forma urbana y viceversa EN: Una visión de Transporte Urbano Sostenible en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

**TABLA 8:** Alternativa JICA, capacidad teórica de acceso a la zona del centro.

| Sistema y punto de entrada | Capacidad (pasajeros/hora) |
|---|---|
| **Ferrocarril** | |
| Avenida 13 (norte) (1) | 22 500 |
| Avenida las Américas (oeste) (1) | 22 500 |
| **"Busway"** | |
| Transversal 23 | 15 000 |
| Avenida 81 | 15 000 |
| Vía férrea oeste | 15 000 |
| Avenida 27 | 15 000 |
| **Troncal** | |
| Avenida 7 (1 vía 250 buses/hora) | 7 500 |
| Avenida 68 (1 vía 250 buses/hora) | 7 500 |
| Autopista El Dorado | 15 000 |
| Calle 13 | 15 000 |
| Autopista del Sur | 15 000 |
| Avenida Caracas (sur) | 15 000 |
| Avenida 10 (1 vía 250 buses/hora) | 7 500 |
| **Otras entradas por vías normales** | |
| 4 puntos | 8 000 |
| ***Total*** | ***195 500*** |

1. La línea de ferrocarril que sigue la avenida Ciudad de Quito cobre solamente la margen oriental del centro expandido, es la razón por la cual se contabiliza solamente 50% de la capacidad de este sistema como oferta de acceso al centro expandido.

**TABLA 9**: Diseño Conceptual del SITM; escenario 2 capacidad teórica de acceso a la zona del centro.

| Sistema y punto de entrada | Capacidad (pasajeros/hora) |
|---|---|
| **Metro línea 1** | |
| Ramal noroeste | 45 000 |
| Ramal suroeste | 45 000 |
| **Metro línea 2** | |
| Ramal oeste | 45 000 |
| Ramal sur | 45 000 |
| **Troncales** | |
| Avenida Ciudad de Quito (1) | 7 500 |
| Avenida Caracas (norte) | 15 000 |
| Avenida Suba (1 vía 250 buses hora) | 7 500 |
| Calle 18 (1 vía 100 buses hora) | 3 000 |
| Calle 6 (1 vía 100 buses hora) | 3 000 |
| Avenida 30 (sur) (1) | 7 500 |
| Avenida Caracas (sur) | 15 000 |
| **Otras entradas por vías normales** | |
| 5 puntos | 10 000 |
| **Total** | **248 500** |

1. El troncal que sigue la avenida Ciudad de Quito cobre solamente la margen oriental del centro expandido, es la razón por la cual se contabiliza solamente 50% de la capacidad de esta vía como oferta de acceso al centro expandido.

**Fuente:** *INGETEC Y OTROS (1997). Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá.*

**ESQUEMA ANÁLISIS DE DISCURSO.**

**CONTEXTO:** El discurso desde lo privado había captado las esferas de la planeación urbana, limitando la intervención del Estado al marco normativo con el acuerdo 06 de 1990, y del transporte urbano, limitando la acción pública a funciones de regulación, vigilancia y supervisión de manera ineficiente. Por lo cual en los planes de desarrollo, tanto distrital (formar ciudad) como nacional (El Salto Social), se observa un gran interés y voluntad en darle solución a la situación anárquica en Bogotá, especialmente al tema de movilidad, frente a la cual ya se contaba con avances en estudios importantes como el realizado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional –JICA en 1996, el cual sería base para el Diseño Conceptual del SITM en Bogotá.

A lo largo del discurso, el diseño conceptual propone una visión integral e interdisciplinaria, asumiendo la ausencia de una propuesta de modelo de ciudad en el acuerdo 06 de 1990. Además de ello, propone un modelo de ciudad poli nucleada, a partir de los corredores del SITM, con un centro expandido principal y varios sub centros en la ciudad y los municipios. Finalmente, tiene un alto nivel de coherencia al ser el desarrollo de una propuesta inicial del estudio elaborado por la JICA en 1996.

**DISEÑO CONCEPTUAL DEL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE MASIVO DE BOGOTÁ 1997**

El discurso en esta oportunidad es ejecutado por empresas ingenieriles con un alto perfil técnico: **INGETEC** de Colombia, **SYSTRA** de Francia y **BECHTEL** de Estados Unidos. La práctica se realiza mediante un *diseño conceptual* que define técnicamente los requisitos para dar solución a la movilidad en Bogotá por medio de la implementación del SITM. Lo anterior, en cumplimiento del contrato 961 de 1996 con el FONADE-DNP, el cual entrega sus resultados en el año 1997.

**HECHO SOCIAL –URBANO**: Se continua con la oposición al discurso desde lo privado; tanto por el nivel nacional como el distrital, asociado al desorden y la ineficiencia para prestar el servicio de transporte urbano por medio de buses en tráfico mixto sin cumplimiento de la normativa e internamente desorganizado, al marco institucional, permeado por las presiones políticas de los privados, y al papel de la planeación urbana, considerando la ausencia de un modelo de ciudad en el acuerdo 06 de 1990. Junto a lo anterior, se mantiene el discurso del transporte masivo como el principal estructurador de la posibilidad de un modelo de ciudad, caracterizado por la consolidación de un centro ampliado acompañado por una cadena de sub-centros urbanos y regionales.

# 5.3 SISTEMA DE TRANSPORTE MASIVO: TRANSMILENIO.

La cúspide del discurso de la planeación del transporte masivo se da con el Transmilenio. Lo anterior, teniendo en cuenta que previamente se dieron importantes esfuerzos en el Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá (JICA) en 1996 y en el Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá (INGETEC, SYSTRA Y BECHTEL) en 1997, logrando la transición hacia la ejecución del esquema de Transporte Masivo en el año 2.000[69]

Para ese entonces, existía un discurso a nivel internacional, especialmente en Brasil, que apalancaba la idea de implementación del BRT (buses de tránsito rápido) como solución a la movilidad urbana. De tal forma, "Curitiba es considerada como una de las primeras ciudades que han implementado un sistema de BRT. Fue pionera en América Latina y ha sido una inspiración clave para otras ciudades del continente, incluyendo Bogotá"[70].

El discurso y la puesta en marcha del Sistema de Transporte Masivo (STM) – Transmilenio, significó un antes y un después en la historia de la movilidad en Bogotá y, en general, en otras ciudades del país, generando una revolución conceptual en la forma de ver las ciudades como un conjunto integral de componentes a regular, con el fin de lograr urbes más organizadas y con transporte urbano más eficiente, en el cual necesariamente interviene el Estado.

El discurso específico sobre el STM-Transmilenio se empieza a gestar hacia el año 1998 por parte del alcalde electo de Bogotá Enrique Peñalosa Londoño (1998-2001). Peñalosa, tenía gran interés y experiencia en los temas urbanos, en gerencia y en administración. Su optimismo por el urbanismo nació desde que su padre presidió la conferencia mundial sobre el hábitat en Vancouver en 1976. Luego de ser precandidato a la alcaldía de Bogotá en 1991, pasó a ser director del Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda, desde donde pudo seguir de cerca el desarrollo urbanístico de la ciudad.

Ahora bien, su discurso en el Plan de Desarrollo "Por la Bogotá Que Queremos" plantea

[69] DUARTE, Eduardo (2016). EL FUTURO DE LA MOVILIDAD EN BOGOTÁ: Reflexiones a propósito del plan maestro de movilidad. Bogotá D.C. Pág. 14.
[70] DUARTE, Eduardo (2009). Óp. Cit.

para el mejoramiento de la movilidad de Bogotá dos megaproyectos: 1) la re estructuración del sistema de buses hacia un modelo BRT y 2) La construcción de la primera línea del metro.[71]

Estas propuestas, estructurales en el discurso de Peñalosa, se situaban en el marco del acuerdo 06 de 1990 pero con un norte diferente, el paso del código urbano al POT, orientado por la exigencia de formular un plan de ordenamiento territorial para Bogotá como parte de los requerimientos de la ley 388 de 1997.

De ahí que en su visión de discurso se proponga adaptar los servicios del transporte contemplando el crecimiento de la ciudad y los cambios en los patrones de movilidad derivados de modificaciones en los usos del suelo, del crecimiento urbano y de la puesta en operación de otros medios de transporte como el metro.[72]

Sin embargo, para la implementación del Transmilenio esencialmente era necesario debilitar el discurso alrededor del metro, por lo cual se sostiene que el metro no es una solución viable en ese momento, contando con los altos costos que tendría que asumir el Distrito para su desarrollo y argumentando que una obra de tal magnitud no podría ser una solución inmediata (corto y mediano plazo) a los problemas de movilidad en la ciudad[73].

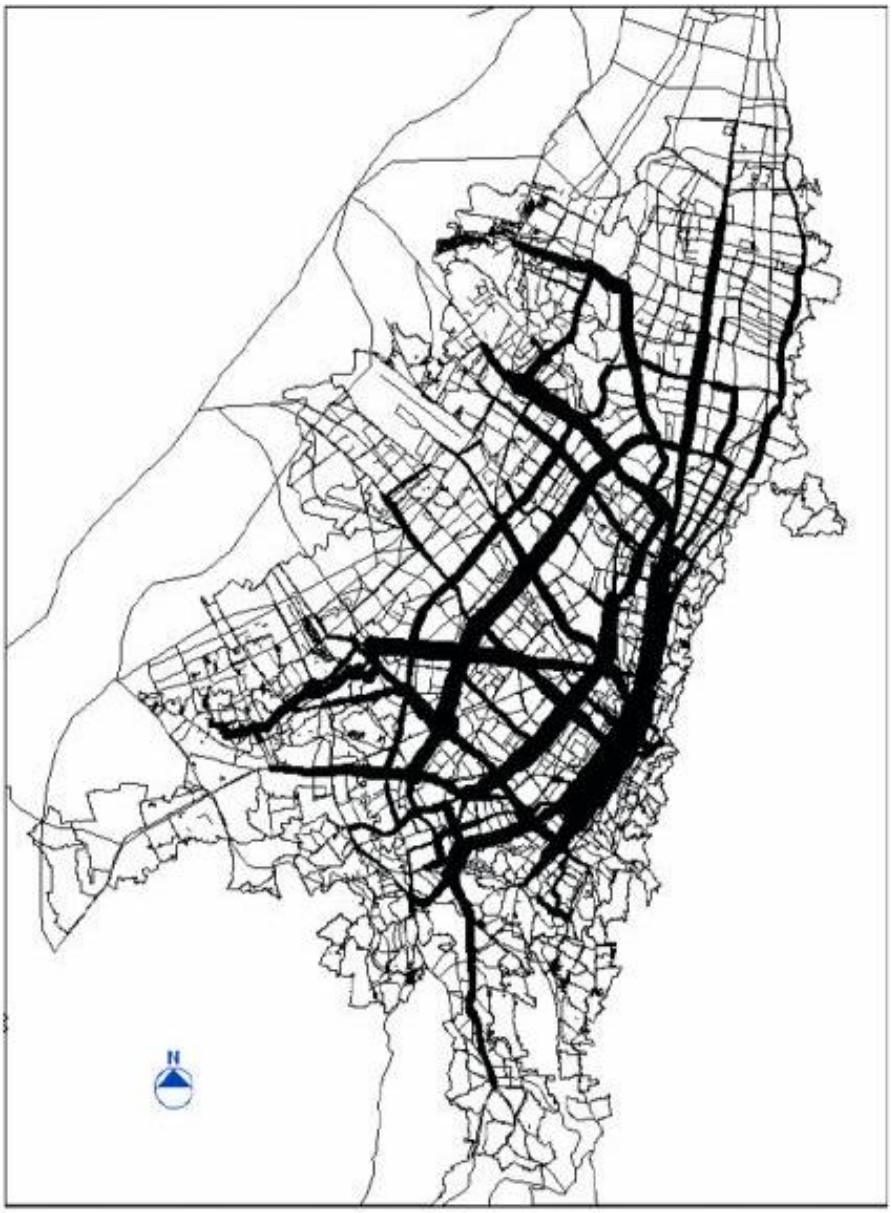
Mientras se descartaba el discurso del metro como Sistema de Transporte Masivo (STM) a implementar, el discurso sobre Transmilenio debía fortalecerse frente al discurso de los privados, planteando en primer lugar que la reorganización del transporte público, ya existente, requería más allá de una inversión presupuestal una reestructuración administrativa, en la cual la intervención del Estado en la toma de decisiones era fundamental.

Lo anterior defendiendo un cambio discursivo, en el cual el sistema de transporte hasta ahora ineficiente, es decir, el de los privados, debía ser intervenido por el Estado, como parte de las decisiones sobre la ciudad, puesto que el resultado de la ausencia en la toma de decisiones ha sido el crecimiento de las problemáticas ya existentes.

[71] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1998). Acuerdo 06 de 1998 “Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo: “Por la Bogotá de Queremos” 1998-2001”. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá D.C.
[72] Ibíd. Pág. 15-16.
[73] ANGEL, Sandra Liliana (2012). TRANSMILENIO: más allá de un medio de transporte. Cámara Colombiana de la Infraestructura: Bogotá D.C.

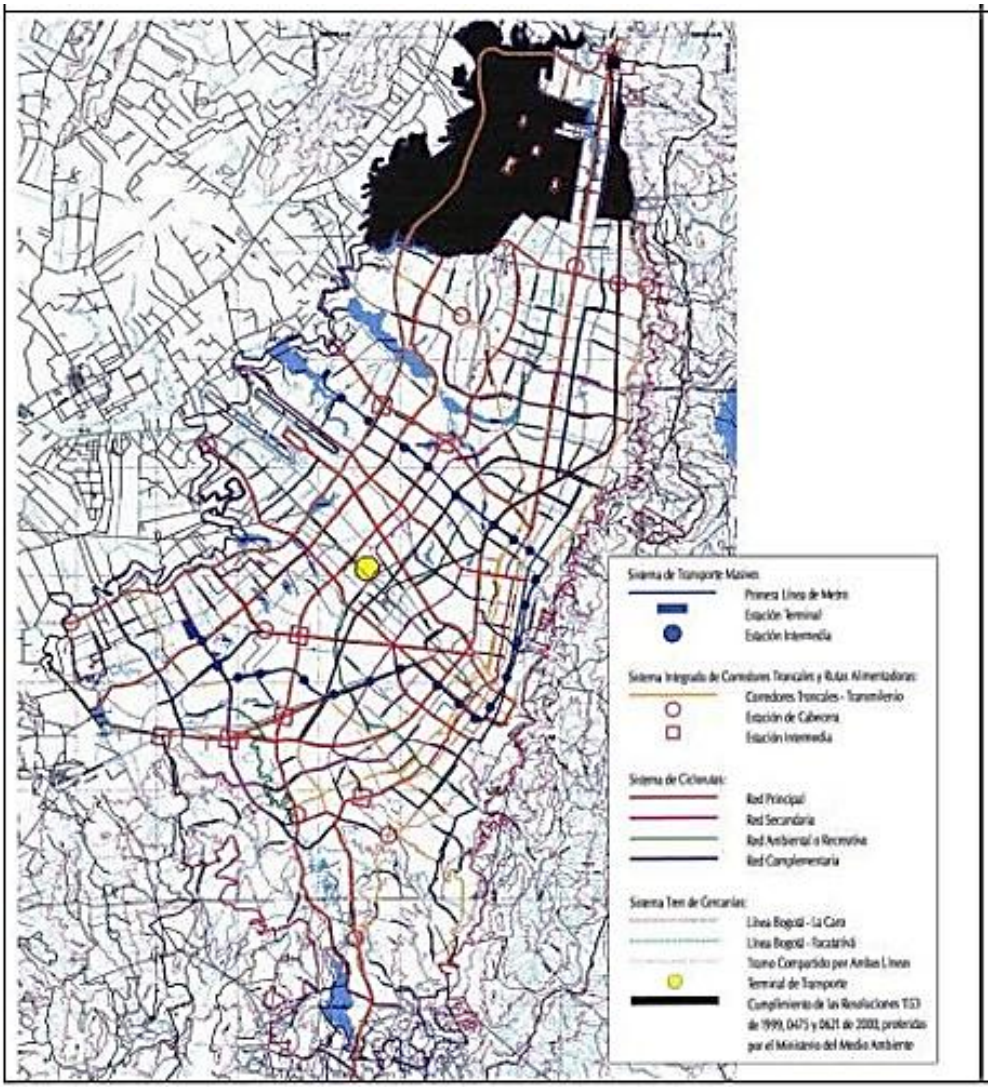
El discurso sobre Transmilenio prometía terminar con las malas prácticas del sistema privado, por ejemplo la concentración de rutas (Gráfica 19) y la guerra del centavo, por medio de las condiciones con las cuales se implementaba el BRT, entre otras la unificación del recaudo y la distribución equilibrada de las rutas (Gráfica 20), respondiendo a las matrices de origen y destino que se generaban en las troncales.

**GRÁFICA 19**: Densidad de rutas de transporte público antes del Transmilenio



**Fuente:** *SDG (1999). Proyecto de Transporte Urbano para Santafé de Bogotá. Bogotá D.C.*

**GRÁFICA 20**: Densidad de rutas de transporte público en primera fase de Transmilenio




**Fuente:** *WEGENER, Michael (2004). Land-use transport interaction: state of the art: What can we learn from Nort America? Institute of Spatial Planning. Dormund University. Dortmund, Alemania.*

El Transmilenio logro ser un eje de revolución en la movilidad capitalina, “con anterioridad al sistema de Transmilenio, el único modo de transporte público colectivo operante de la ciudad, era el sistema de buses convencionales, cuyo precario esquema administrativo y operativo, propiciaba una concentración exagerada de rutas en ejes arteriales

principales, por una competencia entre operadores para acaparar la mayor demanda lo que se conoció como la guerra del centavo.[74]"

Frente a lo anterior, el discurso desde lo privado producido por el transporte público tradicional, resiste a ser excluido del lucrativo negocio del transporte arguyendo, en su mayoría, que este oficio constituye la única manera de obtener su sustento diario, para lo cual fue necesario buscar una estrategia de contraparte por el discurso de Transmilenio.[75]

Una de las estrategias fue canalizar el descontento generalizado con el transporte actual. Evaluando las ventajas y desventajas que ofrecía el transporte colectivo tradicional, se gesta un discurso desde los usuarios del transporte cansados de la demora en los recorridos para arribar a sus lugares de trabajo, tanto a cortas y/o grandes distancias, el mal estado del parque automotor y el hacinamiento en los buses, especialmente por las rutas de mayor tránsito[76]. Esto lo supo aprovechar Transmilenio para afianzar su discurso.

Al realizarse una comparación entre el transporte público tradicional y el STM-Transmilenio (Tabla 10), el discurso desde lo público toma fuerza para lograr la implementación del STM, su consolidación, su ejecución espacial necesaria y la aceptación/respaldo de los ciudadanos.

Para conectar el discurso de Transmilenio con el discurso de los ciudadanos, ambos en cierta medida en contra del discurso desde lo privado, el Alcalde Enrique Peñalosa se valió del concepto de "calidad de vida" para robustecer su discurso, argumentando "la contratación de servicios que cambiarán la cultura ciudadana y agregarían valores al bogotano para mejorar su calidad de vida"[77], en el marco del transporte masivo.

Ahora bien, la práctica discursiva del Transmilenio es palpable con la aprobación del Acuerdo 04 de 1999 que autorizó al alcalde mayor en representación del distrito a participar en la construcción de la empresa de transporte Tercer Milenio-Transmilenio S.A., bajo la forma jurídica de sociedad por acciones, con la participación exclusiva de

[74] SILVA APARICIO, Liliana. (2010). EL IMPACTO DEL TRANSPORTE EN EL ORDENAMIENTO DE LA CIUDAD: Bogotá los impactos del STM Transmilenio en los usos del suelo. Bogotá D.C.
[75] EL TIEMPO (2000). TODO SOBRE EL TRANSMILENIO. Redacción del tiempo. Disponible en la web: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1226688
[76] Ibíd.
[77] Ibíd. Pág. 58.

entidades públicas otorgándole personería jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestal y patrimonio propio. La constitución de la empresa finalmente se da el 13 de octubre de 1999.

**TABLA 10***: Transporte público tradicional vs STM- Transmilenio.*

| | Transporte Público Tradicional | Sistema de Transporte Masivo Transmilenio |
|---|---|---|
| Velocidad promedio | 10 km/hora | 26 km/h[11]. |
| Infraestructura | Buses, busetas y colectivos (o micro buses) corrientes, con circulación sobre corredores de toda la malla vial urbana (transitan incluso en vías locales). Sólo en algunas vías arterias son segregados de los vehículos de uso particular. | Buses rápidos (articulados de alta capacidad) sobre corredores troncales de uso exclusivo, que alternan con corredores segregados para el uso del transporte privado. Reemplazan en troncales a buses tradicionales[12]. |
| Paraderos | Aleatorios, no organizados. | Tres tipos: portales, estaciones intermedias y estaciones sencillas dispuestas en promedio cada 700 metros sobre los corredores troncales. También se suman paraderos de rutas alimentadoras, localizados en vías locales. |
| Tarifa y pago | Pago en efectivo por cada viaje, en la puerta del bus en circulación. | Valor un 25% adicional al TPT. Uso de tiquete electrónico pagado en el ingreso a la estación. |
| Ambiente, confort y seguridad | Alto número de buses con edad superior a 20 años y en mal estado. Mayor accidentalidad vial y percepción de menor seguridad. Infraestructura vial con deterioro. Altos niveles de contaminación ambiental. | Flota de buses articulados nuevos. Menores índices de accidentalidad vial. Presencia de auxiliares de policía y operadores del sistema en cada estación. Infraestructura vial renovada. Reducción de niveles de contaminación. |

**Fuente:** *HIDALGO, Darío (2004). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Programa de Cooperación Técnica Mover Ciudad. Ponencia: Transmilenio y Desarrollo Urbano: Lecciones y oportunidades. Bogotá D.C.*

Sumado a ello, con el fin de reorganizar el sistema de transporte existente en Bogotá, en el Acuerdo 04 de 1999 se delega la función de reorganizar el transporte colectivo urbano a la administración en un corto plazo (seis meses), para lo cual se propone adquirir los automotores de los prestadores de servicio colectivo con anterioridad a la entrada en funcionamiento del STM-Transmilenio otorgándole también la facultad de "facilitar la vinculación de los propietarios o de los conductores del transporte colectivo a la nueva empresa de transporte masivo"[78].

Junto a lo anterior, se delegó un grupo de trabajo que dependió directamente del Despacho del Alcalde al que se le denominó Sistema Integrado de Transporte. Según Gutiérrez, Javier y otros, "el Alcalde Enrique Peñalosa no entregó la responsabilidad al Departamento Administrativo de Planeación Distrital ya que este tenía muchos frentes de

[78] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1999). Acuerdo 04 de 1999 "Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras empresas del orden distrital, en la constitución de la empresa el Tercer Milenio-Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones. Pág. 3

operación, tampoco al Instituto de Desarrollo Urbano-IDU puesto que al IDU se le asignó la responsabilidad de la recuperación, rehabilitación y mantenimiento de la malla vial de la ciudad, ni a la Secretaría de Tránsito ya que le bastaba con sus operaciones ordinarias"[79].

En primer lugar, el equipo definió una estructura del STM para consolidar una visión técnica y eficiente del discurso. De tal manera, en el discurso se buscaba contraponer el orden del STM al desorden del transporte tradicional, desorden que no se limitaba a lo espacial sino a lo financiero, institucional y administrativo.

**Estructura Transmilenio**

El Transmilenio tiene como propuesta de estructura los corredores troncales, con carriles de uso exclusivo para la operación de buses articulados de alta capacidad que funcionan en las vías más importantes de la malla arterial, cuenta con accesos, cruces y paradas fijas, situadas a distancias de 500 metros en promedio.

Para lograr avanzar en la solución del transporte informal en las zonas periféricas, el discurso central del Transmilenio se acompaña de una red que se integra con rutas alimentadoras, con puntos de parada preestablecidos, operadas con buses de menor capacidad, para incrementar la cobertura del sistema hacia lugares de difícil acceso, normalmente desatendidos por el transporte tradicional legal.

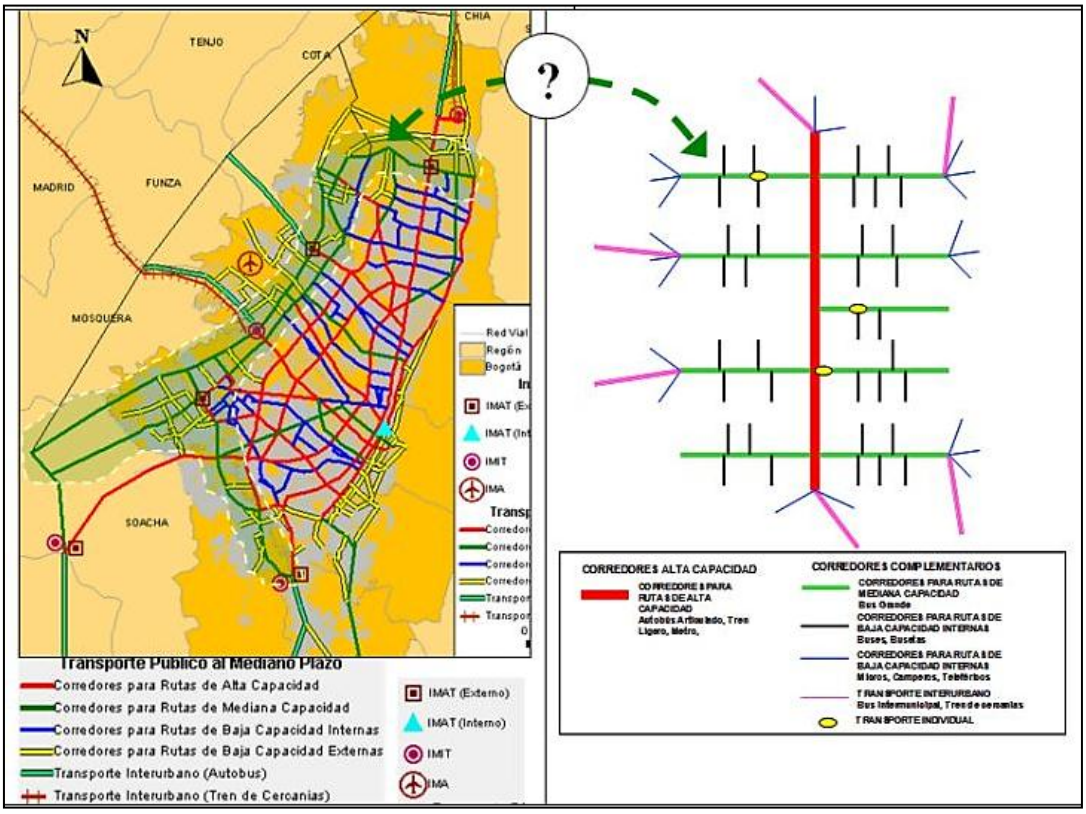
El desplazamiento del discurso privado fue llevado a la práctica por medio de la infraestructura del Transmilenio, la cual utiliza los carriles centrales de las principales vías de la ciudad y los cuales se acondicionaron para la circulación de los buses articulados separados físicamente de los carriles de uso mixto, disponibles para circulación de vehículos particulares, camiones y taxis.

El discurso del orden en el STM también contó con el monitoreo de la operación de los buses, realizado con el apoyo de un centro de control en el cual se procesa la información suministrada por los buses y las estaciones del sistema, permitiendo ajustes y mejoramiento en la operación.[80]

[79] GUTIERREZ, Javier Alberto y otros. Algunas reflexiones sobre movilidad, sociedad y economía: el caso Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá D.C.
[80] Ibíd. Pág. 83.

Así mismo, el discurso en contra de la guerra del centavo y el desorden financiero fue soportado por medio del acceso a la estación exclusivamente con el uso del tiquete –tarjeta electrónica- con el cual posteriormente el usuario espera su bus conociendo una frecuencia aproximada y con la posibilidad de ampliar la cobertura que este le ofrece a través del transbordo a otros vehículos del sistema, sin costo adicional.

**GRÁFICA 21:** Esquema del sistema de transporte público en Bogotá




**Fuente:** *SILVA APARICIO, Liliana. EL IMPACTO DEL TRANSPORTE EN EL ORDENAMIENTO DE LA CIUDAD: Bogotá los impactos del STM Transmilenio en los usos del suelo. Bogotá D.C.*

La implementación de Transmilenio se estructuró de acuerdo a los antecedentes de los estudios sobre el transporte urbano (JICA, INGETEC, SYSTRA, BECHTEL), sin la aplicación de los modelos de ciudad sino enfocado en los aportes ingenieriles respecto al transporte, el avance en carriles exclusivos para buses, con Metrobus por la Av. Caracas, y a las propuestas de la administración de Peñalosa.

De ahí, se decidió llevar a cabo el proyecto en tres fases, interviniendo primero las vías de mayor impacto en la movilidad de la ciudad, por tanto, los proyectos de la fase I y la

fase II constituyeron el enfoque principal. La fase I del proyecto 1998-2000, y la fase II, en 2002-2006.

Al mismo tiempo, y en cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 388 de 1997 ya mencionada, la administración a través del Departamento Administrativo de Planeación Distrital dio inicio al proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Territorial – POT de Santafé de Bogotá D.C. “para lo cual se adelantaron procesos de participación ciudadana, con el fin de recoger y evaluar las propuestas de la ciudadanía en general”, dicho Plan de Ordenamiento se conoció como el Decreto Distrital 619 de 2000.

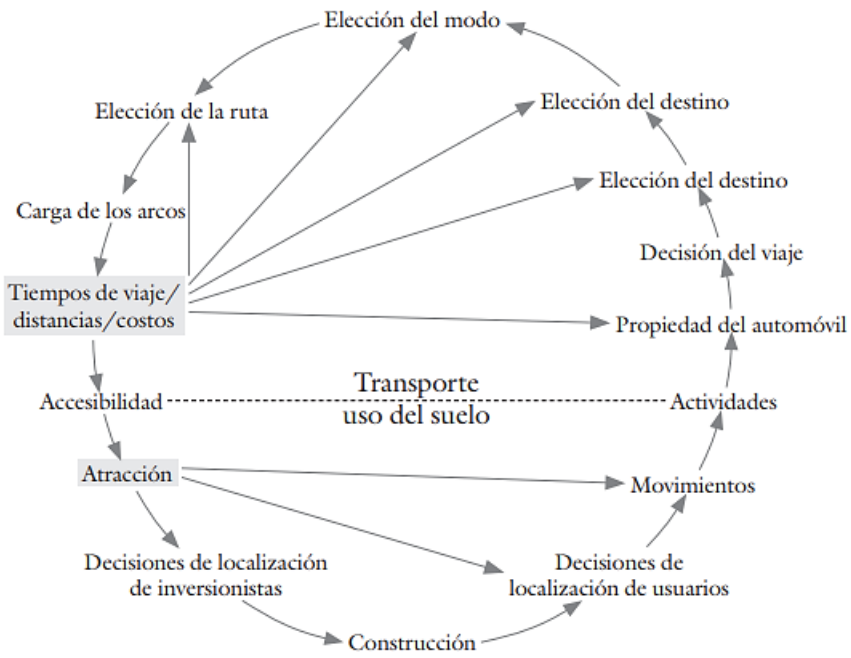
Por su parte, ya con la sustitución del acuerdo 06 de 1990 por el POT, el discurso de la planeación propone “orientar la inversión pública (proyectos, programas) en el territorio y regular la inversión privada (normas) para construir un modelo de ciudad socialmente acordado en el plan”[81], lo cual avanza en un discurso desde lo público y enfocado en lograr un modelo de ciudad para Bogotá, del cual el Estado y la ciudadanía hacen parte.

Este discurso del POT hizo posible que la ciudad asumiera el estado de “desequilibrio” en el cual se encontraba, evidenciando problemas de congestión y limitaciones de acceso al transporte, especialmente en las periferias, relacionados con la localización de los centros de actividad laboral, educativa o de acceso a servicios[82].

Por esta razón, el discurso del POT buscó integrar el nuevo sistema de transporte masivo con la estructura urbana mediante un marco de ordenamiento en el cual se clasificaban los usos de suelo y tratamientos en torno a los desarrollos generados por el Transmilenio, relacionada con los ciclos de los usos y el transporte (Gráfica 22) que se implementaban en una correlación de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana a nivel internacional.

[81] SALAZAR, José (2018). Op. Cit. Pág. 211
[82] SILVA, Liliana (2010). Óp. Cit. Págs. 33-64. Bogotá D.C.

**GRÁFICA 22***: Ciclo usos de suelo y transporte.*



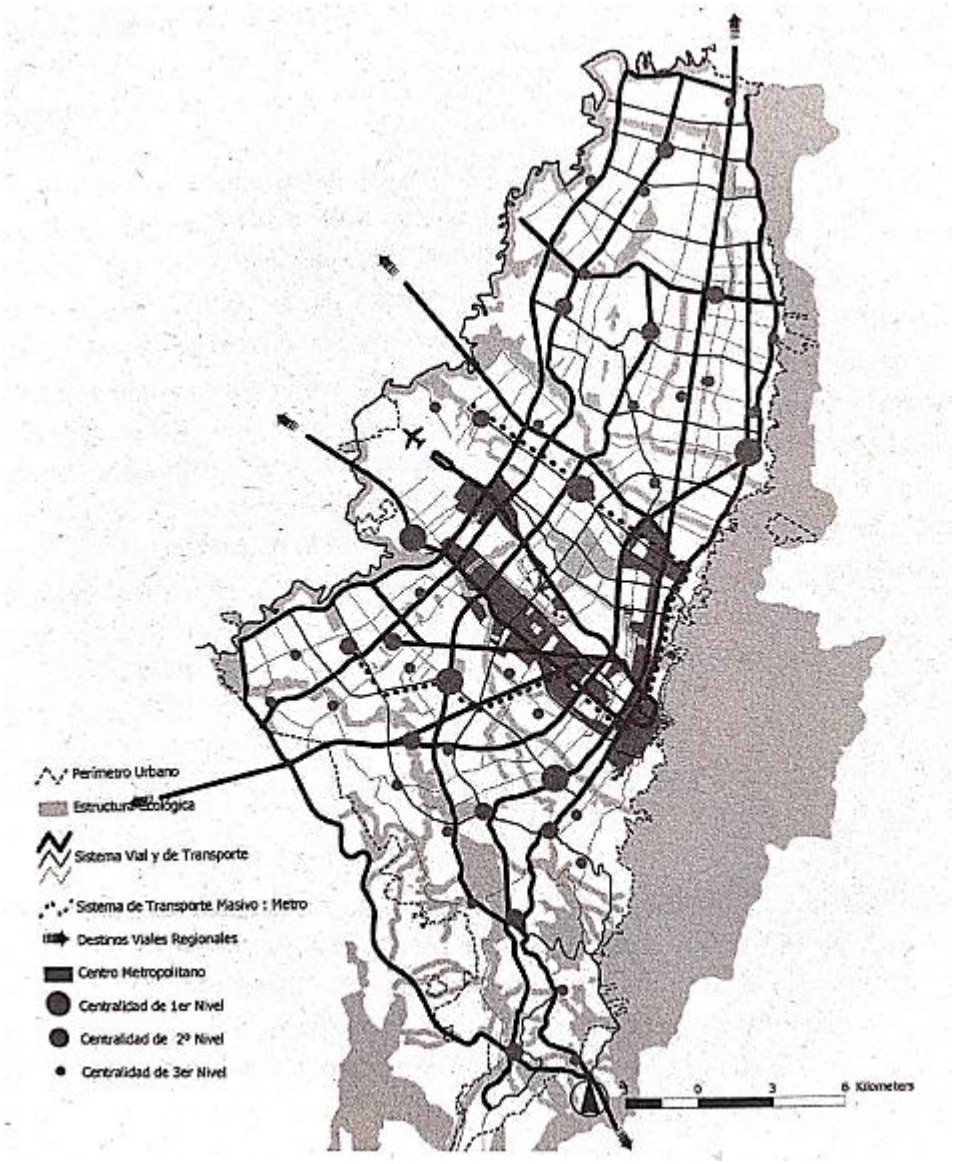

**Fuente:** *WEGENER, Michael (2004). Land-use transport interaction: state of the art: What can we learn from Nort America? Institute of Spatial Planning. Dormund University. Dortmund, Alemania.*

La anterior gráfica ayuda a entender la importancia de la coherencia que debe existir entre los discursos relacionados con la planeación urbana y la planeación del transporte, ya que la capacidad del transporte como mediador en las condiciones de accesibilidad constituye un importante factor en la tendencia de localización de los usos encontrando también efectos asociados con objetivos que propenden a favor de la población como son: rentabilidad, valorización del suelo y acceso a bienes y servicios.

De allí la importancia del discurso de planeación integral del desarrollo urbano, enfocado en el modelo de ciudad (Gráfica 23), como esencial instrumento de guía para la construcción del territorio, a largo plazo, con un sistema de movilidad eficiente que contempló el nuevo POT[83].

[83] Ibíd. Pág. 75

**GRÁFICA 23**: Modelo de ciudad propuesto por el POT 2000




**Fuente:** *ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2000). Departamento Administrativo de Planeación Distrital. p. 234 disponible en SALAZAR, José (2018). CONSTRUIR LA CIUDAD MODERNA: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación Urbana en Bogotá (1950-2010). Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Pág. 206.*

Dentro del discurso del POT, relacionado con el STM principalmente se contempló la identificación, construcción y mantenimiento de la red vial y de transporte, la implementación de un STM que garantizara la accesibilidad y la movilidad funcional dentro del territorio Distrital y de este con la región, elevando la calidad de vida por medio de la inversión pública, fortalecimiento el Centro Metropolitano, ubicando allí las

actividades de primera jerarquía y aprovechamiento de las zonas de actividad comercial para crear o consolidar centralidades, de manera que ordenaran el territorio y acercaran el empleo y los servicios a las comunidades[84].

El modelo de área urbana, en la práctica discursiva del POT, va desde la escala metropolitana hasta la escala local, incluyendo un conjunto de centralidades de diferente jerarquía compuesto por un centro metropolitano y una red de centralidades de escalas menores que estructuran los tejidos urbanos y serán conectados mediante la articulación del sistema de movilidad (esencialmente del STM) dispuestos de esta manera:

**Centro Metropolitano:** consolida el desarrollo de las principales actividades económicas y representativas de la ciudad en lugares funcionales y atractivos para las nuevas inversiones, se estructura a partir del Centro existente (centro - norte), complementado y articulado con nuevas zonas de centralidad (eje occidente - centro - aeropuerto) y al nodo de equipamientos más importantes de la ciudad (en torno al parque Simón Bolívar).

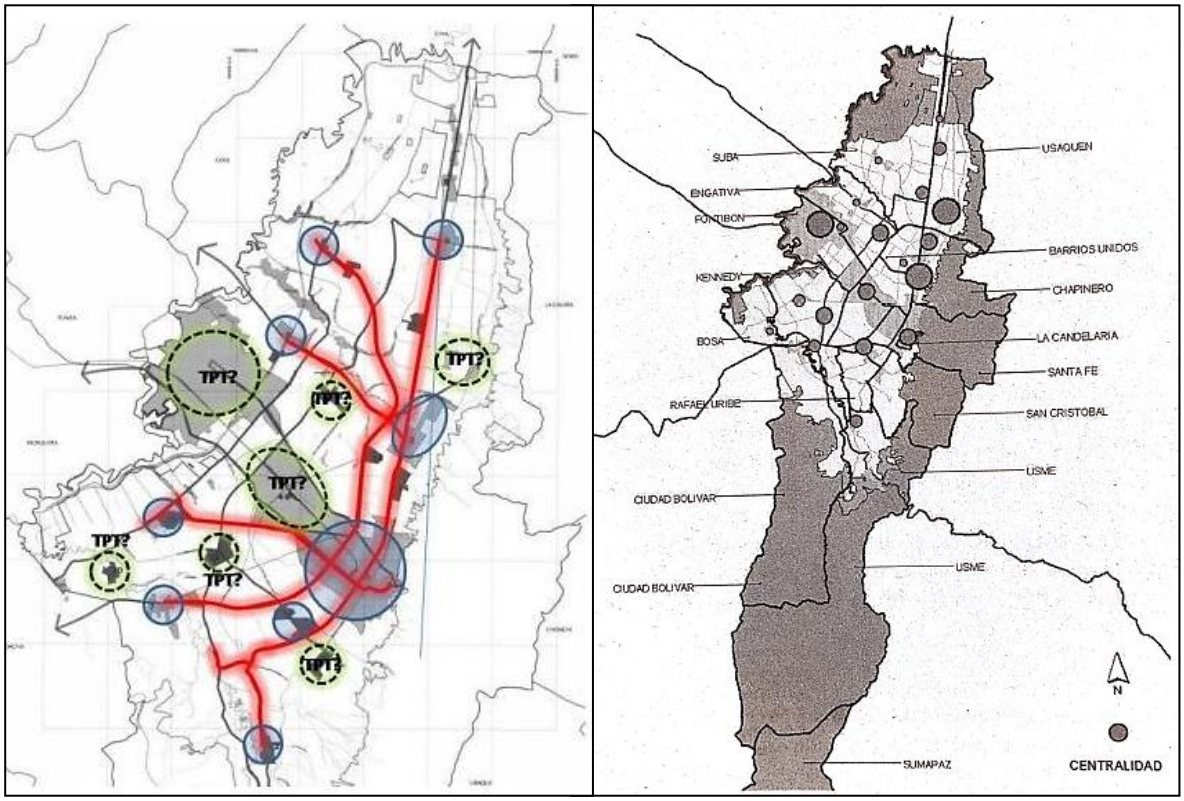
**Las centralidades:** se configuran a partir de la cualificación de las aglomeraciones comerciales existentes en las zonas residenciales por fuera del Centro Metropolitano divididas en partes homogéneas que permitan construir y definir la escala zonal como son:

- Nuevas centralidades que estructuran el tejido y acercan los servicios a los ciudadanos.
- La dotación de equipamientos y espacios públicos zonales que dan calidad al espacio urbano y le permiten consolidar su identidad.
- La concepción de una red vial secundaria que apoya las relaciones interbarriales y descongestiona el sistema vial arterial.
- La continuación y profundización del programa de dotación de infraestructuras básicas y equipamientos especialmente en las zonas de vivienda popular.
- La estructura socio económica y espacial del modelo del POT, clasifica las centralidades en función de su papel en la estrategia de integración de la ciudad y su territorio rural a nivel internacional, nacional, regional y urbano, y de acuerdo a su papel dentro de las políticas relacionadas con el equilibrio la ciudad.

[84] Ibíd. Pág. 75

Ahora bien, es evidente que la planeación urbana tiene en cuenta la planeación del transporte, especialmente la infraestructura desarrollada o a desarrollar por el STM, como una oportunidad para replantear la normativa del desarrollo de la ciudad a la luz de un nuevo modelo de ordenamiento. (Gráfica 24)

**GRÁFICA 24:** Localización del STM VS localización centralidades POT 2000



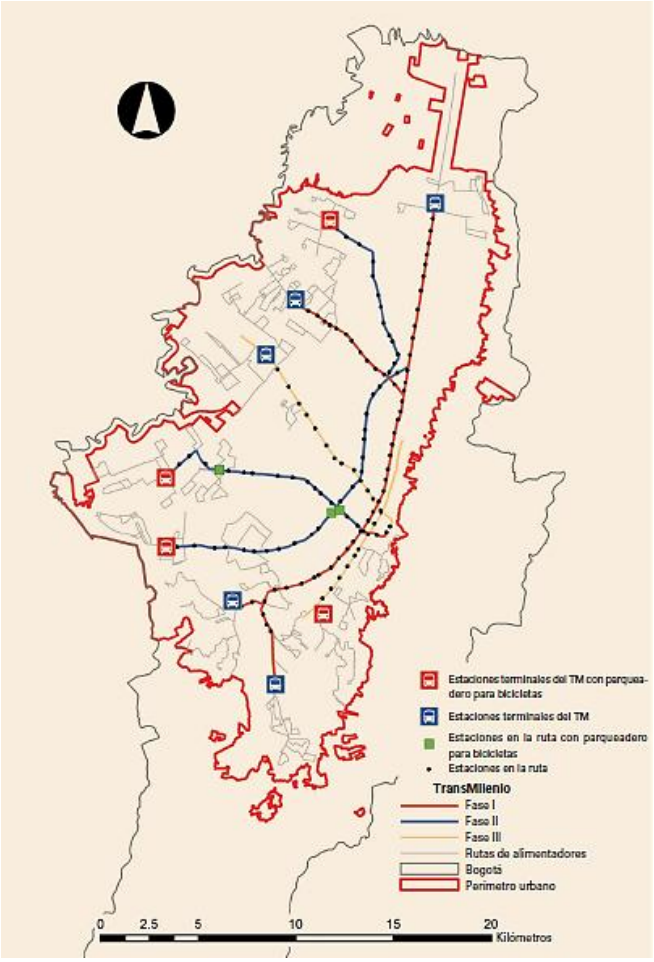

**Fuente:** *SILVA APARICIO, Liliana. EL IMPACTO DEL TRANSPORTE EN EL ORDENAMIENTO DE LA CIUDAD: Bogotá los impactos del STM Transmilenio en los usos del suelo. Bogotá D.C. y SALAZAR, José (2018). CONSTRUIR LA CIUDAD MODERNA: superar el subdesarrollo. Enfoques de la planeación Urbana en Bogotá (1950-2010). Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá. Pág. 214.*

Asociado a lo anterior, se dispone la creación del sistema de movilidad urbana conformado por los dos principales corredores de transporte público con la región, estructurado a partir del sistema de buses por troncales, la primera línea de metro y otros corredores principales de transporte público urbano e interurbano, todo interrelacionado buscando instituir un sistema que no deja al azar ningún componente de la planeación urbana.

Por el contrario, por medio de la implementación del Transmilenio se genera una re centralización de la ciudad dado el discurso en el cual se argumenta la puesta en marcha del STM para lograr mejorar los tiempos y acercar a las personas especialmente de la periferia, a los principales bienes y servicios de la ciudad.

Los discursos en torno a todos estos cambios han sido variados. Sin embargo, la administración al ver materializada su gestión concibe el modelo del STM como una obra que exhibe con orgullo, mientras que el usuario trata de adaptarse al nuevo sistema tomando conciencia de que el STM no solo cumple un rol primordial en el sistema de movilidad sino que cambiará desde ese momento su cotidianidad y el desarrollo urbano. Lo anterior, con la implementación en tres fases del Transmilenio

**GRÁFICA 25**: Fases I, II y III del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio.




**Fuente:** *SUZUKI, Hiroaki; CERVERO, Robert y IUCHI, Kanako (2014). TRANSFORMANDO LAS CIUDADES CON EL TRANSPORTE PÚBLICO: Integración del transporte público y el uso del suelo para un desarrollo urbano sostenible. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes: Findeter; Washington, D. C.: World Bank.*

**Primera Fase de Transmilenio**

El logro del discurso del STM contra la incertidumbre de los ciudadanos y las oposiciones de los privados fue la primera línea de Transmilenio. Esta línea se creó en 1998 y se inauguró en el año 2000, la primera ruta comenzó a operar con 14 buses entre las calles ochenta y sexta por la troncal de la Caracas. Además, durante este período se entregaron las troncales: Autonorte, Calle 80 y Caracas.

Esta fase resultó relevante como apertura al nuevo futuro de movilidad en Bogotá, ya que, como se mencionó anteriormente fue crucial para el desarrollo del transporte, ya que de sus inicios dependía la sostenibilidad los planteamientos discursivos del Transmilenio a futuro.

De tal manera, en su primera fase el discurso del STM demostró que era una solución de mediana capacidad y entró a llenar un vacío en la movilización de pasajeros por algunas troncales, aún con la presencia de la avalancha de buses y busetas de los empresarios privados[85].

Parte de la preocupación respecto al STM era el tiempo que demoraba su construcción, por lo cual el sistema usó la calle 80 y la avenida Caracas como sus corredores iniciales. El discurso de implementación del Transmilenio sobre la avenida Caracas sostiene que fueron las condiciones espaciales del eje vial de la misma las que permitieron una fácil intervención, aunado a ello, el hecho de ser una vía arterial, lo que justifica que fuera de las primeras en ejecutarse dentro de los tiempos establecidos.

Por su parte, la calle 80 fue elegida porque ya estaba pasando por una reconstrucción lo que facilitó la inclusión de la infraestructura de carriles exclusivos para los buses. Tanto la calle 80 como la avenida Caracas habían sido mencionadas constantemente en los diferentes discursos durante los últimos 30 años de estudios de transporte como corredores prioritarios para el futuro STM en Bogotá.

A su vez, para la calle 80 se realizó un proceso de gestión de expropiaciones a ambos lados de la vía para lograr el ancho solicitado por las especificaciones de carriles mixtos del sistema. Esta expropiación de terrenos la llevó a cabo el Estado pagando a los propietarios el precio correspondiente de sus propiedades. El discurso de la expropiación

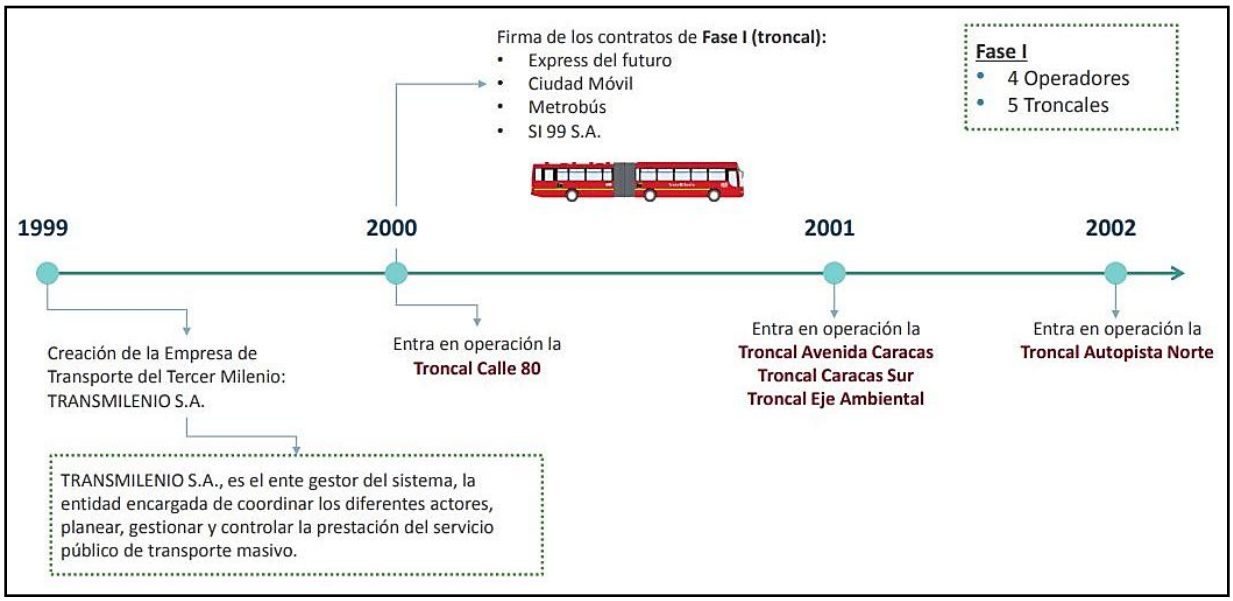
[85] Ibíd. Pág. 70.

en Colombia está sustentado en la Constitución Política que establece la “prevalencia del interés general sobre el particular” y se reglamenta para este tipo de intervenciones en el articulado de la Ley 388 de 1997.

Con un rediseño de la calle 80, para ajustarla al sistema de TransMilenio, comenzó la planeación y el diseño de la avenida Caracas. Los carriles de los buses y las estaciones fueron ubicados en los separadores de las arterias para permitir la operación rápida de los buses.

Como se ha observado, la práctica discursiva de este diseño, no obstante, se enfocó únicamente en el STM, ignorando los objetivos más amplios de desarrollo urbano, como unas guías espaciales o planes del uso del suelo para redistribuir el crecimiento con el fin de mejorar los entornos existentes. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta fase I se desarrolla principalmente en el marco del Acuerdo 06 de 1990, el cual no establecía un modelo de ciudad.

**GRÁFICA 26:** Transmilenio 1999-2002




**Fuente:** *TRANSMILENIO S.A. (2017) Nuevo modelo de negocio para la operación del componente troncal del Sistema Transmilenio. Bogotá D.C.*

Ahora bien, en la fase I se implementó la tarjeta inteligente para el ingreso al sistema como parte del discurso respecto al STM. Esta modalidad daba fin a la guerra del

centavo y fomentaba la especialización dentro del Sistema, aislando al conductor del cobro de los viajes y da la oportunidad de administrar las transacciones realizadas en línea y tiempo real.

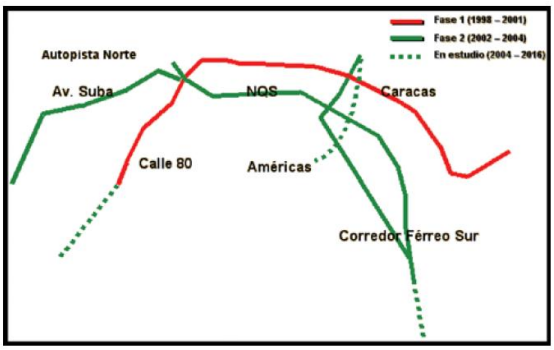
Este discurso, ciertamente innovador, en un principio generó desconfianza en usuarios que desconocían prácticas de este tipo, por tanto, el discurso de defensa del nuevo sistema debía lograr un cambio profundo en la mentalidad y la cultura del ciudadano/usuario.

El usuario/ciudadano ahora para poder acceder a este sistema de transporte debía cancelar el servicio por adelantado y recurrir a la estación más cercana ya que los buses, al contar con un esquema de paradas fijas, no recogía pasajeros en cualquier lugar, diferenciándose de las prácticas del transporte público tradicional a las que estaban muy acostumbrados los bogotanos.

Finalmente, la implementación de la fase I desarrolló grandes superficies comerciales en la Autopista norte, Calle 80 y Avenida Caracas, atraídos por los corredores del STM, ubicando almacenes y centros comerciales en sectores que por décadas no representaron atractivo mayor y no fueron contemplados en el marco de la planeación urbana, para ese entonces el acuerdo 06 de 1990.

Para el año 2002 el sistema contaba con 38 Kilómetros de operación troncal con 470 ómnibus que ruedan a una velocidad promedio de 25.7 Km/h. Entre diciembre de 2000 y marzo del 2002, el sistema se mantenía en operación con total éxito convirtiéndose así en el modelo inicial para la próxima fase II, la cual permitiría mayor cobertura al occidente y sur de la ciudad (Gráfica 27)

**GRÁFICA 27**: Fases de operación del Sistema de Transporte Masivo Transmilenio



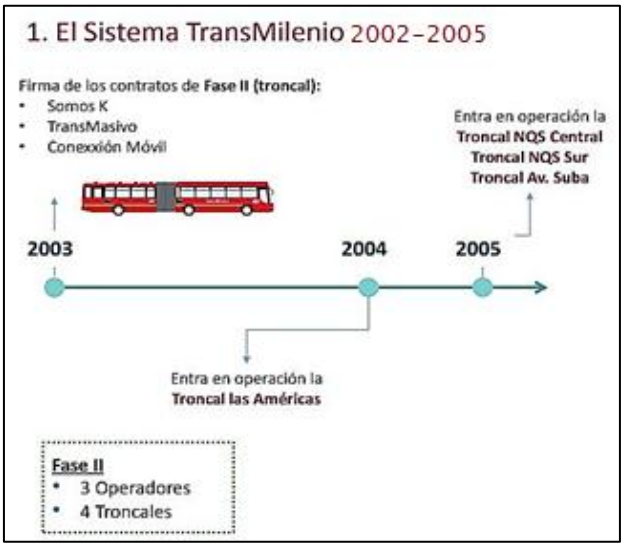

**Fuente:** TRANSMILENIO S. A. (2000)

**Segunda Fase de Transmilenio**

La fase II se desarrolló durante el segundo período de administración del Alcalde Antanas Mockus (2001-2003) quien mediante su discurso en plan de desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, se propuso la meta de disminuir en un 20% los tiempos de desplazamiento de las personas en la ciudad para lo cual dio prioridad a los proyectos de las tres nuevas troncales del STM: Américas, NQS y Avenida Suba.

Para esta fase se construyeron 3 estaciones de cabecera o portales, 2 estaciones intermedias de integración (Banderas y General Santander), 2 estaciones de integración troncal-troncal (Av. Jiménez y Ricaurte) y 52 estaciones sencillas. Adicionalmente, 39 puentes peatonales, plazoletas, andenes, Ciclo-Rutas a lo largo de los corredores y nuevas conexiones entre troncales (Autopista Norte con Calle 92-NQS, Calle 80-Autopista Norte y Calle 80-Suba-NQS). (Gráfica 28)

**GRÁFICA 28:** Transmilenio 2002-2005



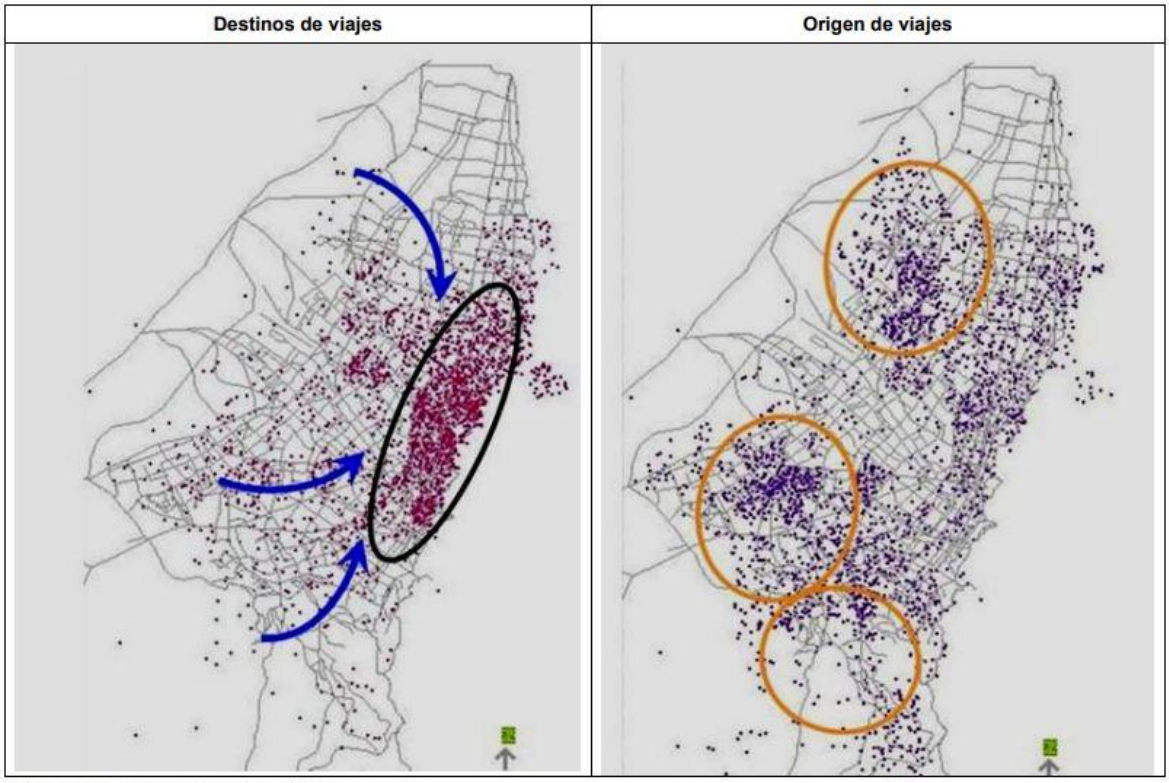

**Fuente:** *TRANSMILENIO S.A. (2017) Nuevo modelo de negocio para la operación del componente troncal del Sistema Transmilenio. Bogotá D.C.*

El discurso del trazado de la fase II, obedece claramente a una atención de los principales focos de origen y destino de viajes en la ciudad, sin preocupación por el modelo de ciudad, en el marco del ya aprobado Plan de Ordenamiento Territorial, tanto el decreto 619/2000 y decreto 190/2004. De esta manera, el STM no se concentra en

permitir conectar las centralidades y su entorno, así como tampoco el potenciar nuevas centralidades en otros puntos diferentes al centro expandido de la ciudad, que era la apuesta del POT.

Resultado de lo anterior, el destino de los viajes se concentró hacia el centro expandido de la ciudad desde las periferias (Gráfica 29) que contaban con estaciones de Transmilenio, es decir, el fácil acceso por medio del STM, inclusive acrecentando el número de rutas en intervalos de tiempo menor, redirigiendo las actividades cotidianas y los servicios al centro de la ciudad.

**GRÁFICA 29:** Concentración de viajes por origen y destino año 2005




**Fuente:** *SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. (2005). Encuesta de movilidad 2005. Bogotá D.C.*

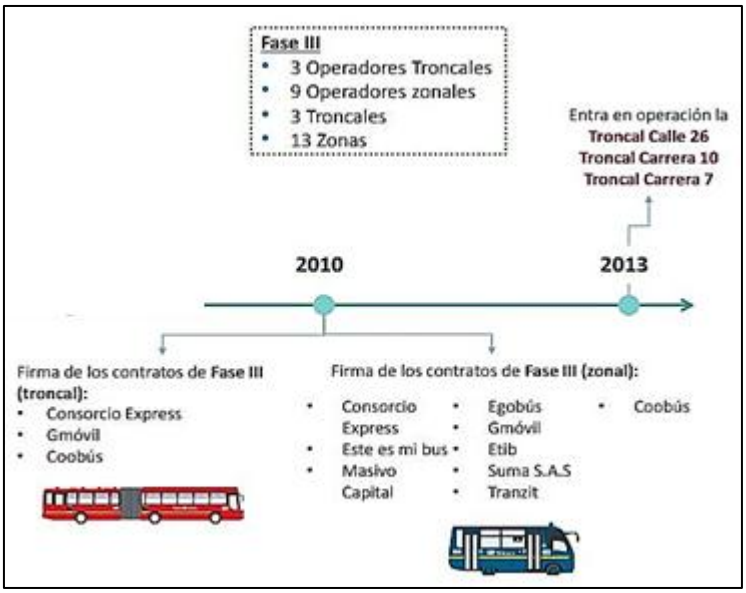
Finalmente, con la ejecución de la fase I y II, se permite realizar adecuaciones en la infraestructura de acuerdo con las necesidades que se han presentado en el sistema para incrementar capacidad y mejorar la operación. En este sentido se realizaron adecuaciones como el traslado de estaciones, la ampliación de vagones, la unión de

estaciones mediante zonas de transición, entre otras intervenciones realizadas a la infraestructura, modificaciones que no reflejaron, en gran medida, una articulación con el discurso que se plasmó en POT.

**Tercera Fase de Transmilenio**

La fase III de Transmilenio comienza a gestarse 5 años después de la entrada en funcionamiento de la totalidad de troncales implementadas en la fase II (Gráfica 30). En la alcaldía de Samuel Moreno (2008-2012) se plantea como prioridad el modelo de ciudad-región o ciudad-global, por lo cual el discurso se centró en un principio en la ampliación del STM hacia Soacha.[86]

**GRÁFICA 30:** Transmilenio 2010-2013.




**Fuente:** *TRANSMILENIO S.A. (2017) Nuevo modelo de negocio para la operación del componente troncal del Sistema Transmilenio. Bogotá D.C.*

Sin embargo, la autonomía administrativa e institucional que caracterizaba a la empresa Transmilenio, enfoca el discurso en la consecución de la Fase III contemplada como la construcción de las troncales de la carrera 10 y la Calle 26, dejando para el final la construcción de un par de estaciones en relación con Soacha. El discurso buscaba argumentos en las matrices de origen y destino que arrojaban la oportunidad de lograr

[86] ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2008). Acuerdo 308 de 2008 "Por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor". Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá D.C. Pág. 41.

520 mil viajes diarios adicionales a los que se cumplían durante la Fase I y II.

Los criterios bajo los cuales se desarrollaba el discurso del Transmilenio se acercaban a lo dispuesto en el POT y el Plan Maestro de Movilidad en torno a conceptos como la sostenibilidad, la movilidad inteligente y la eficiencia (representada en realizar un recorrido en el menor tiempo). Sin embargo, para la construcción de la infraestructura las perspectivas eran propias, como mirando en un espejo. Para lo anterior, también es importante recordar que el PMM no tuvo un interés de mayor vinculación por definir directrices respecto a Transmilenio.

A pesar del pesimismo que reinaba en la ciudad por la incertidumbre en la terminación de las obras de la Fase III de Transmilenio y de valorización, el IDU logró la culminación de la infraestructura para la puesta en servicio de las troncales de la carrera 10 y calle 26. Sin embargo, una vez terminadas las obras de la Fase III de Transmilenio no fue posible controlar oportunamente la circulación del transporte de servicio público colectivo, el cual continuó operando.

En este momento particular, el discurso pesimista se toma a los usuarios del STM. El Transmilenio pasaba de ser un ejemplo en las soluciones de movilidad urbana a un STM criticado por escenas de corrupción, problemas en la unificación del recaudo (Tarjeta inteligente diferente para ingresar a la Fase III), complicaciones técnico-operativas y desarticulación del modelo de ciudad propuesto. El entusiasmo inicial se fue desvaneciendo dando paso a la pérdida de credibilidad por parte de los usuarios.

A lo anterior debe sumarse que el discurso inicial del Transmilenio sobre la economía, el confort y la disminución de tiempos de viaje se fue desdibujando ya que la tarifa de pago por el servicio fue incrementando, el crecimiento demográfico a gran escala disminuyó considerablemente la capacidad de la infraestructura, generando rutas excesivamente congestionadas. Es evidente que este panorama era desalentador para cualquier defensor del discurso inicial del Transmilenio.

Por esta razón los operadores, especialmente los privados, se vieron en la necesidad de solventar los crecientes problemas y tomar medidas tendientes a generar de nuevo en el usuario un sentido de pertenencia al STM, comparable a la acogida que tuvo en los primeros años de operación.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se había perdido el discurso de la cultura ciudadana alrededor del sistema. Por lo cual su recuperación era imprescindible para buscar el cuidado, el respeto y la apropiación del uso de la infraestructura, los buses y todo lo que implica el sistema.

El discurso de la cultura ciudadana se busca re posicionar ya que la cultura del atajo y de 'los vivos' había echado raíces en Transmilenio, el pan de cada día eran las personas que saltaban torniquetes o saltaban hacía las estaciones para no pagar el ingreso al STM, a tal punto que se registraban 11 muertos en menos de 5 meses; en el 2013, por colarse o no dejar cerrar las puertas de la estación y ser arrollados por un bus.[87]

El discurso de la cultura ciudadana era necesario para el mantenimiento del discurso desde lo público respecto al STM. Por lo cual se da inicio a nuevas campañas enfocadas en el respeto por los usuarios, hacer la fila, dejar salir antes que entrar, no comprar a vendedores ambulantes y no ubicarse en las puertas evitando su cierre.

Por último, en el período de la Fase III de Transmilenio; teniendo en cuenta los nuevos fenómenos que surgen para el STM, se observó indispensable ampliar algunas de las estaciones y portales que se encontraban al límite de su capacidad máxima, realizar un plan de rehabilitación, poner la mira en el discurso de integración con el ordenamiento territorial y volver al debate de contar con el metro como parte del Sistema Integrado de Transporte Masivo-SITM.

[87] EL TIEMPO (2013). El plan para combatir con cultura a los 'bárbaros' en TransMilenio. Disponible en la web: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12822355

**ESQUEMA ANÁLISIS DE DISCURSO.**

**CONTEXTO:** El transporte urbano se encontraba cooptado por el discurso desde lo privado, situación que compartía la planeación urbana con el acuerdo 06 de 1990, por lo cual Enrique Peñalosa asume el reto de implementar un sistema de transporte masivo que, en gran medida, debía contar con la intervención del Estado, configurando un discurso desde lo público. De tal manera, el discurso desde lo público demuestra la eficiencia y sostenibilidad del Transmilenio, junto con el descontento de los ciudadanos con los buses tradicionales, generando un escenario propicio para llevar a cabo las obras adelantando dos fases iniciales. Para lo anterior, desde la administración fue necesario disminuir la fuerza de la solución del metro, debido a los costos altos y los tiempos para su construcción.

Existe una dificultad con Transmilenio, en sus tres fases, por buscar una visión integral con la planeación urbana, en primer lugar por la ausencia de la misma con el acuerdo 06 de 1990 y después, por el carácter técnico y la autonomía dada al STM, incluso por el PMM y el POT. Por otra parte, la coherencia con lo planeado es parcial, implementando lo relacionado con el transporte pero distanciado de lo planteado en el modelo de ciudad, situación que se mantiene en relación con el POT.

**TRANSMILENIO**

**1998-2010**

El discurso, en un principio, fue forjado por Enrique Peñalosa Londoño en el año 1998, por medio de su plan de desarrollo. Así, para efectos de dar viabilidad al proyecto se expidió el Decreto 04 de 1999 y a los estudios de prefactibilidad, más adelante Documentos Técnicos de Soporte tendientes a desarrollar lo necesario para hacer realidad el STM, por medio de la planeación y ejecución de tres fases que buscaban responder al discurso desde lo privado que mantenía el transporte ineficiente y monopolizado.

**HECHO SOCIAL –URBANO**: Con el Transmilenio se consolida el discurso desde lo público, donde la intervención del Estado es fundamental en la prestación del servicio de transporte urbano, desplazando en gran medida al discurso privado. Así, con el Transmilenio se logra una solución, a corto y mediano plazo, organizando en gran medida el caos reinante en la movilidad y optimizando la prestación de servicio de transporte basado en el mejoramiento de la calidad de vida, el orden y la eficiencia, como se contempló en estudios anteriores. Sin embargo, el componente técnico del transporte, la autonomía administrativa de Transmilenio, los problemas en la ejecución y el distanciamiento de un modelo de ciudad, en las tres fases; ocasionaron problemáticas a largo plazo en relación con el desarrollo urbano, la consecución del ordenamiento territorial y la ruptura discursiva con la planeación urbana, lo cual ha desembocado en una nueva crisis urbana, abriendo espacio a discursos en contra de lo público y a nuevos debates sobre soluciones a largo plazo dentro de las cuales vuelve a sonar el metro de Bogotá.

## 5.4 Plan Maestro de Movilidad (PMM) de Bogotá-2006.

El Plan Maestro de Movilidad fue adoptado por medio del Decreto 319 del año 2006[88]; el cual fue el resultado normativo y formal de una serie de documentos técnicos[89], los cuales contaban con un insumo previo en la encuesta multipropósito de movilidad realizada en el 2005. Estos documentos son de mayor relevancia para lograr un ejercicio más congruente y sólido.

Para el año 2006, en la alcaldía de Luis Eduardo Garzón se encomienda a Cal y Mayor asociados y Duarte, guterman y cia Ltda la elaboración del Plan Maestro de Movilidad de Bogotá. Lo anterior, como una pretensión en el marco del Plan de Ordenamiento de Bogotá (Decreto 190 de 2004 art. 18, 19, 44, 45, 46, 149 y 162[90]) frente a los planes maestros y el Sistema de Movilidad de Bogotá.

Cal y Mayor asociados es una empresa mexicana especializada en la consultoría en temas de movilidad urbana y regional, la cual constituye su primera sucursal internacional en la ciudad de Bogotá (Colombia) en los años 90´s y se dedica a ofrecer servicios afines a disciplinas tales como ingeniería de tránsito, transporte público, planeación del transporte, infraestructura de carretera y capacidad de las instituciones para atender de manera eficaz su responsabilidad con la ciudadanía en términos de movilidad y seguridad vial.[91]

Junto a Cal y Mayor asociados, en el Plan Maestro de Movilidad participó la empresa Duarte, Guterman y cia Ltda especializada en consultoría en temas de transporte, economía y tránsito. Precisamente, Eduardo Duarte Carvajal; socio de dicha empresa, sería el director del PMM de Bogotá. Duarte se había formado como ingeniero civil y magíster en transporte de la Universidad Nacional de Colombia, además como PhD en planeación regional y urbana de la Universidad de Glasgow.

---

[88] Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066
[89] Disponibles en la web: http://www.movilidadbogota.gov.co/web/plan-maestro-movilidad
[90] Decreto 319 de 2006. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066
[91] CAL Y MAYOR ASOCIADOS (2017). Historia de Cal y Mayor Asociados: Orígenes y transformación empresarial. Disponible en la web: https://www.calymayor.com.mx/es/historia.html

En un principio, a lo largo de su discurso el PMM de Bogotá evidencia un criterio estructural basado en la variable de la coherencia con lo planeado. En este caso, por la planeación urbana: el Plan de Ordenamiento Territorial que para el año 2006 estaba plasmado en el decreto 190 de 2004 y su respectivo documento técnico de soporte.

Dicha configuración en el discurso permite que el PMM mantenga un marco de referencia legislativa, normativa y de planeación. Lo anterior, ubica la práctica discursiva en el contexto de la Constitución de 1991, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia" y los lineamientos distritales y nacionales (CONPES) para los temas de movilidad.

Precisamente, teniendo en cuenta lo anterior el PMM plantea la defensa del rol de la intervención de lo público en el tema del transporte. Aquí adquiere importancia la finalidad del Estado Social de Derecho establecido en 1991, la intervención del Estado y los derechos constitucionales asociados a la movilidad.

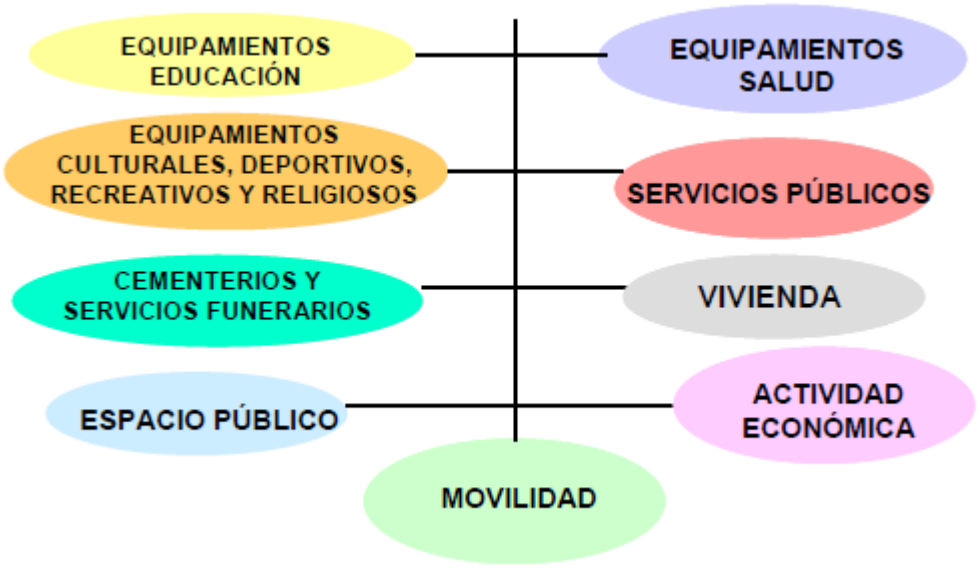
Además de la defensa de lo público, es clave para establecer la relación entre el PMM y el POT el término de "interdependencia", es decir, dependencia recíproca. Lo anterior, teniendo en cuenta que para el POT el sistema de movilidad es "interdependiente con la estructura socio económica y espacial conformada por la red de centralidades, y garantiza la conectividad entre las mismas y de estas con la región, el país y el mundo. A nivel urbano garantiza la movilidad y conexión entre las centralidades y los tejidos residenciales que gravitan a su alrededor."[92]

Ahora bien, el PMM amplía el discurso anterior y plantea mantener una interdependencia con los siguientes componentes del POT: la estructura ecológica principal, la estructura funcional de servicios y la estructura socio-económica y espacial.

Con lo anterior, es preciso entender que el discurso del PMM no es meramente subordinado a las funciones asignadas por el discurso del POT sino que el PMM considera el sistema de movilidad la columna vertebral del ordenamiento urbano regional (Gráfica 31) que permitirá la consolidación del área urbana y el aumento de la accesibilidad a la ciudad, especialmente relacionado con la periferia de Bogotá.

[92] ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004). Documento Técnico de Soporte del Decreto 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Secretaría Distrital de Planeación. Pág. 108.

**GRÁFICA 31:** Relación de la movilidad con los componentes de la ciudad.




***Fuente:*** *CAL Y MAYOR ASOCIADOS Y DUARTE, GUTERMAN Y CIA LTDA (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Secretaría de Tránsito y Transporte. Alcaldía Mayor de Bogotá*

Asumiendo el rol discursivo mencionado, el PMM se autodenomina como un proyecto de ciudad-región estableciendo un modelo de ciudad orientado a mejorar significativamente la productividad y competitividad sectorial[93], es decir, se establece un discurso causal donde el progreso en el componente de movilidad desencadenaría una serie de efectos positivos para el desarrollo de la ciudad.

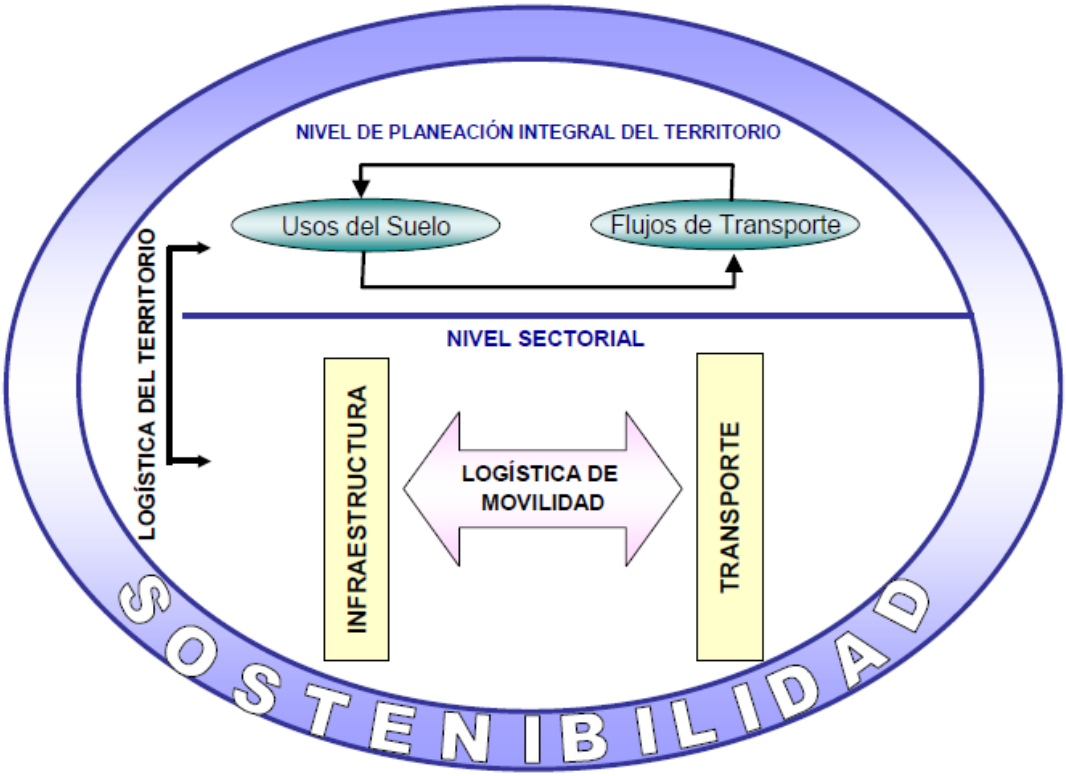
Esta importancia en la jerarquía de la movilidad dentro de los componentes de la ciudad es también compartida en el plan de desarrollo "Bogotá Sin Indiferencia". En el discurso del alcalde Luis E. Garzón la movilidad será la herramienta para integrar las centralidades, conectar la ciudad con la región y asegurar la intermodalidad, en la cual el Sistema de Transporte Masivo es estructural.

Ahora bien para fijar el discurso en lo particular: el transporte masivo, en el discurso del PMM el transporte masivo (TM) (entiéndase como Metro, Transmilenio y Tren de cercanías) es privilegiado sobre el transporte particular. Lo anterior abogando sobre el

[93] CAL Y MAYOR ASOCIADOS Y DUARTE, GUTERMAN Y CIA LTDA (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Documento Ejecutivo V-8. Secretaría de Tránsito y Transporte. Alcaldía Mayor de Bogotá. Pág. 17

concepto de la sostenibilidad (Gráfica 32), encontrado también como uno de los principios del ordenamiento territorial, término que es aducido a la parte económica, financiera, ambiental y de aumento en la calidad de vida de los habitantes de Bogotá.

**GRÁFICA 32**: Planeación Integral y Sectorial de la Movilidad.




***Fuente:*** *CAL Y MAYOR ASOCIADOS Y DUARTE, GUTERMAN Y CIA LTDA (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Secretaría de Tránsito y Transporte. Alcaldía Mayor de Bogotá*

El concepto de sostenibilidad es la respuesta discursiva a "la problemática causada por el crecimiento desordenado de las ciudades, típicamente afrontada por las entidades a cargo de la planeación de manera sectorial, lo que ha conducido a desarticulaciones funcionales de la vida urbana"[94].

Así, el concepto de sostenibilidad indica la necesidad de coordinar los procesos de la planeación del transporte masivo y de la planeación urbana hacia el modelo de ciudad,

[94] Ibíd. Pág. 48.

es decir, en el marco de objetivos conjuntos para el desarrollo y crecimiento de la ciudad. A esto se le llama planeación integral del territorio, soporte discursivo del PMM engranado con el POT.

En este momento, el PMM consolida un discurso que se viene tejiendo desde la década de los 90´s. Con el STM, que ya tenía avance con la ejecución del Transmilenio y estudios sobre la necesidad del Metro, se argumenta la necesidad de brindar mayor relevancia a otros medios diferentes al bus de carril mixto, defendido por el discurso de los privados; para lograr una ciudad eficiente y equitativa.

Lo anterior es compartido por el ordenamiento territorial, el cual en el decreto 190 de 2004 plantea que lo dicho es posible junto a un modelo de ciudad compacta de utilización racional e intensiva de los suelos, políticas de renovación urbana y generación de dinámicas de transformación en zonas estratégicas de la ciudad, generadas en gran medida por el STM.

Dentro del discurso del PMM, el transporte masivo cumple un papel primordial como parte del sistema de movilidad. Además de lo anterior, el transporte masivo, inevitablemente público, es el estructurador del subsistema de transporte, al TM le corresponde articular y acoger los otros medios como el transporte colectivo, el transporte interurbano, red peatonal y otros. De ahí que los principales intercambiadores modales a corto plazo coincidan con los denominados portales de Transmilenio, fase I y fase II (Gráfica 33) hasta el momento ejecutadas.

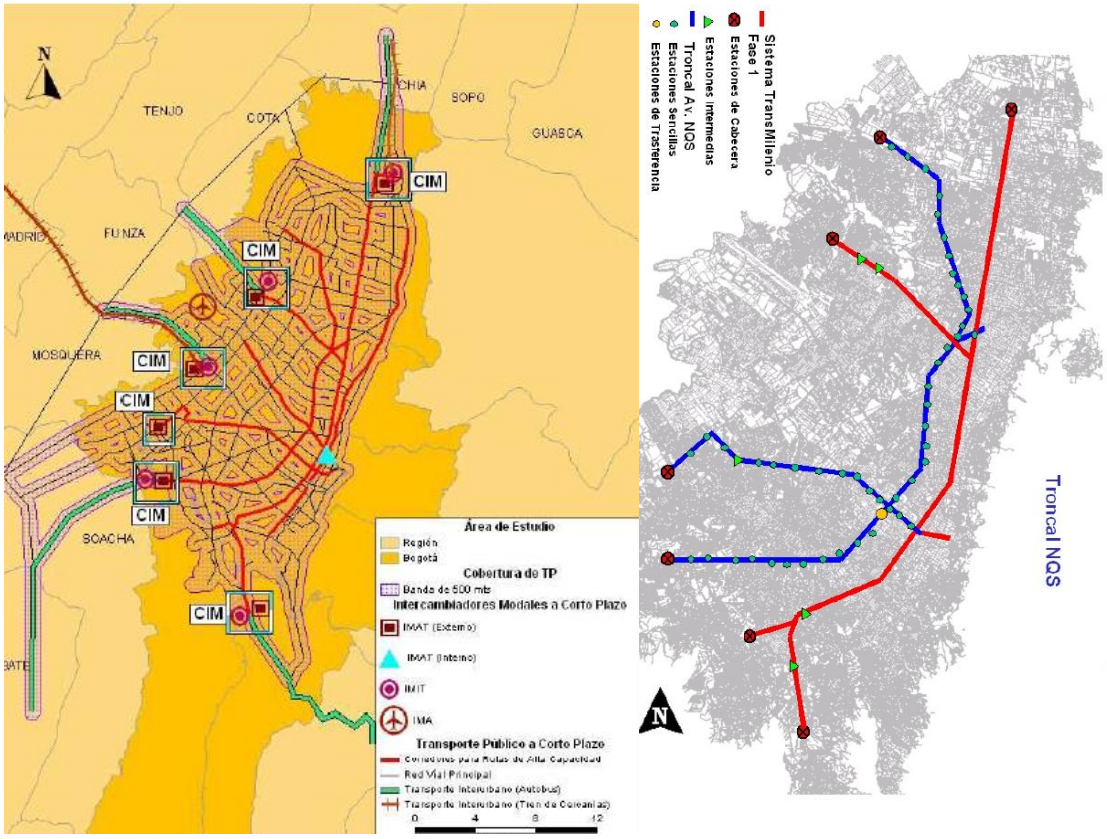
El tren de cercanías de la Sabana, como parte del transporte masivo, propone el discurso del modelo regional que permitirá articular el modo ferroviario nacional y regional con el sistema de movilidad de la ciudad. Lo anterior, en consonancia con el plan de ordenamiento territorial, en su artículo 193, donde se contempla este proyecto en relación con el modelo de ciudad región para Bogotá.

El tren de cercanías de la Sabana fue producto de la mesa de planificación regional para el POT. El proyecto pretende aprovechar la antigua infraestructura del ferrocarril de la Sabana de Bogotá para cubrir la demanda de viajes generados por los municipios cercanos al Distrito, en primer lugar con una línea entre Bogotá y Facatativá.[95] Sin

[95] Steer Davies & Gleave (2002). Estudio de demanda para el Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá-Cundinamarca. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. Bogotá D.C.

embargo, este proyecto en dicho momento se encontraba tan solo enunciado en ambos discursos: POT y PMM.

**GRÁFICA 33**: Comparación propuesta intercambiadores modales a corto plazo con portales de Transmilenio Fase 1 y Fase 2.




**Fuente***: Elaboración propia, con base en CAL Y MAYOR ASOCIADOS Y DUARTE, GUTERMAN Y CIA LTDA (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Secretaría de Tránsito y Transporte. Alcaldía Mayor de Bogotá. Pág. 220* ***y*** *TRANSMILENIO (2010). Un Sistema de Transporte Masivo de Alta Capacidad y Bajo Costo. Gerencia General. Bogotá D.C. Pág. 24.*

Finalmente, en el discurso sobre el transporte masivo, el PMM hace referencia al metro. En primer lugar, el PMM insiste en el interés de implementar este modo de transporte desde el POT del 2.000 y se mantuvo en la revisión de 2.003 y la compilación en 2.004. “Sin embargo, sobre su promoción y gestión para hacerlo operativo, no se ha avanzado

nada al parecer, desde que se tomó la decisión de política de transporte y puesta en operación del sistema Transmilenio."[96]

Junto a lo anterior, en su discurso el PMM argumenta que el metro no es, para el momento, la mejor opción a implementar. Lo anterior, teniendo en cuenta que requiere un gran esfuerzo para modificar el sistema de movilidad y podría convertirse en una acción en contra vía del modelo de ciudad poli céntrica que se propone en el ordenamiento territorial.

Para el PMM, el metro "reforzará el centro en su jerarquía primada con relación a las centralidades periféricas, y a aquellas centralidades sobre las cuales se estructure las líneas de metro. A su vez, aumentará el desequilibrio de la ciudad central con relación a su contexto regional. De esta forma, sin la adecuada planeación urbana, este podría ir de forma relativa, en contravía de promocionar nuevas centralidades al interior del área urbana y el modelo desconcentrado de ciudad"[97]

Lo anterior, se distanciaba de la idea inicial del metro plasmada en el discurso de la planeación urbana por medio del POT de Bogotá. En el POT (2.000) se consideraba el metro una oportunidad de generar dinámicas oportunas para el modelo poli céntrico y proporcionar relaciones metropolitanas y nacionales por medio del metro.

Aun así, el discurso del PMM es fruto del análisis de la implementación exclusiva y sectorial del Sistema Transmilenio que desplazó al metro. En último lugar, las referencias en el discurso del PMM no menciona mayores pautas frente al transporte masivo implementado (Transmilenio) sino que resume su posición a algunas consideraciones de estructuración urbana, ejes de intermodalidad, en el marco del Sistema Integrado de Transporte, y coordinación institucional, por ejemplo para el SIMUR (Sistema de Información de Movilidad Urbana y Regional). De este modo, en el discurso del PMM se evidencia la relativa independencia institucional, administrativa y de planeación que tiene el Sistema Transmilenio.

[96] CAL Y MAYOR ASOCIADOS Y DUARTE, GUTERMAN Y CIA LTDA (2006). Óp. Cit. Pág. 228.
[97] Ibíd. Pág. 229.

**ESQUEMA ANÁLISIS DE DISCURSO.**

**CONTEXTO:** Para el año 2006 la ciudad de Bogotá había mejorado de manera importante el tema de la movilidad urbana con la implementación de las fases 1 y 2 del Transmilenio. Así mismo, en el campo de la planeación urbana ya se había dado desde hace unos años el cambio de paradigma al ordenamiento territorial, el cual tenía como exigencia la elaboración del Plan Maestro de Movilidad para la ciudad, la cual contaba con un crecimiento poblacional mayor a la media, con un número de 7.408.482 habitantes para 2005, según DANE. De estos, un 39% de las personas realizaba desplazamientos para ir al lugar de trabajo, seguido de un 32% para ir al lugar de estudio, donde predominan los viajes en el transporte colectivo y el Transmilenio con un 57%.

El PMM mantiene en principio el discurso de la planeación integral y la coherencia con lo propuesta en relación con el POT, en gran medida porque el PMM fue un requerimiento establecido en el POT. Sin embargo, a lo largo del discurso se evidencia una visión sectorial del PMM y por otro lado, respecto al Transporte Masivo, especialmente el Transmilenio, no ofrece las directrices suficientes para planear su articulación con lo planteado en el POT y mucho menos con el modelo de ciudad.

**PLAN MAESTRO DE MOVILIDAD DE BOGOTÁ D.C. 2006**

La elaboración del discurso es encargada a la empresa Cal y Mayor y la empresa Duarte y Guterman Cia Ltda. Asociados, teniendo como director del PMM al ingeniero Eduardo Duarte. Los resultados del trabajo del PMM fueron plasmados en el decreto 319 de 2006, junto con los DTS como parte estructural del mismo, en el marco del POT (decreto 190 de 2004). Finalmente, se destaca la encuesta multipropósito de movilidad del año 2005 como un importante insumo del PMM.

**HECHO SOCIAL –URBANO**: El Plan Maestro de Movilidad era una nueva oportunidad para unir los discursos de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana. En un principio, el PMM mantiene una coherencia importante con el POT, en la medida que es un requerimiento del mismo, pero a medida que se desarrolla el discurso se devela la continuidad de la postura sectorial y técnica manteniendo la autonomía del componente de la movilidad. Finalmente, el PMM no ofreció las directrices discursivas respecto al transporte masivo, especialmente mantuvo sin ninguna inquietud la autonomía del Transmilenio, con lo cual se mantuvo la ruptura en relación con el POT y el modelo de ciudad deseado.

# 5.5 Diseño Conceptual de la Primera Línea de Metro de Bogotá - 2010.

Para el estudio sobre el Diseño Conceptual del Metro en la ciudad de Bogotá se debe tener en cuenta que la idea de la implementación de un sistema de transporte masivo tipo metro en la capital del país no es una idea reciente sino que, por el contrario, ha sido frecuente en el discurso desde lo público como el método de transporte masivo soñado para la ciudad desde hace varias décadas.

A lo largo de la historia se puede encontrar que el año 1942 con el discurso de Carlos Sanz de Santamaría (1942-1944), entonces alcalde de Santafé de Bogotá, se presenta el Metro como un medio para implementar en Bogotá, especialmente bajo la inspiración de los sistemas de tren eléctrico; a nivel mundial, en una ciudad con aproximadamente 400 mil habitantes[98].

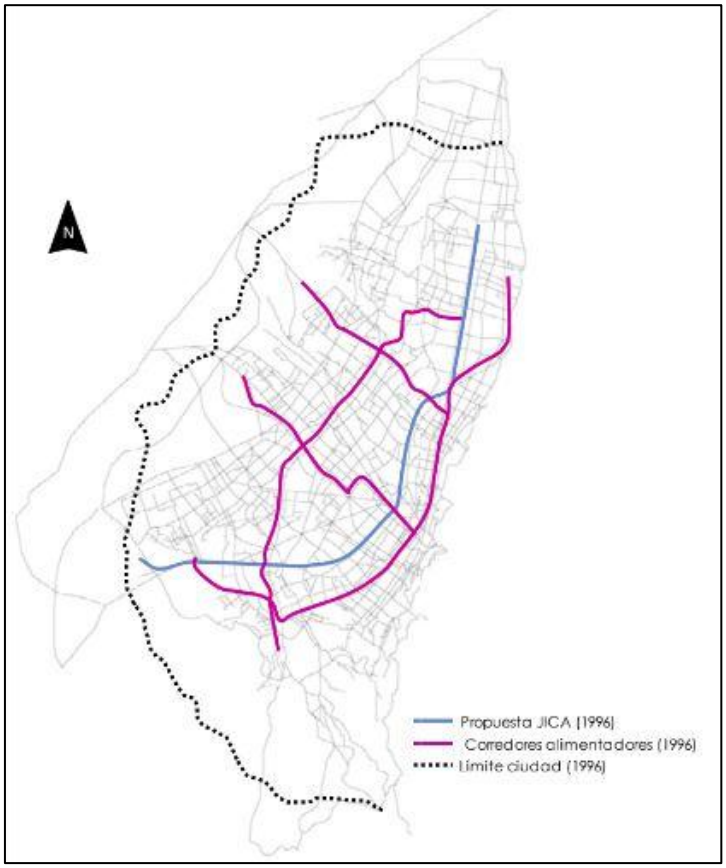
Recientemente, en los estudios contemporáneos, el Plan Maestro de Transporte Urbano elaborado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional – JICA (1996), en su práctica discursiva presenta el metro como una solución a los problemas de movilidad de Bogotá a largo plazo, por medio de una red de transporte cuyo eje sería una línea de metro de 40 Km de norte a sur con cuatro corredores de alimentación (Gráfica 35).

En 1997, se presenta el Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo a cargo de Ingetec- Bechtel – Systra, en el cual se proponía una solución a los problemas de movilidad por medio de un sistema con rutas troncales de 48.4 Km y tres líneas de metro de 78.8 Km. Sin embargo, a pesar de tener leyes y respaldo presupuestal de la nación, no fue posible su construcción debido a la crisis fiscal de 1999 y a discursos que promovían otras soluciones como el BRT[99].

[98] EL ESPECTADOR (2015). ¿Por qué más de 70 años sin metro en Bogotá? Redacción de Suárez Montoya, Aurelio. Disponible en la web: https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mas-de-70-anos-sin-metro-bogota-articulo-547135

[99] Ibíd. Pág. 100.

**GRÁFICA 34:** Diseño cuatro líneas de Metro Agencia Japonesa de Cooperación Internacional – JICA 1996




**Fuente***: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2009). Diseño conceptual de la red de transporte masivo metro y diseño operacional, dimensionamiento legal y financiero de la primera línea de metro en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- para la ciudad de Bogotá. Bogotá D.C. Pág. 271.*

En el año 1998 Enrique Peñalosa promueve en su discurso como solución a la movilidad el Transmilenio, En este momento, el discurso desde lo público buscaba reducir la factibilidad de la construcción del Metro, debido a la falta de recursos y la priorización de la solución a corto y mediano plazo.

El Transmilenio logró crear un paradigma discursivo alrededor de la movilidad y el desarrollo de la ciudad desde lo público. Sin embargo, pasados los años y con varias dificultades en la construcción, el funcionamiento y demás, se teje una práctica discursiva crítica contra el Transmilenio, donde el discurso del metro toma aire de nuevo.

Así, en su candidatura a la alcaldía de Bogotá, Samuel Moreno dentro de su discurso fomentó la construcción de la primera línea del metro aprovechando, en gran medida, el discurso que había surgido en contra del Transmilenio por parte de los ciudadanos y otros sectores.

Electo Samuel Moreno como alcalde de Bogotá, al iniciar su periodo administrativo en 2008 mantiene su práctica discursiva frente al Metro como una solución necesaria para la crisis de la movilidad que ya comenzaba a vivirse. Para lo anterior, Moreno, a través de la Secretaría Distrital de Movilidad, contrató al consorcio encabezado por SENER en compañía de INCOPLAN, ALG, Santander Investment, Garrigues Abogados, y el consorcio Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB), para realizar entre los años 2008 y 2010, los estudios de factibilidad y demás detalles técnicos del metro.

Por su parte, SENER es una compañía internacional de ingeniería y construcción con gran experiencia en la consecución de proyectos de movilidad terrestre y marítima, ya que nació en 1956 como una oficina técnica naval. Específicamente, para el caso del Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro, el líder por parte de SENER fue Esteban Rodríguez Soto.

Rodríguez Soto es arquitecto urbanista de la Universidad de Sevilla-España. En Chile fue Director Regional de la Corporación de Mejoramiento Urbano, CORMU, para Valparaíso y Aconcagua, entre 1970-1973, año en que debió dejar el país como exiliado y asilarse en España, donde trabajó en la empresa de ingeniería y construcción, SENER.

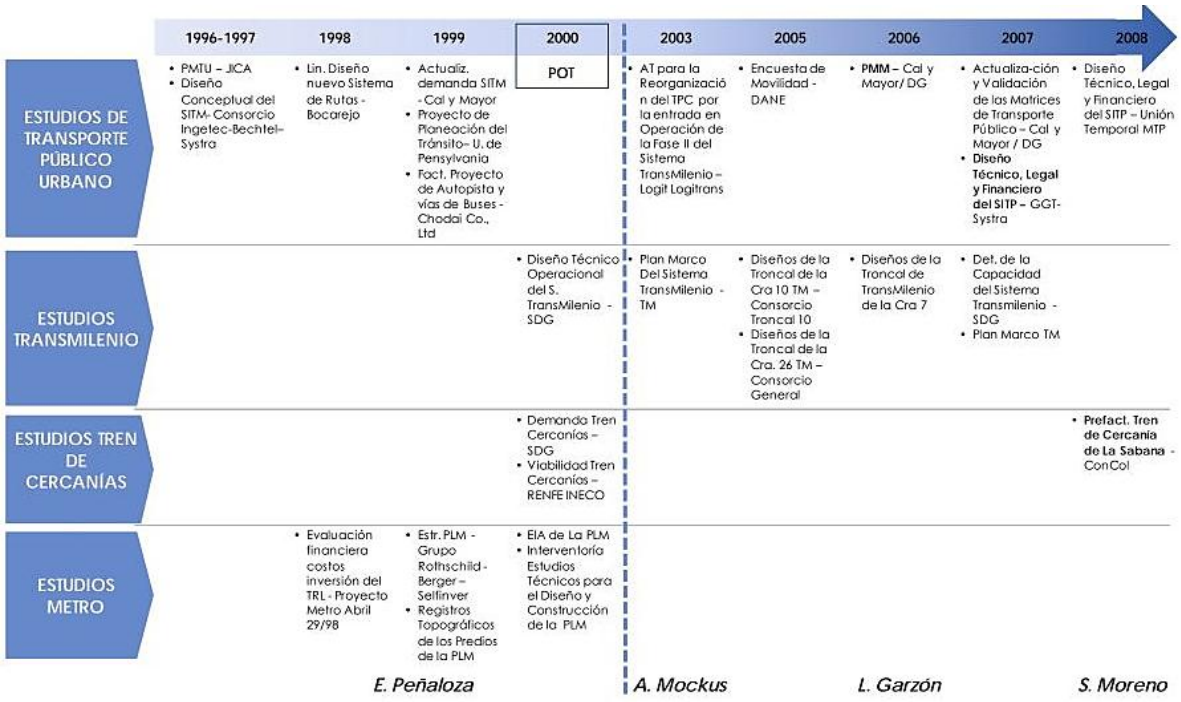
En SENER, logró especializarse en desarrollo y dirección de proyectos en infraestructura de transporte y ordenamiento territorial, dentro de sus proyectos más destacados en esta área se encuentra el proyecto básico de la primera línea del Metro de Bilbao, los planes directores de las cuencas de los ríos Lea, Artibai, Arratia y Butrón, el funicular de Artxanda, el estudio de localización de una planta de automóviles en la península Ibérica y en la redacción de los planes urbanísticos en Figueruelas, Zaragoza, entre otros.[100]

Ahora bien, el discurso del Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro tuvo como punto de partida la revisión y análisis de los estudios anteriores (Gráfica 36) donde se

[100] UNIVERSIDAD DE VALPARAISO (2018). Destacado arquitecto Esteban Rodríguez Soto dicta conferencia en Escuela de Diseño. Facultad de Arquitectura. Disponible en la web: https://facultadarquitectura.uv.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=675:2017-05-23-13-04-42&catid=47:noticias&Itemid=7

observaron todas las propuestas relacionadas con la implementación de un sistema de transporte masivo tipo Metro. De tal manera, el enfoque demuestra una importante revisión en relación con el Plan Maestro de Movilidad - PMM para Bogotá del año 2006, el Sistema Integrado de Transporte Público – SITP y el Proyecto del Tren de cercanías para la Sabana de Bogotá. Lo anterior, debido a su importancia en la planificación y definición de la movilidad en la ciudad.

**GRÁFICA 35**: Cronograma de estudios relevantes sobre transporte público en Bogotá.




**Fuente***: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2009). Diseño conceptual de la red de transporte masivo metro y diseño operacional, dimensionamiento legal y financiero de la primera línea de metro en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- para la ciudad de Bogotá. Bogotá D.C. Pág. 11*.

En primer lugar el Plan Maestro de Movilidad – PMM, presentado en el año 2006 y relacionado en el presente documento, a través de su discurso incide en el estudio del Metro por medio de la consolidación de los lineamientos del transporte público, organizados y expresados sobre políticas de desarrollo y transporte, el Plan de Ordenamiento Territorial – POT y el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia”.

En su discurso, la estrategia del Plan Maestro de Movilidad busca la integración en un componente de todos los servicios y los modos de transporte de personas y carga, de manera jerarquizada e interdependiente con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural, donde el Metro debía ser funcional al sistema de movilidad y vial pero, también debía generar nuevas dinámicas dentro del sistema para mejorar el transporte de personas en Bogotá.

Así mismo, en el discurso del PMM se planteó que el sistema de movilidad del cual haría parte el Metro estaría conformado por una red de centralidades garantizando la conectividad entre las mismas y de estas con la región, el país y el mundo, igual como se consideró en el decreto 190 de 2004 POT. Esto buscando establecer un sistema de movilidad sostenible y un modelo de transporte que tuviese en cuenta la planeación urbana y regional, además de la integración de los diferentes medios de transporte.[101]

Sin embargo, dentro del discurso del PMM no se establecieron lineamientos claros sobre la relación entre el sistema de transporte público superficial constituido por Transmilenio y el sistema Metro. Aunque la postura discursiva del PMM respecto al Metro argumenta que este contribuirá a mejorar la oferta de transporte en las zonas de mayor densidad residencial y laboral pero siempre y cuando haya una buena planeación urbana para lograr un equilibrio entre la ciudad central y la periferia.

En segundo lugar, en el discurso del Diseño del Sistema Integrado de Transporte Público de Bogotá del año 2007, se estableció una reestructuración y organización de los sistemas de transporte público, incluyendo además la implementación de obras infraestructurales a futuro, considerando nuevas rutas de transporte y la incorporación de otros medios de transporte como el Metro, es decir, sujetaba al Metro a las condiciones del SITP.

En tercer lugar, en el estudio sobre el Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá, se encuentra un discurso alrededor de la visión de movilidad regional. En este discurso el transporte férreo constituye el sistema central de movilidad de la región Sabana de Bogotá y el Distrito Capital contribuyendo en la mejora de las condiciones de movilidad de la región y aunado, el aprovechamiento del corredor férreo existente como apoyo

[101] **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** (2009). Secretaría de Movilidad. Diseño Conceptual de la Red de Transporte Masivo Metro y Diseño Operacional, Dimensionamiento Legal y Financiero de la Primera Línea de Metro en el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- para la ciudad de Bogotá. Bogotá D.C.

complementario en la movilidad de la ciudad brindando la posibilidad de integración del tren en el Sistema de Transporte Público de Bogotá queriendo así interconectar Transmilenio, Tren de cercanías y el Metro.

Frente a lo anterior, el discurso del Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro estableció un análisis estratégico que proyectaba las fortalezas y debilidades que presentarían en la Línea del Metro VS el Sistema de Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá.

Lo anterior, en un discurso basado en los lineamientos que han establecido los estudios sobre transporte masivo en Bogotá y el proyecto de Sistema Integrado de Transporte Público. Además, en un análisis tipo DOFA realizado por el grupo consultor para la primera línea del Metro (Tabla 11):

**TABLA 11*:*** *Fortalezas y debilidades del Tren de Cercanías vs el Sistema Metro.*

| FORTALEZAS | OPORTUNIDADES |
|---|---|
| El Tren de Cercanías aparece en las herramientas de planificación como un sistema a desarrollarse e integrarse en el SITP | Existiría una canalización de la demanda del metro al tener el tren puntos de parada concretos, lo que facilita la integración de los sistemas |
| Se aprovechará un espacio de vía existente en el Tren de Cercanías, lo que lo convierte un sistema con un menor costo de inversión | Se ha diseñado del Tren de Cercanías con una tecnología compatible con algunas tipologías de metro, lo cual hace más fácil su integración infaestructural |
| Es el único modo masivo planificado en el ámbito de estudio ampliado y ya se cuenta con una experiencia en la operación de este tipo de sistemas | Existe una visión integradora tanto de tarifas como de intermodalidad, que permitirá oferecer un mejor servicio de transporte público en la ciudad |
| **DEBILIDADES** | **AMENAZAS** |
| El trazado seleccionado del tren se basa en aprovechar la vía existente y no en una búsqueda el trazado óptimo teniendo en cuenta la demanda | Podría presentarse un posible conflicto entre los distintos estamentos públicos, en donde puede existir una priorización de sistemas |
| Gran parte del trazado urbano del tren es en superficie, entrando en conflicto con la movilidad (pasos a nivel) | Puede existir una posible competencia entre los dos modos por la demanda urbana |
| Largos plazos en la ejecución del proyecto, que pueden generar problemas de coordinación entre distintas iniciativas | Se puede generar una competencia a nivel de la posibilidad de financiamiento de los dos modos, ya que uno podría ser más costoso que otro |

**Fuente:** *ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2009). Secretaría de Movilidad. Diseño Conceptual de la Red de Transporte Masivo Metro y Diseño Operacional, Dimensionamiento Legal y Financiero de la Primera Línea de Metro en el Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- para la ciudad de Bogotá. Bogotá D.C.*

Con lo anterior, el discurso alrededor del Metro busca concluir que el Tren de Cercanías más allá de ser una competencia con el Sistema Metro, sería un sistema complementario a él. Sin embargo, las líneas férreas urbanas, usadas por el Tren de Cercanías, estaban

en la superficie, lo que conllevaría una reestructuración de los sistemas ya existentes en las zonas donde transitaría.

Contrario al Tren de Cercanías, el discurso del Metro argumentaba la posibilidad de la operación subterránea, lo cual constituía una ventaja ya que como se ha evidenciado el diseño urbanístico y vial de la ciudad no admite con facilidad soluciones que impliquen la implementación de otros medios de transporte aparte de los existentes en sus congestionadas avenidas.

Ahora bien, dentro del discurso del Metro se evaluó que el mismo tendría la oportunidad de canalizar la demanda y los viajes en puntos concretos de la ciudad y al trabajar conjuntamente con el Tren de Cercanías tendrían una compatibilidad, en cuanto a infraestructura y tarifa, contribuyendo así en la mejora del transporte público. Sin embargo, de implementarse los dos sistemas podrían surgir competencias que busquen la priorización del uno sobre el otro teniendo en cuenta factores presupuestales, demanda, entre otros. Por lo cual el discurso del Metro buscó posicionar esta alternativa respecto al Tren de Cercanías.

Con el fin de sustentar el discurso de la implementación del Metro, el grupo consultor analizó los parámetros más generales de la movilidad en el ámbito interno: reparto modal, movilidad por estrato social, generación y atracción de viajes, motivación de los viajes, distancias y tiempos promedio de recorridos, relaciones origen- destino durante la hora pico en transportes privado y público, y las relaciones interurbanas.

Para tal fin se llevaron a cabo encuestas de movilidad multipropósito similares a las efectuadas en 2005, que permitieron entender a grandes rasgos el comportamiento de los ciudadanos respecto de sus desplazamientos hallando también un importante aumento en la movilización durante las horas pico con respecto a los años anteriores.

Así mismo, en dicha encuesta de movilidad se encuentra un importante factor: “la tarifa superior de Transmilenio respecto de la del colectivo público crea un traslado a los modos más económicos bajando la operación del modo masivo”. Lo anterior, demuestra la importancia de la integración tarifaria para el éxito de la futura red de Metro ya que los costos operativos y de construcción de un sistema como este precisan de tarifas de alto

costo o subsidios para competir o ser eficiente respectos de los otros sistemas[102].

Teniendo en cuenta que el discurso de Transmilenio fue el de mitigar y dar solución a la problemática de movilidad en la ciudad de Bogotá, implementado buses de tránsito rápido por las principales vías de tránsito, el discurso de la implementación del Metro se propuso identificar los corredores de movilidad que podrían ser utilizados para la disposición de la red del mismo.

Para este fin, se identificaron las principales líneas de interés de los usuarios de transporte público evaluando la demanda de transporte en las horas pico, actualizadas al año 2007. De la siguiente manera:

- Principales: entre 1.440 y 1.800 viajes en horas pico.
- Relevantes: entre 1.080 y 1.440 viajes en horas pico.
- Intermedias: entre 720 y 1.080 viajes en horas pico.

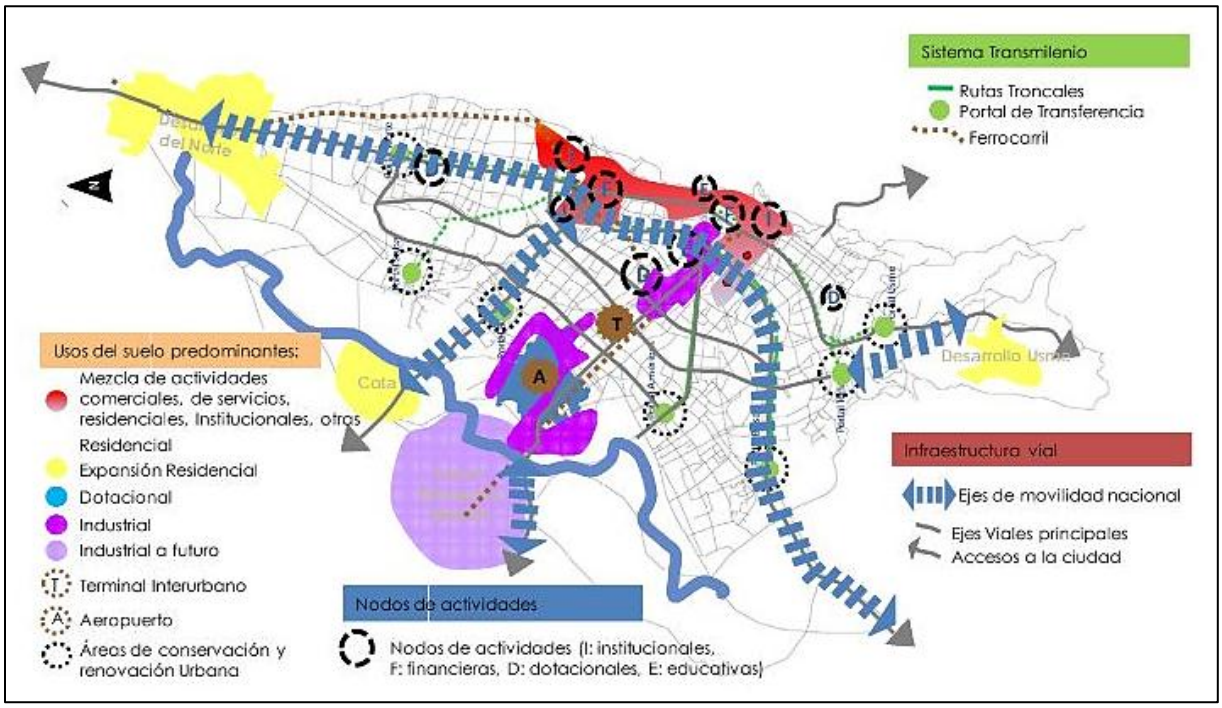
El resultado de este análisis determinó que las líneas de principal interés y relevancia eran cubiertas por las rutas de Transmilenio, aunque algunas intermedias y de tercer nivel están poco o totalmente desatendidas por el transporte masivo, por lo cual dentro del discurso del Metro se generó la expectativa para que estos recorridos fueron captados por el nuevo sistema.

Complementariamente, el discurso del grupo consultor para la primera línea del Metro tuvo en cuenta y realizó un análisis de la dinámica urbana acorde al POT vigente para ese momento (Decreto 190/2004) y a los usos de suelos establecidos para la ciudad de Bogotá, considerando también el esquema de los principales ejes viales desarrollados (Gráfica 37).

Este análisis permitía que el discurso del Metro impulsara su construcción como un sistema complementario idóneo y necesario para cubrir las demandas que los otros medios no estaban atendiendo, especialmente Transmilenio, contribuyendo así en la dinámica de una ciudad integral que responde a las necesidades de sus habitantes, desde el transporte urbano.

[102] Ibíd. Pág. 106.

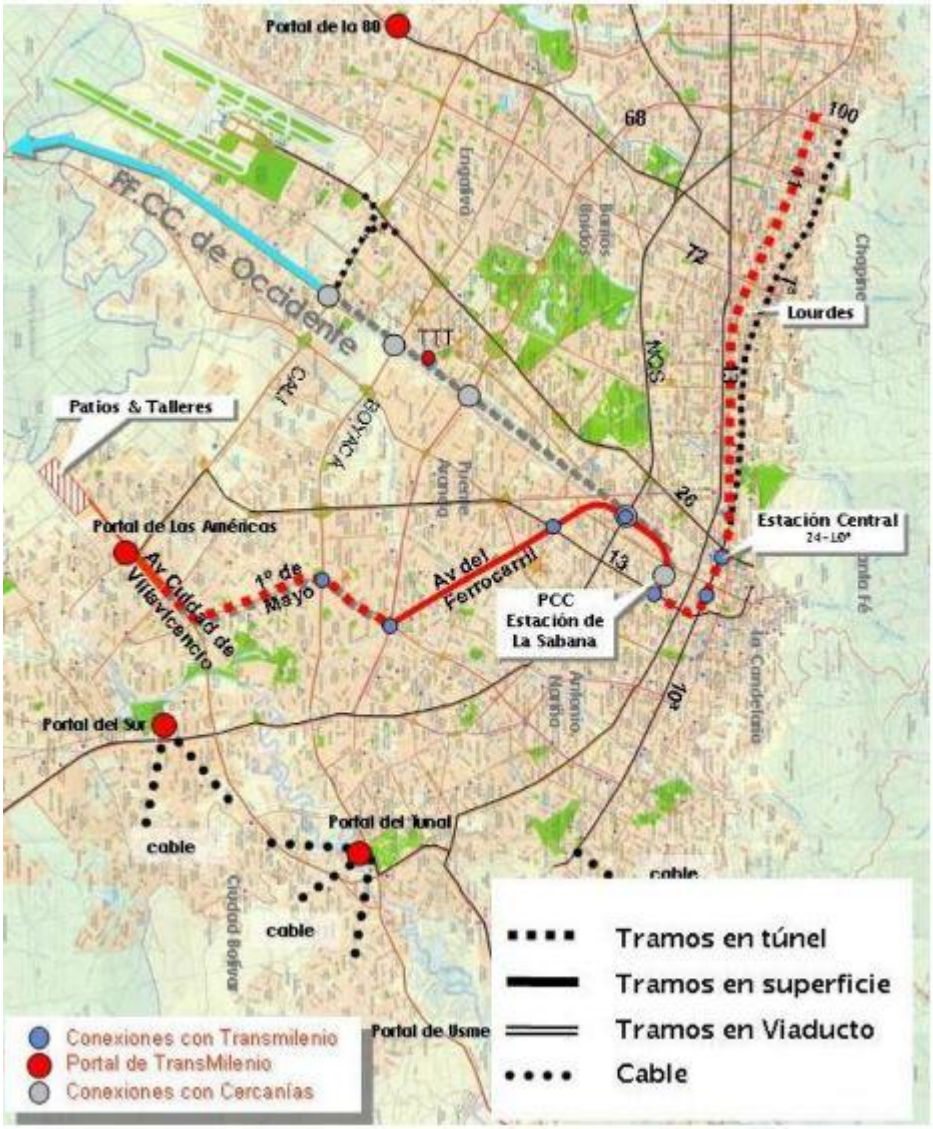
**GRÁFICA 36**: Estructura y Dinámica de la ciudad de Bogotá.




**Fuente***: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2009). Diseño conceptual de la red de transporte masivo metro y diseño operacional, dimensionamiento legal y financiero de la primera línea de metro en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- para la ciudad de Bogotá. Bogotá D.C. Pág. 307.*

Como resultado de este diseño, en el discurso del Metro se propuso la construcción en tramos tanto elevados como subterráneos, siendo coherentes en su defensa discursiva contra el Tren de Cercanías. Adicionalmente, el grupo consultor propuso la Integración Transmilenio-Metro-Tren de cercanías para la construcción de la Primera Línea del Metro determinando en su estudio los tramos de Metro de construcción en túnel, en superficie y en viaducto (Gráfica 38).

**GRÁFICA 38**: Integración Transmilenio-metro-Tren de cercanías en la Primera Línea del Metro.



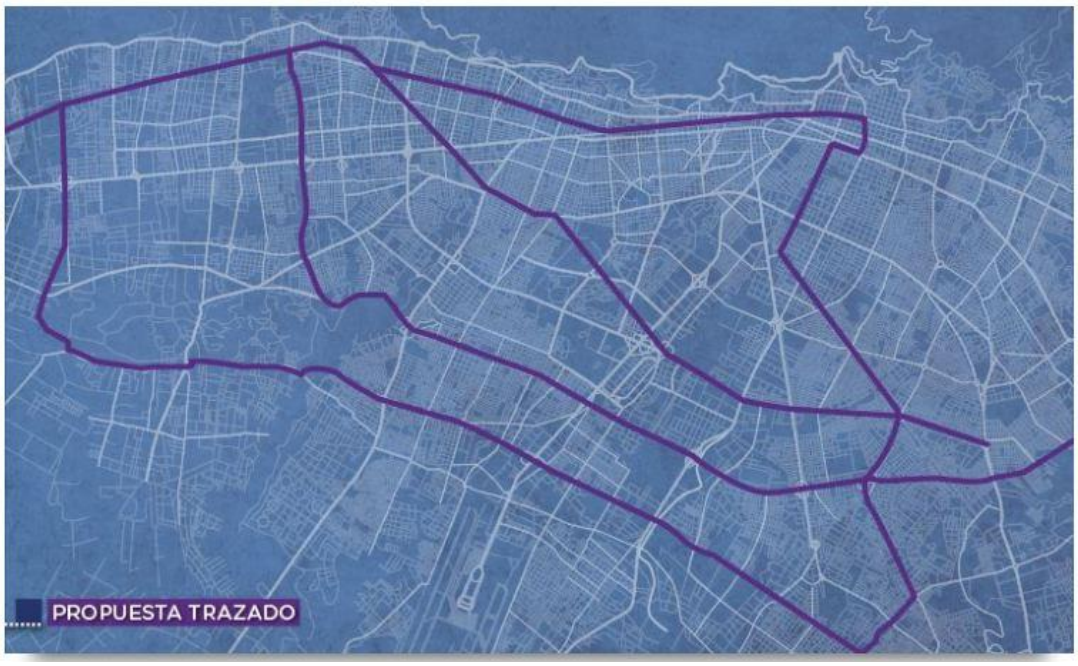

**Fuente***: ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2009). Diseño conceptual de la red de transporte masivo metro y diseño operacional, dimensionamiento legal y financiero de la primera línea de metro en el marco del Sistema Integrado de Transporte Público –SITP- para la ciudad de Bogotá: Resumen Ejecutivo del Proceso de Selección de la red de Metro y de la Primera Línea de Metro. Bogotá D.C. Pág. 44.*

Ahora bien, en el discurso es clave percibir que el principal objetivo era crear una Empresa de Transporte Férreo Metropolitano que integrara el Metro, lo anterior teniendo

en cuenta en cumplimiento de los objetivos planteados por parte del Sistema Integrado de Transporte Público SITP.

Para lo anterior, el Diseño Conceptual propuso cuatro rutas para el Metro de Bogotá con trazados de sur a norte y de oriente a occidente (gráfica 39), con 100 km y 112 estaciones. La primera línea definida tendría 27.5 Km y tendría su origen en el Portal de las Américas; integrándose con el Transmilenio, hacia el centro de la ciudad.[103]

**GRÁFICA 39:** Diseño cuatro líneas de Metro SENER y otros.




**Fuente:** *ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2017). METRO BOGOTÁ: Historia. Disponible en la web: http://www.metrodebogota.gov.co/?q=historia*

Sin embargo, es claro que el discurso enfocado en la prioridad de esta propuesta por la línea Portal de las Américas – Centro mantiene la re centralización de la ciudad que venía dándose como consecuencia de la implementación del Transmilenio y en contravía a lo planeado en el ordenamiento territorial, el cual proponía un desarrollo y equilibrio de la ciudad a partir de una red de poli centros urbanos.

Por otra parte, particularmente el discurso del Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro tuvo gran acogida por parte de algunos sectores de la ciudad, por lo cual el

[103] EL ESPECTADOR (2015). La eterna idea del metro para Bogotá. Redacción de Ipad. Disponible en la web: https://www.elespectador.com/noticias/bogota/eterna-idea-del-metro-bogota-articulo-543836

documento se sometió al análisis a la Universidad Nacional de Colombia y a la Universidad de los Andes, donde surgirían dos vertientes discursivas.

Por su parte, la Universidad Nacional respaldó la construcción de la mega obra junto a dos Troncales de Transmilenio pero solicitó que el trazado fuera reevaluado. Los miembros del grupo validador de Universidad Nacional expresaron además, la importancia de que la ciudad emprenda estudios geotécnicos y ambientales para la ejecución del proyecto, y dejaron en manos del Departamento Nacional de Planeación la información sobre los estudios analizados sosteniendo que “no se pueden hacer obras y luego planearlas”. Finalmente, Diego Hernández, decano de Ingeniería de ese entonces, señaló que “Bogotá necesita definitivamente el metro, el mejor metro, por eso se deben tener los mejores estudios” resumiéndose así la postura de la Universidad[104].

Por su parte, la Universidad de los Andes a diferencia de la UNAL generó un discurso en contra de la Primera Línea del Metro oponiéndose a su construcción. Discurso que profirió públicamente mediante un comunicado fechado el 9 de junio de 2010, así: “Con los elementos de juicio contenidos en la información entregada a los validadores, no es posible tomar una decisión con bases sólidas sobre la conveniencia de la línea de metro propuesta pues dichos elementos no permiten tomar una decisión con bases sólidas sobre la conveniencia de la línea de metro propuesta" y añadió además, "La línea de metro no está adecuadamente sustentada" Por esa razón, los Andes habla de una priorización de los proyectos (Metro, tren y más troncales de TransMilenio) y pide que sean analizados con el apoyo de un modelo único e integrado de transporte[105]".

Respecto a lo anterior, en contraria a las opiniones de las Universidades, especialmente de la UniAndes, el alcalde Samuel Moreno por medio de su discurso desestimó las opiniones de las mismas, aduciendo que el grupo consultor estaba debidamente calificado para el estudio realizado gozando de prestigio a nivel internacional y por tanto, el Diseño Conceptual del Metro era válido como solución a las exigencias actuales y futuras de la movilidad de Bogotá.

---

[104] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2010). Hablan validadores de la UN sobre estudios del metro de Bogotá. Redacción de la Unimedios: Agencia de Noticias Universidad Nacional. Disponible en la Web: http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/hablan-validadores-de-la-un-sobre-estudios-del-metro-de-bogota.html

[105] MINEDUCACIÓN. La Universidad de los Andes no apoya la construcción del metro en Bogotá. Redacción del Ministerio de Educación. Disponible en la Web: https://www.mineducacion.gov.co/observatorio/1722/article-236988.html

Contrario a lo anterior, debido a irregularidades que se presentaron durante el mandato en la alcaldía de Samuel Moreno terminándose abruptamente en el 2011, el reemplazo de Moreno: Clara López, no se mantuvo en la práctica discursiva sino que dio prioridad a otras directrices como la ampliación del Transmilenio, el subsidio para el transporte público y el conocido plan decenal del agua, con lo cual la idea del Metro volvió a aplazarse.

Lo anterior da cuenta que, al mirar hacia atrás en la historia del Metro de Bogotá, los factores que han frustrado la implementación de este sistema, han sido principalmente discursos de oposición política entre alcaldes y presidentes que a interés personal han dado prioridad a otras obras. Además de un discurso de tipo económico que se ha venido tejiendo con base en la falta de recursos con los cuales cubrir una obra de tal magnitud, beneficiando la ampliación del Transmilenio y del sistema de buses, algo no tan lejano a lo sucedido en la década de los 50´s.

**ESQUEMA ANÁLISIS DE DISCURSO.**

**CONTEXTO:** Para el año 2008 el Transmilenio comenzaba a tener bastantes críticas por parte de los ciudadanos, por lo cual se vuelve al debate sobre el Metro, el cual ha sido uno de los sistemas de transporte más mencionados en la historia de la ciudad de Bogotá como la alternativa por excelencia en la solución a los problemas de movilidad a largo plazo en una urbe cada vez más creciente. Por lo anterior, Samuel Moreno desde la administración municipal contrató el estudio de Diseño Conceptual de la Primera Línea del Metro, el cual buscaba integrarse a los medios de transporte existentes; en el marco del SITP y el PMM.

Respecto a la visión integral, el Metro tiende a un discurso relacionado con el PMM, el Transmilenio y el SITP; buscando la articulación del Metro en el sistema de movilidad y en el marco del modelo de ciudad-región, planteado en el POT. Lo anterior, demuestra coherencia con lo planeado en el campo del transporte. Sin embargo, la priorización de la primera línea desde el portal de las Américas hasta el Centro de Bogotá, controvierte el modelo de ciudad poli céntrica del POT, re centralizando la ciudad.

**DISEÑO CONCEPTUAL DE LA PRIMERA LÍNEA DE METRO 2010**

La elaboración del discurso fue llevada a cabo entre 2008- 2010 y estuvo a cargo de SENER en compañía de INCOPLAN, ALG, Santander Investment, Garrigues Abogados, y el consorcio Transportes Metropolitanos de Barcelona (TMB), bajo la dirección del urbanista Esteban Rodríguez Soto. El resultado fue plasmado a modo de Diseño Conceptual, definiendo los aspectos técnicos para la construcción del Metro de Bogotá como una solución a largo plazo para la movilidad.

**HECHO SOCIAL –URBANO**: El discurso para la implementación de la Primera Línea del Metro mantuvo el discurso desde lo público para responder a los problemas de movilidad que se avecinaban con las fallas del Transmilenio. Por su parte, evidencia la importancia del trabajo integrado entre los medios existentes y los futuros con el fin de contrarrestar los efectos adversos sobre la ciudad. Sin embargo, cabe la duda sí la consecución de este diseño conceptual podría traer como consecuencia la aceleración de la re centralización de la ciudad debido a la priorización de la línea Portal de las Américas-Centro, en contradicción con lo planteado por el Plan de Ordenamiento Territorial. Finalmente, es claro que este proceso de implementación del Metro, al igual que otros en diferentes campos, no ha sido posible materializarse debido a debilidades institucionales, en este caso la corrupción, y priorizaciones más ideológicas que técnicas.

# 6 CONCLUSIONES:

El análisis del discurso, esencialmente usado en las ciencias sociales, es una herramienta potencial para determinar la génesis de las problemáticas y finalidades que se persiguen en el urbanismo. Por medio de dicha metodología se pasa de un análisis técnico a un análisis estructural para la comprensión de la complejidad que existe en los documentos, aparentemente técnicos o normativos, donde se develan las relaciones de poder que expresa una ideología sobre la ciudad.

De este modo, por medio del análisis del discurso es posible develar las ideologías, consideradas la base "axiomática" de creencias o "representaciones sociales" de un grupo[106], que movilizan la ruptura de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana, al menos en lo que concierne a este trabajo.

Para este trabajo final de maestría, se concluye que la ruptura de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana es una realidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que los discursos, reflejados en la realidad urbana, no han logrado ahondar los esfuerzos necesarios que requiere una planeación integral de estos dos componentes que definen las pautas para el desarrollo y el modelo de la ciudad.

Además, es justo desmitificar la ruptura como producto de aspectos meramente técnicos, por el contrario, es evidente que existen causas con mayor influencia en elementos ideológicos, políticos, administrativos y temporales, que no permitieron una relación sincronizada, en tiempo, espacio y enfoque, de la planeación del transporte masivo con la planeación urbana en Bogotá.

Así pues, la realidad de la ruptura de estos dos discursos se da en primer lugar por criterios ideológicos y políticos que influenciaron al transporte masivo y, antes de los 90´s, al transporte urbano como a la planeación urbana. Esto considerando que la producción discursiva desde lo privado, que contaba con una fuerte influencia política y administrativa, intervenía para que los instrumentos de planeación, regulación y vigilancia fueran escasos y acomodados a sus circunstancias, alejando la intervención del Estado de estos dos componentes de la ciudad.

[106] VAN DIJK, TEUN (2005). Política, ideología y discurso. Versión castellana del original en inglés "Politics, ideology and discourse", Encyclopedia of Language and Linguistics. Section Language and Polítics — Ed. Ruth Wodak, revisada y autorizada por Teun Van Dijk para Quórum Académico. Traducción: Ana Irene Méndez. Pág. 18

Estás expresiones de ruptura son en gran medida la consecuencia de un desencuentro tanto de la planeación del transporte masivo, cooptada hasta la década de los 90´s por los empresarios y políticos que se encontraban en el negocio del transporte urbano, como de la planeación urbana, reducida a una regulación normativa por medio de códigos urbanos favoreciendo a promotores privados entre los 70´s y los 90´s, las cuales contemporáneamente no se armonizaron porque sus grupos de interés sectoriales no tenían una relación entre ellos y el Estado intervino en cada una en diferente momento y bajo distintos criterios.

La anterior situación intento tener un cambio mediante el establecimiento de los discursos desde lo público, en el transporte masivo por medio de la idea repetitiva de la implementación de un sistema de transporte masivo, en el cual el Estado debía intervenir, como en la planeación urbana con la introducción del ordenamiento territorial fruto de los discursos plasmados en la ley 9 de 1989, la Constitución Política de Colombia de 1991 y la ley 388 de 1997.

Desde la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial con el Decreto 619 de 2000, se ha evidenciado el esfuerzo desde el discurso de lo público, en cabeza de la administración, por establecer políticas integrales, ya que de la coherencia entre los diversos componentes depende el desarrollo deseado de la ciudad.

Sin embargo, el desfase temporal con la implementación del sistema de transporte masivo –Transmilenio dificultó en grandes proporciones el cumplimiento de lo propuesto desde el discurso de la planeación urbana, por ejemplo con el modelo de ciudad y el desarrollo de la Bogotá poli céntrica, lo cual se mantiene en el tiempo debido a la investidura de autonomía que se proporcionó al STM desde su nacimiento.

En general, es evidente que las prácticas discursivas dentro de la misma administración no se encuentran. Lo anterior ya que existe un engranaje débil entre las dependencias y se ha dado mayor jerarquía a unas sobre otras, especialmente el Transporte Masivo sobre el Plan de Ordenamiento y las directrices o sugerencia que podría tener el grupo administrativo de la planeación urbana, representada hoy por la Secretaría Distrital de Planeación.

Por esto mismo, en el Transporte Masivo “la ejecución de este sistema se ha enfocado casi exclusivamente en solucionar los problemas operativos en función del transporte y

movilidad dejando a un lado su potencial como elemento estructurador de la forma urbana"[107], lo cual está fuertemente apoyado en el tecnicismo que acompaña el discurso del TM.

Ahora bien, los discursos desde lo público, tanto en la planeación del transporte masivo como en la planeación urbana, no tuvieron gran impacto en las decisiones y hechos urbanos de la ciudad excepto cuando las condiciones socio-políticas se acondicionaron para hacer realidad lo planeado, jamás en un cien por ciento (100%) debido a dificultades administrativas y presupuestales.

Lo anterior se evidencia en el hito discursivo que marcó Antanas Mockus y, en seguida, Enrique Peñalosa. Ambos fortalecieron técnica e ideológicamente los discursos sobre la necesidad de la intervención del Estado en la planeación y el desarrollo de la ciudad, estableciendo previamente los instrumentos necesarios.

Sin embargo, las tendencias discursivas recurrentemente cambian, junto a los cambios de gobierno, considerando que en cada periodo de gobierno se realiza un plan de desarrollo que define prioridades, especialmente reflejadas en asignaciones presupuestales, frente a las posibles soluciones que se contemplan en el corto plazo para la ciudad, tanto en la planeación del transporte masivo como en la planeación urbana.

De tal manera que, aunque los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial han denotado un esfuerzo por abordar de manera más amplia y compleja los problemas de transporte masivo y la planeación urbana, aún siguen primando las visiones sectoriales sobre las soluciones urbanas. Siendo así que la poca articulación discursiva entre las distintas herramientas de planeación han resultado ser entorpecedoras para lograr un modelo de ciudad.[108]

Las consecuencias de los discursos sectoriales han constituido problemas de enfoque que consideran el STM, especialmente el Transmilenio, una operación urbana de un proyecto de infraestructura vial y espacio público y no una propuesta de proyecto urbano

[107] TORRES, EDMAR (2010). Oportunidades de cualificación urbana sobre las áreas de influencia de las estaciones intermedias de Transmilenio. Trabajo Final de Maestría en Diseño Urbano. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. Pág. 8.

[108] VALDERRAMA LEAL, JULIAN (2010). Del transporte a la movilidad. algunas reflexiones sobre la evolución de la planeación urbana en Bogotá 1995 - 2010. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Pág. 53

integral, desconociendo las transformaciones urbanas generadas, los planteamientos del POT y los impactos en el uso del suelo, la valorización, la economía y el desarrollo urbano.[109]

Además de esto, la ruptura entre la planeación del transporte masivo y la planeación urbana también es promovida por los discursos marginados a lo meramente técnico, con lo cual "primero, las acciones públicas responden a lógicas sectoriales o desarticuladas. Segundo, los instrumentos de planificación a largo plazo son modificados antes de concluidos. Y tercero, las estrategias de planificación urbana han carecido de participación y de concertación ciudadana."[110]; especialmente en lo que refiere al STM.

Frente a este tercer punto, se debe mencionar que desde hace algunos años se empezaron a gestar discursos de apoyo para la participación y la concertación ciudadana en los temas de ciudad, estas acciones públicas han sido constituidas y definidas por los discursos de cada nueva administración lo que constituye un avance en las relaciones Estado-Sociedad, a lo cual se suma que, en medio de los discursos técnicos, privados o públicos, los ciudadanos también lograron concretar, aunque en muy pocas oportunidades de manera organizada, un discurso frente al STM o la planeación urbana.

Finalmente, la ruptura del transporte masivo con la planeación urbana ha buscado enmendarse por medio de nuevos paradigmas que, aunque no son objeto de este trabajo final de maestría, es necesario analizar, estudiar e implementar. Dentro de algunos paradigmas se encuentra la accesibilidad urbana, el TOD (Tránsito Orientado Desarrollo) y el DOTS (Desarrollo Orientado al Transporte Sostenible), los cuales plantean un discurso de articulación en una relación horizontal entre el transporte y la planeación urbana/desarrollo urbano.

[109] TORRES, EDMAR (2010). Óp. Cit. Pág. 38.
[110] VALDERRAMA LEAL, JULIAN (2010). Óp. Cit. Pág. 53

# 7 BIBLIOGRAFÍA:


1. ACEVEDO, Jorge (1990). El transporte en Bogotá, en Vivir en Bogotá. Ediciones Foro por Colombia. Bogotá D.C.

2. *AGUALIMPIA, Buchelli. (2012). Revitalización urbana. Proyectos. Bogotá D.C. Disponible en la web: http://bucheliagualimpia.blogspot.com.co/2013/01/2012-revitalizacion-urbana-proyectos.html*

3. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.E. (1972). Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá.

4. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2004). Documento Técnico de Soporte del Decreto 190 de 2004 "Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003". Secretaría Distrital de Planeación.

5. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (1979). Acuerdo 7 de 1979 **"**Por el cual se define el Plan General de Desarrollo integrado y se adoptan políticas y normas sobre el uso de la tierra en el Distrito Especial de Bogotá. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=902

6. ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA (1990). Acuerdo 06 "por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, y se dictan otras disposiciones". Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=540

7. ALCALDÁ MAYOR DE BOGOTÁ (1995). Decreto N° 295 Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D.C. "Formar Ciudad 1995-1998. Departamento Administrativo de Planeación Distrital. Bogotá D.C.

8. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, Departamento Administrativo de Catastro Distrital. (1996). Mapa Digital; conozca la nueva y única cartografía digital de Santafé de Bogotá D.C.

9. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1997). Decreto 3109 de 1997 **"**Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación". Disponible en la web: **http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3332**; Consultado el 30 de abril de 2016.

10. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1998). Acuerdo 06 de 1998 "Por el cual se adopta el Plan de Desarrollo: "Por la Bogotá de Queremos" 1998-2001". Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá D.C.

11. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1999). Proyecto tercer milenio. Departamento Administrativo de Planeación.

12. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (1999). Acuerdo 04 de 1999 “Por el cual se autoriza al Alcalde Mayor en representación del Distrito Capital para participar, conjuntamente con otras empresas del orden distrital, en la constitución de la empresa el Tercer Milenio-Transmilenio S.A. y se dictan otras disposiciones

13. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2005). Conceptos generales de planeación del transporte urbano EN: Manual de Planeación y Diseño para la Administración del Tránsito y el Transporte. Alcaldía de Bogotá D.C., Colombia.

14. ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ (2006). Empresa Distrital de Transportes Urbanos. Secretaria General. Disponible en la web: http://archivobogota.secretariageneral.gov.co/sites/default/files/fondo_documental/7.Guia-Empresa-Distrital-de-Transportes-Urbanos.pdf

15. ALCALDÍA DE BOGOTÁ (2008). Acuerdo 308 de 2008 “Por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para Vivir Mejor”. Secretaría Distrital de Planeación. Bogotá D.C.

16. ANGEL, Sandra Liliana (2012). TRANSMILENIO: más allá de un medio de transporte. Cámara Colombiana de la Infraestructura: Bogotá D.C

17. CAL Y MAYOR ASOCIADOS Y DUARTE, GUTERMAN Y CIA LTDA (2006). Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Secretaría de Tránsito y Transporte (STT). Alcaldía Mayor de Bogotá.

18. CAMARGO SIERRA, A., & HURTADO TARAZONA, A. (2013). Urbanización informal en Bogotá: agentes y lógicas de producción del espacio urbano. *Revista INVI, 28*(78)

19. CARRILLO, Jerzon (2012). Fundamentos técnicos teóricos para la formulación de una política de transporte masivo como servicio público. Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de: Magister en Ingeniería – Transporte. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

20. CORTES, RODRIGO (2004). Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990) Esquema inicial y materiales para pensar la trama de un relato. Revista Bitácora Urbana Territorial, vol. 11, núm. 1, enero-diciembre. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

21. CURRIE, L (1953). Plan para Bogotá 1953. Consejo Nacional de Planificación. Imprenta Municipal. Santa fe de Bogotá.

22. CURRIE, Lauchlin. (1965). Una política para los países en desarrollo. Fundación para el Progreso de Colombia, Tercer Mundo Editores. Bogotá.

23. CURRIE, Lauchlin. (1969). Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

24. *DANE, censos de población. http://www.dane.gov.co*

25. *DAPD, Llewelyn Davies Weeks Forestier-Walker & Bor, Kates Peat Marwick & Co, Coopers & Lybrand, Consultécnicos (1974). Estudio de desarrollo urbano de Bogotá Fase II. Alcaldía Mayor de Bogotá.*

26. Decreto 879 de 1998 "por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial." Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1369

27. Decreto 3640 de 1954 "Por el cual se organiza el Distrito Especial de Bogotá". Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1563

28. Decreto 80 de 1987 "Por el cual se asignan funciones a los municipios en relación con el transporte urbano". Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=12245

29. Decreto 190 de 2004. Por medio del cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003. Disponible en la web: http://www.sdp.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/decreto-190-de-2004

30. Decreto 319 de 2006. Por el cual se adopta el Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital, que incluye el ordenamiento de estacionamientos, y se dictan otras disposiciones. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=21066

31. DEL CASTILLO, Juan Carlos y OTROS (2008). Bogotá años 50: el inicio de la metrópoli. Cuaderno de Urbanismo y Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

32. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (1995). Plan Nacional de Desarrollo: Salto Social. Disponible en la web: https://docs.supersalud.gov.co/PortalWeb/Juridica/Leyes/L0188_95.pdf.

33. DUARTE, Eduardo (2009). Una visión de Transporte Urbano Sostenible en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. Sede Bogotá.

34. DUARTE, Eduardo (2016). EL FUTURO DE LA MOVILIDAD EN BOGOTÁ: Reflexiones a propósito del plan maestro de movilidad. Bogotá D.C

35. DUREAU, Francoise & DELAUNAY, Daniel (2005). Poblamiento, acceso a la vivienda y trayectorias residenciales en Bogotá y Soacha (1973-1993): resultados preliminares. EN: Hacer metrópoli: la región urbana de Bogotá de cara al siglo XXI. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

36. *Empresa de Metro Bogotá. Sitio web: http://metrodebogota.gov.co*

37. EL TIEMPO (1993). Bogotá: Jaime Castro revive la historia del metro. Archivo periódico El Tiempo. Bogotá D.C.

38. EL TIEMPO (2000). TODO SOBRE EL TRANSMILENIO. Redacción del tiempo. Disponible en la web: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1226688

39. EL TIEMPO (2013). El plan para combatir con cultura a los 'bárbaros' en TransMilenio. Disponible en la web: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12822355

40. ELIZALDE, Antonio (2003). Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local. Organización de las Naciones Unidas (ONU). Santiago de Chile.

41. EZQUIAGA, José María. "El planeamiento municipal" en MOYA, González, Luis (ed). (1996). La práctica del planeamiento urbanístico. Editorial Síntesis. Madrid.

42. FUNDACIÓN COLOMBIANA DE PEATONES (2003). ARUKIMASHO: movilidad saludable en Bogotá. EL PEATÓN, Edición 21. Bogotá D.C.

43. GUTIERREZ, Javier Alberto y otros. Algunas reflexiones sobre movilidad, sociedad y economía: el caso Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá D.C.

44. HIDALGO, Darío (2004). Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Programa de Cooperación Técnica Mover Ciudad. Ponencia: Transmilenio y Desarrollo Urbano: Lecciones y oportunidades. Bogotá D.C.

45. INGECTEC Y OTROS (1997). Diseño Conceptual del Sistema Integrado de Transporte Masivo de la Sabana de Bogotá. Informe Fase 0. Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Departamento Nacional de Planeación. Santa Fe de Bogotá

46. JICA (1996). Estudio del Plan Maestro de Transporte Urbano de Santa Fé de Bogotá. Chodai Co., Ltd en asociación con Yachiyo Engineering Co., Ltd.

47. LAGO, Sandra (2008). El planeamiento urbano. Universidad de Oviedo, principado de Asturias. España

48. Ley 9 de 1989 “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1175

49. Ley 2 de 1991 “por la cual se modifica la ley 9 de 1989. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1575

50. Ley 152 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=327

51. Ley 388 de 1997. Disponible en la web: http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339

52. MARTIN, Gerard y CEBALLOS, Miguel (2004) Bogotá: anatomía de una transformación. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C.

53. MAYORGA, Miguel. (2012). Movilidad y nuevos modelos urbanos. El tranvía en la modernización de Bogotá (1884-1951). Universitat de Barcelona. España.

54. MONTEZUMA, Ricardo (1998). Les transports urbains: L´organisation, la gestión et le processus d´urbanisation a Bogota, tesis de Doctorado en Urbanismo, Paris, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées.

55. OSPINA, Andrés (2010). Bogotá Retroactiva. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. Bogotá D.C.

56. *PARIAS, A (1991). Evolución de la Empresa Distrital de Transporte de Bogotá, tesis de Maestría en Economía. Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Bogotá D.C.*

57. PARIAS, Adriana & LUNA DEL BARCO, Antonio. (2002). Transporte y procesos urbanos en el siglo XX: Bogotá y la Bahía de Cadíz vistos con el mismo prima. CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE DINÁMICA SOCIAL. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C.

58. PABÓN, NORA (1997). Normas Vigentes Para La Construcción En Bogotá. Archivo EL TIEMPO. Bogotá D.C.

59. POMBO, Carlos y CAMACHO, Juan (2009). Génesis Local en Colombia y la Planeación Participativa. Volumen 1 y 2. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C.

60. Procuraduría General de la Nación (2016). ABC de los POT. PGN, OEI y MinVivienda. Bogotá D.C., Colombia.

61. RAMIREZ, John Fredy (2010). La planeación urbana en Colombia: años sesenta-ochenta. Discursos, consultores y comunidades académicas. Revista de Estudios Sociales, Universidad de los Andes. Bogotá D.C

62. REVISTA SEMANA (1995). ¿Podrá Mockus con Bogotá? Disponible en la web: http://www.semana.com/mundo/articulo/abatidos-cuatro-presuntos-terroristas-que-trataban-de-cometer-un-nuevo-atentado-en-espana/536763

63. RODRÍGUEZ, Daniel. (2000). Planeación de transporte y uso del suelo: ¿Automovilidad o accesibilidad?-EN: Presente y futuro de la movilidad en Bogotá: Retos y realidades. Veeduría distrital. Bogotá D.C.

64. SANTANER, Pedro (2011). Por qué y cómo hacer análisis del discurso. Universidad de Chile. Santiago de Chile. Págs. 207-224. Disponible en la web: www.moebio.uchile.cl/41/santander.html.

65. SALAZAR, José (2007). *La planeación de Bogotá, un sistema híbrido de desarrollo progresivo, en Revista Bitácora No 11, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.*

66. SALAZAR, José (2012). PLANEACIÓN URBANA EN: MISIÓN DEL SISTEMA DE CIUDADES: fortalecimiento del sistema de ciudades instrumentos de planificación. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP-. Bogotá D.C.

67. *SDG (1999). Proyecto de Transporte Urbano para Santafé de Bogotá. Bogotá D.C.*

68. SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD. (2005). Encuesta de movilidad 2005. Bogotá D.C.

69. SILVA NIGRINIS, Alicia (2009). Bogotá, de la construcción al deterioro (1995-20007). Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá D.C.

70. SILVA APARICIO, Liliana. (2010) EL IMPACTO DEL TRANSPORTE EN EL ORDENAMIENTO DE LA CIUDAD: Bogotá los impactos del STM Transmilenio en los usos del suelo. Bogotá D.C.

71. Steer Davies & Gleave (2002). Estudio de demanda para el Tren de Cercanías de la Sabana de Bogotá-Cundinamarca. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD. Bogotá D.C.

72. SUZUKI, Hiroaki; CERVERO, Robert y IUCHI, Kanako (2014). TRANSFORMANDO LAS CIUDADES CON EL TRANSPORTE PÚBLICO: Integración del transporte público y el uso del suelo para un desarrollo urbano sostenible. Bogotá: Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes: Findeter; Washington, D. C.: World Bank.

73. THE JAPAN TIMES (2000). Ex-JICA chief volunteers for the trenches. Disponible en la web: https://www.japantimes.co.jp/news/2000/10/05/national/ex-jica-chief-volunteers-for-the-trenches/#.W3OJUM5KjIU

74. TORRES, EDMAR (2010). Oportunidades de cualificación urbana sobre las áreas de influencia de las estaciones intermedias de Transmilenio. Trabajo Final de Maestría en Diseño Urbano. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C.

75. TRANSMILENIO S.A. (2017) Nuevo modelo de negocio para la operación del componente troncal del Sistema Transmilenio. Bogotá D.C.

76. VALDERRAMA LEAL, JULIAN (2010). Del transporte a la movilidad. algunas reflexiones sobre la evolución de la planeación urbana en Bogotá 1995 - 2010. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

77. VAN DIJK, TEUN (2005). Política, ideología y discurso. Versión castellana del original en inglés "Politics, ideology and discourse", Encyclopedia of Language and Linguistics. Section Language and Polítics — Ed. Ruth Wodak, revisada y autorizada por Teun Van Dijk para Quórum Académico. Traducción: Ana Irene Méndez.

78. VERÓN, Eliseo (2004. Fragmentos de un tejido. Barcelona: Editorial Gedisa.

79. WEGENER, Michael (2004). Land-use transport interaction: state of the art: What can we learn from Nort America? Institute of Spatial Planning. Dormund University. Dortmund, Alemania.

80. YEPES, Tito (2013). La integración de los sistemas de transporte urbano en Colombia: una reforma en transición. FEDESARROLLO. Bogotá D.C.