



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **MOVILIDAD O TRANSPORTE: DOS CONCEPTOS, UNA REALIDAD. CASO BOGOTÁ D.C.**

**HERNANDO FRANCISCO DANGOND MARTINEZ**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DERECHO  
BOGOTÁ, COLOMBIA  
2013

# **MOVILIDAD O TRANSPORTE: DOS CONCEPTOS, UNA REALIDAD. CASO BOGOTÁ D.C.**

**HERNANDO FRANCISCO DANGOND MARTINEZ**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Políticas Públicas**

Director:

Candidato a Doctor **FEDERICO PARRA HINOJOSA**

Línea de Investigación:

Profundización en Análisis de Políticas Públicas

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y DERECHO  
BOGOTÁ, COLOMBIA  
2013

*El transporte público debe tratarse como un bien social y cultural, y no  
como un bien económico.*  
**Derecho Humano al Transporte Público Adecuado**

*A mi esposa María José que ha tenido en el don de la paciencia y el amor infinito  
la disposición para esperar con estoicismo el fruto de este esfuerzo.  
Para mis nobles hijos: Lorena, Hernando José y Camilo Andrés quienes motivan  
mi existencia y justifican mi esperanza.  
A la memoria de mis padres, que Dios en su inmensurable sabiduría y  
magnanimidad tuvo a bien regalarme.*

## Agradecimientos

La vida me ha regalado tanto, que aún a mi edad me concede la preciosa oportunidad de continuar creciendo en conocimientos y valores en mi afán incansable de servir. Así, a lo que Dios y la naturaleza generosamente me conceden agradezco infinitamente.

Al profesorado de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional, en particular al Dr. André-Nöel Roth Deubel, por esa entrega y excepcional profesionalismo en la diaria labor de formar para la dignidad humana, mis afectos y respetos.

A Ricardo Montezuma Enríquez, Carlos Emilio Betancourt Galeano, Juan Pablo Bocarejo de la Universidad de Los Andes, Lía Guterman Bromberg, gerente de Consultora Duarte & Guterman, Plinio Alejandro Bernal Ramírez, de la Cámara de Comercio de Bogotá, Luz Patricia González Ávila, pionera de la movilidad en la ciudad de Bogotá, Raquel Vega Reyes, de la Secretaría Distrital de Movilidad, Juan Esteban Orrego Calle, Director de Fenalco Bogotá-Cundinamarca, y Mónica Villegas, Directora de Bogotá Cómo Vamos, quienes tuvieron la gentileza de concederme el tiempo de la entrevista y aportarme de manera espontánea y desprendida sus conocimientos y opiniones sobre la movilidad distrital, insumos esenciales para la finalidad de la materia investigada, mi merecida admiración.

A Federico Parra Hinojosa quien me sorprende por su excepcional dominio temático en Políticas Públicas, la claridad conceptual para guiar la presente investigación, la siempre amable y dispuesta actitud para atender mis reclamos, y el aliento y la confianza que me ofreció indefectiblemente en la larga espera de este proceso, mi gratitud imperecedera.

## Resumen

El objetivo de esta investigación se enfoca en la formulación de un marco propositivo de lineamientos de política de movilidad complementarias para Bogotá, con preeminencia de la persona y su entorno, a partir de la superposición del análisis narrativo aplicado y la evaluación respectiva, desde las realizaciones o resultados de la gestión pública sectorial y del grado de satisfacción que perciben usuarios y ciudadanos con el servicio de transporte público. En tal sentido, la cristalización del referido propósito busca que la política pública de movilidad deje claramente establecido que la movilidad urbana distrital sea reconocida como un derecho de todos que corresponde hacer cumplir al Estado y a los ciudadanos, que lo construido en su entorno sea el fruto de un proceso amplio y vinculante, y que tenga en cuenta otras realidades, otras perspectivas, otras visiones, que lleven a que la decisión sobre lo público se convenga desde una lógica diferenciada de la lógica hegemónica del discurso tradicional en el quehacer de la política y del transporte.

**Palabras clave:** Movilidad, Transporte, Evaluación, Análisis Narrativo de la Política Pública, Accesibilidad y Asequibilidad, Reformulación.

## Abstract

The objective of this research focuses on developing a propositional framework of policy guidelines for additional mobility Bogotá, with prominence of the person and their environment from overlay applied narrative analysis and the respective evaluation from the embodiments or results of public sector management and perceived satisfaction with users and citizens public transport. In this regard, the crystallization of the purpose referred searches that public policy mobility leave clear that the district urban mobility is recognized as a right of all corresponding to enforce the State and citizens, who built their environment is the fruit of a comprehensive and binding process, and takes into account other realities, other perspectives, other visions, leading to the decision on the public agreed from a distinct logic of the hegemonic logic of traditional discourse in the work of political and transport.

**Keywords:** Mobility, Transportation, Assessment, Narrative Analysis of Public Policy, Accessibility and Affordability, Reformulation.

# Contenido

	Pág.
Resumen.....	VI
Contenido.....	VII
Lista de graficas.....	IX
Lista de tablas.....	X
Lista de abreviaturas.....	XI
<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Capítulo 1 EL PROBLEMA DE LA MOVILIDAD DISTRITAL Y UNA PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA PARA SU ANÁLISIS Y SOLUCIÓN..</b>	<b>5</b>
1.1 Problema de la movilidad distrital.....	5
1.2 Marco teórico.....	7
1.3 Metodología.....	14
<b>2. Capítulo 2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LO URBANO Y LA MOVILIDAD.....</b>	<b>18</b>
2.1 Definiciones y elementos esenciales de la noción de política pública.....	18
2.2 Las políticas públicas urbanas.....	21
2.3 Movilidad urbana: un concepto extendido y diferenciado del transporte.....	24
2.3.1 <i>La movilidad urbana: Una aproximación al concepto</i> .....	24
2.3.2 <i>La movilidad a diferencia de transporte</i> .....	29
2.3.3 <i>Los factores de la movilidad</i> .....	31
2.3.4 <i>Movilidad urbana sostenible</i> .....	34
<b>3. Capítulo 3 EVALUACIÓN DE LA POLITICA DISTRITAL DE MOVILIDAD DESDE LOS RESULTADOS Y LA SATISFACCIÓN.....</b>	<b>36</b>
3.1 Marco conceptual para la evaluación de la política distrital de movilidad.....	36
3.2 Marco teórico y legal de la política distrital de movilidad.....	37
3.3 Evaluación de realizaciones.....	38
3.3.1 <i>Costos y fuentes de financiamientos de los proyectos de la política de movilidad</i> .....	38
3.3.2 <i>Mecanismos de ejecución de la política de movilidad</i> .....	39

	<b>Pág.</b>
3.3.3 <i>Las ejecuciones, participaciones, tendencias y resultados en el sistema de la movilidad</i> .....	41
3.4 Evaluación de satisfacción.....	49
<b>4. Capítulo 4 NARRATIVAS Y CONTRANARRATIVAS: UN ESCENARIO DE CONFRONTACIONES EN EL CÓMO DEL TRANSPORTE SIN RESOLVER EL QUÉ DE LA MOVILIDAD</b> .....	<b>58</b>
4.1 El escenario de la controversia.....	58
4.2 Controversias y análisis de la política de movilidad a partir de múltiples perspectivas.....	59
4.3 Análisis comparado de los aspectos centrales de la controversia y dificultades de la política distrital de movilidad.....	87
<b>5. Capítulo 5 UNA PROPUESTA DE LÍNEAS DE POLÍTICAS ENCAMINADA A LA CONSTRUCCIÓN DE MOVILIDAD COMO DERECHO SOCIAL</b> .....	<b>93</b>
5.1 Marco argumental de los efectos de las dificultades y problemas de la política.....	93
5.2 Lineamientos de política para una movilidad con equidad.....	95
<b>Bibliografía</b> .....	<b>102</b>
<b>ANEXOS</b>	
<b>A. <u>Anexo:</u> PERFILES Y ENTREVISTAS DE LOS ACTORES DE LA MOVILIDAD</b> .....	<b>113</b>
<b>B. <u>Anexo:</u> INVERSIÓN EJECUTADA EN EL SECTOR MOVILIDAD DISTRITO CAPITAL A PESOS CONSTANTES Y PESOS CORRIENTES Y PROYECTOS PROGRAMADOS. 2004 – 2012</b> .....	<b>153</b>

## Lista de gráficas

	<b>Pág.</b>
<b>Gráfica 2-1:</b> Parque Automotor de Bogotá. 2005–2012 .....	33
<b>Gráfica 3-1:</b> Opinión respecto al consumo de tiempo en los recorridos .....	51
<b>Gráfica 3-2:</b> Satisfacción con el estado de la malla vial general.....	53
<b>Gráfica 3-3:</b> Satisfacción general en el transporte público y la movilidad .....	56
<b>Gráfica 3-4:</b> Mejores alternativas para mejorar la movilidad .....	57

## Lista de tablas

	Pág.
<b>Tabla 3-1:</b> Resumen de las fuentes de financiación para el Sistema de la Movilidad.....	39
<b>Tabla 3-2:</b> Recursos proyectados del PMM vs Inversión neta ejecutada .....	42
<b>Tabla 3-3:</b> Recursos proyectados Vs Inversión ejecutada por entidades del Sistema de la Movilidad. 2006 -2012. ....	42
<b>Tabla 3-4:</b> Gasto más representativo en el Sistema de la Movilidad.. ....	43
<b>Tabla 3-5:</b> Participación de la inversión en movilidad dentro de la inversión total del Distrito. 2006-2012.....	43
<b>Tabla 3-6:</b> Comportamiento de la inversión distrital en movilidad.....	44
<b>Tabla 3-7:</b> Transferencias anuales estimadas de nación frente a inversión real a Transmilenio.....	44
<b>Tabla 3-8:</b> Inversión programada vs ejecutada en el sector movilidad .....	45
<b>Tabla 3-9:</b> Inventario diagnostico de la malla vial de Bogotá D.C .....	47
<b>Tabla 3-10:</b> Calificación de los aspectos concurrentes en el Transporte Público .....	50
<b>Tabla 3-11:</b> Medios de transporte usados para los desplazamientos (%) .....	51
<b>Tabla 3-12:</b> Tiempo de espera para acceder al TP .....	52
<b>Tabla 3-13:</b> Desplazamiento en cuadras del usuario del TP para acceder al servicio .....	52
<b>Tabla 3-14:</b> Calificación del estado de la malla vial general .....	53
<b>Tabla 3-15:</b> Nivel de satisfacción y calificación de los otros elementos de la movilidad ....	54
<b>Tabla 3-16:</b> Impacto ambiental generado por los medios del TP.....	54
<b>Tabla 3-17:</b> Calidad del servicio de transporte público ofertado .....	55
<b>Tabla 3-18:</b> Nivel de satisfacción y calificación de medios de transportes utilizados .....	56

## Lista de abreviaturas

### Abreviaturas

<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
1. SDM	Secretaría Distrital de Movilidad
2. TP	Transporte Público
3. TPC	Transporte Público Colectivo
4. PMM	Plan Maestro de Movilidad
5. IDU	Instituto de Desarrollo Urbano
6. UAERMV	Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial
7. SITP	Sistema Integrado de Transporte

# INTRODUCCIÓN

Más de tres décadas le significaron a las diferentes administraciones de la ciudad de Bogotá, luego de una serie de estudios y experimentaciones, el poder conformar un cuerpo de propuestas estructurales para la movilidad distrital. En este interregno se desarrollaron una serie de acciones y estrategias enfocadas a darle solución al sector desde un óptica ingenieril, puesto que la escena se configuraba e interpretaba bajo el paradigma dominante del transporte. Así, el problema se reducía a la superación de dos componentes contrapuestos: congestión del tráfico y disponibilidad de infraestructura vial.

Consecuentes a este planteamiento problemático se concibieron como salida dos acciones centrales: a. Orientar el gasto público en función de construir vías que agilizaran el tráfico, con énfasis en la construcción de intercambiadores de segundo piso, y b) Apropiar medios masivos de transporte para la ciudad; propuesta que arraigó en el imaginario colectivo de la ciudad la construcción de un metro como solución ideal.

Con relación a la primera de estas acciones, la ciudad vio fortalecer su malla vial, con la ampliación de corredores arteriales y la edificación de puentes comunicantes, no obstante, los esfuerzos resultaron absolutamente infructuosos frente a la dinámica del crecimiento general del parque automotor, que superaba con creces las respuestas de contrapartida en infraestructura. Así mismo, este arreglo de política pública no solo afianzó el enfoque tradicional y culturalmente priorizador del vehículo privado, sino que profundizó la inequidad al interior del sistema de la movilidad. La inversión pública se gestó en función del vehículo privado, herramienta que es privilegio de los altos estratos sociales, la minoría del grupo poblacional, confinando a la inmensa mayoría de la población a desplazarse a pie, en bicicleta y a través del servicio público de transporte colectivo -servicio reconocido por su informalidad, mala calidad y altos costos-.

A su turno, la gestión del transporte masivo, mediando un sistema metro, aún no se ha concretado para la ciudad. Los significados de éste en materia de recursos fiscales, impactos urbanos y poder, han estado condicionados a posibilidades macroeconómicas y conflictos de poder político, dado que los gobernantes del nivel nacional y el nivel distrital regularmente representan diferentes vertientes ideológicas y partidistas, sin que hayan coincidido dichos centros decisorios en unos mínimos compromisarios inamovibles.

En consecuencia, mientras las acciones estratégicas adoptadas para la suerte del sector traducían inoperancia, inequidad y frustración, éste urgía de una transformación estructural, la cual se vio impulsada por los resultados y los favorables niveles de aceptación ciudadana del sistema Transmilenio, alternativa de transporte masivo que emerge en el ámbito de la ciudad como una decisión de política aislada, a título experimental en una apuesta del gobierno de turno. Adicionalmente, con la entrada de Transmilenio se empieza a vislumbrar el sentido de la autoridad en la regulación y control del transporte, lo que lo hizo un elemento clave para la movilidad futura de la ciudad.

Coinciden dos momentos que son cruciales para la movilidad distrital, es decir, la salida de la actividad por la senda del transporte privado y el éxito categórico de Transmilenio, con el proceso de revisión a que se sometía el POT de la ciudad<sup>1</sup>. Éste

---

<sup>1</sup> Decreto Distrital 190 de 2004, el cual compila las normas que conforman el Plan de Ordenamiento

último derivó la concepción de “planes maestros como instrumentos estructurantes del primer nivel de jerarquización en el planeamiento urbanístico, mediante los cuales se establecen los objetivos, políticas y estrategias de largo plazo” (Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., 2004a:art. 44), estableciendo entre sus prioridades la expedición del Plan Maestro de Movilidad (Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., 2004a:art. 46) en la perspectiva del largo plazo. Al tiempo, fija como objetivo del sistema de la movilidad la “integración de manera jerarquizada e interdependiente de los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural, y además debe actuar de manera interdependiente con la estructura socio económica y espacial conformado por la red de centralidades, y garantizar la conectividad entre las mismas y de estas con la región, el país y el mundo. (Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., 2004a:art. 19).

Justamente, los elementos constitutivos del objetivo asignado para la movilidad distrital sirvieron de fundamento orientador de lo que en adelante vino a configurarse como la política pública distrital de movilidad, política que es, a su vez, objeto de análisis y discusión en la presente investigación a efecto de descubrir si lo que ha venido a denominarse en términos de movilidad no es más que una forma de disfrazar eufemísticamente el fondo de una realidad dominada por el viejo paradigma del transporte.

Planteado este dilema en términos de concepto y práctica, se observa que el devenir de la política influyó en el orden urbano, en el orden de las discusiones sociales y académicas, en la agendización priorizada de problema público de la movilidad, en los alcances y presupuestos conceptuales, en la asignación de recursos, en las visiones del sector y la gestión administrativa, más sin embargo, la realidad valorada mediante la evaluación y el análisis narrativo de política aplicado desnuda que los avances materializados no son aún lo suficiente para darle el carácter pleno de una política regida bajo el enfoque de movilidad, en tanto, son más visibles los elementos propios del transporte los que marcan el ritmo de la actividad.

Si bien se entró en un terreno en el que cayó en desuso hablar de transporte y la moda impone hablar de movilidad, en una visual mucho más amplia y profunda que la precedente, donde la mirada del problema enfocado en congestión y malla vial fue relegada por una visión más estructural: primacía del peatón, transporte colectivo y masivo, transporte alternativo, reducción del uso del automóvil, espacios para la movilidad no motorizada, mitigación de los impactos ambientales por fuentes móviles, seguridad vial y otros, lo que evidencia la incorporación de nuevas visiones, elementos, estrategias para el sector en la ciudad, ubicando la actividad en un plano más humanizado y evolucionado, lo que se corresponde a una fase superior del transporte, no configura propiamente un plano de movilidad urbana como necesidad sujeta de derecho, materializada a partir de los principios de equidad y asequibilidad, principios que por demás están marginados del tema en los niveles de decisión pública. Lo existente en materia de política sectorial, tanto en lo textual como en lo real, deja claramente establecido que la movilidad urbana distrital no es reconocida como un derecho de todos que corresponde hacer cumplir al Estado y a los ciudadanos.

La movilidad como derecho plantea que una política de movilidad urbana fuerce las actuaciones de las administraciones para facilitar el acceso de los ciudadanos al trabajo, al estudio, a la vivienda, a los servicios y al ocio mediante diversos modos de transporte. Así, la movilidad es mayoritariamente un medio para el acceso a bienes, servicios y personas y, por consiguiente, presenta una alta dependencia respecto a los elementos estructurales que establecen las demandas de desplazamiento (la localización de las viviendas y actividades, los patrones de consumo, las necesidades, etc.).

Las consideraciones antes expuestas surgen de la materia investigada, inferidas en el marco de los resultados allegados, que están contenidos en el cuerpo argumental estructurado así: El primer capítulo, “el problema de la movilidad distrital y una propuesta teórica y metodológica para su análisis y solución”, primer aparte, en donde se identifica el núcleo del problema, causas y efectos, y se pone de manifiesto la ausencia de lineamientos de contenido social incluyente y equitativo en la política; y se plantean las perspectivas teórica y metodológica desde las que se aborda el estudio, definida como análisis narrativo de la política pública.

El segundo capítulo “las políticas públicas en el ámbito de lo urbano y la movilidad” trae a consideración definiciones y elementos esenciales de la noción de política pública, con un tratamiento diferenciado para las políticas públicas urbanas, lugar en donde se materializa exclusivamente la política de movilidad. Este tratamiento se corresponde no solo como una forma de clasificar las primeras, sino también en consideración a la preponderancia que sistemáticamente ocupan en el orden social contemporáneo en el que la ciudad gana reconocimiento y autonomía frente a otros niveles del poder decisonal. En forma colateral, se conceptualiza en forma extendida la movilidad urbana, se precisan los elementos que hacen posible su realización como derecho social, se determinan los factores en función de la cual se lleva a cabo y se ahonda en su vertiente ulterior: movilidad urbana sostenible. Complementariamente, se demarca en una óptica comparativa la diferencia entre movilidad urbana y transporte respecto de los significados, enfoque y alcances, concluyendo que mientras la movilidad urbana tiene como objeto de su quehacer a la persona en su realidad socioeconómica y espacial, el transporte, se circunscribe a una relación cuantitativa de oferta y demanda del servicio.

El tercer capítulo, “evaluación de la política distrital de movilidad desde los resultados y la satisfacción”, que se efectúa en el contexto delimitado de los años comprendidos entre 2006-2012, lapso que comprende el corto y mediano plazo de la política misma, apunta a conocer el nivel de cumplimiento de la ejecución e identificar los énfasis y el direccionamiento de los recursos, al igual, que aquellos designios que no alcanzan su cometido y sus causas probables y, a su vez, inferir elementos propositivos que aporten a alternativas de soluciones. En síntesis, se tiene en la evaluación de la política el mecanismo para establecer si su implementación ha contribuido a superar los problemas preexistentes o insatisfactorios; para los efectos, mediante la observación de la diferencia entre las consecuencias previstas y las reales, y como los afectados perciben éstas.

En el marco específico del análisis narrativo de la política pública, aplicado al espectro de la movilidad distrital, se desarrolla el cuarto capítulo, “narrativas y contranarrativas: un escenario de confrontaciones en el cómo del transporte sin resolver el qué de la movilidad”. Se trata de un ejercicio confrontacional entre actores reconocidos del sector, respecto de los significados, enfoques, métodos, medios, alcances y retos de la

movilidad en la ciudad, a partir de los elementos constitutivos de la narrativa, enmarcados en el cuerpo de políticas de la movilidad distrital, a efectos de que sirva como fuente de análisis y permita extraer elementos de juicio, contundentes, que alimenten el proceso de la política.

De la superposición del análisis narrativo aplicado a la política de movilidad y la evaluación respectiva, se obtienen los elementos y justificaciones que esboza el último capítulo, “una propuesta de líneas de políticas encaminada a la construcción de movilidad como derecho social”. En esta sección, en primer lugar, se plantean las acciones conducentes a la superación de las dificultades y problemas que impiden la concreción de los alcances programados y, por otro lado, entrar en el terreno propio de la movilidad como actividad con pleno reconocimiento de derecho social.

# CAPÍTULO I

## 1. EL PROBLEMA DE LA MOVILIDAD DISTRITAL Y UNA PROPUESTA TEÓRICA Y METODOLÓGICA PARA SU ANÁLISIS Y SOLUCIÓN

### 1.1 Problema de la movilidad distrital

Como fenómeno social, la movilidad en Bogotá se caracteriza por: el abandono del transporte público<sup>2</sup> y el incremento progresivo del parque automotor<sup>3</sup> -efecto de un enfoque tradicional y culturalmente priorizador del vehículo privado<sup>4</sup>, que se ha visto favorecido por el crecimiento económico de los últimos años<sup>5</sup> y las facilidades comerciales para la obtención de vehículos privados-. A causa de ello, la población urbana enfrenta una creciente dificultad para movilizarse, acusando grandes pérdidas de tiempo en los desplazamientos, creciente accidentalidad vial, altos índices de contaminación y desperdicio de energéticos, llegando a crecientes costos por congestión<sup>6</sup> de tráfico.

En general, la ciudad presenta insuficiencia en sus redes viales y, especialmente en sus

<sup>2</sup> Referido a las condiciones del servicio, como factor de una mayor congestión, accidentalidad y contaminación. A las deficiencias en el cubrimiento en zonas periféricas. A la obsolescencia de los vehículos en términos de edad y de diseño vehicular. A la calidad deficiente del servicio. Al esquema empresarial y sistema de recaudo ineficientes. Al desorden y congestión en la operación. Etc. (Alcaldía de Bogotá, 2006:108-110).

<sup>3</sup> El parque automotor viene creciendo en los últimos 8 años a una tasa anual promedio del 9.8%, lo que significó que en la práctica su duplicara en este periodo el número de vehículos circulantes en la ciudad. Secretaría Distrital de Movilidad - Registro Distrital de Automotor (RDA). Cálculos Propios.

<sup>4</sup> “El modelo actual de movilidad es, en términos generales, inequitativo, ineficiente, presenta distorsiones y está diseñado para el automóvil” (Alcaldía de Bogotá, 2006:109).

<sup>5</sup> “Al analizar la motorización en relación con el PIB se llega a la misma conclusión: La posesión del automóvil en un país aumenta con el crecimiento del ingreso per cápita, siendo la posesión de un automóvil un indicador de estatus social y de mayores ingresos” (Alcaldía de Bogotá, 2006:63).

<sup>6</sup> “La congestión se define como la condición de cualquier infraestructura de transporte en la cual su uso es tan grande que se presentan retrasos para los usuarios. Esto se presenta cuando la demanda se aproxima o excede la capacidad de la vía. Con esto aumentan sus costos de operación, los de los demás vehículos y los costos imputables al tiempo de viaje de todos los usuarios” (Ardila, 1995:13).

“En promedio una persona pierde 2 horas diarias que son más o menos 500 horas al año, generando pérdidas de 140 mil millones de pesos mensuales para la ciudad o sea 1.5 billones de pesos al año. Por supuesto, esta situación también tiene consecuencias sociales porque implica que el tiempo que se gasta innecesariamente en el desplazamiento no se puede usar en otras actividades, como pasar más tiempo con la familia o amigos, dormir un poco más o realizar vueltas personales importantes, afectando así anímicamente al ciudadano lo que lleva a otra serie de problemas de diversa índole” (Correa, 2011).

estructuras del transporte; no hay compatibilidad entre el incremento acelerado del parque automotor con el crecimiento de las vialidades; se carece de un desarrollo de sistemas de transporte colectivo<sup>7</sup> y masivo adecuados a las necesidades de la mayoría de la población -ya que “no se implementan proyectos orientados a su priorización, modernización, y optimización” (Alcaldía de Bogotá, 2006:120)-, y a las limitadas estructuras urbanas para la circulación de vehículos. **En consecuencia, puede afirmarse que la política no es lo suficientemente coherente y eficaz para atender este fenómeno, ya que no se desarrollan sistemas de transporte públicos adecuados a las necesidades urbanas, no se construye una estructura vial a favor del vehículo privado, ni se definen condiciones favorables para la accesibilidad de toda la población.** Lo que existe es, ante todo, el producto del mercado automotor y de una política “laxa”<sup>8</sup> con respecto a los operadores, transportistas y automovilistas, frente a una acción deliberada de ordenación y desarrollo de accesibilidad y movilidad en la mayor parte de la ciudad.

Ante la predominancia del modo de transporte público colectivo<sup>9</sup> -basado en buses, busetas, y microbuses-, la Administración Distrital se ha retrasado en la implementación de soluciones acordes con los volúmenes de una población urbana creciente y sus necesidades de movilidad. El producto es una crisis de movilidad urbana, que sistemáticamente deslegitima al gobierno distrital, afecta las condiciones generales de vida y mantiene a la ciudad en riesgo permanente de protestas y movilización social ante la falta de respuestas planificadas y de largo plazo, y con pocas posibilidades de mejorar su productividad y funcionalidad.

---

<sup>7</sup> Valorado en el decurso de su existencia, el TPC muestra una incipiente evolución en la calidad del servicio y el tipo de vehículos ofrecidos para la movilización de la mayor parte de los pobladores (57.2% de la población realizan sus desplazamientos a través de este medio), dado el particular y tradicional modelo empresarial: esquema de afiliación de vehículos y contratación para la operación determinada por un pago mínimo básico más una participación por logros, lo que deriva en la práctica comúnmente denominada “guerra del centavo”. No posee una estructura organizacional clara ni una formulación de estándares de servicio al usuario que defina la forma como se presta el servicio, por lo que “califica como un transporte típicamente de baja eficiencia en la operación de las rutas, asociado a un control ineficiente, con implicaciones directas en cuanto a calidad, tiempo de desplazamiento y seguridad. Así mismo, no presenta una estructura de red de rutas que obedezca a una planificación, prevalece la superposición de rutas y diversidad de las mismas, registra atomización de la propiedad de la flota y baja cobertura en las áreas periféricas. No obstante, hasta el día de hoy, este servicio de transporte público “tradicional” o “informal” es el modo prevalente, lo que no ha permitido evoluciones significativas en la calidad del servicio y ha asegurado la resistencia del sistema a todo intento de intervención” (Chaparro, 2002:4).

<sup>8</sup> “Las características del transporte y las condiciones del tráfico reflejadas en el diseño, operación y coberturas de rutas de buses, frecuencia del servicio, paraderos para la entrada y salida de pasajeros, características de los vehículos del servicio colectivo –en cuanto a tamaños, edades, mantenimiento, combustibles utilizados y otras especificaciones técnicas-, los modos empresariales de gestión del transporte en práctica, la existencia de una sobreoferta del transporte colectivo y de una oferta ilegal del transporte, son determinadas por los agentes privados” (Alcaldía de Bogotá, 2006:112). Esta realidad, de consuno a la falta de jerarquización del sistema, la cobertura inadecuada en control para la operación del servicio, el irrespeto de las normas de tránsito por parte de todos los actores de la movilidad y la descoordinación institucional en los temas de convergencia (Alcaldía de Bogotá, 2006:12-125) lleva a considerar la existencia de una política pública fundamentada en el *laissez faire*.

<sup>9</sup> El 48% de los viajes diarios de la ciudad se hacen a través de este modo. Secretaría Distrital de Movilidad: 2005a.

Finalmente, el excesivo uso del vehículo particular y el crecimiento generalizado del parque automotor, sin solución efectiva de control, son causas graves para los fines de cohesión social, superación de pobreza y de una mayor competitividad en la economía distrital; situación que ha sido determinante en la marginalidad de políticas a favor de los sectores pobres de la población y de la movilidad no motorizada, aspectos agravados en el hecho de que las políticas definidas no se aplican de manera formal y sistemática, más allá de una cuantas acciones dispersas.

Es un hecho evidente que la problemática de la movilidad urbana de Bogotá viene impactando negativamente a toda la población desde diferentes aristas y condiciones. Su naturaleza crítica es tal que compromete los fundamentos de la gobernabilidad, el bienestar colectivo y las perspectivas del progreso económico; en tanto, las soluciones se sumergen en un escenario de debate permanente, con propuestas encontradas que alimentan y profundizan las contradicciones en una maraña compleja de intereses y polarización política, sin aproximación consensual en los aspectos fundamentales del problema.

En este contexto, la investigación basada en la evaluación de la política de movilidad distrital y la construcción de la metanarrativa, tomando como punto de referencia temporal lo acontecido en los últimos dos gobiernos distritales, es decir, seis (6) años<sup>10</sup>, es una necesidad palmaria en la medida que nos va a permitir conocer en profundidad los resultados e impactos de su proceso, explorar la no-historia, observar cambios en las tendencias y aprender de lo realizado, a efecto de identificar la dimensión real del problema, condición esencial para una nueva propuesta de política, circunscritas al prurito de la movilidad como concepto y práctica y no al escenario exclusivo del transporte, referido igualmente como concepto y práctica de una realidad.

En consecuencia, resulta indicado entrar a resolver los interrogantes siguientes: ¿Se continuará privilegiando el enfoque históricamente favorecedor del vehículo privado en desmedro de una jerarquización del transporte público masivo y colectivo, lo que implica que las decisiones de política se seguirán adoptando bajo el enfoque de la oferta y la demanda? ¿Superaremos el peso de la inercia operativa que impone los fundamentos de política de transporte para asumir lo propio desde el enfoque de la movilidad? ¿Es necesaria la reformulación de política distrital de movilidad<sup>11</sup> a cambio de una política de movilidad urbana estructurada desde otros enfoques y perspectivas?

## 1.2 Marco teórico

La realización de la investigación se soporta en la aplicación del *análisis narrativo de*

---

<sup>10</sup> La delimitación del marco temporal toma en cuenta el espacio en el cual se gestó el “cambio” institucional de la política de transporte por una “política de movilidad” y la trayectoria de su ejecución hasta el presente.

<sup>11</sup> El cuerpo teórico de la política distrital de movilidad está definida en el Plan Maestro de Movilidad y Estacionamientos (Decreto 319 de 2006), y en el Acuerdo 257 de 2006 “Estructuración del Sector de Movilidad”.

*política*<sup>12</sup> de Emery Roe, el cual está inscrito en las teorías y metodologías que consideran “las políticas públicas como construcciones discursivas –hechas de argumentos y de elementos retóricos– que se constituyen en narraciones o en relatos<sup>13</sup>, aplicando así teorías literarias para el análisis de las políticas públicas. Estas teorías subrayan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos, y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad en la formación de las políticas públicas... De modo que los análisis tienden a subrayar la dimensión única, casi artística, que existen en la construcción de las políticas públicas, en particular con el papel de la comunicación o del arte retórico” (Roth, 2008a:9).

En consecuencia, el análisis narrativo de política “se concentra en el estudio de cómo el lenguaje define la forma en que el mundo adquiere sentido para las personas. Desde esta perspectiva, el análisis de las políticas públicas implica explorar la manera en que el “discurso de las políticas públicas” llega a enmarcar los argumentos que delinean los marcos dentro de los cuales se construyen los problemas. El punto de partida del modo de análisis es la noción de que el lenguaje que se emplea para hablar de políticas públicas y problemas no es neutral. Por lo tanto, si se quiere comprender como se define un “problema”, habrá de analizarse la manera en que se ha formado su “discurso” (Parsons, 2007:182).

Éste es un contexto teórico en donde “la formulación de las políticas se convierte en la capacidad de definir la naturaleza de los significados compartidos; se trata de una serie infinita de comunicaciones y movimientos estratégicos mediante los cuales diversos actores de políticas públicas construyen significados intersubjetivos en foros de deliberación pública con conexiones laxas. Dichos significados se traducen continuamente en proyectos colectivos, planes, acciones y artefactos que después se convierten en temas del siguiente ciclo de juicios políticos y construcciones de significados, y así sucesivamente” (Hoppe, 1993:77).

Por ende, el análisis de las políticas públicas puede conceptualizarse como un proceso de argumentación. Ello, explica el porqué “los analistas que trabajan para influir las políticas públicas tratan de acuñar argumentos persuasivos (Majone, 1989) y cuando se analiza el proceso de las políticas públicas, el enfoque –catalogado como enfoque argumentativo– propone entender y explicar cómo se fabrican los significados. El lenguaje enmarca y estructura el proceso de las políticas públicas” (Parsons, 2007: 182).

Basado en esta perspectiva, Roe define la “narración de política como una historia o un cuento –que se estructura con un inicio, un desarrollo y un final– que subyace en las hipótesis avanzadas para la formación de una política pública en las situaciones en las cuales persisten incertidumbre, un alto grado de interdependencia y poco o ningún

---

<sup>12</sup> El *análisis narrativo de política* se inscribe dentro de los enfoques interpretativistas, y “se fundamenta en los postulados del construccionismo y/o de la teoría crítica para poner énfasis en los factores cognitivos, discursivos, argumentativos, retóricos y narrativos en su análisis...” (Roth, 2010:46-47).

<sup>13</sup> Para qué un relato sea una narración debe poseer un mínimo de ciertas cualidades: i) un entorno o contexto, y (ii) una parcela que introduce un elemento temporal (principio, medio y final), proporcionando tanto las relaciones entre el escenario y los personajes, y la estructuración de mecanismos causales. (Jones, M. 2010:340).

consenso, permitiendo así su estabilización. Dicho de otro modo, el análisis narrativo permite subrayar el importante papel de los diversos relatos de políticas existentes en la formulación de los problemas políticos y la formación de las políticas públicas, particularmente, en los asuntos complejos e inciertos y que suscitan polarización” (Roth, 2007:57). Remarcando este aspecto, Roe sostiene que las narraciones o historias juegan un papel importante en la estabilización o la suscripción de los supuestos detrás de las decisiones políticas en áreas cargadas de incertidumbre y conflicto. A sus efectos, la narrativa presenta los hechos de manera coherente y permite la reconstrucción y representación del mundo que se vivía, favorece el pensamiento crítico, la comprensión estructural y la exposición de problemas.

En este sentido, el *análisis narrativo de la política pública* de Roe es presentado como una alternativa a las aplicaciones tradicionales de análisis de las políticas que buscan el consenso y la base común de soluciones de política (Roe, 1994:4). Al mismo tiempo, Roe concibe el *análisis narrativo de la política pública* como una mejor técnica al ser aplicadas mediante un estudio de caso (Roe, 1994:155) antes de dedicarse a las aplicaciones positivistas más tradicionales de análisis de políticas (Roe, 1994:155). También, el *análisis narrativo de política* representa para el autor un marco teórico-metodológico de aplicación de la teoría literaria contemporánea al análisis de la política pública (Roe, 1994: 21). Para estos efectos, Roe demuestra a través de una amplia gama de estudios de caso que la teoría -estructuralista y postestructuralista- de la narrativa es excepcionalmente útil en la evaluación de problemas difíciles de la política, la comprensión de sus implicaciones, y en la formulación de recomendaciones de políticas eficaces.

El análisis narrativo de la política pública se produce en cuatro fases (Roe, 1994:155). En primer lugar, en los ámbitos políticos de alta incertidumbre, de complejidad y polarización, las narrativas de la política y los argumentos "... que suscriben los supuestos de política de la formulación de políticas" (Roe, 1994:155) están identificados. "Definición de la historia, identificación de la narrativa política y construcción de la controversia" (Roth, 2010:320). "...se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final, es decir, su guión" (Roth, 2008:86). En segundo lugar, se identifican las narraciones alternativas que no se ajusten a la narrativa política dominante definidas -en la primera fase-. "Identificación de las historias que se oponen a la controversia" (Roe, 1994:155).

Acto seguido, los dos grupos de historias identificadas en las fases precedentes se comparan y una metanarrativa de la política se deriva de la comparación (Roe, 1994:155). "... tercera etapa, se trata de comparar estas dos series de relatos con el fin de generar un meta-relato" (Roth, 2008:86). Es decir, la metanarrativa se conforma a partir de la identificación de los argumentos que constituyen la historia y la no-historia; la puesta en debate de estos argumentos constituye la controversia en el eje central de la metanarrativa. Por último, el analista de política determina como la metanarrativa "reformula el problema de la política para que sea más susceptible a los análisis de políticas convencionales con las herramientas de la metanarrativa de la microeconomía, el análisis legal, la estadística, la teoría organizacional, y/o la gestión pública (Roe, 1994:155). "... el analista debe determinar en qué medida éste meta-relato permite replantear el problema de una manera más amena que le permiten hacer de las tradicionales herramientas del análisis de las políticas públicas obtenidas desde la

microeconomía, el derecho o la gestión pública. Ya que debido al grado elevado de incertidumbre y complejidad del problema en cuestión, estas herramientas no son capaces de aportar una solución consensual” (Roth, 2008:86).

En resumen, el enfoque *análisis narrativo de política* consiste en la comparación y el análisis sistemático del contenido y la estructura de los relatos y las contra-narrativas utilizados por los grupos de actores principales en una disputa política. A través de una comparación de éstos, el conflicto de la política se vuelve a lanzar en forma de una "metanarrativa". De esta manera, si una metanarrativa puede ser generada desde la comparación, entre versiones alternativas de la historia y la versión oficial de la misma, no historia e historia, el analista determina entonces de qué forma ésta redefine el problema. Siendo el objetivo la generación de una metanarrativa que funcione como una política narrativa que asegure (establezca o certifique) y establezca los supuestos para la toma de decisiones de cara a ampliar la incertidumbre, complejidad y polarización.

El análisis narrativo de la política pública favorece la inclusión de nuevos marcos interpretativos del problema público, en tanto, las versiones no hegemónicas del mismo provienen de sectores diferentes al gobierno. Este análisis es una forma de incorporar la participación de otros sectores a la formulación o ajuste de política pública.

De este modo “la metanarrativa logra visualizar un set de supuestos comunes que posibilitan la concertación y acción de los oponentes” (Roe, 1994:156). Este planteamiento determina para Roe la constitución de su objetivo central, es decir, “permitir que el analista comprenda como el poder y la política se configuran y se articulan en temas controversiales para que posteriormente construya una metanarrativa que posibilite una mirada más amplia de la situación en discusión” (Roth, 2010:317).

Según Roe “la relevancia de la metanarrativa en la política puede ser especificada dependiendo del rango en el cual el análisis de narrativas ayuda al analista en el direccionamiento de (siete) elementos comunes en un análisis de política convencional” (Roth, 2010:317). Un metanarrativa puede abordar uno o más elementos de un análisis tradicional: definición del problema, los criterios para evaluar las alternativas, los impactos de las alternativas, la identificación de ventajas y desventajas, etc. Estas metanarrativas pueden hacer de las implicaciones políticas opciones más claras y facilitar la adecuada aplicación de herramientas de análisis más convencionales de política.

El abordaje de este marco teórico para el análisis de política pública, en el cual Roe destaca aspectos de la controversia que aumentan la ambigüedad de los problemas, e influyen de una u otra forma en la toma de decisiones políticas (Roe, 1994: 58), aplica por afinidad en el escenario de la movilidad distrital cuyo cuerpo de políticas determinan esencialmente sus alcances en:

1. “Movilidad sostenible: La movilidad es un derecho de las personas que debe contribuir a mejorar su calidad de vida.
2. Movilidad competitiva: La movilidad debe regirse por la efectividad en el uso de sus componentes para garantizar la circulación de las personas y de los bienes bajo criterios de logística integral.
3. La prioridad del peatón: El peatón debe tener el primer nivel de prevalencia dentro del sistema de movilidad.
4. Transporte público eje estructurador: El transporte público y todos sus componentes

- constituyen el eje estructurador del sistema.
5. Racionalización del vehículo particular: El uso del vehículo particular debe racionalizarse teniendo en cuenta la ocupación vehicular y la demanda de viajes.
  6. Integración modal: Los modos de transporte deben articularse para facilitar el acceso, la cobertura y la complementariedad del sistema de movilidad urbano, rural y regional.
  7. Movilidad inteligente: Las tecnologías informáticas son necesarias para una eficiente gestión del sistema de movilidad.
  8. Movilidad socialmente responsable: Los efectos negativos relacionados con la movilidad son costos sociales que deben ser asumidos por el actor causante.
  9. Movilidad orientada a resultados: La adopción de un modelo de gestión gradual es indispensable para lograr los objetivos del plan bajo un principio de participación” (Artículo 7, Decreto 319 de 2006 Plan Maestro de Movilidad).

Esta política, que tuvo en la formulación un proceso expedito, en la fase de implementación viene configurando un escenario de conflictos e incertidumbres, que impacta y perturba el consenso para las decisiones que apuntan a las macrosoluciones - en los modos y medios a desarrollar-, fase en la que además se manifiesta la lucha, fundamentalmente, de poder político. Efectivamente, en el diario acontecer de la actividad se evidencian esta situación en los registros mediáticos, en un espectro que abarca conflictos en las decisiones de políticas y la gestión administrativa, en los procesos de contratación, en la insatisfacción generalizada con el estado de la infraestructura y la operación del tránsito y en violaciones ciudadanas a las reglas instituidas, tal como a renglón seguido se observa en la siguiente síntesis cronológica del sector:

- ◆ *“Problemas de movilidad no se resuelven solo con medida de pico y placa, según expertos”*. Buses que paran en mitad de la vía, vendedores ambulantes que obstaculizan el flujo vehicular en las intersecciones, o actividades de cargue y descargue en vías principales, también requieren medidas. (El Tiempo, 2009-03-16).
- ◆ *“Más Que Un Metro Para Bogotá: Complementar la Movilidad”*. El Metro debe contribuir a resolver los problemas de movilidad complementando el actual sistema de transporte masivo, no quebrantar la sostenibilidad fiscal del Distrito y honrar el mandato electoral de mejor movilidad con inclusión social. La mala calidad del transporte público genera un fenómeno de disgregación social inaceptable. (Contraloría Distrital. Revista Bogotá Económica. Informe Especial. Edición No. 01 Junio de 2009. Pág. 18).
- ◆ *“Las cuentas del Metro de Bogotá”*. Hasta el momento hay poca claridad financiera y operativa sobre este macroproyecto. Según el Centro de Estudios Económicos, ha primado más el afán político de no dejar matar la idea que llevó al poder a la actual administración, que los estudios serios y depurados sobre su financiación. La conclusión de ANIF es que las cifras del metro difícilmente podrán competir con las de TransMilenio (TM), un sistema que combina una tripleta de efectos: bajo costo, alta velocidad y amplio recorrido. (Semana, 2010-02-26).
- ◆ *“Se cae plan para modernizar viejos semáforos de Bogotá”* (El Tiempo, 2011-11-21).
- ◆ *“Las calles de Bogotá ya no son suficientes para los vehículos”* (El Tiempo, 2011-11-22)
- ◆ *“Aún no hay una solución para las luces dañadas de semáforos bogotanos”* (El Tiempo, 2011-11-22).
- ◆ *“Secretario de Movilidad y directora del IDU explican colapso en Bogotá”* (El Tiempo, 2011-12-17).
- ◆ *“Por predios e invasiones, ALO no podrá hacerse”: Personería de Bogotá”* (El Tiempo, 2012-04-24).
- ◆ *“Nadie respeta las bahías de la carrera 15 para discapacitados”*. En estos estacionamientos se ven motos, camiones y vehículos que parquean sin respetar las señales. (El Tiempo 2012-05-10).

- ◆ *“Alertan de posible detrimento en sector movilidad”*. Multas, contratos y comidas a directivos están en la mira. Detrimento sería de \$ 20.505 millones. (El Tiempo 2012-06-25).
- ◆ *“Ni el puente nuevo alivió la pesadilla del trancón en la calle 100. Secretaría de Movilidad reconoce que la infraestructura vial en ese sector llegó a su límite”* (El Tiempo, 2012-08-06).
- ◆ *“¿Qué va a pasar con la carrera Séptima? Personería de Bogotá está preocupada por la indefinición sobre la carrera Séptima. La Administración propone un tranvía eléctrico, pero actualmente hay un contrato firmado para prolongar Transmilenio. El personero Distrital, Ricardo Cañón, aseguró que frente a este proceso existe una falta de definición absoluta. (Semana, 2012-08-16).*
- ◆ *Los 'chicharrones' de TransMilenio*. La infraestructura de TransMilenio está rezagada. Según lo proyectado, para esta fecha debían estar construidos cerca de 200 kilómetros de vía. Sin embargo solo hay construidos 114 kilómetros. (Semana, 2012-08-20).
- ◆ *“Peatones arriesgan su vida por no utilizar los puentes peatonales”*. Hasta el primer semestre de este año ya eran seis los peatones que habían muerto arrollados por vehículos, en Bogotá, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Movilidad. (El Tiempo 2012-09-21).
- ◆ *“Secretaría de Movilidad revoca millonaria licitación. Buscaba permitir el estacionamiento en vía en las calles de Bogotá”* (El Tiempo, 2012-10-27).
- ◆ *“Alarma en Bogotá por altos índices de accidentalidad en el 2012”*. Se presentó un incremento del 40 por ciento en víctimas fatales entre enero y noviembre. (El Tiempo, 2012-12-28).
- ◆ *“El mayor obstáculo que tiene el metro es la desinformación”*. Si se quiere hacer un tren de superficie que no pare en cada estación, se tendría que hacer puentes pero colapsaría la ciudad con obras. Con relación al diseño del metro actual, la obra sale más cara porque más del 60% de la obra va por debajo de la tierra, por un túnel. (Revista DINERO, 2013-01-07).
- ◆ *Interinidad en el sector Movilidad completa 18 días*. Procesos como la sustitución de vehículos de tracción animal han avanzado sin un líder. (El Tiempo, 2013-03-18).
- ◆ *“Diez malos hábitos que dañan la movilidad en Bogotá”*. Sin escrúpulos para ir en contravía; intersecciones bloqueadas por pura negligencia; la ley universal del ‘1-1’, que aquí no usamos; ¿Me deja por aquí?; los que se pasan el semáforo en ‘rosado’; parquear en vías de alto tráfico; los que contestan el celular al volante; motociclistas que manejan sin Dios ni ley; ciclistas que no están dispuestos a caminar; peatones, imprudentes e irrespetados. (El Tiempo, 2013-04-21).
- ◆ *“Metro costoso, lento y en veremos”*. Los estudios para construir el metro en Bogotá le han costado a la ciudad más de US\$1.500 millones, recursos con los que ya se hubiera hecho la mitad de la primera línea. Si es que se termina algún día, ya estará rezagado, y sin duda no será la solución para el problema de movilidad. (Revista DINERO, 2013-05-24).
- ◆ *“Los carros no se pueden controlar con decretos”* (El Tiempo, 2013-05-31).
- ◆ *“Este año se han suspendido 5.833 pases de conductores borrachos”* (El Tiempo, 2013-06-16).
- ◆ *“Bogotá no es viable sin metro”*. Algunos piensan que el Transmilenio puede ser la única y mejor solución. La red de Transmilenio está bien, pero está saturada. Hacen falta medios de transporte que sean capaces de transportar más pasajeros a la hora. (La República, 2013-06-28).
- ◆ *“Arrancaron los estudios definitivos para el metro de Bogotá”* (El Tiempo, 2013-08-21).
- ◆ *“Un paso más hacia el metro”*. Metro Pesado en Bogotá iría desde el Portal de las Américas hasta la calle 127. El IDU adjudicó la interventoría para los estudios de ingeniería básica avanzada del metro pesado. (Revista DINERO, 2013-10-03).
- ◆ *“¿Qué le hace falta al Metro? Después de 60 años de intentos con el Metro de Bogotá, finalmente parece que el proyecto ya tiene forma y, si se cumple el cronograma acordado con el Banco Mundial, las obras deberían poderse iniciar en 2015 y así, la primera línea*

estaría operando en 2018. La Asociación Nacional de Instituciones Financieras, ANIF, tiene preocupaciones sobre la estructuración del proyecto: La primera línea no está clara en cuanto a la ingeniería de detalles. No existen alternativas que solucionen más rápido y de forma contundente el embotellamiento que sufre Bogotá que la rápida construcción de la Primera Línea del Metro” (Revista DINERO, 2013-11-06).

- ◆ “Subsidios en transporte público. El Distrito reconoce que no hay estudios para subsidios en Transmilenio” (El Espectador, 2013-11-7).
- ◆ “Distrito desmiente que no existan estudios para subsidios en transporte. La Secretaría de Movilidad asegura que están en revisión” El Espectador, 2013-11-08).

En consecuencia, la movilidad distrital, desde el enfoque de Roe, define un contexto en donde la decisiones se caracterizan porque son: i) asunto altamente polarizado y tiene que resolver las discordias, así no resuelva las diferencias fundamentales; ii) existe incertidumbre en la visión sobre los méritos empíricos, pues las diferencias son regularmente puestas dentro del costo de los factores estructurales; y iii) existen múltiples posiciones en desorden.

Esta situación, por lo tanto, es un espacio en el cual a través de la narrativa -en el marco teórico de Roe- se posibilita el análisis de la política pública distrital de movilidad, para la exposición de problemas en la totalidad de sus dimensiones, la comprensión de sus implicaciones desde diferentes aristas y permite la enunciación de recomendaciones de nuevas políticas. “La complejidad y la incertidumbre que acompañan algunas controversias políticas hacen necesario que el analista cuente con herramientas que le permitan identificar los argumentos, y construir la metanarrativa” (Roe, 1994:86). Estos aspectos de la controversia “... aumentan la ambigüedad del problema e, influyen de una u otra forma en la toma de decisiones políticas” (Roth, 2010:324); que para el caso de interés se centran en: i) una gran complejidad técnico-financiera del problema. Las características de las soluciones técnicas en discusión son, por una parte, de una resolución compleja respecto del enfoque a priorizar: de mercado o social; la cual por demás requiere que se considere los efectos sobre el desarrollo urbano desde una óptica más amable e incluyente. Por otra parte, la magnitud que en materia de recursos financiero demandan estos procesos da expresa cuenta de la limitada capacidad del Distrito para asumirlos por sí solo, al menos que convenga en la creación de nuevos impuestos, sin que ello deje de impactar en otros órdenes que priorizan el desarrollo. A propósito, la construcción del metro demanda recursos financieros, en una magnitud tal, que compromete la capacidad de endeudamiento del Distrito al 2038, sin considerar la consecuente asignación de subsidios para los grupos de población vulnerable como sujetos de derecho a la movilidad.

Un segundo aspecto, es la marginalidad de los usuarios frente a la narrativa política. Estos son vistos únicamente como factor de mercado, sin que gocen de un espacio institucional de intervención. Un tercer elemento, se relaciona con el papel de la tecnocracia, como órgano experto asesor para la toma de decisiones políticas, el cual regularmente se subordina al poder de las autoridades distritales quienes deciden sobre la propia conformación del organismo técnico. Finalmente, los medios de comunicación masiva juegan un papel fundamental para la construcción de la controversia; estos generan en forma sistemática y crítica información para el público en general y presionan las decisiones políticas (Roe, 1994:70).

## 1.3 Metodología

El enfoque conceptual de la investigación se apoya literalmente en los lineamientos básicos metodológicos que el mismo Roe propone en cuanto a la identificación de la controversia, la cual se alimenta de diferentes argumentos y escenarios en el tiempo. El camino para identificarla y recrearla optado es la construcción de la metanarrativa (Roe, 1994:44). Se trata, en consecuencia, de “hacer emerger la metanarrativa a partir de la comprensión de la problemática” (Roe, 1994:76), lo que demanda la generación de los relatos.

En el proceso metodológico “se analizan las historias (escenarios y argumentos) de los entrevistados para identificar las creencias y premisas sobre los problemas “de la movilidad” y sus causas relacionales, tratando cada escenario y argumento como un elemento igualmente válido (Roth, 2010:330). Consecuentemente, “la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas<sup>14</sup> abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública” (Roth, 2008:87). Es decir, se aplican instrumentos de recopilación de información a través de entrevistas abiertas –no estructuradas- y, complementariamente, se recoleciona y verifica información documental (bibliografía y fichas de trabajo) para su posterior interpretación y comparación.

Este proceso nos conduce a plantear el desarrollo investigativo en cuatro etapas:

- a) “Identificar la multiplicidad de los puntos de vista, lo que implica la realización detallada de las diferencias entre y al interior de los grupos a favor y en contra, en beneficio de subvertir la narrativa política;
- b) Ampliar la controversia, dado que proponente y oponentes son tan solo dos entre muchas posiciones, lo que hace necesario distinguir a quienes no están en ninguna de las dos posiciones” (Roth, 2010:326);
- c) Generación de un meta-relato. Conformar la metanarrativa desde la comparación de los argumentos que constituyen la historia y la no-historia;
- d) Análisis de determinante para la reformulación del problema de la política.

Para el avance de estas etapas, se plantean las siguientes definiciones y actividades:

### ***i. Realización de entrevistas abiertas.***

Se realizarán entrevistas abiertas o no estructuradas, tomando como base un guión, pero las preguntas son abiertas y no tienen una estandarización, sin límites de tiempo hasta agotar el cuestionario y los temas propuestos por el entrevistador, a actores reconocidos

---

<sup>14</sup> La entrevista, es la comunicación interpersonal establecida entre el investigador y el sujeto de estudio a fin de obtener respuestas verbales a los interrogantes planteados sobre el problema propuesto. (Galán, 2009). Publicaciones. En: <http://manuelgalan.blogspot.com/2009/05/la-entrevista-en-investigacion.html>

Esta consiste en "la recolección de información a través de un proceso de comunicación, en el transcurso del cual el entrevistado responde a cuestiones, previamente diseñadas en función de las dimensiones que se pretenden estudiar, planteadas por el entrevistador". (Kerlinger, 1997). Investigación del comportamiento. México, D.F.: McGraw-Hill. En: [http://www2.udel.cl/~gnavarro/2001\\_1/ienc.html](http://www2.udel.cl/~gnavarro/2001_1/ienc.html)

en el tema de la movilidad distrital y a usuarios del sector con el objetivo de descubrir y comprender las perspectivas que los informantes tracen con respecto a la situación de interés, proporcionando una amplia gama de escenarios y favoreciendo la producción de un discurso conversacional, continuo, con cierta línea argumental sobre el tema de la movilidad distrital<sup>15</sup>. Básicamente, “consiste en la recolección de información a través de un proceso de comunicación, en el transcurso del cual el entrevistado responde a cuestiones, previamente diseñadas en función de las dimensiones que se investigan, planteadas por el entrevistador” (Sampieri, 2002:115).

Esta actividad enmarca las siguientes fases:

- *Preparación de la entrevista*

Definido el objetivo de la entrevista, se llevará a cabo un *muestreo de personas a entrevistar* (muestreo al azar) conforme a los roles que desempeñen en el sector de la movilidad distrital, se seleccionarán, se contactarán y se convendrá *el desarrollo de la entrevista*. Al respecto y de manera puntual, procede señalar que se procurará que en esta fase del proceso participen los actores protagónicos del campo de la movilidad en el curso de los años comprendidos entre 2006 al 2012, caso específico, el Observatorio de la Movilidad, Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad de los Andes, Universidad Nacional, Fenalco, Cómo Vamos Bogotá, consultores privados y funcionarios públicos del sector. “La planificación de la entrevista debe ajustarse a los objetivos de la entrevista y éstos, a su vez, han de ser coherentes con los objetivos globales de la investigación” (Flick, 2004).

En cuanto a los usuarios, la población a seleccionarse atenderá a criterios geográficos, demográficos y temporales, mediante la realización de un muestreo representativo que permita generalizar los resultados a la población total, aspecto que es factible de complementar y comparar con las encuestas de movilidad<sup>16</sup>.

- *Ejecución de la entrevista*

Determinado el objetivo y la justificación de la realización de la entrevista al entrevistado, recalando la confidencialidad de los datos que éste aporte, se procede a inquirir sobre los aspectos que interese a la investigación, con el registro correspondiente.

Este ejercicio se complementa con la realización de “relatos cruzados”, es decir, se busca la narrativa de una misma historia a varias voces. Con esta técnica se trata de entrevistar a actores afines en momentos diferentes, para comprobar datos, superar contradicciones y deficiencias (Ruiz Garzón, Pág. 8).

Al finalizar cada sesión, se busca la validación de las informaciones recibidas mediante la recomposición del relato, buscando el sentido de la narración, identificando las ideas confusas y encontradas, y los temas de interés en los que habría que profundizar más.

---

<sup>15</sup> Ignacio, Gisela. (Ficha 19). *La Entrevista. Una técnica de investigación cualitativa*. En: [http://www.geiuma-oax.net/cursos/ENTREVISTA\\_IGNACIO.pdf](http://www.geiuma-oax.net/cursos/ENTREVISTA_IGNACIO.pdf)

<sup>16</sup> Periódicamente la Secretaría Distrital de Movilidad realiza dos grandes encuestas: Encuestas Quinquenales Distrital de Movilidad y Encuestas de Satisfacción del Usuario de Transporte Público.

De encontrarse necesario, los relatos redactados por el investigador serán devueltos a los informantes para que corrijan o amplíen la información dada.

ii. ***Evaluación de la política de movilidad 2006-2012.***

La evaluación se efectuará en cuanto al nivel, desde dos planos, es decir, evaluación de realizaciones o de resultados y evaluación de satisfacción<sup>17</sup>. Para la primera de estas evaluaciones, el ejercicio parte de recolectar, verificar e interpretar la información -secundaria- sobre la ejecución, comparada con lo programado en el periodo comprendido entre los años 2006-2012. Para estos efectos, se apoyará en la información relativa a los planes de desarrollo, planes sectoriales, programas y proyectos, presupuestos sectoriales y los informes anuales de gestión sectorial.

A su vez, la evaluación de satisfacción se soportará en el análisis y comparación de las diferentes encuestas de satisfacción del usuario del transporte público, que periódicamente realiza la Secretaría Distrital de Movilidad.

iii. ***Análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública de movilidad distrital.***

Se coleccionará y verificará la información temática documental, de fuente oficial, periodística, literaria, jurídica y programática relacionada con relatos afines al tema de la movilidad distrital de los actores activos, de manera tal que nos permita acceder (darle significado) e influir sobre como interactuamos en el entorno del sector. En lo atiente se acudirán a fuentes específicas, tal es el caso de los diarios El Tiempo, El Espectador, Revista Semana, Revista Dinero, Revista Infraestructura y Desarrollo, Memorias de Foros, actas de los debates públicos sobre el tema, escritos y crónicas temáticas sobre movilidad en Bogotá, y fuentes alternas (Internet) que registren información que dan cuenta de las narrativas en el periodo delimitado para la investigación.

Se busca descubrir la red de relaciones vertidas en textos, así como descubrir la estructura subyacentes que lleva a formular modelos de análisis a partir de los temas descubiertos y de las dinámicas de relaciones presentes en los textos, permitiendo realizar una relectura a partir de la lógica implícita de los textos (Pochet, 2001:189).

iv. ***Identificación de las historias de la política.***

Implica la realización detallada de los relatos diferenciados entre y al interior de los grupos que generan la controversia de la política. Es decir, a partir de las posiciones de los actores se clasifican por bloques homogéneos de opiniones y se comparan respecto al orden temático investigado a efecto que dicho proceso permita por inferencia el análisis y conclusiones.

v. ***Metanarrativa. Comparación de historia y no historias.***

---

<sup>17</sup> “La evaluación de realizaciones o de resultados... en lo fundamental contrasta programación contra ejecución. La evaluación de satisfacción... aprecia en qué medida la población considera la necesidad satisfecha, el problema resuelto o la demanda atendida” (Vargas, 1999:146)

Se construye la metanarrativa a través de un análisis comparado de historias y no-historias -circunstancias en las cuales aparece la controversia: historias y no-historias y dificultades que dan origen al problema de la política de movilidad distrital-.

Una vez constituida la metanarrativa, se lleva a cabo la ampliación de la lectura del problema público de movilidad y, seguidamente, se procede a estructurar una propuesta de reformulación de la política, la cual consiste, en términos concretos y explícitos, en lineamientos de política que traducen nuevas alternativas de solución al problema público de interés.

## CAPÍTULO II

### 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE LO URBANO Y LA MOVILIDAD

#### 2.1 Definiciones y elementos esenciales de la noción de política pública

Las políticas públicas surgen en el apogeo del Estado de bienestar “como una necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración, con la finalidad de dar mayor orientación para la toma de decisiones gubernamentales” (Saldiva, 2008). Surgen, de la tentativa de utilizar los métodos de investigación de las ciencias sociales –el cuantitativo- a efectos de formular propuestas para el buen funcionamiento del gobierno y garantizar la permanencia y predominio de la democracia. Surgen, consecuentemente, “como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos entre colectivos con diversas particularidades, por lo que éstas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales” (Brugué y Gomá, 1998).

Coherente a estos propósitos, Lasswell<sup>18</sup>, quien originalmente concibió la Policy Sciences en términos instrumentales, la define desde una perspectiva amplia como "el conjunto de disciplinas que conciernen a la explicación de la producción de las políticas públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas". Además, establece lo que él considera son las características esenciales de la disciplina: "La ciencia de las políticas públicas ésta orientada en torno de los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinaria en su enfoque, y explícitamente normativa en su perspectiva" (Lasswell, 1996:105).

Y al igual que toda disciplina, las Ciencias de la Policy “desarrolla métodos propios,... útiles para comprender las causas y consecuencias de las decisiones políticas y para ahondar sobre el conocimiento de la sociedad” (Guerrero, 1993:36), lo que propicia una primera vertiente analítica, que consiste en estudiar el proceso de producción de las políticas. En otros términos, cómo se definen los problemas públicos, cómo se fija la agenda gubernamental, cómo se toman las decisiones, cómo se formulan las políticas, cómo se aplican y finalmente cómo se evalúan (Hernández, 1999:80); es decir, “descripción y explicación de las causas u consecuencias de la actividad del gobierno” (Dye, 2008:3).

Consecuente a estos desarrollos, se conciben “... una gran cantidad de definiciones del

---

<sup>18</sup> Generalmente se consideran como punto de partida de esta disciplina los trabajos de Lasswell, a la época bajo la rúbrica de Policy Sciences. Lasswell, H., y Lerner, D., (1951), *The Policy Sciences: Recent Development in Scope and Method*, Stanford, CA, Stanford University Press.

concepto de políticas públicas” (Roth, 2006:26), hecho que sumado a los diferentes interpretaciones sobre el alcance del significado de política, genera cierto grado de dificultad para comprender el concepto, en particular para los profanos en el tema. Esta dificultad se debe a dos razones; por un lado, a la dicotomía idiomática, ya que el término deriva significados diversos, y por otra parte, a la existencia de diferentes enfoques sobre la comprensión del concepto de política.

A los fines de interés, la política la asumimos gramaticalmente como “designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Roth, 2006:26). En tanto, desde el enfoque, la política pública como “...todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 2008:2)... “declaración general de metas y objetivos” (Wildavsky, 1998:54)... “acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia” (Dubnick, 1983:7).

Literalmente, para Meny y Thoenig, desde una perspectiva analítica, las políticas públicas son “los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny y Thoenig, 1989:9). Vargas considera la política pública “como un tipo de actividad de gobierno... que se encamina a estimular a la colaboración social e inhibir el conflicto. Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental” (Vargas, 1999:56), por lo cual la define como “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 2007:57). Mientras, Cuervo se refiere a las políticas públicas como “el flujo de decisiones en torno de un problema que ha sido considerado público y ha ingresado en la agenda del Estado” (Cuervo, 2008:79).

A decir del propio Roth, “una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables y por medio y acciones que son tratados, al menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006:27), concepto que concretiza los elementos integradores, precisa alcances, medios, operadores y finalidades.

Desde una óptica centrada en lo jurídico, las políticas públicas “se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Consiste, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad” (Ruiz, 2003:1). Se trata de un contexto en donde las políticas “son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” (Chandler, 1988:107).

Incluso, se conviene en interpretar las políticas públicas “para fines operacionales, entendiéndose éstas como un curso de acción estable, definido por el gobierno, para resolver un área relevante de asuntos de interés público, en cuya definición en las actuales sociedades suelen también participar actores de origen privado” (Tomassini,

2007:7)<sup>19</sup>.

A su turno, Pallares precisa que las definiciones de políticas públicas requieren que se les agregue consideraciones, tales como:

1. “Ser consideradas como un “proceso decisional”.
2. Los casos de “inacción”. “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo”.
3. Haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pallares, F., 1988:143).

Al margen de este conjunto de definiciones, existen elementos comunes y “que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno, percepción de problema, definición de objetivos y proceso” (Roth, 2006:27).

Así, la noción que una política pública implica gobierno, se interpreta como que las instituciones u entidades gubernamentales tienen a su cargo la percepción de problemas o identificación de situaciones problemáticas y, en consonancia, definen los objetivos a alcanzar, por lo que les corresponde, en el continuum del proceso, la ejecución de las diferentes acciones para la transformación de dichas situaciones. En este contexto, es indicado tener en cuenta que en el desarrollo mismo de la acción gubernamental intervienen actores, individuales y colectivos, desde diferentes frentes y con intereses particulares, es decir, seres humanos que conciben, deciden, implementan y son destinatarios de la política pública.

Actores -sociales, comunitarios, políticos, gremiales, sindicales, etc.- que se interesan en la política específica, en un juego de coordinación de acciones y arreglos dentro de un sistema democrático que impone límites y ofrece posibilidades. Es, precisamente, en este escenario donde se construye e implementan las políticas públicas.

“En este sentido una política pública debe partir de una acción que de alguna manera indique el camino a recorrer entre una situación de partida no deseada y una situación que sin ser la óptima (el no problema) sea claramente mejor que la originaria. Por otra parte, las políticas deben plantearse no desde la perspectiva de lo deseable sino desde lo posible. El problema estriba en definir e impulsar políticas que vayan en el sentido deseado y que congreguen el máximo consenso posible” (Cadena, 2010:2).

A los efectos, el proceso de la política pública se puede desarrollar desde dos planos: “por un lado el esquema tradicional y tecnocrático, sustentado en la formulación e implementación de políticas provenientes desde el Estado; procesos verticales y excluyentes, donde los grupos afectados por la política son entendidos como sujeto de análisis y legitimación del proceso, sin que estos actores, diferentes al Gobierno, sean tenidos en cuenta en la formulación, implementación y evaluación de la política. Enfoque donde la sociedad demanda y el Estado responde sin tener en cuenta las consideraciones de la comunidad (Arroyave, 2011:97).

---

<sup>19</sup> CEPAL. En: [www.cepal.org/ilpes/noticias/.../7/.../C14\\_Proceso\\_Formacion\\_PP.ppt](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/.../7/.../C14_Proceso_Formacion_PP.ppt)

En contraposición, están las políticas públicas que “toman como centro de construcción una interacción entre el Estado, las comunidades y los grupos de interés (organizaciones sociales y comunitarias, academia). En este enfoque de política, el gobierno de consuno a la ciudadanía y demás grupos participantes asumen una construcción en conjunto de la política, y la administración se adjudica una función formal, encargándose del diseño normativo, de su introducción al plan de gobierno o su conversión en ley, y de la asignación presupuestal para su ejecución, mientras los ciudadanos y los grupos organizados ejercen una construcción social, son los que se encargan de ejecutarla y trabajar con las comunidades afectadas” (Arroyave, 2011:97).

En general, “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos” (Lahera, 2004:7), y el objetivo de tales prácticas sociales es asegurar la cohesión de las sociedades complejas y la superación de sus limitantes y problemas, por lo cual abarcan todos los ámbitos de la actuación y el comportamiento humano frente a lo público.

## 2.2 Las políticas públicas urbanas

Las políticas públicas pueden ser clasificadas<sup>20</sup> en función de multitud de criterios, de manera que cuando éstas se interpretan como respuestas del Estado que se encuadran en un espacio determinado, es posible hacer una distinción entre los niveles decisorios y los niveles de su aplicación<sup>21</sup>. Lo que es equivalente a señalar que cuando las políticas se definen a partir de un enfoque territorial, se tipifiquen como políticas respecto al nivel de gobierno (Alza Barco, 2011) o al ámbito de actuación (Salazar, 2010).

En correspondencia a este proceso, con las políticas públicas se institucionalizó un sistema de políticas<sup>22</sup> con fundamento en la centralidad de la toma de decisiones, siendo

---

<sup>20</sup> La clasificación de las políticas públicas “son arbitrarias, pero también suelen ser necesarias. Facilitan el orden, la sistematización, el estudio especializado” (Alza Barco, 2011). “Es útil en Politing clasificar las políticas públicas” (Salazar, 2010). Concordante a lo anotado, Lowi fue quien en primer lugar estableció una tipología de las políticas públicas, hecho que definió desde el enfoque politológico en cuatro tipos: regulatorias, distributivas, redistributivas y constituyentes (Lowi, 1964:677).

<sup>21</sup> De esta forma, las políticas públicas pueden ser de carácter supranacional, nacional, regional o local, dependiendo del nivel de gobierno en el que se formulan o implementan, y a partir de esta diferenciación es posible establecer diversas combinaciones de niveles decisorios y de aplicación de políticas públicas (Salazar, 2010; Wolam y Goldsmith, 1992).

<sup>22</sup> “En el marco del Estado de bienestar el sistema de políticas lo constituían, entre otras, las siguientes políticas:

- Políticas macroeconómicas (e.g.: monetaria y fiscal, de cambios, de comercio exterior)
- Políticas económicas sectoriales (e.g.: agricultura, industria, minería, transporte, energía, obras públicas, comercio interior)
- Políticas sociales (e.g.: vivienda, salud, educación, de seguridad o bienestar social)
- Políticas regionales (e.g.: promoción de zonas periféricas a través de exenciones impositivas, concentración de inversiones en centros de desarrollo, programas de desarrollo rural integrado, políticas sociales diferenciales)
- Política urbana (e.g.: gestión de la infraestructura y de los servicios públicos locales, normas de ordenamiento de usos del suelo)” (Coraggio, 1997:7).

uno de sus componentes primarios la política urbana. En ese momento, la política urbana<sup>23</sup> tomó la forma de “política pública urbana nacional”, que son formuladas por gobiernos nacionales pero afectan las ciudades y sus residentes. Dichas políticas derivan su especificidad de factores particulares que afectan el desarrollo de las urbes y sus habitantes, los cuales son consecuentemente, objeto de respuesta por parte del Estado. Entre estos elementos se cuentan: impuestos locales, desarrollo económico y comunitario, seguridad ciudadana, equidad, pobreza, transporte y ordenamiento territorial, entre otros” (Quigley, 2000). En este interregno, la política urbana se caracterizó por el “alcance *local* y con una inclinación hacia una *visión física* de la ciudad. Tenía un papel marginal y escasa integración con las demás políticas, que aunque tenían un obvio impacto en cada lugar, eran predominantemente de jurisdicción *nacional*. A lo sumo una política local establecía un orden físico interno o acomodaba una parte de su territorio para recibir o atraer inversiones” (Coraggio J.L. 1997:7).

Pero habida cuenta de los cambios estructurales que experimenta la sociedad, surgen las “políticas públicas que emanan del sistema político local<sup>24</sup> en un área urbana y que pretenden afectar situaciones que se presentan en dicho espacio, denominadas simplemente políticas públicas urbanas” (Quigley, 2000). Se trata de “un fenómeno reciente y convergente que ha empezado a generar oportunidades para el diseño y gestión de poder local” (Vargas, 2004:51), y que se interpreta como efecto de la transformación progresiva del Estado-Nación, que de una condición de Estado de bienestar pasa a una de Estado promotor<sup>25</sup> cada vez más conectado al ciudadano, mientras que éste último se hace más participe en el ámbito de la democracia como actor en los procesos políticos y de toma de decisiones en materia de desarrollo y en todos aquellos aspectos que impactan sus condiciones de vida. Así mismo, se deben a la ocurrencia paralela de “los procesos de descentralización y regionalización que, para ser viables, requieren exaltar la participación y el compromiso de todos a fin de enfrentar las restricciones y las oportunidades del colectivo” (Vargas, 2004:52). Argumentos que se reafirman en el hecho relevante de que los “procesos de descentralización desarrollados confieren mayores responsabilidades a las autoridades locales; y por otra parte,... las ciudades han adquirido gran importancia en el último siglo como espacios dinámicos de desarrollo e intercambio económico, político, social y cultural” (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004; Quigley, 2000).

En consecuencia, en el Estado moderno se generaron condiciones<sup>26</sup> que dieron lugar al

---

<sup>23</sup> ..., es posible distinguir dos tipos de políticas públicas urbanas de acuerdo con la diferenciación de los niveles decisorios... (Quigley, 2000).

<sup>24</sup> En el marco de las políticas públicas locales, “es posible identificar un tipo de políticas que se concentra específicamente en el tratamiento de los problemas que afectan a las ciudades, denominada políticas urbanas” (Wolam y Goldsmith, 1992:2).

<sup>25</sup> Mientras el Estado de bienestar tenía un enfoque basado en la intervención de los distintos ámbitos de la sociedad, incluyendo el privado, para asistir a la población en sus necesidades insatisfechas; el Estado promotor se basa en el diseño y gestión deliberada de actividades y proyectos destinados a satisfacer las necesidades sociales y a impulsar el potencial de desarrollo local y/o regional (VARGAS, 2004:1).

<sup>26</sup> Entre estas se pueden señalar:

✓ “La introyección, en el espacio de la política social, de los criterios de eficiencia propios de la economía de mercado -con el consecuente desplazamiento de los criterios de asignación de

traslado de competencias en los ámbitos locales de gobierno, y éstos a su vez encuentran indicado la implementación de políticas, especialmente en aquellos aspectos que atañen a las especificidades de su escenario de actuación<sup>27</sup>, lo que “alude directamente a que el gobierno y la gestión pública descentralizados precisan de compartimentos territoriales en los cuales se pueda delegar competencias y funciones de gestión y ejecución en temas públicos, y de promoción en temas privados” (Vargas, 2004:52). En este contexto, **el rol de los gobiernos locales no se enfoca únicamente a las tareas administrativas y de prestación de servicios, sino también el de formular políticas públicas**<sup>28</sup>. Ante esta nueva realidad, “a través de las políticas urbanas, los gobiernos asumen un rol político (y no sólo administrativo) en su tarea de identificar las necesidades de las comunidades locales y proponer soluciones. La lógica que las justificaría es el intento de construir lugares comunes, que facilitan la movilidad, la práctica de la autonomía y el ejercicio de la diferencia” (Barbieri, Fina y Subirats, 2012:5). Es decir, se configuró una “revalorización de la ciudad... y b) su reubicación en el ámbito político mediante el protagonismo del gobierno de la ciudad<sup>29</sup>” (Cuenya, 2000: 41).

Así, las políticas públicas desde el ámbito de lo urbano configuran unos elementos propios que la definen como tal, aún cuando “no existe consenso amplio entorno a una definición de políticas urbanas, pero si sobre la ampliación semántica en su significado. En efecto, podemos entender que la política urbana es a la vez una expresión de interpretaciones contemporáneas de lo urbano, de lo que hace que las ciudades sean lo que son, y se ayuda a dar forma a los acuerdos (así como las propias ciudades)” (Barbieri, Fina y Subirats, 2012:3).

Ahondando en este aspecto, y desde visiones, igualmente, genéricas, el espectro de la definiciones establece que las “política pública urbana no es más que la política dirigida a la población urbana tal como se define” (Barbieri, Fina y Subirats, 2012:4); valoración ésta que asociada a la interpretación de que las “políticas urbanas constituyen la dimensión espacial del bienestar y, la regulación pública de la división económica y social

---

recursos...- se tradujo en el desmantelamiento de las políticas sociales de cobertura universal y en las nuevas pautas de focalización en los sectores de mayor pobreza;

- ✓ El intenso proceso de urbanización;
- ✓ Asociado a los anteriores procesos, se está dando una concentración de problemas sociales de intensidad y masividad inéditas en las metrópolis, lo que pone en duda su gobernabilidad y por tanto la estabilidad de su participación en el nuevo sistema tecnoeconómico” (Coraggio J.L. 1997:9).

<sup>27</sup> Esta significación considera que “las transformaciones experimentadas por el Estado y la sociedad como consecuencia del proceso de modernización están enmarcadas por la reciente diferenciación del tejido social, lo que crea nuevas necesidades con el proceso de coordinación social” (Blanco y Subirats, 2012:16).

<sup>28</sup> En Colombia los roles según nivel territorial están formalmente delimitados desde la Constitución Política para cada uno de éstos, siendo la Nación la competente en materia de políticas, en tanto, el nivel local “como entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso social, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria,...”. (Artículo 311, Constitución Política de Colombia, 1991).

<sup>29</sup> Estos principios, emanados de un consenso entre los gobiernos nacionales y las agencias binacionales y multilaterales, quedaron plasmados en los acuerdos de Hábitat II, Estambul, 1996.

del espacio” (Barenboim, 2012:32), no prestan importancia alguna al nivel decisional; mientras que desde otra óptica, ésta son definidas como “el resultado de una relación cercana entre ciudadanos y autoridades públicas locales, lo que permite una mejor articulación de las demandas sociales y los outputs del sistema político” (Quigley, 2000:4), lo que es indicativo de como la creciente inclusión de elementos diversos en la definición de política urbana está relacionada con los recientes cambios en el fenómeno urbano y la ampliación misma de su significado.

El contexto de estas definiciones conduce a la interpretación de un nuevo orden en las relaciones de poder territorial y en la formas de relacionamiento entre gobernante y ciudadano, orden en el que las políticas urbanas encuentran y reconstruyen su objeto en el lugar donde intervienen, entendido como hábitat urbano. “Estos aspectos condicionan también el cambio en la agenda de las políticas, que pasaría de una de carácter urbanístico-económico a otra que incorpora nuevos problemas y demandas. Si el bienestar es entendido como dimensión universal que trasciende las particularidades territoriales, las políticas urbanas lo asumen como demanda personal y comunitaria, arraigada en los espacios de proximidad” (Barbieri, Fina y Subirats, 2012:4). Pues es precisamente el factor proximidad lo que hace de las políticas públicas un mecanismo para integrar iniciativas procedentes de distintas esferas de gobierno (supraestatal, estatal, regional y local), sirven para que los gobiernos lideren y dan soporte a redes de actores que se reconocen interdependientes y que, como consecuencia, necesitan colaborar en su aproximación a problemas comunes. Asimismo, las políticas urbanas buscan la integralidad de sus respuestas en la articulación de políticas presentes en el territorio... reconocen el papel de otros actores (sociales, económicos) presentes en el territorio bajo la lógica del consenso estratégico. A la vez, que se fundamentan en su capacidad para la movilización de recursos que permitan la atracción del capital, (Barbieri, Fina y Subirats, 2012:6) y la atención adecuada y oportuna, precisamente por proximidad, a “... situaciones percibidas como insatisfactorias o problemática” (Roth, 2006:27) que les son consustanciales.

Esta perspectiva conceptual de las políticas urbanas, a partir de la característica habitacional de los sujetos de política, plantea un mayor reconocimiento de actuación y mayor visibilidad, referida tanto a la participación incremental de los habitantes urbanos en el mundo, como al hecho que dichos núcleos humanos constituyen el más amplio sector poblacional mundial; así, los problemas públicos referidos a este contexto y sus soluciones necesariamente cobra protagonismo.

La política urbana, como categoría de política pública diferenciada, “incluye como sectores de actuación pública y de la gestión del territorio urbano, con énfasis especial: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, la movilidad y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos” (Barenboim, 2012:32).

## **2.3 Movilidad urbana: un concepto extendido y diferenciado del transporte**

### 2.3.1 La movilidad urbana: Una aproximación al concepto

Según el diccionario de la Real Academia Española, movilidad<sup>30</sup> es la capacidad de moverse<sup>31</sup> o recibir movimiento. En tanto, se entiende por movilidad urbana “la tendencia de un ser humano a desplazarse en una ciudad<sup>32</sup>”. En sí, esta definición tiene un carácter extenso y complejo, lo que posibilita múltiples interpretaciones sobre el alcance de su significado, al margen de que no considera los fines, los medios que utiliza para los desplazamientos, ni prevé las consecuencias de la actividad en el ámbito urbano.

No obstante, la definición de movilidad urbana puede ser descifrada a partir de ópticas distintas, y a la que se le dan significados y se asocian valores diferentes. En consecuencia, la movilidad urbana es especificada desde una visión mecanicista como “un medio para el acceso a bienes, servicios y personas” (Ministerio de Medio Ambiente, 2009:58); o la visión sintética que establece como movilidad al “conjunto de desplazamientos, de personas y mercancías, que se producen en un entorno físico” (Ecologistas en acción, 2007). Así mismo, la movilidad orientada hacia las estrategias y la gestión, hacia lo que es necesario para que personas y bienes puedan desplazarse, se dilucida como “el conjunto de procesos y acciones orientadas a desplazar personas y bienes en el territorio para acceder a las actividades y servicios” (Mataix, 2010:17). Por extensión y afinidad, “la movilidad urbana es la unión de la gestión eficaz del espacio público y del transporte sostenible” (COSUDE, 2012:4).

Con relación a los mínimos esenciales para su realización, en una perspectiva de lo universal, la movilidad puede concebirse “como la capacidad de los individuos para desplazarse por un espacio determinado, teniendo en cuenta la existencia de condiciones sociales, económicas y físicas –características del individuo y el espacio urbano– que determinan la existencia y las formas que asume dicho desplazamiento” (Vasconcellos, 2001:105).

Una forma procedimental de definición reza que la movilidad urbana es “el conjunto de desplazamientos de personas realizados cada día por obligación (trabajo, escuela) o de manera libre (distracción, visitas) a través de distintos modos de transportación que circulan sobre redes generalmente interconectadas” (Demoraes, 2005:20). En tanto, la definición con base en la asociación de elementos que le son consustanciales, considera que la movilidad urbana “está referida a los distintos desplazamiento que se generan dentro de la ciudad a través de las redes de conexión locales, lo cual exige el máximo uso de los distintos tipos de transportes, que no sólo incluyen el sistema público de buses y metro sino también taxis, colectivos, traspasos, etc., los que tienen vital trascendencia en la calidad de vida, movilidad y uso del espacio público” (Jans, 2006:4). Aquí, la

---

<sup>30</sup> El termino movilidad viene del latín *mobilītas*. Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición.

<sup>31</sup> La capacidad de los individuos para movilizarse está definida por tres categorías: “la *accesibilidad*, que determina la disponibilidad de medios de transporte y comunicación, así como las condiciones en que estos pueden ser utilizados; las *habilidades*, que se refieren a las capacidades –físicas, mentales y cognoscitivas– de las personas, que hacen posible la movilidad; y la *apropiación cognitiva*, que determina las percepciones de los individuos sobre sus posibilidades de desplazamiento” (Widmer y Schneider, 2006).

<sup>32</sup> *Mobilité*: Merlin, P. y Choay, F., Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement, PUF, París, 1988, pp. 414.

movilidad se “relaciona con las necesidades y actividades humanas, la forma y la distribución de las zonas y funciones urbanas, el equipamiento disponible y modos del transporte, y sobre todo de las decisiones de los individuos a partir de la oferta de opciones de tiempos y movimientos para el transporte” (Duque-Escobar, 2007).

A su vez, el enfoque de la sostenibilidad, que tiene como eje central a los ciudadanos y sus necesidades de desplazamiento, define la movilidad “como el conjunto de desplazamientos que las personas y bienes deben de hacer por motivo laboral, formativo, sanitario, social, cultural o de ocio, o por cualquier otro” (Mataix, 2010:17). Mientras que en la *perspectiva oficial se entiende por movilidad urbana “la capacidad de desplazarse en forma libre y tranquila, sin los permanentes inconvenientes que generan los conflictos del tránsito, los huecos, las obstrucciones en las vías, la pérdida de tiempo causada por la falta de espacio para circular y en un medio ambiente deteriorado por la polución y el desaseo, en muchos casos, con el fin de realizar las actividades de la vida diaria, ya sean de tipo laboral, comercial, personal, etc.”* (Alcaldía de Bogotá, 2006:V2-21). De esta definición se evidencia una intencionalidad, un enfoque, por demás referido a razones de naturaleza técnica, económica y ambiental, en donde lo social está circunscrito a la finalidad de la actividad, pero la actividad misma no vislumbra contenido de acción pública social ni de reconocimiento de derecho en la movilidad distrital, lo que viene a explicar el porqué el cuerpo de la política no incluye la equidad como parte de dicho proceso.

Visto desde lo social, la movilidad se interpreta como un medio esencial para mejorar las condiciones generales de la población. “... hoy en día, la movilidad es condición fundamental para el acceso al mercado laboral, a tener una vivienda, a la educación, a la cultura y el ocio. El derecho a la movilidad es una precondition de los otros derechos ciudadanos y la equidad” (El Espectador, 2011-02-06). “Además, la movilidad está vinculada a derechos colectivos de gran relevancia en la vida contemporánea como son: espacio público y accesibilidad universal” (Ballén 2007:169).

Es así por lo que en el ámbito de los grandes objetivos de la humanidad, la movilidad tiene el rango de derecho universal, establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que literalmente indica: “Toda persona tiene derecho a circular libremente y elegir su residencia en un territorio de un Estado” (Naciones Unidas). En atención a ello, la movilidad implica una vinculación “con lo correcto, lo justo, lo legítimo, con la aproximación a la igualdad real, con productividad, rendimiento económico, integración territorial, espacio público y medio ambiente. Este derecho permite que las personas alcancen por medio de los desplazamientos diversos fines y, en consecuencia, a través del movimiento agregar valor a la vida en simple satisfacción personal o utilidad económica” (Ballén 2007:177).

Un universo de apreciaciones, que convenientemente nos conduce al intento de “una definición más o menos consensuada de movilidad urbana” (del Caz, Rodríguez, y Saravia, 2005): “(...) todos los seres humanos sin excepción tienen derecho a que se establezcan las condiciones necesarias para que el espacio urbano e interurbano sea apto y equitativo para la movilidad interna de todos los habitantes de un territorio” (Informe Valladolid, 2005). Que en otros términos, se puede interpretar en un contexto extendido e integrado como “el aprovechamiento máximo de los distintos modos de transporte y la organización de la comodidad entre los distintos modos de transporte

colectivo (tren, tranvía, autobús y taxi) y entre los diversos modos de transporte individual (automóvil), bicicleta y marcha a pie. También supone alcanzar unos objetivos comunes de prosperidad económica y de gestión de la demanda de transporte para garantizar la movilidad, la calidad de vida y de la protección del medio ambiente. Por último, significa también reconciliar los intereses del transporte de mercancías y del transporte de pasajeros, con independencia del modo de transporte utilizado” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007:4).

De esta suma de disquisiciones, se discierne que moverse en la ciudad involucra un acto consciente a efectos de satisfacer una necesidad. Necesidad que se circunscribe al espectro de las actividades humanas, por lo cual para el ciudadano es imprescindible trasladarse de un sitio a otro, bien para acceder a un servicio básico u otro asunto de su interés. Lo que establece categóricamente que **“... la movilidad urbana es una necesidad básica de las personas, necesidad que debe ser satisfecha, y serlo de manera que el esfuerzo que requieran los desplazamientos necesarios para acceder a bienes y servicios no repercutan negativamente en la calidad de vida ni en las posibilidades de desarrollo económico, cultural, educativo, etc. de los ciudadanos. Esto hace que la movilidad urbana en sí se constituya en una necesidad básica y sea también un derecho fundamental que debe estar garantizado<sup>33</sup>, en igualdad de condiciones, a toda la población, sin diferencias derivadas del poder adquisitivo, condición física o psíquica, género, edad o cualquier otra causa”** (Mataix, 2010:10). Y como necesidad humana, “la movilidad es una necesidad transversal a otras, puesto que es un medio para satisfacer las necesidades básicas de las personas (salud, educación, seguridad,..)” (COSUDE, 2012:4).

De manera consecuente, el reconocimiento del derecho a la movilidad “requiere que implícitamente considere el término de *accesibilidad*<sup>34</sup>, ya que la consideración que se haga de ella tiene un gran peso en los objetivos y estrategias que se utilicen en el ámbito de la movilidad urbana” (Mataix, 2010:14) a fin de que ésta última sea un derecho realizable y se configure en un verdadero mecanismo para la equidad y para potenciar las capacidades sociales. “La accesibilidad es el objetivo que a través de los medios de transporte persigue la movilidad” (Ecologistas en acción, 2007). En cambio, la accesibilidad misma “formula como objetivo principal la reducción de la demanda de desplazamientos motorizados” (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006:V2-5). De manera que, para garantizarse este objetivo, es preciso que el ciudadano disponga de accesibilidad a

---

<sup>33</sup> La Carta Política de Colombia establece en su Artículo 24: “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”. “Por extensión todas las personas tienen derecho a que se establezcan las condiciones necesarias para que el espacio urbano sea apto y equitativo para la movilidad” (Informe de Valladolid, 2005).

<sup>34</sup> Accesibilidad: “es un concepto vinculado a los lugares, a la posibilidad de obtención del bien, del servicio o del contacto buscado desde un determinado espacio. Por extensión, se utiliza el término para indicar la facilidad de acceso a un determinado lugar” (Grijalvo, 2000); como “la capacidad de acceder a los servicios y productos que son la razón por la cual la gente se desplaza” (Vaggione, 2008:14).

“*Accesibilidad* es un concepto vinculado a los lugares. Indica la facilidad con que los miembros de una comunidad pueden salvar las distancias que les separa de los lugares en los que pueden hallar los medios de satisfacer sus necesidades o deseos” (Mataix, 2010:14).

los diferentes medios y modos de la movilidad, tanto desde el enfoque de costos del servicio y de disponibilidad económica, como del enfoque por cubrimiento geográfico. “La accesibilidad, por consiguiente, se valora o bien en relación con el costo o dificultad de desplazamiento que requiere la satisfacción de las necesidades, o bien en relación con el costo o dificultad de que los suministros o clientes alcancen el lugar en cuestión” (Grijalvo, 2000). Así, la realización del derecho a la movilidad lleva a que “los ciudadanos puedan alcanzar el destino deseado en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad y de la forma más autónoma y rápida posible” (Mataix, 2010:20).

Por ende, es preciso observar que el entorno circunstancial de la accesibilidad en movilidad plantea un tratamiento de la decisión pública justificada en derechos humanos, no en la consideración de la legalidad colombiana que la define solo en la óptica estructural como “condición esencial de los servicios públicos que permite en cualquier espacio o ambiente exterior o interior el fácil disfrute de dicho servicio por parte de toda la población” (Artículo 2°, Código Nacional de Tránsito Terrestre), lo equivalente al diseño de medios de transporte bajo unas normas técnicas que facilite las condiciones físicas del ingreso. Determinación con la cual la política distrital de movilidad contemporiza plenamente al establecer, en lo atinente, que accesibilidad es la “condición que permite en cualquier espacio o ambiente exterior o interior, el fácil y seguro desplazamiento, y la comunicación de la población en general y, en particular, de los individuos con discapacidad y movilidad y/o comunicación reducida, ya sea permanente o transitoria” (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006b: Art. 3, Decreto 319 de 2006), agregando únicamente el reconocimiento a los efectos para las personas con capacidades limitadas.

Esta mirada sesgada que se le imprime a la accesibilidad en la política nacional, correspondida al unísono por el PMM, exige en contraposición que ésta se constituya en principio básico para la movilidad como derecho, lo que implica la inserción de la dimensión integral del principio en la política; de otra manera se estaría favoreciendo la inaccesibilidad, causa que genera exclusión. “Todos los ciudadanos que no tengan posibilidades a medios de transporte tendrán dificultades en conseguir comida, llegar al lugar de trabajo, acceder a educación y todas las demás necesidades básicas” (Pardo, 2005:277). A lo que le es agregativa la posición de que “el transporte urbano ha de ser asequible también para las personas con rentas bajas. Los ciudadanos con problemas de movilidad y las personas mayores esperan más y mejor movilidad. La movilidad personal es fundamental para la autonomía” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007:14).

Por lo tanto, en el enfoque del deber ser de la movilidad, la accesibilidad reviste el carácter de principio en cuatro dimensiones superpuestas:

- *Accesibilidad física.* “El transporte público y sus instalaciones deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Se debe poder acceder a un servicio próximo de cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo. Según los estándares internacionales, se recomienda que los ciudadanos dispongan del servicio de transporte público en un radio de 300 mts de sus viviendas” (Concejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011:12).
- *Accesibilidad económica o Asequibilidad.* “Se refiere al acceso a la población situada en condiciones menos favorables, como localidades rurales, población indígena, estratos más bajos de ingreso, marginación o rezago social. Es decir, hace referencia al estado que guardan las dimensiones del derecho en las

poblaciones en mayor desventaja, ya sea por razones espaciales (urbano-rural), sociodemográficas o de etnicidad. Hablando del tema de transporte urbano, se refiere a que las poblaciones en condiciones de mayor marginación tengan acceso al transporte en términos de precio y calidad, y en condiciones de no discriminación” (Observatorio de Política Social y Derechos Humanos).

- *“No discriminación.* El servicio de transporte público y sus instalaciones deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.
- *Acceso a la información, a la participación y la exigibilidad.* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre el servicio del transporte público. Asimismo, supone la participación ciudadana en las políticas públicas de transporte y el acceso a formas de exigibilidad administrativa y/o judicial ante la vulneración del derecho, sea por medio de acciones individuales o colectivas” (Concejo de Evaluación de Desarrollo Social del Distrito Federal, 2011:12).

### 2.3.2 Movilidad a diferencia de transporte

El transporte<sup>35</sup> “tiene su origen en la necesidad de movimiento de personas o mercancías, que se deriva de la existencia del espacio geográfico. En la medida en que las actividades se localizan en diferentes sitios de la ciudad o región, el desplazamiento de bienes y personas se hace necesario” (Flechas, 2006:6).

En general, el transporte puede definirse “como el movimiento de personas y bienes a lo largo del espacio físico, mediante los modos terrestre, aéreo o marítimo, o alguna combinación de éstos (Duque-Escobar, 2007), y se refiere “exclusivamente a los desplazamientos motorizados y excluyen tanto a los peatones –el sector social más abundante en las ciudades- como a los transportes no motorizados, como la bicicleta...” (COSUDE, 2012:4).

En su modus operandi éste se enfoca “únicamente en los desplazamientos (origen, destino, motivo, modo, etc.)” (Veeduría Distrital, 2000:90), lo que da lugar a que el mismo se reduzca “a una visión cuantitativa y/o cualitativa de las infraestructuras y de los desplazamientos relacionados con los vehículos motorizados” (Veeduría Distrital, 2000:91), mientras “el concepto de movilidad permite ir más allá del análisis de los que se desplazan, ya que se puede abordar también a las personas económicamente activas...”, de esta manera, “centra la problemática en la persona y su entorno” (Veeduría Distrital, 2000:90-92).

El transporte “no es un fin en sí mismo, sino una actividad que permite la efectiva realización de otras...” (Flechas, 2006:6). “... no se demanda como actividad final, sino

---

<sup>35</sup> Definido como “sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro”. Diccionario de la Lengua Española - Vigésima segunda edición.

como medio para satisfacer otra necesidad” (Duque-Escobar, 2007). Por su parte, la movilidad, que es igualmente una “estrategia que utilizan personas para organizar su actividad diaria, tiene como objetivo principal conseguir la mayor eficiencia en el uso de las distintas infraestructuras del transporte” (Mataix, 2010:17). Está también “busca ser un concepto integral en el que se garantice la equidad entre todas las posibilidades de movimiento de los habitantes de un lugar determinado” (Del Caz, Rodríguez, y Saravia, 2005).

El enfoque de transporte (oferta) o desplazamiento (demanda) recae en elementos estrictamente técnicos: se centra en el análisis y provisión de infraestructura y medios para el transporte. “Transporte se refiere exclusivamente al sistema de medios mecánicos que se emplea para trasladar personas y mercancía, solo es una estrategia más para posibilitar la movilidad urbana. Y el objeto del mismo es, básicamente, la circulación de vehículos motorizados” (Mataix, 2010:13). La movilidad urbana “es un concepto relacionado con la mejora de la calidad de vida de las personas, tiene una visión de las diferentes formas en la que las personas y mercaderías pueden transportarse de un lugar a otro. Este último enfoque es mucho más humanista” (COSUDE, 2012:4).

La movilidad “está ligada a las personas que deben o desean desplazarse, no a los medios empleados para ello, ni a las consecuencias que los desplazamientos puedan tener” (Mataix, 2010:13). Esta característica hace que movilidad sea un término mucho más amplio, en cuanto a su objeto de estudio e intervención, que transporte o tráfico. En efecto, “el objeto de la movilidad es el movimiento de las personas y de las mercancías, de todas las personas, independientemente del medio que utilicen para desplazarse: a pie, en transporte público, en automóvil, en bicicleta, etc.” (Mataix, 2010:13).

En consecuencia, **“transporte urbano” como concepto y practica establece una categórica diferencia de la noción de “movilidad urbana”, diferencia que se materializa en el enfoque, los objetivos y fines, pues, en tanto el transporte “se centra meramente en el sistema vial o de tránsito, de modo tal que el principal interés recae en las unidades vehiculares y los conductores; la movilidad vincula estos aspectos propios del tránsito vehicular con la dinámica propiamente citadina de constante movilidad, en la que el ser humano y en particular el peatón es el verdadero protagonista a través de sus interacciones” (Arrué, 2009). Esta precisión concluyente determina que “transporte y movilidad no son términos sinónimos” (Herce, 2009).**

En suma diferenciada, la movilidad como concepto “hace referencia a una nueva forma de abordar los problemas de transporte desde un marco integral, el cual busca hacer equitativo el uso de la malla vial por los diferentes actores... con el fin de facilitar las nuevas necesidades de desplazamiento de las personas y de las mercancías, en una ciudad o región” (Flechas, 2006:6).

En perspectiva, la interpretación adecuada del problema y las correspondientes soluciones pasan necesariamente por involucrar e interrelacionar un universo de variables que “difícilmente puede reducirse a medir la cantidad, el costo y el tiempo de

desplazamiento”<sup>36</sup>. El dar el salto en la evaluación del transporte y de los desplazamientos a una aproximación más general de la movilidad... “es clave para abordar las transformaciones de la estructura socioeconómica...” (Veeduría Distrital, 2000:94). Como tal, la movilidad urbana “ofrece una perspectiva de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría sociolaboral) más amplia que el término transporte, el cual se limita a una relación de oferta y demanda expresada esquemáticamente, por un lado, en cantidad de infraestructuras y, por el otro, en el número de desplazamientos por persona por día, según motivo, modo, itinerario, tiempo” (Montezuma, 2003:175).

### 2.3.3 Los factores de la movilidad

Si bien consensuar el significado y objeto de la movilidad tiene sentido, como igualmente lo tiene diferenciar la movilidad del transporte, para la comprensión integral de ésta como práctica y realidad, es preciso convenir que la misma está asociada en un conjunto de factores -sin restarle méritos a otros factores<sup>37</sup> que obedecen a razones particulares- asociados a la movilidad, de la que es variable directamente dependiente. “El modelo actual de movilidad urbana está condicionado por la combinación de diversos factores” (Fundación RACC, 2012:10). Justamente, la movilidad de las personas depende esencialmente de: “el ingreso, el género, la edad, la ocupación y el nivel educacional. La disponibilidad de transporte motorizado, que impacta fuertemente a los hogares; sin embargo, puede ser considerada un factor asociado al nivel de ingreso”<sup>38</sup> (Vasconcellos, 2010:31).

#### ↳ *Movilidad e Ingreso*

En primer lugar, la movilidad tiene una relación directa con el ingreso: A más ingresos mayor número de viajes y viceversa. “Esta proporción puede ser considerada como un fenómeno universal, independientemente de condiciones geográficas o sociales” (Vasconcellos, 2010:32-33). Precisamente, este fenómeno lo evidenciamos en el medio: “en Bogotá una persona de estrato 6 realiza al día casi el doble de viajes que una persona de estrato 1. Una persona de estrato 1 realiza en promedio 1.13 viajes/día en total, una persona de estrato 6 realiza en promedio 2.05 viajes/día” (Observatorio de la Movilidad, 2007<sup>a</sup>:16). Esta correlación del número de viajes y estrato está definida en términos de posibilidades y crecimiento personal y social. El movilizarnos plantea y está asociado a mejores condiciones de vida, por tanto, en forma incremental estamos viajando.

En segundo lugar, “varía conforme a las características económicas y sociales de las

---

<sup>36</sup> Henry, E. “Apports de l’analyse de la mobilité á l’organisation des transports en Amérique Latine” en Godard, X. (ed), 1986, op. Cit., Pág. 6.

<sup>37</sup> Entre estos se pueden considerar la cultura, el grupo familiar, los grupos étnicos, la religión, los hábitos, los modos de transporte y las personas con discapacidades físicas. Ver: Vasconcellos, 2010:36-39.

<sup>38</sup> El mismo autor, ya había estipulado en términos afines que: “factores sociales, económicos y culturales como la renta, el género, la edad y la ocupación afectan también en gran medida los desplazamientos individuales en el espacio urbano, pues determinan la cantidad de desplazamientos, los medios de transporte elegidos y la regularidad con que se utilizan” (Vasconcellos, 2001:106).

personas... los hombres adultos involucrados en actividades laborales se desplazan más que los habitantes jóvenes y de edad avanzada. Personas con un nivel educacional más alto viajan más que las demás y adultos con trabajo regular se desplazan más que los que tienen una ocupación inestable<sup>39</sup> (Vasconcellos, 2010:31).

#### ↪ **Movilidad y Género**

En virtud de los roles que por motivos varios asigna la condición del género a hombre y mujeres, los patrones diarios de desplazamiento están diferenciados. “Las principales diferencias en las necesidades básicas de movilidad de hombres y mujeres están relacionadas con la división del trabajo, influenciada por el género dentro de la familia y la comunidad” (Peters, 1998:12). “En la mayoría de los casos, las actividades externas al hogar son atribuidas principalmente a los hombres adultos, mientras las actividades dentro de la casa son atribuidas a las mujeres adultas. La consecuencia inmediata de esta división es que en la mayoría de las sociedades las mujeres son menos móviles que los hombres” (Vasconcellos, 2010:33). Así mismo, el patrón de viaje por género es indicativo de diferencias en la formas y uso de la movilidad: “las mujeres tienden a caminar más que lo hombres, mientras que estos últimos utilizan con más frecuencia el vehículo particular y la bicicleta, siendo este último modo muy poco usado por las mujeres al igual que la moto” (Secretaría Distrital de Movilidad, 2006:6-39).

#### ↪ **Movilidad y Edad**

La edad en las personas determina un orden de posibilidades y actividades, bien sea en relación al estudio, trabajo, retiro u otro aspecto, lo que determina un grado diferenciado de necesidades y propósitos, condición que finalmente impacta la movilidad en términos también diferenciales. “Como la movilidad está primordialmente relacionada con el trabajo, las personas en fase “productiva” –entre los 20 y los 50 años– generalmente se desplazan más” (Vasconcellos, 2010:33). “Las personas menores de 20 años tienden a caminar mucho más que el resto de la población e igualmente a utilizar el bus escolar. En contraste, la población mayor de 20 años viaja mayoritariamente en transporte público, seguido del vehículo particular. Las personas mayores de 50 años, son las que utilizan más intensivamente el automóvil y el taxi” (Secretaría Distrital de Movilidad, 2006:6-40).

Otros factores, que devienen de procesos diferenciados, tienen incidencia directa en la movilidad urbana, vista ésta en un marco más amplio e interrelacionado, como el que constituye el proceso de globalización<sup>40</sup>, y la influyen en el volumen y en las características de los desplazamientos. “Tal es el caso del cambio de modelo productivo, de las nuevas lógicas de localización empresariales, o el efecto que pueden tener las tecnologías de la información y comunicaciones (TICs), así como el impacto de la

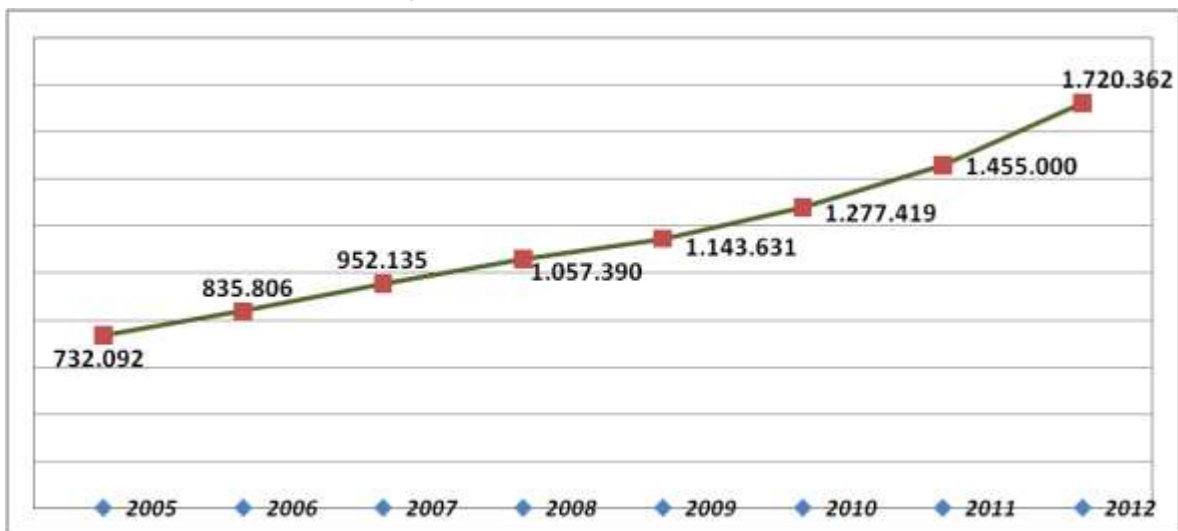
---

<sup>39</sup> “La mayoría de los viajes que se realizan en Bogotá son con motivo de trabajo (45%)”. Bocarejo J.P., (2009), *Guía para el desarrollo de Planes Empresariales de Movilidad Sostenible en ciudades de América Latina*. Universidad de los Andes. Pp. 3.

<sup>40</sup> Las transformaciones estructurales en la economía mundial que propicia la globalización “ha favorecido el aumento de la movilidad de personas y mercancías a lo largo y ancho del mundo”. (Guillamón y Hoyos, 2004:10).

globalización cultural que tiene un impacto en los hábitos de consumo<sup>41</sup>” (Mancilla, 2011:56). En efecto, en escenarios con cambios estructurales del modelo productivo y fuerte dinámica económica se ha comprobado “un aumento de la movilidad, tanto en el caso del vehículo privado como, especialmente, en el transporte de mercancías” (Fundación RACC, 2012:10). Esto en parte, corrobora y explica el alto crecimiento del parque automotor en los últimos dos lustros en Bogotá, que en forma sostenida lo hizo a una tasa anual promedio del 9.8%<sup>42</sup>, lo que significó que en la práctica su duplicara en este periodo el número de vehículos circulantes en la ciudad. Lo que a su vez trajo como consecuencia la afectación “drástica de la calidad del aire, aumento de la congestión y la accidentalidad, dificultad en la facilidad para desplazarse y, en términos generales, la movilidad desmejoro sus condiciones...” (Observatorio de la Movilidad, 2007b:23).

**Gráfica 2-1: PARQUE AUTOMOTOR DE BOGOTÁ 2005 – 2012**



Fuente: Registro Distrital de Automotor (RDA) – Concesión Servicios Integrales para la Movilidad (SIM). Cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios-SDM.

Así mismo, cambios en el uso de los suelos producen consecuencias indirectas en la movilidad urbana, tal es el caso de “una expansión física del territorio urbano sin precedentes, la fragmentación y especialización de las ciudades a su interior, y una complejidad creciente del espacio, en particular en la periferia metropolitana y en los nuevos nodos de concentración del empleo: aspectos que se convierten en condicionantes de la movilidad” (Mancilla, 2011:56). Precisamente, la configuración del suelo urbano determina “las necesidades e intensidades de movilización de sus habitantes, conformándose así un sistema que evoluciona, donde los flujos de transporte cambian en respuesta a modificaciones en los usos de la tierra y viceversa” (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006:V2-1). Aquí la definición del modelo de ciudad implica necesidades concretas de movilidad. “En este aspecto, la incidencia varía de acuerdo al modelo desarrollado:

<sup>41</sup> Los “hábitos distintivos de cada grupo socioeconómico en el uso del transporte” tiene incidencia en la movilidad. Ver: Vasconcellos, 2010:32.

<sup>42</sup> Secretaría Distrital de Movilidad - Registro Distrital de Automotor (RDA). Cálculos Propios.

- “Ciudad compacta/concentrada, que permite una red vial más funcional y eficiente. En principio, también evita las desigualdades sociales.
- Ciudad dispersa/especializada, que genera una movilidad más errática y puede llevar a la formación de guetos. Este modelo, de carácter expansivo, provoca más movilidad” (Fundación RACC, 2012:10).

### 2.3.4 Movilidad urbana sostenible<sup>43</sup>

La movilidad urbana sostenible la podemos interpretar como la fase ulterior de la movilidad urbana, su nueva vertiente. Al tiempo que como concepto-práctica está inmerso en los fundamentos del desarrollo sostenible<sup>44</sup>, que “no se refiere únicamente a cuestiones ambientales. Debe entenderse en una triple dimensión económica, social y ambiental” (Mataix, 2010:18).

El concepto de movilidad urbana sostenible nace “de la preocupación por los problemas medioambientales y sociales ocasionados por el crecimiento de la población, el fenómeno de las grandes ciudades y la cantidad de medios de transporte para satisfacer las necesidades de traslado y distribución de mercaderías” (Guillamón y Hoyos, 2004:10). Surge precisamente como respuesta al modelo actual de movilidad urbana que “provoca una serie de efectos (contaminación<sup>45</sup>, ruido, accidentes, etc.) que influyen negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos, el medio ambiente y el desarrollo económico, lo que hace inviable –insostenible- esta forma de movilidad, no solo para las generaciones futuras sino, a mediano plazo, también para las actuales” (Mataix, 2010:18), y considera “decididamente el argumento de que si no nos alejamos de los vehículos automotores, estamos enfilándonos a un colapso irremediable de nuestras ciudades...” (del Caz, Rodríguez, y Saravia, 2005), por lo que, a su vez, plantea “como elemento central la complementariedad de los diferentes modos de transporte (buses, minibuses, ferrocarriles...) en el sentido que éstos no compiten por el espacio público (COSUDE, 2012:5).

Desde diferentes perspectivas el término movilidad sostenible también asume definiciones variadas. En la perspectiva de los derechos la “movilidad sostenible: es un derecho de las personas que debe contribuir a mejorar su calidad de vida” (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006: Artículo 7). Y, aún cuando se expresa en términos amplios, tiene un objetivo preciso: calidad de vida como respuesta a la necesidad de asegurar la protección del medio ambiente, mantener la cohesión social y favorecer el desarrollo

---

<sup>43</sup> El término sostenible hace referencia a modos de alta eficiencia energética, bajos en contaminación y reducción o eliminación de aquellos que afectan la calidad de vida...” (COSUDE, 2012:5).

<sup>44</sup> El desarrollo sostenible se define como “aquel que satisface las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.” CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo), (1988), *Nuestro futuro común*. Informe Brundtland. Alianza Editorial. Madrid.

<sup>45</sup> Aproximadamente la mitad de las emisiones de CO<sub>2</sub> en el mundo provienen del sector transporte (ciclo completo); en tanto, más de la mitad de estas emisiones provienen de la movilidad urbana, y en particular del tráfico de automóviles privados. En América Latina este porcentaje representa el 38% del total de sus emisiones”. UNEP, Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente, (2000), *Emisiones de CO<sub>2</sub> en el mundo y en América Latina y el Caribe*.

económico.

Como principio básico que procura un modelo concreto de movilidad fundamentada en: eficiencia, competitividad, equilibrio y bienestar, el concepto de movilidad sostenible está dado en términos de “aquella que es capaz de satisfacer las necesidades de la sociedad, de moverse libremente, comunicarse, comercializar o establecer relaciones sin sacrificar otros valores humanos o ecológicos básicos actuales o del futuro. Es decir, sin comprometer el bienestar de las generaciones venideras” (World Business Council for Sustainable Development).

A su vez, cuando la orientación se reduce a las necesidades de desplazamiento de personas y mercancías en los límites físicos y ambientales del territorio, a la vez que privilegia el uso de los modos de transporte más eficientes, promueve el acceso a toda la ciudadanía en condiciones asequibles, favorece la prosperidad económica de dicho territorio, y considera el largo plazo como medida necesaria para la puesta en práctica del deber ser de la movilidad urbana, se configura como "un sistema y unas pautas de desplazamiento que proporcionan los medios y las oportunidades para satisfacer las necesidades económicas, ambientales y sociales de manera eficiente y equitativa, al mismo tiempo que minimiza los impactos adversos evitables o innecesarios y sus costes asociados, en escalas espaciales y temporales relevantes" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007).

En forma paralela y complementaria, cuando una movilidad sostenible facilita el acceso para la satisfacción de necesidades, supeditado a unos límites ambientales y de salud pública, a la vez que hace un uso racional y eficiente de los recursos naturales que emplea, estamos frente a un sistema que opera "sin dañar la salud pública ni los ecosistemas, satisface la necesidad de acceso de acuerdo con el uso de recursos renovables por debajo de su tasa de regeneración y el uso de recursos no renovables por debajo de la tasa de desarrollo de sustitutos renovables" (OECD, 2000).

Por último, se tiene que "un sistema de transporte sostenible ha de contribuir al bienestar económico y social sin agotar los recursos naturales, destruir el medio ambiente o dañar la salud humana" (Joint Expert Group On Transport And Environment, 2000). El énfasis de esta definición, reside en establecer unas pautas de movilidad que contribuyan de manera efectiva al desarrollo sostenible.

Se colige de estos razonamientos y definiciones, que el contexto de la movilidad urbana sostenible abarca un conjunto de procesos y acciones orientados para conseguir como objetivo final un uso racional de los medios de la movilidad. Al tiempo que, busca reducir el número de vehículos circulantes y, por derivación, disminuir la contaminación (visual, ambiental, acústica) que éstos producen. “La movilidad sostenible ha de basarse en la promoción de redes de transporte eficientes y ecológicamente racionales” (Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992). Es un concepto que “hace más énfasis en la sostenibilidad económica y financiera y en el aumento de la calidad de vida y menos en el consumismo. (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006:V2-5).

## CAPÍTULO III

### 3. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DISTRITAL DE MOVILIDAD DESDE LOS RESULTADOS Y LA SATISFACCIÓN

#### 3.1 Marco conceptual para la evaluación de la política de movilidad

La evaluación<sup>46</sup> de la política trata, en forma sistemática y objetiva, de conocer como se viene interviniendo la movilidad urbana en el distrito capital, en el interregno de los años comprendidos entre 2006-2012, a partir de las realizaciones o resultados de la gestión pública y del grado de satisfacción de los usuarios y ciudadanos –ambos componentes de la evaluación en relación con el nivel<sup>47</sup>–, a fin conocer el nivel de cumplimiento de la ejecución e identificar los énfasis y el direccionamiento de los recursos, al igual, que aquellos diseños que no alcanzan su cometido y sus causas probables y, a su vez, inferir elementos propositivos que aporten a alternativas de soluciones. Es decir, ponderar hasta donde el proceso de la implementación<sup>48</sup>, momento de la política real, responde a las expectativas plasmadas en la etapa de formulación de la política; conocer en profundidad el desempeño y la orientación institucional en lo sectorial, como también, el juicio de la población objeto de su quehacer y, de manera simultánea, corroborar si las acciones en lo atinente se circunscriben al ámbito de la movilidad o, en su defecto, sigue imperando el paradigma del transporte.

Este exámen posibilita, a su vez, una aproximación demostrativa al planteamiento hipotético de que los responsables políticos optan por opciones innecesariamente costosas, fuera de lo planeado, implementando políticas fragmentarias o alimentando propuestas y soluciones que entran en conflicto con los intereses de la mayoría del conjunto social.

En síntesis, se tiene en la evaluación de la política el mecanismo para establecer si su

---

<sup>46</sup> Esta fase del proceso de las políticas públicas se interpreta como “la actividad que se dedica a recolectar, analizar e interpretar la información referente a la necesidad de implementar, y al impacto de los esfuerzos hechos por mejorar la suerte de la humanidad, mejorando las condiciones sociales y la vida en comunidad” (Rossi y Freedman, 1983:67); definición que en forma análoga fijó el Concejo Científico de la Evaluación en su propuesta de entender por tal “la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como en la preparación de medidas nuevas” (Roth 2002:139).

<sup>47</sup> “Su objeto es apreciar cuáles han sido los resultados inmediatos de la actividad productiva de la administración en el marco de la política pública” (Vargas, 1999:146).

<sup>48</sup> Implementación “es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean” (Wildavsky, 1998:56).

implementación ha contribuido a superar los problemas preexistentes o insatisfactorios; para los efectos, mediante la observación de la diferencia entre las consecuencias previstas y las reales, y como los afectados perciben éstas.

## 3.2 Marco teórico y legal de la política distrital de movilidad

El Sector Movilidad<sup>49</sup> en Bogotá es el encargado de desarrollar acciones para “garantizar la planeación, gestión, ordenamiento, desarrollo armónico y sostenible en materia de tránsito, transporte, seguridad e infraestructura vial y de transporte” (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006a); e integra diferentes componentes y entidades involucradas de la movilidad con la finalidad de propiciar “la cohesión de las políticas y acciones orientadas a mejorar las condiciones de movilidad de la ciudad, actuando articuladamente en la malla vial, la infraestructura de transporte tanto motorizados como no motorizados y la regulación del tránsito” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011:5)

En el marco de los objetivos estratégicos del sector, la Secretaría Distrital de Movilidad (SDM), considerada como cabeza de sector, formula y ejecuta las políticas sectoriales, enfocadas al cumplimiento del Plan Maestro de Movilidad y del Plan de Desarrollo Distrital, y realiza acciones continuas con el fin de mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos y de fortalecer la gestión institucional (Art. 108, Acuerdo 257: 2006). A su vez, como sistema suma otras entidades, que en su conjunto realizan roles complementarios y integrados en el ámbito de la movilidad, a saber: “el Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial y el Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT<sup>50</sup>, como entidades adscritas, así como la Empresa de Transporte del Tercer Milenio -Transmilenio S.A. y la Sociedad de Economía Mixta: Terminal de Transporte S.A., como entidades vinculadas” (Art. 107, Acuerdo 257: 2006).

Las actuaciones respectivas del sector están orientadas por las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial (POT), en el cual se identifica el sistema de movilidad como uno de los sistemas generales determinantes de la estructura funcional y de servicios para el ordenamiento de la ciudad. Mientras, la gestión respectiva está enmarcada dentro de los preceptos del Plan Maestro de Movilidad (PMM), herramienta instituida como la carta de navegación en esta materia para la ciudad, expedido mediante el Decreto 319 de agosto de 2006, que a la sazón “establece las políticas generales del sector en términos de alcanzar una movilidad sostenible, competitiva, inteligente y orientada a resultados” (Secretaría Distrital de Movilidad, 2007).

Invariablemente, la política distrital de movilidad se concibe como un conjunto coherente de lineamientos de políticas, estrategias, programas, proyectos y metas, establecidas en

<sup>49</sup> El Sector de la Movilidad se crea mediante la expedición del Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006.

<sup>50</sup> El Fondo de Educación y Seguridad Vial - FONDATT, fue suprimido mediante Decreto 563 de 2006 y con la expedición del Decreto 244 de 2009 (Alcaldía de Bogotá D.C.) se amplió el plazo de duración del proceso de liquidación hasta el 31 de diciembre de 2009.

períodos de corto, mediano y largo plazo de ejecución<sup>51</sup>, relacionados con la movilidad del Distrito Capital, cuyo “campo de aplicación se circunscribe a la geografía de la ciudad misma por todos los actores del sistema, de carácter público o particular” (Artículo 6, Decreto 319 de 2006), y desarrollada en el marco del Plan Maestro de Movilidad, estudio detallado del sistema de movilidad que contiene e integra un diagnóstico que fundamenta la formulación correspondiente, la cual está dirigida **“a lograr un transporte urbano regional integrado, eficiente, competitivo y ambientalmente sostenible, en operación sobre una red jerarquizada y a regular el tráfico en función de los modos de transporte que la utilicen”** (Secretaría Distrital de Movilidad, 2006:V2-72), incluido el ordenamiento de estacionamientos, con el fin de corregir los problemas presentes de movilidad.

Como aportes teóricos fundamentales, el Plan Maestro de Movilidad da prioridad al peatón, considera el transporte público como eje estructurador, pretende la racionalización del uso del vehículo particular y propicia la integración modal, como también, la adopción de estrategias y acciones que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de seguridad vial de la ciudad y define la necesidad de contar con criterios de priorización para las intervenciones sobre la infraestructura vial y vial peatonal.

Como efecto de la respectiva implementación, la política pretende “establecer las normas generales que permitan alcanzar una movilidad segura, equitativa, inteligente, articulada, respetuosa del medio ambiente, institucionalmente coordinada, y financiera y económicamente sostenible para Bogotá y para la Región” (Artículo 8, Decreto 319 de 2006). En tanto, prevé como alcance: una movilidad sostenible, competitiva, inteligente y socialmente responsable, en donde el transporte público se consolide como eje estructurador y el vehículo particular se racionalice en el uso, con el debido desarrollo y articulación de los diferentes modos utilizados, enfocada por resultados y con prioridad del peatón.

### 3.3 Evaluación de realizaciones

#### 3.3.1 Costos y fuentes de financiamientos de los proyectos de la política de movilidad

En \$9.61 billones de pesos –del año 2006- cifró la inversión proyectada del PMM para el sector de la movilidad por el interregno comprendido entre los años 2006 al 2012, sin el sector privado, inversión que se circunscribe al corto y mediano plazo, términos dentro de los cuales se programó la realización de un conjunto de proyectos<sup>52</sup> con el financiamiento y costos respectivos, sin acudir al endeudamiento.

El 62.6% de estas inversiones, cuya ejecución compete al IDU, atienden los requerimientos de la movilidad en su componente físico, es decir, recuperación,

---

<sup>51</sup> El Artículo 5 del Decreto 319 de 2006, desde lo cronológico, consideró “al corto plazo como el período comprendido entre la fecha de publicación de este Decreto y el año 2008; el mediano plazo hasta el 2012; y, el largo plazo, hasta el 2020 inclusive”.

<sup>52</sup> Ver Anexo: Tabla 1. Costo de Proyectos Propuestos (*Millones de Pesos de 2006*)

rehabilitación, mantenimiento y expansión de la malla vial. A su vez, la provisión de los medios del transporte masivo, que compromete aportes de la Nación, se lleva a cabo a través de Transmilenio, previéndose una participación en el sector del 26.4% del total de recursos a invertir.

**Tabla 3-1: RESUMEN DE LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN PARA EL SISTEMA DE LA MOVILIDAD**

(Millones de pesos de 2006)

	Total	Corto Plazo			Mediano Plazo	Largo Plazo	
		Total Corto Plazo	2006	2007	2008	2009-2012	2013-2020
<b>IDU</b>	<b>7.685.541</b>	<b>3.436.924</b>	<b>1.462.014</b>	<b>254.412</b>	<b>1.720.498</b>	<b>2.880.965</b>	<b>1.367.653</b>
Sobretasas Combustible	5.228.288	2.630.571	770.720	224.565	1.635.285	1.816.196	782
Valorización Aprobada	53					27.476	25.391
Otros Recursos	2.404.387	806.353	691.294	29.846	85.213	1.037.293	560.741
<b>SDM-FONDATT</b>	<b>974.635</b>	<b>221.835</b>	<b>39.735</b>	<b>85.202</b>	<b>96.637</b>	<b>309.663</b>	<b>443.398</b>
<b>TRANSMILENIO</b>	<b>3.139.380</b>	<b>2.015.648</b>	<b>954.887</b>	<b>573.374</b>	<b>487.387</b>	<b>645.214</b>	<b>479</b>
Distrito	1.157.867	762.071	364.913	209.124	188.034	227.584	168
Nación	1.981.512	1.253.577	589.975	364.250	299.353	417.631	310
<b>Otros Distrito</b>	<b>119.350</b>	<b>25</b>	<b>13.466</b>	<b>6.720</b>	<b>1.889</b>	<b>82.207</b>	<b>12</b>
<b>Sector Privado</b>	<b>774.725</b>	<b>4.394</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>978</b>	<b>466.935</b>	<b>303.396</b>
<b>TOTAL</b>	<b>12.693.633</b>	<b>5.703.804</b>	<b>2.471.586</b>	<b>921.641</b>	<b>2.307.390</b>	<b>4.384.984</b>	<b>2.605.106</b>

Fuente: Finanzas Públicas – V8.1. Formulación del Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Pág. 18-53.  
Valores propios ajustados a 2006.

En suma, estas dos entidades agrupan el 89.0% de los recursos proyectados para la movilidad, lo que deja entrever que los avances de la misma están supeditados a los desarrollos respectivos, siendo marginal la asignación de recursos para otros fines propios y específicos de la movilidad, particularmente en cuanto hace a la garantía del derecho a la movilidad y el establecimiento de condiciones para la accesibilidad del conjunto poblacional.

### 3.3.2 Mecanismos de ejecución de la política de movilidad

La atención a los problemas y requerimientos del sector, si bien, se orientan primordialmente con base en el cuerpo de lineamientos de política formulados en el PMM, su implementación se planifica y realiza desde la gestión de los planes de desarrollo por cuatrienios, lo que implica que los énfasis en la implementación misma, al igual que los proyectos ejecutados y propuestos en los planes de desarrollo, no se circunscriben literal, cronológica y necesariamente a los proyectos propuestos en la

política textual.

En consecuencia, el plan de desarrollo “Bogotá Sin indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión”, 2004-2008, formulado con una visión hegemónica de lo social y lo territorial, pacta la movilidad como un componente del eje urbano regional, y su gestión se encamina a favorecer la articulación desde lo local hacia lo regional con integración nacional, la integración económica y social, y el logro de una sociedad más justa, objetivos que armonizan con propósitos de la política de movilidad; previendo la ejecución de las acciones sectoriales apoyado en los programas: a) Hábitat desde los barrios y las UPZ; b) Red de centralidades distritales; y c) Región integrada para el desarrollo<sup>53</sup>. En este contexto, las metas básicas consistieron en el mantenimiento, consolidación y culminación de las fases del sistema de transporte masivo<sup>54</sup> –Transmilenio-, y en la construcción y mantenimiento de la malla vial arterial, intermedia, local y rural, lo que expresa que la política real en el período se configuró como la prolongación inercial de los elementos constitutivos del transporte, acción centrada en elementos físicos y guiada por razones de mercado.

A su vez, el plan de desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, 2008-2012, herramienta que prescribe la gestión pública como elemento gravitante de los derechos humanos, vincula a la movilidad como un componente del eje estratégico “derecho a la ciudad”, consintiendo la búsqueda de una *movilidad más eficiente* con base en un modelo de desarrollo democrático, social e incluyente y en la estrategia de desarrollo y armonización de los subsistemas peatonal, vial, de transporte y de regulación y control del tráfico, del Plan Maestro de Movilidad<sup>55</sup>. Las acciones pertinentes las vaticina dentro de los programas: a) Sistema Integrado de Transporte Público; b) Vías para la movilidad; y c) Tráfico eficiente; cuyos proyectos y metas se orientan a la construcción, adecuación, rehabilitación y mantenimiento de las mallas vial, local y rural, construcción y mantenimiento de la red de ciclorutas, estructuración del sistema de transporte público colectivo, considerando la integración de los sistemas de transporte público colectivo, masivo e individual, y la implementación de tarifas diferenciales para el transporte público colectivo conforme a factores de edad, nivel educacional y personas con discapacidades. Como también, contratar la primera fase del Metro, y apropiar herramientas técnicas (sistema de semaforización, sistema de señalización, sistema inteligente de administración del tráfico). Al respecto, se puede observar una pretensión de la acción pública más compleja y profunda en el ámbito de la movilidad que las de anteriores administraciones, comprometida con las bases conceptuales y sociales de la movilidad.

En tanto, el plan de desarrollo “Bogotá Humana”, 2012-2016, vislumbra la movilidad desde la perspectiva ambiental e incorpora la acción pública sectorial al eje “un territorio que enfrenta el cambio climático y se ordena alrededor del agua”, que en lo pertinente apunta a la construcción de “un sistema de movilidad con enfoque ambiental y humano”,

---

<sup>53</sup> Artículos 10, 11, 13 y 14, Plan de Desarrollo “Bogotá Sin indiferencia: Un compromiso Social contra la Pobreza y la Exclusión” 2004-2008.

<sup>54</sup> El transporte masivo, Transmilenio, se planeó como un proceso de implementación por fases, así: “Fase I: Troncales Calle 80, Caracas, Autonorte, Av. Jiménez, Calle 13-Américas; culminar la Fase II: NQS y Suba; e iniciar la construcción de la Fase III: Calle 26, Carreras. 7 y 10 hasta la 72, según las prioridades sociales” (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2004b:13).

<sup>55</sup> Capítulo II, Artículos 8, 9 10 y 11, Plan de Desarrollo “Bogotá positiva: para vivir mejor”, 2008-2012.

con el objetivo de que “las necesidades básicas de movilidad y acceso de las personas al transporte en la ciudad se cumpla de manera segura y eficiente, consistente con la salud humana y el ecosistema, atendiendo las necesidades diferenciales de hombres y mujeres en los niveles generacional y de discapacidad” (Alcaldía Distrital de Bogotá D.C., 2012:183). Al respecto, el plan pone al ciudadano como eje rector de las decisiones de la política y le da, a la movilidad, la categoría de derecho, importancia que nunca antes se la había dado un plan de desarrollo. La materialización de estas finalidades se llevan a cabo estratégicamente con la implementación del programa de movilidad humana, al que le es constitutivo los proyectos de construcción e integración de la red férrea como eje estructurador del sistema de transporte público; ampliación e integración de troncales; implementación del Sistema Integrado de transporte Público (SITP)<sup>56</sup>; red de estacionamientos en el marco del SITP; ampliación, mejoramiento y conservación del subsistema vial de la ciudad (arterial, intermedia, local y rural); ampliación y optimización de la red de Ciclorrutas y promoción del uso de la bicicleta; construcción, operación y conservación del espacio público peatonal; cultura integral para la movilidad y la seguridad vial; movilidad humana informando y participando; y red de soporte para la prestación de servicios para una movilidad humana. Orden de finalidades, que a diferencia de los planes precedentes se muestra aún más ambicioso e integrador, incorporando prioritariamente aspectos propios de movilidad sostenible e incluyente, pero sin definir los mecanismos efectivos para la accesibilidad de los grupos marginales y pobres, es decir, hace el reconocimiento explícito del derecho a movilidad pero no le proporciona medios para hacerla realidad.

### **3.3.3 Las ejecuciones, participaciones, tendencias y resultados de los recursos en el sistema de la movilidad**

Los recursos proyectados para el sistema de la movilidad frente a la inversión ejecutada muestran dos momentos diferenciados: En el corto plazo la inversión ejecutada representó un 96.8% de los recursos proyectados, notable comportamiento, cuya diferencia además se explica en los traumas y obstáculos que presenta el proceso de implementación de la política en sus inicios. Para el mediano plazo, lo ejecutado significó un 187.9% de lo programado en el PMM, altamente superior, al igual que materia de revisión, siendo la ejecución, en promedio, para los dos periodos un 36.4% mayor, lo que lleva a apreciar que la política abundó en recursos para alcanzar los propósitos establecidos.

---

<sup>56</sup> El Sistema Integrado de Transporte Público -SITP, se adoptó para Bogotá, D.C., mediante la expedición del Decreto 309 de 2009. En este Decreto “se definieron los principios y políticas necesarias para generar un sistema de transporte público de pasajeros organizado, eficiente y sostenible para el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá, en concordancia con el Plan Maestro de Movilidad, como una estrategia para solucionar los problemas de movilidad de la Capital, en términos de eficiencia, seguridad, mantenimiento y calidad, acordes con los estándares internacionales” (Secretaría Distrital de Planeación, 2011:8).

**Tabla 3-2: RECURSOS PROYECTADOS DEL PMM VS INVERSIÓN NETA EJECUTADA  
2006 -2012***(Millones de Pesos de 2006)*

	Corto Plazo			Mediano Plazo		
	Recursos Proyectados PMM	Inversión Ejecutada	% Ejecutado	Recursos Proyectados PMM	Inversión Ejecutada	% Ejecutado
<b>TOTAL</b>	<b>5.703.804</b>	<b>5.523.434,2</b>	<b>96,8</b>	<b>4.384.984</b>	<b>8.239.690,3</b>	<b>187,9</b>

Fuente: Fuente: Finanzas Públicas – V8.1. Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Pág. 18-53. Valores propios ajustados a 2006, elaborados a partir del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal 2006-2012. Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto.

Con respecto a las entidades intervinientes en el proceso de la movilidad, el IDU tuvo una ejecución promedio del 75.2% de lo previsto en el PMM durante el corto y mediano plazo, lo que le significó una participación del 38.2% en la inversiones totales realizadas en el periodo para el sistema. Por su parte, lo invertido por la SDM de consuno a la UAERMV, fue 2.9 veces mayor a lo previsto, lo que en suma tradujo una participación del 11.4% de las inversiones, en tanto, Transmilenio ejecutó recursos en un 204.7%, lo que en valores absolutos representa una cuantía apreciable en inversión por \$3.7 billones de pesos de más frente a lo programado en la política, pasando a ser la entidad más representativa del sector en materia de gastos de inversión con un 50.4%.

**Tabla 3-3: RECURSOS PROYECTADOS vs INVERSIÓN EJECUTADA POR ENTIDADES  
DEL SISTEMA DE LA MOVILIDAD  
2006 -2012***(Millones de Pesos de 2006)*

	Corto Plazo			Mediano Plazo		
	Recursos Proyectados	Inversión Ejecutada	% Ejecutado	Recursos Proyectados	Inversión Ejecutada	% Ejecutado
<b>IDU</b>	4.130.419	2.568.401,5	62,2	2.870.613	2.693.185,9	93,8
<b>SDM - UAERMV</b>	220.843	483.306	218,8	309.663	1.079.701,4	348,7
<b>TRANSMILENIO</b>	2.583.076	2.471.726,7	95,7	805.586	4.466.803,0	554,5
<b>TOTAL</b>	<b>6.965.510</b>	<b>5.523.434,2</b>	<b>79,3</b>	<b>4.536.571</b>	<b>8.239.690,3</b>	<b>181,6</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal 2006-2012. Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto.

Por tipo de actividad, el gasto más representativo del sector recayó en las demandas del Sistema Integrado de Transporte SITP, el cual ocupó el 25.3% de la totalidad de los recursos sectoriales invertidos, a efecto de atender los desplazamientos de la población que se moviliza a través del servicio público de transporte. En sí, es destacable el hecho que si bien las inversiones respectivas iniciaron su proceso en el 2008, para disponer en pleno del servicio en el curso del 2010<sup>57</sup>, para el año 2012 aún no había entrado en

<sup>57</sup> “Serán definidos el modo de operación, la infraestructura a utilizar, el sistema de rutas, los prepliegos de contratación para la asignación de la operación de las rutas para el 2010” (Secretaría de Movilidad, 2008:29).

operación el mismo<sup>58</sup>.

**Tabla 3-4: GASTO MÁS REPRESENTATIVO EN EL SISTEMA DE LA MOVILIDAD  
2006-2012**

(Millones de peso corrientes)

ACTIVIDAD DE MAYOR INVERSIÓN	AÑO							Total
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Gestión de Infraestructura del T.P.		445.433	959.546	984.332	656.129	693.829	450.729	3.205.666
Sistema Integrado de Transporte			228.540	1.073.570	791.808	766.712	535.698	3.396.327
SITP Transmilenio			228.540	1.027.462	718.634	717.176	464.537	3.156.348
SITP IDU				46.108	73.174	49.536	71.161	239.979
Vías para la Movilidad	525.609	506.315	56.323	554.456	290.673	289.852	117.451	2.340.679

Fuente: Cifras del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal. Secretaria de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. Cálculos propios.

El segundo rubro donde se invirtieron los recursos de la movilidad correspondió a infraestructura del transporte público con un 23.3%. A su vez, vías para la movilidad se llevó el 17.0% del total invertido. En resumen, los desarrollos de estructuración y medios demandados por el SITP y el mantenimiento, rehabilitación y ensanchamiento de vías coparon el 65.6% de presupuesto ejecutado en el sector.

A su vez, la participación de la inversión en movilidad dentro de la inversión total del Distrito muestra un comportamiento variable en el período de análisis, con un punto mínimo de 15.5% en 2006, inicio de la nueva política, creciendo año tras año hasta alcanzar su mayor participación con un 27.3% en 2009, y en forma paulatina decrece en un espacio igual de tiempo al 18.1% en 2012.

**Tabla 3-5: PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN EN MOVILIDAD DENTRO DE LA  
INVERSIÓN TOTAL DEL DISTRITO  
2006-2012**

(Miles de millones de Pesos Constantes de 2006)

ENTIDAD	AÑO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Movilidad	1.412.3	1.661.4	2.193.0	2.468.1	2.028.6	1.717.4	1.380.9
Total Distrital	9.140.9	9.609	9.766.9	9.041.7	8.523.1	8.065.5	7.637.4
Participación de la Movilidad (%)	15.5	17.3	22.4	27.3	23.8	21.3	18.1

Fuente: Cifras del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal. Secretaria de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. Cálculos propios.

Al respecto, es preciso señalar que si bien la mayor diferencia, de un periodo con respecto a otro, se debe a la calidad en la ejecución, también los recursos asignados a la movilidad comienzan a menguar a partir del 2009 de manera gradual y sostenida en términos reales a una media del 6.3% por cada período subsiguiente, lo que equivale a

<sup>58</sup> El SITP inició operaciones en 2013 en forma parcial, copando solo algunas de las trece zonas que integran el área de operación respectiva. "La implementación del SITP, ya va en un 44 por ciento; para abril del 2014 estará implementado el cien por ciento del Sistema Integrado de Sistema Público (SITP)" (El Espectador, 14 de Octubre de 2013).

decir que a partir de momento de mayor asignación de recursos para el cumplimiento de la política, ésta dispone en cada período sucesivo de menos medios, al margen de cómo se viene resolviendo el problema.

Lo antes mencionado lo corrobora la tendencia de la inversión en movilidad, que de una tasa de crecimiento real promedio del 26.2% por los primeros cuatro años, inicia una fase de decrecimiento promedio anual del 17.6%. En contraste con la inversión real del Distrito, que por igual es indicativa de un comportamiento altamente variable; de un inusitado crecimiento del 65.6% en 2006, comienza a manifestar signos de deterioro hasta registrar fases sucesivas de tasas negativas al cierre del ciclo. En consecuencia, la inversión real del Distrito para los años en estudio creció en un 6.9%, mientras la inversión real en el sector de la movilidad durante el corto y mediano plazo lo hizo en un 7.4%.

**Tabla 3-6: COMPORTAMIENTO DE LA INVERSIÓN DISTRITAL EN MOVILIDAD  
2004-2012**

(Miles de millones de Pesos Constantes de 2006)

ENTIDAD - CRECIMIENTO	AÑO							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Movilidad	989,9	1.412,3	1.661,4	2.193,0	2.468,1	2.028,6	1.717,4	1.380,9
Tasa de Crecimiento de la Inversión en Movilidad (%)		42,7	17,6	17,6	12,5	(17,8)	(15,3)	(19,6)
Total Distrital	5.520,1	9.140,9	9.609,1	9.766,9	9.041,7	8.523,1	8.065,5	7.637,4
Tasa de Crecimiento de la Inv. Distrital (%)	11,1	65,6	5,1	1,6	(7,4)	(5,7)	(5,4)	(5,3)

Fuente: Cifras del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal. Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. Cálculos propios.

A la suficiente disponibilidad de recursos por parte del sistema de la movilidad, se le agregan los aportes recibidos de la Nación para financiar el proyecto de transporte masivo, en desarrollo del convenio de cofinanciación Nación-Distrito<sup>59</sup>. Al respecto, es observable que la Nación superó en un 65.8% los aportes comprometidos, lo que reafirmó la disponibilidad de medios para viabilizar el éxito de la política.

**Tabla 3-7: TRANSFERENCIAS ANUALES ESTIMADAS DE NACIÓN FRENTE A  
INVERSIÓN REAL A TRANSMILENIO 2007-2012**

(Millones de Pesos)

Año	Transferencia Estimada	Inversión Transferida	Diferencia Porcentual
2007	248.519	241.015.0	(3%)
2008	248,265	254.158.0	2%
2009	182.198	287.248.9	58%
2010	124.255	288.252.5	132%
2011	96.653	248.002.1	157%
2012	199.499	298.012.8	49%

Fuente: Finanzas Públicas – V8.1. Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C. Pág. 16-22. Cifras del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal. Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. Cálculos propios.

<sup>59</sup> DNP, Documento Conpes 3368, Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo, Bogotá, Agosto 1 de 2005.

En materia de gestión de los recursos, es decir, ejecución contra disponibilidad de recursos, el promedio de lo ejecutado en los años que van del 2006 al 2012 fue de 78.2%, guarismo que es indicativo de una gestión aceptable<sup>60</sup>, no obstante, a partir del mejor resultado en la ejecución -90.9% en 2009- se observa una caída sostenida de dichos niveles -57.2% en 2012-, la cual cifra en 33.7 puntos de diferencia entre los niveles de buena y mala ejecución, lo que da cuenta de un decaimiento sistemático de la gestión, la cual por demás debe haberse visto afectada por los problemas que arrastró la corrupción administrativa del gobierno de la Bogotá Positiva<sup>61</sup>, cuyo epicentro fue precisamente la movilidad.

**Tabla 3-8: INVERSIÓN PROGRAMADA VS EJECUTADA EN EL SECTOR  
MOVILIDAD  
2006-2012**

(Millones de peso corrientes)

Año	Inversión Programada	Inversión Ejecutada	% Ejecución
2006	1.798,5	1.498,7	83.3
2007	2.251,3	1.844,6	81.9
2008	2.891,3	2.593,9	89.7
2009	3.617,2	3.290,1	90.9
2010	3.350,2	2.540,5	75.8
2011	3.280,2	2.244,3	68.4
2012	3.284,3	1.879,4	57.2

Fuente: Cifras del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal. Secretaria de Hacienda – Dirección Distrital de Presupuesto. Cálculos propios.

El proceso de la ejecución de recursos lleva a que la política, vista desde el comparativo proyección de recursos-ejecución real, en una primera aproximación, evidencie que el sector de la movilidad dispuso de recursos suficientes para la materialización respectiva de sus proyectos en el curso del corto y mediano plazo. En estos interregnos, la ejecución fiscal estuvo por encima de lo proyectado. Esta situación propició que en el curso de estos plazos se observara un cambio en el modelo de gestión del transporte en la ciudad: la reorientación y reequilibrio de las inversiones para la movilidad de la ciudad, un equilibrio entre las vialidades y los sistemas de transporte público masivo.

La política y acciones actuales, a diferencia de las implementadas en periodo anteriores que enfocaron los recursos a inversiones en materia de vialidad, tiene la característica de favorecer las inversiones en sistemas de transporte público masivo. La innovación en la actual gestión del transporte en la ciudad se centra en la reafirmación del esquema

<sup>60</sup> En términos de gestión, cuando la ejecución o cumplimiento se encuentra en un “rango menor de 70% se considera malo; de 70% - 80% aceptable; 80.1% - 95% bueno; 95.1% - 100% excelente; y mayor de 100% revisar” (Manual de Gestión de Indicadores, IDU).

<sup>61</sup> El escándalo del Cartel de la contratación, también denominado como Carrusel de la contratación, es un caso de corrupción política desarrollado en la ciudad de Bogotá y que se da durante la administración del exalcalde Samuel Moreno Rojas en 2010. La principal obra que se vio directamente afectada por dichas negociaciones irregulares fue la construcción de la tercera fase del sistema de transporte público TransMilenio, la cual llegó a presentar casi dos años de retraso. Caracol Radio. «Cronología del 'Carrusel de contratación en Bogotá». 23 de septiembre de 2011.

implementado en Transmilenio referente a organizar y prestar un servicio público desde la perspectiva privada, y en donde el papel del gobierno de la ciudad no es operativo, pero si es de control.

Esta situación, además, permitió una serie de avances en la materia, esencialmente de tipo operativo, técnico y de la planeación, considerados por una parte como los más relevantes:

- a) *Mejoramiento operacional de TransMilenio y ampliación de la red vial y de equipamiento.* Estos avances han consolidado beneficios en: disminución de los tiempos de recorrido, accesibilidad física garantizada para personas con discapacidad en sus estaciones, seguridad con vigilancia durante las horas de operación del servicio y sistemas de cámaras, así como mayor seguridad vial, gracias al confinamiento de sus carriles. Por otra parte, se ha contribuido a la disminución de contaminantes a la atmósfera<sup>62</sup>, a través, de tecnologías limpias Euro III, Euro IV y la utilización de diesel bajo en azufre<sup>63</sup>.
- b) *Estructuración del SITP:* en los componentes de línea base, jerarquización vial, diseño conceptual, diseño técnico de detalle, diseño operacional, diseño financiero y esquema tarifario, diseño del sistema de recaudo y diseño jurídico. Agotada esta fase, se pasó a la adjudicación de las 13 zonas de operación del SITP, Sistema Integrado de Recaudo, Control e Información y Servicio al Usuario (SIRCI).
- c) Consolidación del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)<sup>64</sup>; y,
- d) Puesta en marcha del Sistema de Detección Electrónica de Infracciones de Tránsito. (Secretaría Distrital de Planeación, 2012:12).

En cuanto a los desarrollos físicos los logros representativos corresponden a la Fase III de TransMilenio -18.54 Km. de troncales-, 90 Km. carril para tráfico mixto, 511.221 m<sup>2</sup> de espacio público, 13.73 Km. de ciclo-ruta, la construcción de 8 puentes peatonales y 7 vehiculares y la construcción de portales -Portal 20 de Julio y el Portal El Dorado- (Secretaría Distrital de Planeación, 2012:16).

En lo específico, la infraestructura vial del servicio público de transporte masivo tuvo un crecimiento de 187.1 Km. de troncales, lo que representa una expansión para el sistema

---

<sup>62</sup> “Disminución de los tiempos de viaje en comparación con sistemas de transporte colectivo en un promedio de 20 minutos” (Ficha Técnica de Transmilenio. Asesoría de Comunicación Transmilenio S.A.). En: <http://www.sibrtonline.org/plenarios/19>

“Los tiempos de viaje para los usuarios que optaron por utilizar el nuevo sistema cayeron en un 32%, la velocidad promedio de los vehículos en Bogotá aumentó de 16.8 millas por hora a 20 millas por hora, el porcentaje de individuos que gastaban más de una hora viajando desde su casa al trabajo disminuyó de 23% a 17%, la emisión de material particulado (PM-10) cayó en 9% en las áreas de la ciudad aledañas a los corredores de TM...” (Echeverry, 2008:73).

<sup>63</sup> Transmilenio como Mecanismo de Desarrollo Limpio, (Agosto de 2009). Transmilenio S. A. En: <http://www.slideshare.net/forossemana/negocios-verdes-presentacin-mdl-transmilenio>

<sup>64</sup> Hasta el año 2008 se consideró como “el único proyecto de transporte masivo en el mundo con metodología aprobada y registrada ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) bajo el Protocolo de Kyoto para la reducción de gases de efecto invernadero, desde 2006” (Secretaría Distrital de Planeación, 2012:9).

Transmilenio del 22.2%, sin embargo, en el curso de los periodos de análisis pasó de tener la totalidad de su malla en buen estado, a calificar como tal el 64%, lo que determina que el 36% de ésta se encuentre en regular y mal estado -372.1 Km. de troncal-, guarismo que en la práctica dobla (1.99 veces) el tramo expandido. En consideración, mientras por un lado aporta soluciones para una movilidad más eficiente medida en tiempos de desplazamiento, por otro, resulta incapaz de mantener condiciones ideales.

Por su parte, el inventario diagnostico de la malla vial total de la ciudad entre el 2005 y 2012, nos indica que comparativamente su incremento fue apenas de un 0,6% promedio anual, lo que en valores absolutos significa un crecimiento de 60,4 Km. para el período de la evaluación.

**Tabla 3-9: INVENTARIO DIAGNOSTICO DE LA MALLA VIAL DE BOGOTÁ D.C.  
2005 – 2012**

2005

SUBSISTEMA TRANSPORTE	EN CONSTRUCCIÓN		CONDICIÓN DEL PAVIMENTO						TOTALES
			Bueno		Regular		Malo		
	Km-Carril	%	Km-Carril	%	Km-Carril	%	Km-Carril	%	
TRONCALES	48.6	6	796	94	0.0	0	0.0	0	842.8
COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL	CONDICIÓN DEL PAVIMENTO						TOTALES		
	Bueno		Regular		Malo				
	Km-Carril	%	Km-Carril	%	Km-Carril	%			
Malla vial arterial principal y complementaria	1.713.2	63	692.5	26	2.93.5	11	2.699.1		
Malla vial intermedia y local	2040	17		36	5.533.2	47	11.770		
Total Subsistema Vial	3.761.2	26	4.881.3	34	5.826.6	40	14.469.2		

2012

SUBSISTEMA TRANSPORTE	CONDICIÓN DEL PAVIMENTO						TOTALES
	Bueno		Regular		Malo		
	Km-Carril	%	Km-Carril	%	Km-Carril	%	
TRONCALES (Incluye carriles mixtos)	657.9	64.0	307.3	30.0	64.8	6	1.029.9
COMPONENTES DEL SUBSISTEMA VIAL	CONDICIÓN DEL PAVIMENTO						TOTALES
	Bueno		Regular		Malo		
	Km-Carril	%	Km-Carril	%	Km-Carril	%	
Malla Vial Arterial Principal y Complementaria	1.823.7	67.8	416.9	15.5	449.8	16.7	2.690.3
Malla Vial Intermedia	1.981.3	55.8	407.3	11.5	1.160.9	32.7	3.549.8
Malla Vial Local	1.481.7	17.9	1.976.1	23.8	4.832.0	58.3	8.289.8
Total Subsistema Vial	5.286.7	36.4	2.800.2	19.3	6.442.6	44.3	14.529.6

Fuente: Base de Datos del Inventario y Diagnóstico de la Malla Vial - IDU - Diciembre de 2005 y Diciembre de 2012.

En el ínterin, el estado general de la malla nos muestra que los Km.-carriles en buen estado ganan una participación 10.4 puntos, pero a su vez, los Km.-carriles en mal estado también ganan participación en 4.3 puntos, lo que se traduce en que la inversión

ejecutada no logra generar los efectos esperados. Más crítico es aún el escenario al comparar la malla vial general con su contraparte, el parque automotor que la ocupa, que en el mismo lapso creció 2.35 veces<sup>65</sup>, llevando inexorablemente a unas condiciones de mayor congestión con la afectación en calidad de vida y en competitividad de la economía urbana.

Los macroproyectos programados, como el Metro<sup>66</sup>, el Tren de Cercanías, mecanismo de integración ciudad-región, y las Autopistas Urbanas – PAU (Alcaldía Distrital de Bogotá, 2006b:V8-66) se encuentran en las fases primarias de diseño conceptual, diseño básico de ingeniería y ajuste de diseños y construcción, al igual que en la celebración de convenios, sin una definición contundente de la política distrital respecto de sus ejecuciones, lo que deviene en una constante polarización de las decisiones a adoptar, generando incertidumbre en la suerte del sector.

Con relación a otros proyectos del PMM, estimados de menor impacto, las realizaciones se materializan en:

- I. *Establecimiento de corredores viales para la operación de rutas de alta capacidad, media capacidad y complementarias de baja capacidad interna y externa*: Estudio de prefactibilidad y definición de los corredores factibles de concesionar, sin embargo, no existe la estructuración financiera para determinar la viabilidad que haga susceptibles las concesiones.
- II. *Conformación de zonas y corredores de actividad logística*: Se dispuso como tal la Calle 13, Avenida Boyacá, Calles 68 y 80. Los desarrollos se circunscriben a aspectos operativos en términos de horarios de transporte y restricciones a los vehículos de cargas a efecto de evitar accidentalidad y el agravamiento de la congestión de la ciudad.
- III. *Implementación de una primera fase de cinco grandes redes peatonales*: Estudios en gestión, con el objeto de darle prelación al peatón, garantizar los espacios peatonales de las obras viales, y fortalecer la seguridad en movilidad.
- IV. *Construcción de intercambiadores modales*: concebidos como componente del SITP, cuentan con desarrollo solo a nivel de consultorías.
- V. *Consolidación de una red de estacionamientos, en vía y fuera de vía*: El marco legal no permite el desarrollo de estos elementos puesto que el estacionamiento no es un servicio público<sup>67</sup>.
- VI. *Creación del Sistema Integrado de Información de Movilidad Urbano Regional, SIMUR*: En gestión de consultorías<sup>68</sup>.

En consecuencia a lo observado, los logros en materia específica de movilidad están

<sup>65</sup> De 732.092 vehículos en 2005 se pasó a un parque automotor de 1.720.362 unidades en el 2012, lo que determina una relación de 130 carros por 1.000 habitantes. Registro Distrital de Automotor (RDA) – Concesión Servicios Integrales para la Movilidad (SIM). Cálculos de la Dirección de Estudios Sectoriales y de Servicios-SDM.

<sup>66</sup> Ver Revista Dinero, (2013-05-24), *Metro costoso, lento y en veremos*. Bogotá

<sup>67</sup> La Ley 142 de 1994, régimen de servicios públicos, determina el espectro de la materia.

<sup>68</sup> La información obtenida se obtuvo en forma directa y personalizada de la Dirección de Estudios Sectoriales y Servicios - SDM.

centrados en la etapa de consultorías, en tanto, otros ni siquiera ingresan a la agenda pública. La gestión responde esencialmente a la órbita exclusiva del transporte. No obstante, la implementación del SITP, que resulta primordial para la política textual, no inicia la implementación, y en tal evento se ha de ejecutar por fuera de los tiempos programados. Los grandes proyectos, claves para una transformación de lo urbano y lo social no superan el momento de la decisión. La semaforización inteligente y la multas electrónicas, aspectos claves para la operación del tráfico, están atrapadas en la telaraña de la contratación pública<sup>69</sup>. Las fases de Transmilenio no se consolidan a los ritmos previstos. De esta manera, la configuración del escenario ha provocado que el esperado proceso de consolidación del transporte público como eje estructurante se haya debilitado como efecto de la caída en los niveles de la demanda en vez de haberse fortalecido<sup>70</sup>.

Se colige del proceso evaluativo desde las realizaciones, no solo una reformulación de la política - desviación de la política real con relación a la política textual-, con construcciones que no atienden rigurosamente los lineamientos predeterminados, en donde cada gobernante impone su orientación e intereses, sino que también se configura el agravante de que la movilidad no es reconocida como una necesidad que debe satisfacerse desde el poder público, por lo tanto, como derecho fundamental que debe estar garantizado. La movilidad aún no hace parte de la acción gubernamental del Distrito, salvo por acciones aisladas y de menores alcances.

### 3.4 Evaluación de satisfacción

La finalidad del PMM de consolidar el transporte público como eje estructurador de la movilidad distrital necesariamente pasa por la aceptación de los ciudadanos en su condición de usuarios, lo que fuerza la medición de la satisfacción de éstos con respecto al desempeño del servicio y la movilidad en general. Obviamente, si la ciudadanía está más satisfecha, los propósitos de la política incrementarán su factibilidad y coadyuvarán en hacer de la movilidad un ejercicio favorable para el desarrollo de la sociedad y el mejoramiento de su calidad de vida. En este ámbito, se considera que la ciudadanía al estar satisfecha participará en mayor grado de confianza y disposición al uso del servicio del transporte público, mantendrán vínculos positivos con el gobierno como responsable de la prestación del servicio, desempeñará una cultura conforme a los regímenes del ciudadano y cooperará con el aporte de información indispensable como agente del sistema.

Se trata de la satisfacción que representa la vivencia subjetiva derivada del cumplimiento o incumplimiento de las expectativas que tienen los usuarios con respecto a la movilidad y los giros de la política. Lo más común en el grado de satisfacción tiene que ver con la confirmación o la rectificación de las expectativas previas. Un segundo tópico concierne a

<sup>69</sup> "Fraude suspende licitación de nuevos semáforos". El Nuevo Siglo. Agosto 26, 2011.

<sup>70</sup> La distribución modal de los viajes mayores a 15 minutos señalan que el "modo de mayor participación es el compuesto por el transporte público colectivo unido a TransMilenio, intermunicipales, e informales con el 41% del total" (Secretaría Distrital de Movilidad, (2011:67). En el año 2005, la participación representó un "52.7% del total de los viajes-día" (Secretaría Distrital de Movilidad, 2005), lo que es indicativo que los niveles de la demanda del transporte público se haya reducido un 22.2%.

la idea de comparar el servicio y las condiciones de la movilidad con la versión ideal que el ciudadano tiene de estos. La tercera faceta es el nivel acumulativo de satisfacción cuando se toman en cuenta todas las interacciones, la experiencia total del usuario con el servicio y la gestión gubernamental a lo largo del tiempo<sup>71</sup>. Así, en el contexto, satisfacción puede definirse como "la medida en que la movilidad y los resultados de la política cumplen con las expectativas del ciudadano"<sup>72</sup>.

En el caso concreto, la satisfacción objeto de análisis se refiere como mínimo a aspectos diferentes, pero concurrentes en la movilidad, a saber: accesibilidad física, asequibilidad, tiempo de recorridos; seguridad, cultura de derechos, elementos de la movilidad –malla vial, andenes, semáforos, señalización, etc.-, información ofertada del servicio, impacto ambiental generado al interior y la calidad, esta última como macrocategoría que implica el cubrimiento de rutas, facilidad para utilizar el servicio por las personas con discapacidades, valor pagado en oposición al servicio recibido, y el número de pasajeros regulares por viaje.

Atendiendo este mismo orden, al auscultar y valorar resultados de opinión ciudadana, se encuentra que para ésta la accesibilidad física, representada en la mera posibilidad de disponer de un medio para el desplazamiento, se constituye en uno de los componentes de la movilidad mejor ponderado<sup>73</sup> (3.8 en general), en razón a la facilidad para tomar el medio de transporte requerido según la ocasión y la frecuencia universal de existencia del servicio.

**Tabla 3-10: CALIFICACIÓN DE LOS ASPECTOS CONCURRENTES EN EL TRANSPORTE PÚBLICO**

CRITERIO VALORADO	CLASE DE TRANSPORTES PÚBLICOS				
	TPC	TRANSM.	TRANSPORTE INFORMAL	TAXIS	GENERAL
Accesibilidad física	3.6	3.4	4.0	4.0	3.8
Asequibilidad	3.7	3.0	3.8	3.4	3.5
Tiempo de recorrido	3.3	4.1	4.1	4.1	3.9
Seguridad	3.0	2.8	3.9	3.9	3.4
Cultura de derechos	2.7	2.6	3.9	4.1	3.3
Elementos de la movilidad	2.8	3.2	3.3	2.9	3.1
Información ofertada del servicio	3.5	3.5	3.8	3.8	3.7
<b>CALIFICACIÓN PROMEDIO POR CLASE DE TRANSPORTE</b>	3.2	3.7	3.8	3.7	3.5

Fuente: Encuesta de Satisfacción del Usuario de Transporte Público Colectivo y Transporte Público Individual de Bogotá 2011. SDM. Cálculos Propios.

<sup>71</sup> Estas consideraciones se desprenden de lo observado por Fornell en su investigación: *A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience*, respecto de las fases de la que acusan las expectativas del ciudadano, usuario o cliente.

<sup>72</sup> Concepto ajustado por analogía, tomado de la *Revista Cubana de Salud Pública* No. 4, Vol. 34: *La evaluación de la satisfacción en salud: un reto a la calidad*. 2008, La Habana, Cuba. En: [http://www.bvs.sld.cu/revistas/spu/vol34\\_4\\_08/spu13408.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/spu/vol34_4_08/spu13408.htm)

<sup>73</sup> Los resultados de la evaluación se expresan tanto en términos porcentuales en una escala de 0 a 100%, o en términos de calificación en una escala de 0 a 5, donde el último valor para ambos casos traduce la mejor opinión, el mejor resultado o la más alta aceptación.

Por su parte, la asequibilidad, vista en consideración a las características y la claridad de las tarifas para todo tipo de usuarios, no en la capacidad de pago del usuario, califica con un 3.5, apenas aceptable. En particular, Transmilenio dista de ser la opción más asequible para las clases sociales más pobres; entre todas las alternativas de transporte público que dispone la ciudad, es la de más baja apreciación (3.0).

El diferencial tarifario explica parcialmente el porqué el sistema masivo entre los medios de transporte público ofertados es el de menor demanda, aún cuando paulatinamente viene registrando un crecimiento permanente en los niveles de la demanda, a diferencia del transporte público colectivo que pierde participación en el global de viajes realizados.

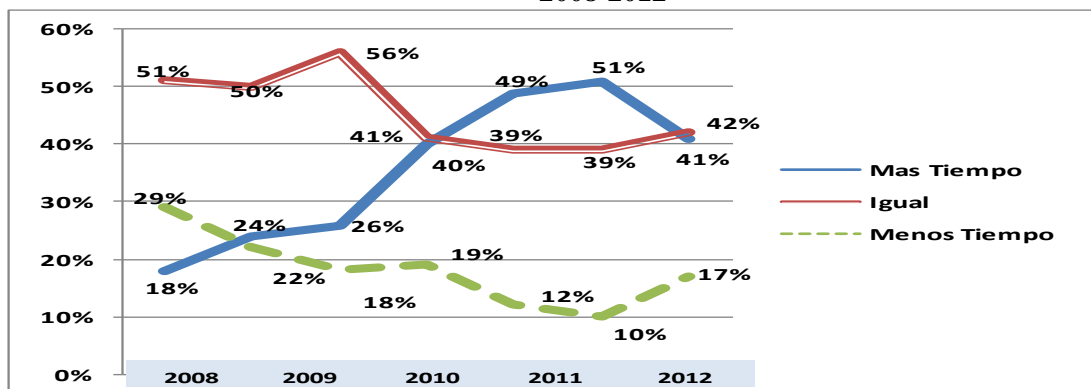
**Tabla 3-11: MEDIOS DE TRANSPORTE USADOS PARA LOS DESPLAZAMIENTOS (%) 2006-2012**

MEDIO DE TRANSPORTE UTILIZADO	AÑO						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Público</b>	66%	69%	67%	71%	71%	71%	63%
Colectivo	48%	55%	49%	47%	48%	47%	36%
Masivo	18%	14%	22%	24%	23%	24%	27%
<b>Privado</b>	15%	17%	15%	15%	15%	15%	18%
<b>Humano</b>	19%	12%	17%	13%	14%	13%	19%

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012. Pág. 38

Los tiempos de recorrido se atribuyen la mayor aceptación dentro de los aspectos valorados en la movilidad con la calificación superior (3.9). Sin embargo, al confrontar este registro con el comportamiento de años anteriores se observa que el ciudadano responde a la percepción de disminución del tiempo de desplazamiento del momento -interregno de los años 2011-2012-, pues no siempre ha sido su criterio, ya que en los intervalos anteriores a la última vigencia, las consideraciones gravitaban en torno a que estos tiempos se venían incrementando sostenidamente.

**Gráfica 3-1: OPINIÓN RESPECTO AL CONSUMO DE TIEMPO EN LOS RECORRIDOS 2008-2012**



Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012. Pág. 36

Y si bien la impresión última favorece la opinión del tiempo de recorrido, al asociar el comportamiento de los tiempos de desplazamiento con los tiempos de espera para acceder al transporte público, se tiene que el tiempo real consumido está en promedio un 50.9% -4 minutos, 52 segundos- por encima del tiempo aceptable, y en la práctica triplica el tiempo ideal para los efectos.

**Tabla 3-12: TIEMPO DE ESPERA PARA ACCEDER AL TP**

(Minutos)

TIPO DE VEHÍCULO	TIEMPO IDEAL	TIEMPO INTOLERABLE	TIEMPO REAL	TIEMPO ACEPTABLE
Microbús	5.3	23.5	14.5	9.1
Bus	5.4	23.3	14.5	9.2
Buseta	5.5	22.4	12.7	9.4
Articulado	4.9	18.9	13.2	8.3
Taxi	4.8	20.3	12.1	8.4

Fuente: Contrato de Consultoría 1548 de 2009 suscrito entre el CNC y la SDM. DES Servicios - SDM.

**Tabla 3-13: DESPLAZAMIENTO EN CUADRAS DEL USUARIO DEL TP PARA ACCEDER AL SERVICIO**

TIPO DE VEHÍCULO	No. IDEAL DE CUADRAS	MARGEN INTOLERABLE DE CUADRAS	No. REAL DE CUADRAS	No. ACEPTABLE DE CUADRAS
Microbús	2.3	10.5	3.9	4.1
Bus	2.6	10.8	4.1	4.7
Buseta	2.6	11.3	4.3	4.8
Articulado	2.7	10.5	4.8	4.6
Taxi	2.4	9.8	3.7	4.3

Fuente: Contrato de Consultoría 1548 de 2009 suscrito entre el CNC y la SDM. Dirección de Estudios Sectoriales y Servicios - SDM.

Si a esta situación agregamos la disposición del transporte público desde lo táctico se observa que por lo regular el usuario tiene que desplazarse a pie 1.7 cuadradas de más frete a lo ideal, aún cuando lo objetivo es que las cuadradas reales del desplazamiento están por debajo de las cuadradas aceptables en el desplazamiento mismo.

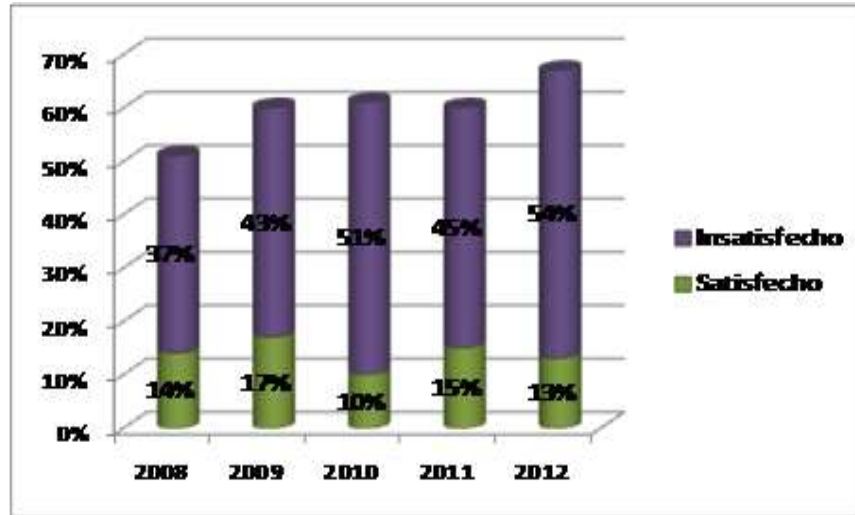
La seguridad al interior del transporte, que tiene que ver con el temor de robos o afectación a la integridad física se puntúa con calificación de 3.4, apenas por debajo del mínimo esperado, lo que insinúa que el usuario ingresa a estos medios prevalidos de temores, aún cuando esto hace parte del diario acontecer de la ciudad.

La cultura de derechos, entendiéndose como el respeto que tienen los otros usuarios por el espacio personal y el reconocimiento de ciertos derechos de las poblaciones especiales –mujer embarazada, niños, adulto mayor, personas con discapacidades-, representa una valoración de 3.3, razón no satisfactoria en el marco de los derechos que demanda de estos un goce pleno.

Entre los elementos de la movilidad, la malla vial que se constituye en soporte básico y definitivo para las posibilidades de operación de los medios y modos de transporte, al igual que de la peatonización, crece año tras años como motivo de insatisfacción (54% para 2012), al punto que el grado de ésta cuadruplica los segmentos que la encuentran

apropiada. A su vez, en materia de calificación, para la ciudadanía en promedio para el período le asigna un 2.5, lo que la pone en un nivel de bajo.

**Gráfica 3-2: SATISFACCIÓN CON EL ESTADO DE LA MALLA VIAL GENERAL  
2006-2012**



Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012. Pág. 40

**Tabla 3-14: CALIFICACIÓN DEL ESTADO DE LA MALLA VIAL GENERAL  
2006-2012**

	2008	2009	2010	2011	2012	PROMEDIOS DEL PERIODO
Vías en General	2.7	2.6	2.4	2.5	2.4	2.5

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012. Pág. 40

De los otros elementos de la movilidad, la tasación tampoco es halagadora. La calificación promedio para el conjunto apenas alcanza el 3.0, muy regular, mostrando unos picos de satisfacción del 37.6% en semaforización de vías, menos de la mitad de aceptación, y de insatisfacción del 36.8% en lo que tiene que ver con la organización y control del transporte. Al igual, el parecer ciudadano en cuanto a las cebras para el paso peatonal, las campañas educativas y el control a las normas del tránsito no alcanzan a superar una tercera parte de la opinión a su favor.

**Tabla 3-15: NIVEL DE SATISFACCIÓN Y CALIFICACIÓN DE LOS OTROS ELEMENTOS DE LA MOVILIDAD 2006-2012**

TIPO DE VIAS		2008	2009	2010	2011	2012	PROMEDIOS DEL PERIODO
Semaforización de Vías	Satisfecho	52%	52%	25%	26%	33%	37,6%
	Insatisfecho	15%	14%	28%	31%	30%	23,6%
	Calificación	3.5	3.4	3.0	2.9	3.0	3,2
Cebras para el paso peatonal	Satisfecho	45%	52%	28%	26%	31%	36,4%
	Insatisfecho	20%	19%	29%	29%	36%	26,6%
	Calificación	3.3	3.5	2.9	2.9	2.9	3,1
Señalización de Vías	Satisfecho	44%	47%	21%	22%	25%	31,8%
	Insatisfecho	18%	18%	28%	32%	32%	25,6%
	Calificación	3.3	3.4	2.9	2.9	2.9	3,1
Campañas Educativas	Satisfecho	38%	50%	25%	18%	25%	31,2%
	Insatisfecho	25%	21%	31%	35%	35%	29,4%
	Calificación	3.1	3.4	2.9	2.8	2.8	3,0
Control a las normas del Tránsito	Satisfecho	33%	41%	19%	20%	22%	27,0%
	Insatisfecho	27%	24%	34%	34%	42%	32,2%
	Calificación	3.1	3.2	2.8	2.8	2.7	2,9
Organización y control del Transporte Público	Satisfecho	30	36	14	18	19	23,4%
	Insatisfecho	29	29	41	39	46	36,8%
	Calificación	3.0	3.1	2.7	2.7	2.6	2,8

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012. Pág. 41

El impacto generado por los medios del transporte público respecto de las condiciones ambientales internas, en lo que atañe a las condiciones higiénicas del servicio, recibe en general la mayor aceptación con un 65%, que no supera el rango mínimo deseado (70%), salvo en el caso de Transmilenio (81%) y del servicio público individual (77%). El nivel de ruido percibido, por su parte lo consideran como adecuado un 53%.

**Tabla 3-16: IMPACTO AMBIENTAL GENERADO POR LOS MEDIOS DEL TP**

CRITERIO	CLASE DE TRANSPORTES PÚBLICOS				
	VALORACIÓN	TPC	TRANSM.	TAXIS	GENERAL
Condiciones higiénicas del servicio	Bueno	36%	81%	77%	65%
	Regular	40%	15%	20%	25%
	Malo	24%	4%	3%	10%
Nivel de ruido percibido	Bueno	30%	59%	70%	53%
	Regular	40%	12%	24%	25%
	Malo	30%	29%	6%	22%

Fuente: Encuesta de Satisfacción del Usuario de Transporte Público Colectivo y Transporte Público Individual de Bogotá 2011. SDM. Cálculos Propios.

La calidad del servicio respecto de la cobertura de las rutas –cobrimiento geográfico-, facilidad para utilizar el servicio por las personas con discapacidades, valor pagado versus servicio recibido y número de pasajeros regulares por viaje, la consideran como buena en promedio el 42,8%, mientras el 29.8% cree que es mala. En específico, la cobertura de rutas goza de una aceptación del 55% de la población, lo que evidencia que muchos sectores de la población no cuentan con posibilidades inmediatas y reales de transporte público. Por su parte, el número de pasajeros regulares por viaje, es decir, la existencia de sobrecupo recibe el rechazo general del 48%.

**Tabla 3-17: CALIDAD DEL SERVICIO DE TRANSPORTE PÚBLICO OFERTADO**

CRITERIO	CLASE DE TRANSPORTES PÚBLICOS				
	VALORACIÓN	TPC	TRANSM.	TAXIS	GENERAL
<i>Cobertura de las rutas</i>	Bueno	57%	50%	58%	55%
	Regular	34%	34%	24%	31%
	Malo	9%	16%	18%	14%
<i>Facilidad para utilizar el servicio por las personas con discapacidades</i>	Bueno	11%	34%	51%	32%
	Regular	22%	27%	34%	28%
	Malo	67%	39%	15%	40%
<i>Valor pagado Vs Servicio recibido</i>	Bueno	52%	19%	65%	45%
	Regular	31%	26%	26%	28%
	Malo	17%	55%	9%	27%
<i>No. de pasajeros regulares por viaje</i>	Bueno	30%	10%	77%	39%
	Regular	32%	17%	20%	23%
	Malo	36%	73%	3%	48%

Fuente: Encuesta de Satisfacción del Usuario de Transporte Público Colectivo y Transporte Público Individual de Bogotá 2011. SDM. Cálculos Propios.

En sí, el transporte público como medio de desplazamiento acusa un grado de satisfacción en el rango de medio a bajo, con tendencia al deterioro, excepto el taxi que se sostiene en un rango medio de aceptación. El caso Transmilenio, eje físico estructurante de la movilidad, muestra una situación altamente preocupante, en efecto, mientras la administración cifra sus logros en los desarrollos del sistema masivo respecto de las construcciones y habilitación de troncales y sus accesorios, el aumento de la flota con nuevas tecnologías favorecedoras del ambiente y la integración del sistema, la ciudadanía le degrada sistemáticamente la aceptación y le da un 3.0 de calificación.

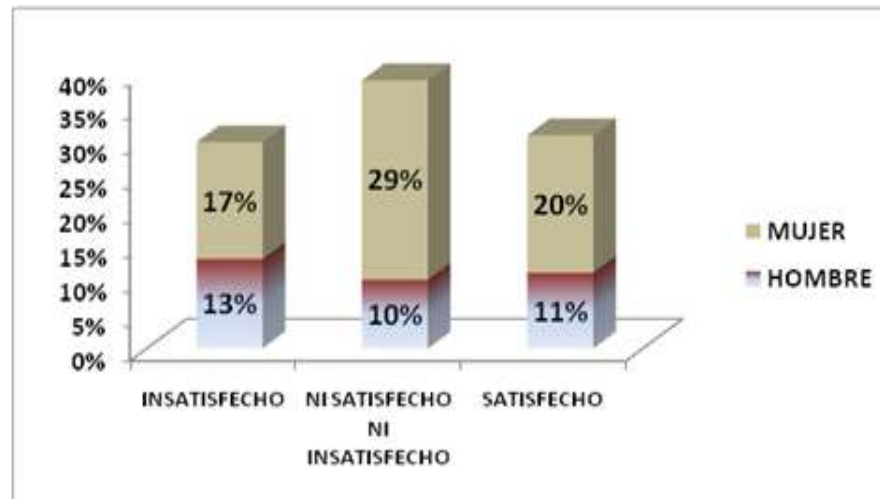
**Tabla 3-18: NIVEL DE SATISFACCIÓN Y CALIFICACIÓN DE MEDIOS DE TRANSPORTES UTILIZADOS 2008-2012**

MEDIO DE TRANSPORTE USADO		2008	2009	2010	2011	2012	PROMEDIOS DEL PERIODO
Transporte Colectivo	<i>Nivel de Satisfacción</i>	49%	46%	42%	29%	36%	40.4%
	<i>Calificación</i>	3.4	3.3	3.3	3.1	3.1	3.2
Bus Colectivo	<i>Nivel de Satisfacción</i>	56%	64%	48%	31%	47%	49.2%
	<i>Calificación</i>	3.5	3.6	3.4	3.1	3.5	3.4
Bus Ejecutivo	<i>Nivel de Satisfacción</i>	44%	35%	39%	24%	32%	34.8%
	<i>Calificación</i>	3.4	3.1	3.2	3.0	2.9	3.1
Buseta	<i>Nivel de Satisfacción</i>	46%	40%	40%	33%	30%	37.8%
	<i>Calificación</i>	3.3	3.2	3.2	3.1	2.8	3.1
Transporte Masivo	<i>Nivel de Satisfacción</i>	49%	35%	30%	33%	28%	35.0%
	<i>Calificación</i>	3.2	3.0	2.8	3.0	2.8	3.0
Taxi	<i>Nivel de Satisfacción</i>	57%	65%	65%	52%	60%	59.8%
	<i>Calificación</i>	3.6	4.0	3.8	3.6	3.9	3.8

Fuente: Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012. Pág. 39.

La consolidación de la opinión se manifiesta en el hecho general que solo el 31% se encuentra satisfecho, en tanto la contraparte, con un guarismo similar (30%) expresa insatisfacción, en donde el 39%, grupo mayoritario, se mantiene en una posición neutral. No obstante, si nos acogemos al nivel de aceptación, es claro que lo que está revelando la ciudadanía es que los logros registrados en el periodo de corto y mediano plazo de la política no satisfacen sus expectativas.

**Gráfica 3-3: SATISFACCIÓN GENERAL EN EL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD**



Fuente: Contrato de Consultoría 1548 de 2009 suscrito entre el CNC y la SDM. Dirección de Estudios Sectoriales y Servicios – SDM

Frente al escenario que bosqueja la opinión ciudadana, cree en sí misma conveniente la implementación de mejores alternativas para mejorar la movilidad, destacando sus preferencias en el arreglo de vías (69%), construcción y operación del metro (42%), y

mejoras de la semaforización (37%).

**Gráfica 3-4: MEJORES ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA MOVILIDAD  
2012**



## CAPÍTULO IV

### 4. NARRATIVAS Y CONTRANARRATIVAS: UN ESCENARIO DE CONFRONTACIONES EN EL CÓMO DEL TRANSPORTE SIN RESOLVER EL QUÉ DE LA MOVILIDAD

#### 4.1 El escenario de la controversia

El proceso de implementación de la política pública distrital de movilidad, luego de agotado los escenarios de corto y mediano plazo, suscita un orden de polarizaciones entre los actores más relevantes del tema en la ciudad desde diferentes aristas, discusión que si bien abarca aspectos múltiples en torno a las acciones de gobierno en la materia, tiene como punto central de la controversia los significados, enfoques, métodos, medios, alcances y retos de la movilidad en la ciudad.

En el plano de la movilidad urbana, la historia dominante asume como tal “la capacidad de desplazarse en forma libre y tranquila, sin los permanentes inconvenientes que generan los conflictos del tránsito, los huecos, las obstrucciones en las vías, la pérdida de tiempo causada por la falta de espacio para circular y en un medio ambiente deteriorado por la polución y el desaseo, en muchos casos, con el fin de realizar las actividades de la vida diaria, ya sean de tipo laboral, comercial, personal, etc.” (Alcaldía de Bogotá, 2006:V2-21). Son, precisamente, estos elementos constitutivos de la narrativa lo que enmarca el cuerpo de políticas de la movilidad distrital, cuya finalidad apunta al objetivo supremo que implícitamente encierra: el desplazamiento libre y tranquilo. En otros términos de la misma política: “el modelo de movilidad se debe orientar a lograr un transporte urbano-regional integrado, eficiente y competitivo, en operación sobre una red vial jerarquizada y a realizar una gestión de la movilidad en función de los modos de transporte que la utilicen” (Alcaldía de Bogotá, 2006:V2-72).

A sus efectos, el objetivo de la movilidad urbana distrital en este marco se alcanzaría en la superación, por contradicción, de los elementos constitutivos que niegan su concreción, es decir, la existencia de un tránsito que fluya eficientemente sobre unas condiciones óptimas de la malla vial, que a su vez, sea factor de tiempos mínimos en los desplazamientos seguros, con la menor perturbación al ambiente por contaminación.

Si estos elementos configuran el ideario de una movilidad urbana o no, sí su enfoque se armoniza con la realidad socioeconómica de la población, sí los medios del transporte en gestión son los apropiados, sí la estrategia es conducente, sí los alcances son satisfactorios o sí los retos del sector responden al deber ser de una movilidad como reconocimiento de derechos humanos, son materia de debate bajo la óptica del análisis narrativo aplicado, como fase previa a la estructuración de una metanarrativa, una nueva historia con otras perspectivas. En este sentido, se trata de conceptualizar la política con

fundamento en el debate del tema de interés para darle sentido a una realidad compleja. Contextualmente, el debate temático dentro del marco referenciado del análisis narrativo de política implica la identificación de la narrativa política y construcción de la controversia, soportada para el caso en los diferentes argumentos y escenarios en el tiempo de la movilidad distrital. Aquí, **la controversia tiene como premisa determinar si las políticas distritales encaminadas se corresponden con el paradigma de la movilidad urbana, que se configura en el reconocimiento de la actividad como una necesidad básica de las personas y, por lo tanto, derecho fundamental a garantizar ó al hecho de que se trata de la mera adopción de un concepto que encubre el paradigma dominante del transporte, que no es más que la disposición táctica de medios físicos conforme a las expectativas de la rentabilidad que ofrece la atención de los desplazamientos requeridos para el segmento lucrativo del mercado, sin consideración de naturaleza moral o social.**

El análisis de la controversia central, a su vez, deriva controversias adicionales que alimentan el proceso de la política y que sirven como fuentes de análisis que ubican la dimensión real de política, por lo tanto, a que aspecto conceptual real responde, y de manera simultánea abona elementos de juicio al espectro de una nueva política, es decir, a la formulación de recomendaciones de políticas en el contexto específico de la movilidad.

## 4.2 Controversias y análisis de la política de movilidad a partir de múltiples perspectivas

El escenario de estas controversias adicionales se expresa así:

- Controversia de la política relacionada con el **proceso de construcción de la política** distrital de movilidad.

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Con el PMM se adelantó un intenso programas de reuniones a todo nivel con comunidades en la toda la geografía de la ciudad. Las comunidades participaron en volumen apreciable y aportaron. Armado el plan se puso a la consideración de un conjunto amplio de actores, con quienes se retroalimentó el documento final, que a la postre gozó de un amplio consenso.	
<b>Patricia González</b>	Reconociendo que el proceso de debate político que dictan las normas para los temas de ordenamiento territorial se surtió con mucha responsabilidad y una muy importante participación, estimo que la formulación del PMM y su posterior socialización se centró en el marco de los especializados en transporte y de los especialistas temáticos de la ciudad, para lo cual se interactuó en numerosas reuniones con los gremios, autoridades de la región, etc. Es importante también compartir lo que la experiencia nos indica. Y es que en nuestro medio las políticas públicas tienen, en general,	

	un nivel en el que se logra un acuerdo de lo que se quiere. Una intencionalidad. Sin embargo, <b>es casi improbable que la política pueda expresar el sentir de una comunidad en su conjunto, puesto que las comunidades están hechas de intereses individuales.</b>	
<b><i>Bogotá Como Vamos</i></b>		La participación, en general, para la construcción de políticas y decisión del poder local es precaria. De tal manera, que si no se habilitan los espacios y se procede a la concertación se siembra la preocupación y los temores sociales. En este sentido, la gente termina informada, más no participada.
<b><i>Uniandes</i></b>		En sí el proceso de formulación de la política fue un proceso típicamente top-down, a partir de una consultoría de expertos, unos funcionarios que aprobaron lo propuesto, sin participación al respecto.
<b><i>Ricardo Montezuma</i></b>		La política se define a partir de una decisión de gobierno en desarrollo del POT, como plan director, y se construye desde una visión eminentemente técnica ingenieril.
<b><i>FENALCO Bogotá - Cundinamarca</i></b>		Este espacio fue y continua siendo caracterizadamente técnico, muy especializado y de poca participación ciudadana y nula intervención política. Una participación de presencia y aprendizaje, no de un intercambio de saberes y experiencias.
<b><i>Cámara de Comercio de Bogotá</i></b>		Participativo es que tengamos un dialogo de pares, de la cual se puedan extraer y aplicar elementos de la discusión. No necesariamente eso se da. Regularmente los participantes no tienen la capacidad para poner el problema en el nivel de la discusión o muchas veces al no saberse expresar no le captan la idea.

La participación se instituye como un derecho vertebral y transversal en el régimen constitucional del país para todas las formas de representación y decisión pública<sup>74</sup>. Se tiene, a su vez, el reconocimiento que gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y actores políticos autónomos. El PMM como cuerpo de la política respectiva, tanto desde la óptica del derecho como de la estrategia debió cimentarse en un gran acuerdo político desde la participación. Sin embargo, mientras la historia indica que la participación fue promovida como una estrategia de legitimación de la formulación, no de su proceso de construcción; la contranarrativa interpreta que el proceso participativo adelantado no configuró los mínimos para “extraer y aplicar elementos de la discusión”, prevaleciendo ineludiblemente una visión técnica.

Evidentemente, la suerte del proceso de formulación del PMM recayó en lo técnico, teniendo como marco de actuación las líneas de acción que para el sector fijó el POT como herramienta directriz. Así, el mantener la conducta de trasladar por sí sola la responsabilidad a la tecnocracia, es desconocer que esta representa una visión del problema, por tanto, un solo tipo de solución regularmente vinculada a su concepción ideológica, la misma que es sujeta de intereses y, que en parte, obra de conformidad al contratante.

<sup>74</sup> Artículos 2°, 41°, 78°, 270°, 341° y 342° de la Constitución Política de Colombia.

- Controversia de la política relacionada con *los actores protagónicos que influenciaron el diseño y la formulación de la política pública distrital de movilidad.*

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Fundamental la SDM, quien además tenía a su cargo la interventoría, secundada por Transmilenio, a la par del IDU. Fueron factores determinantes por cuanto se apropiaron y lideraron el proceso, la participación y deliberación. Además participaron con mucha presencia las Secretarías Distritales de Hacienda, Medioambiente. Sin embargo, hay que mirar que la participación institucional fue a todo nivel, no solo sector público, incluyendo al sector privado en cabeza de la Cámara de Comercio de Bogotá y la academia con presencia fuerte de la Universidad de los Andes. Fueron los agentes más visibles, pero también se recogieron las propuestas concertadas con un número extenso de representantes empresariales, gremios, transportistas y otros, con los cuales se celebraron reuniones temáticas, en donde se generaron ideas y orientaciones de política.	
<b>Patricia González</b>	La participación importante la tuvieron especialistas, tanto desde la responsabilidad en la formulación como de las personas que gozan de reconocimiento en la materia. Primó un enfoque técnico. Lo que no obsta para señalar que en el proceso participaron importantes agentes de la ciudad como la Cámara de Comercio, el Comité Intergremial de Bogotá, actores claves que tienen la capacidad de hablar más por un interés general que por uno individual. Así mismo, se contó con un acompañamiento sistemático de Planeación Distrital y la Secretaría Distrital del Medioambiente.	
<b>Uniandes</b>	La política formulada fue ante todo una decisión técnica. No es una propuesta surgida de sectores políticos importantes de toda la ciudad. Es un plan que plantea <b>fuertemente los desarrollos de Transmilenio, que ese momento se consideraban muy exitosos</b> , atendiendo la línea de política de Peñalosa. Lo que da lugar a considerar que si bien la ciudadanía no fue consultada directamente en la construcción de la política, es válido señalar que parte de lo que recoge el plan responde a los sentimientos de ésta en cuanto a lo que debía hacerse.	
<b>Carlos Betancourt</b>		<b>Bogotá es y sigue siendo una ciudad donde el transporte es un tema privado.</b> Donde las iniciativas públicas han estado limitadas únicamente a evitar los excesos. Se trata de un oligopolio, que sin mayores regulaciones, han introducido las reglas del juego en la movilidad. Y es la razón del porqué a la ciudad le ha costado tanto disponer de un transporte moderno.
<b>Bogotá Como</b>		Consideramos que una política pública no debe ser

<b>Vamos</b>		construida solo desde unos de los actores posibles. En tal evento, ésta de seguro responderá a las visiones e intereses de quienes la definen.
<b>FENALCO Bogotá - Cundinamarca</b>		Si bien el diseño de la política fue encargado a técnicos, para nadie es un secreto <b>que los grandes empresarios del transporte público tienen fortalezas políticas, económicas y de definición de términos de política. Eso no ha cambiado.</b> La nueva orientación de política acabo con un gran segmento de pequeños y unitarios propietarios de vehículos del servicio público, pero los grupos de poder del sector tradicional del sector siguen dominando la escena.
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>		Los transportadores han dominado la movilidad de la ciudad por más de 60 años. Fueron definitivos en la suerte del tranvía. Comencemos por preguntarnos por qué Transmilenio, que efectuó una gran inversión pública en troncales, permitió la circulación de unos buses privados por troncales exclusivas, donde la gran generación de utilidades es para los privados, mientras el Estado local percibe una muy baja retribución en comparación con los recursos invertidos. Qué ganó en este proceso la ciudad? Mejoró la movilidad, pero a qué costo y bajo qué reglas de juego. Los grandes triunfadores aquí son sin duda los privados.

El aprendizaje en la historicidad de las políticas públicas dan cuenta de la existencia de factores que influyen las decisiones de políticas públicas, tal es el caso del “ámbito internacional, el ámbito interno, los grupos de poder o de presión, los partidos políticos, las instituciones estatales, características del régimen político, tamaño y complejidad del problema, y disponibilidad de recursos” (Vargas, 1999:101). En el proceso de la formulación del PMM dos posturas abiertas dan cuenta del factor de poder que influenció el mismo: La narrativa es consecuente con la determinante puramente técnica en la materialización del PMM, al tiempo que fue matizada por la participación de “actores claves que tienen la capacidad de hablar más por un interés general que por uno individual”, lo que en otros términos es indicativo de validez en cuanto a que “el plan responde a los sentimientos de la población en cuanto a lo que debía hacerse”. La contranarrativa por su parte coincide en el rol que jugaron los técnicos en el encargo del diseño de la política, pero “para nadie es un secreto **que los grandes empresarios del transporte público tienen fortalezas políticas, económicas y de definición de términos de política. Eso no ha cambiado**”.

De la confrontación se aprecia que de cierta manera la política tuvo un espacio de autonomía técnica, que se concretiza en política textual, pero la real política la ha desbordado e ignorado en sus presupuestos operativos, reservando dicho espacio para los políticos y los grupos de poder en una interminable confrontación sobre los modos y medios del transporte, y sobre las participaciones del producto de la actividad en su perspectiva de negocio, dejando de lados los fundamentos esenciales de la movilidad.

- Controversia de la política relacionada con la ***perspectiva de la participación de los usuarios y de los sectores populares y comunitarios en el proceso de la política.***

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
-------	-----------	-----------------

<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Todos participaron en condición real y potencial de usuarios del transporte, más no como organizaciones de usuarios del transporte público. Procede señalar que <b>el proceso de la participación se dio con posterioridad a la finalización de versiones preliminares del plan</b> . Con ello, se buscó de una parte difundirlo, genera discusiones para retroalimentarlo y darle validez social y política.	
<b>Carlos Betancourt</b>		En conclusión, se trató de una construcción de política con enfoque top-down y mercado-céntrico. En parte se optó por esta estratégica dada la inexistencia de representaciones ciudadanas del transporte, no había ligas ni asociaciones de usuarios del transporte con representatividad significativa, tampoco existían asociaciones de usuarios de las vías, asociaciones de peatones ni asociaciones de vecinos que controlaran los excesos en el espacio público.
<b>Uniandes</b>		Muchas veces los que hace la participación no representan propiamente a la ciudadanía, en gran parte por que ésta última es escéptica de la participación. Lo segundo, porque <b>quienes deciden no les interesa mucho la participación por la complejidad y los intereses en los procesos decisorios, en cuanto al tiempo, las exigencias del planeamiento, el miramiento que el aporte no es agregativo, y las intervenciones ajenas al interés específico. Así lo decidido toca a la ciudadanía pero la ciudadanía no hace parte activa de las decisiones.</b>

La narrativa informa de la existencia de la participación como un proceso difundido y amplio, no obstante, ratifica lo antes observado que más que un proceso de sumas para el mismo, por la complejidad temática, su perspectiva apuntó a la legitimidad de la herramienta. La contranarrativa manifiesta que “se optó por esta estratégica dada la inexistencia de representaciones ciudadanas del transporte, no había ligas ni asociaciones de usuarios del transporte con representatividad significativa, tampoco existían asociaciones de usuarios de las vías, asociaciones de peatones ni asociaciones de vecinos...” o “quienes deciden no les interesa mucho la participación por la complejidad y los intereses en los procesos decisorios, en cuanto al tiempo, las exigencias del planeamiento, el miramiento que el aporte no es agregativo, y las intervenciones ajenas al interés específico. Así **lo decidido toca a la ciudadanía pero la ciudadanía no hace parte activa de las decisiones**”.

En lo atinente, hay coincidencia respecto de la forma como la complejidad temática acondiciona la participación, máxime cuando los formuladores responsables están limitados a unos tiempos de respuestas contractuales.

- Controversia de la política relacionada con el **aporte que le es dable a los diferentes agentes sociales en la construcción de la política.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Consultora duarte</b>	Se trata de aportes de baja conceptualidad y puntuales en el tema de proyectos. Por	

<b>guterma &amp; Cía. Ltda.</b>	<p>ejemplo, arreglar una calle, construir un andén, instalar señalizaciones, demandar ruta de buses, etc. Por lo tanto, <b>los aportes regularmente se ven representados en el tema del proyecto, no de las políticas y estrategias.</b></p> <p>En conclusión: gente que no conozcan del tema les es supremamente difícil aportar, más aún en tratándose de un desarrollo de la complejidad de un PMM.</p> <p>Lo que hay que tener en cuenta es que estas comunidades miran los problemas desde lo inmediato y a una escala del tamaño de sus problemas, no el problema en la dimensión macrosocial, marcourbano. El inconveniente para incluir los aportes de las comunidades en el plan responde a las características de los mismos.</p>	
<b>Patricia González</b>	<p>Es muy difícil que las gentes logren, en los procesos participativos, trascender de los problemas de su inmediatez. Las comunidades por lo regular no trasciende a propuestas que apunten a la construcción de temas matrices, digamos sistemas de transporte, infraestructura ciudad, aún cuando previamente se les explique el alcance pretendido. Sin embargo, es muy importante darle crédito a lo que piensen los ciudadanos.</p>	
<b>Bogotá Como Vamos</b>		<p>Es evidente que fuera de los actores con el poder de decidir hay otros actores que con seguridad se interesan en el tema y tienen como aportar en la construcción de las políticas, es el caso de ONG's, entidades gremiales y, obviamente, los ciudadanos.</p>
<b>Carlos Betancourt</b>		<p>Aquí también cabe señalar la conformidad de los poderes dominantes con el modus operandi y el estamento de poder, que no se interesa en construir cuerpo orgánico social para que representen los otros intereses. Así, el hecho de que no existiera la deseada representación de la sociedad civil, debió llevar a que se promoviera una política de participación, una estrategia de encuesta social para conocer las aspiraciones ciudadanas, no solo la consulta vinculada con la satisfacción del usuario, sino más bien de la visión de ciudad-movilidad, del tipo de necesidades para hacer efectivas las respuestas de las centralidades.</p>
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>		<p>Solo si se les da una canasta de oportunidades para que se forme unos mínimos sobre el tema de interés se pueden esperar aportes. Lo propio es que cada vez que se emprenda la construcción de una política, se anticipe un proceso un proceso amplio de pedagogía temática.</p>

Los resultados de las políticas, en general, vistos en el plano de la teoría post-estructuralista o post-empiricista, también conocida como análisis interpretativo, reflejan unos alcances insatisfactorios, condición a la que no escapa la política de movilidad distrital. Ello ha llevado a que algunos expertos planten la necesidad de revisión de los mecanismos y estrategias de formulación del proceso de las políticas; escenario en el cual hasta la actualidad los políticos y los expertos han ejercido un rol protagónico. En atención a ello, encontramos una serie de técnicas innovativas a fin de que “los

ciudadanos no estructurados alcancen un mayor grado de participación y se involucren en el nivel más alto de deliberación sobre temas que les conciernen” (Fischer, 2009:89).

En este tópico, la narrativa registra aportes por parte de los diferentes agentes sociales solo en lo puntual, proyectos a escala local, no aportes a partir de los requerimientos de un proceso de alta complejidad como resulta ser la construcción de una política cuyos elementos son de poco dominio público. A sus fines, la contranarrativa consiente la existencia de capacidades técnicas y conocimiento temático, lo que hace posible aportes significativos, no obstante, la también existencia de mecanismos que hacen de los actores legos una alternativa para aportar a partir de diversas estrategias, como “una estrategia de encuesta social para conocer las aspiraciones ciudadanas, no solo la consulta vinculada con la satisfacción del usuario, sino más bien de la visión de ciudad-movilidad, del tipo de necesidades para hacer efectivas las respuestas de las centralidades”.

Ante la existencia de técnicas para la participación ciudadana, como nos lo identifica la contranarrativa, es preciso reconvenir la urgencia de que la formulación de políticas incorporen forzosamente los aportes ciudadanos, de manera que el bajo nivel de entendimiento en la materia pueda ser superado por el usos de técnicas innovativas.

- Controversia de la política relacionada con las ***diferencias entre el modelo tradicional del transporte y la actual propuesta de movilidad.***

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	<p><b>Lo que se ha pretendido a través de las políticas es darle un orden al transporte, criterio que durante muchos años no tuvo.</b> El modelo de transporte, denominado transporte tradicional, tiene como elementos distintivos el hecho de operar en el marco de la ciudad sin conexión con lo territorial, y ofrecer un servicio bajo unas condiciones técnicas regladas por los mismos prestadores del servicio, de baja calidad, escasa regulación y sin otra finalidad diferente a la de hacer de la actividad un negocio rentable. <b>El modelo de la movilidad entra a humanizar la actividad, encaminado a organizar las necesidades que tiene la ciudad entorno a las personas.</b> Ofrece mejores condiciones técnicas del servicio respecto del tipo de vehículo del transporte público, paradas específicas, seguridad, comodidad, frecuencias y tiempos de desplazamiento, y se orienta en función de las necesidades de la población. Asimismo, determina la integralidad del conjunto de sus componentes físicos: el sistema de transporte público –transporte masivo, transporte colectivo y transporte individual-, el sistema de rutas, ciclorutas, parqueaderos y el espacio público para los peatones, y pretende la racionalización en los usos del automóvil.</p> <p>En forma paralela, en el ámbito de la movilidad se plantean estrategias que favorezca la accesibilidad para grupos especiales como las personas de movilidad reducida –personas con discapacidades y el adulto mayor-. De manera que en este contexto, los diseños y desarrollos</p>	

	físicos: aceras, estaciones y paradas, nuevos buses, etc., van encaminados a una movilidad que favorezca condiciones tanto para las persona de movilidad reducida como las personas que se mueven normalmente.	
<b>Patricia González</b>	En primer lugar, la movilidad se entiende como un concepto integrador, que claramente expone el PMM. Un sistema que integra la infraestructura, los sistemas de transporte, el espacio público, como parte de un todo. El transporte es un asunto de modos y medios.	
<b>Uniandes</b>	Es claro que existen elementos que diferencia el nuevo marco de la política de movilidad frente al transporte. Los propios objetivos de ambas cosas. La evolución de la política marca una dirección diferenciadora. Al mirar un primer corte, se encuentra que por mucho tiempo los temas del transporte fueron un asunto de infraestructura. La infraestructura para el automóvil. Realmente era un plan para el carro. <b>Cuando se pasa al concepto de movilidad lo que interesa es la persona y como se mueve la persona.</b> Muchos elementos entran al juego de la decisión que antes no eran importantes, como las característica sociales de las poblaciones, las características cognitivas, la formación de la persona, etc. En nuestra realidad coexisten elementos de transporte, pero también los hay de la movilidad. Simplemente es un proceso, en el cual las políticas están más encaminadas hacia la construcción de un escenario de movilidad. Porque esta política no se centra únicamente en los sistemas ni en los modos de transporte, ni en los instrumentos y como los va a desarrollar. Sino que habla de la ciudad, de la forma de la ciudad, de los usos de los suelos, como también de los comportamientos ciudadanos y de los temas de equidad. Los temas del plan en materia de principios, estrategias y objetivos están estructurados hacia la noción de movilidad.	
<b>Ricardo Montezuma</b>	La transformación de la movilidad en Bogotá es estructural. Se da en todos los niveles de la misma. La primera de estas transformaciones fue conceptual. Se dejó de hablar de transporte y se pasó a hablar de movilidad, ahí per sé hay un cambio estructural, que se ejemplifica en el cambio mismo del concepto de un término ingenieril, que es transporte, para dar el salto a un concepto que es mucho más amplio que es movilidad y, luego, haber desarrollado una serie de acciones que cambiaron el rumbo, de cierta manera, de lo que se venía haciendo. Se cambió la visión del problema centrado en la congestión y la malla vial, a una visión del problema desde lo estructural: se habla del transporte colectivo, de la necesidad de reducir el uso del automóvil, de la necesidad de espacio para los que hacen movilidad no motorizada. El transporte nunca fue prioritario. La movilidad se convirtió en algo prioritario.	
<b>Bogotá Vamos</b>	<b>Como</b> Entendemos como transporte la infraestructura y los servicios que se prestan para la	

	movilización de la gente. La movilidad es un concepto más amplio, un espectro de la política pública que incluye el transporte como tal, pero que incluye otros aspectos como las condiciones de prestación del servicio, el ciudadano y sus condiciones, el territorio. En síntesis, la movilidad es la política pública que incluye varios aspectos, entre los cuales está el transporte.	
<b>Carlos Betancourt</b>		El transporte que en la actualidad se viene gestando, y que forma parte del proceso de la nueva política, tiene en el SITP su punto de concreción, lo que implica una notable diferencia con lo que aún hoy existe en la materia. Se tendrá una flota de menor tamaño y condiciones técnicas superiores, lo que en principio genera una ganancia de eficiencia. Sin embargo, esto está dado con un sistema de concesión empresarial muy amarrado a la garantía de los ingresos para los adjudicatarios –por 24 años–.
<b>FENALCO Bogotá - Cundinamarca</b>		<b>Cualquier diferencia que potencialmente exista en estos modelos, aquí solo se da en condiciones de intencionalidad.</b> Reconocemos la buena voluntad de los gobiernos en relación al tema de la movilidad. Se lee, se sabe, se observa todo tipo de esfuerzos, no obstante, el caos existente no deja espacio para la movilidad. <b>Y aún cuando existe la política de movilidad, esta no se ha podido expresar porque no ha habido condiciones para el cómo.</b>
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>		De fondo no hay diferencias en atención a que el mercado es quien determina las condiciones del servicio de transporte, que a su vez favorece la causa de los empresarios privados. A veces una perspectiva no coherente ni racional de las personas que están en el negocio.

La narrativa interpreta la diferenciación entre movilidad y transporte a partir de unos fundamentos teóricos, que a través de fases evolutivas se van materializando hacia el escenario ideal, mostrando la coexistencia de elementos de las dos categorías en la actualidad. Se bosqueja de estas narrativas un propósito y una finalidad con la política de movilidad: **“darle un orden al transporte”** y **“la humanización de la actividad, encaminada a organizar las necesidades que tiene la ciudad entorno a las personas”**. Asimismo, es destacable la importancia que reviste el fenómeno tanto para la agenda gubernamental como para las agendas ciudadana y mediática: “El transporte nunca fue prioritario. La movilidad se convirtió en algo prioritario”.

Entre tanto, la contranarrativa no enfoca la distinción en lo textual sino en la realidad, en la cotidianidad que fluye del sector, de la que infiere que cuanto existe como actividad es netamente transporte. En forma categórica describe que “cualquier diferencia que potencialmente exista en estos modelos, aquí solo se da en condiciones de intencionalidad. Se lee, se sabe, se observa todo tipo de esfuerzos, no obstante, el caos existente no deja espacio para la movilidad. Y aún cuando existe la política de movilidad, esta no se ha podido expresar porque no ha habido condiciones para el cómo”.

- Controversia de la política relacionada con la **caracterización del transporte y la movilidad.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	El transporte como un servicio al usuario en su operación era caótico. Cuanto existía, se	

	<p>materializaba en un conjunto disfuncional de empresas afiliadoras, con un conjunto indeterminado de medios motorizados –buses, busetas, microbuses- sin mayor calidad técnica, rutas asignadas sin mayor racionalidad, sin un responsable cierto y ausente de control efectivo. Las ganancias de la actividad dependen del volumen de pasajeros transportados, lo que propicia la “guerra del centavo” puesto que regularmente el conductor devenga en proporción a lo producido, de allí que tome al pasajero en cualquier lugar de la ruta. La vinculación empresa-propietario-conductor es típicamente informal. El pago de usuario se hace de manera directa al conductor. Factores que sumados arrastran un alto riesgo de accidentalidad.</p> <p>La nueva política, en su operación se desarrolla bajo los fundamentos de Transmilenio, modifica los criterios empresariales y crea las base para la integralidad del transporte público. Las empresas del nuevo esquema son empresas operadoras del servicio, cuyas rutas son asignadas por medio del mecanismo de concesión, reguladas y controladas por el sector público, con un responsable de antemano conocido. La entrada a los buses es impersonal, los cupos son delimitados en el interior de la nave, los puntos de paradas son especificados técnicamente, operan medios electrónicos de control, y es más seguro.</p>	
<b>Patricia González</b>	<p>El transporte se caracterizó por una visión cortoplacista, gestión puramente operativa, sin integración intrainstitucional, no existencia de la interinstitucionalidad, sector cooptado por las mafias.</p> <p>La movilidad, por su parte, tiene como hecho significativo el posicionamiento del tema. Es prioritario en la agenda pública y mediática, lo que le quita peso en las decisiones públicas a los protagonistas tradicionales del sector del transporte. Tiene el reconocimiento de asunto definitivo para la calidad de vida. La movilidad esta revestida de alta complejidad en atención a que requiere de la interacción de un conjunto de factores que no facilitan respuestas inmediatas.</p>	
<b>Ricardo Montezuma</b>	<p>El transporte en la ciudad se identifico por precariedad, arcaísmo, lo nocivo y a la vez robusto y voluminoso, con un servicio público de mala calidad, el uso irracional del transporte privado, y la aún existencia de una visión de muchos espacios técnicos, administrativos y políticos donde se buscan favorecer al vehículo privado. El transporte configura velocidades típicas de país subdesarrollado, con un servicio de precarias y mínimas condiciones, de exagerada contaminación, de alta accidentalidad. Un servicio que es agresivo, violento, caótico, fuertemente negativo.</p> <p>La movilidad es mucho más próxima del deber ser. El deber ser: Transmilenio, ciclorutas, buenos niveles de cultura ciudadana, respeto,</p>	

	seguridad vial, seguridad personal, buena calidad del aire, uso inteligente del automóvil. El concepto de movilidad se fundamenta en la humanización de la ciudad; en el análisis y en las necesidades de los peatones, los usuarios del transporte colectivo o de la bicicleta.	
<b>Carlos Betancourt</b>	El transporte tradicional se caracteriza: Informalidad, riesgo inminente, irracionalidad en la asignación de rutas y en el tamaño del parque automotor, enfoque prioritario del vehículo particular como solución a las necesidades de desplazamiento y uso inadecuado de la capacidad vial, retroalimentada por el vehículo privado. La movilidad en ciernes se caracteriza por: Formalización integral de la prestación del servicio, homogeneidad en las características físicas de los vehículos del servicio público, predominio del transporte público, con un eje estructurante definido, integración modal, orientación de la acción pública hacia el uso de combustibles no contaminantes, regulación vial con mecanismos económicos, promoción de sistemas alternativo como facilitación de la infraestructura para otros usos –peatonización, ciclorutas-, desestimulo o control al uso de vehículos de alto riesgo como las motos.	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	El transporte tradicional es por tradición y naturaleza caótico e informal. Informal por cuanto no cumple una condiciones mínimas empresariales. Las reglas del juego las determina el negocio. Son reglas que devienen de la percepción del negocio que tiene una persona que surgió a codazos en la actividad y que hizo de la “guerra del centavo” su modo de vida.	

Con la caracterización se concretizan dos momentos de la política y se corroboran la existencia de atributos disímiles como expresión del cambio en el modelo. El momento primario, referido a determinar los atributos peculiares de la actividad del transporte como realidad insatisfactoria. El momento ulterior, referido a determinar los nuevos atributos reflejos del nuevo orden instituido, movilidad, que pretende conducir a una realidad satisfactoria. En lo relativo, la narrativa establece una distinción evidente de los elementos caracterizantes propios del transporte a diferencia de los de movilidad, en lo que a la naturaleza operativa se refiere, sin estimar caracteres de fondo respecto del enfoque de derechos de la movilidad.

Hay cambios de forma. Se pasa de una actividad, absolutamente informal, a una institucionalidad que marca claros derroteros, un marco de objetivos y propósitos y que busca erosionar la conducta precedente. **En otros términos, se supera una fase del paradigma dominante, pero no se entra en un nuevo paradigma, propiamente, sino que la fase superior del paradigma tradicional toma algunos elementos del paradigma ideal de la movilidad.**

- Controversia de la política relacionada con la ***lógica imperante en la actividad: lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o lógica de la movilidad, lo que implica un abordaje más***

*amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)*

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	Transporte y movilidad tienen que ir ligados, pero la tendencia es que en la escena imperen los fundamentos de la movilidad. La actividad se orienta desde una mezcla de razones de movilidad y razones de mercado.	
<b>Bogotá Vamos</b> Como	Por un lado, la movilidad atiende los flujos del mercado, todos los desplazamientos, busca que el servicio sea competitivo y, en esa medida, es vista como un negocio. Pero también, desde el gobierno se está planeando como tener en cuenta a la población y sus necesidades. En principio, desde lo público se hace énfasis en el peatón y en otros aspectos propios de la movilidad. Coexisten los dos modelos, las dos lógicas. Movilidad como negocio y movilidad consecuente con la realidad socioeconómica. Ambas coexisten y ambas tienen que funcionar conjuntamente.	
<b>Patricia González</b>		El tema de la movilidad quedó reducido en la infraestructura vial, que es la infraestructura de las troncales. Es decir, el tema quedó resumido a las demoras de la construcción de la infraestructura de los sistemas masivos y como la hacemos. Y a los medios de transporte que se suministrarán.
<b>Carlos Betancourt</b>		En principio hay que estimar que la política ha sido más reactiva que proactiva. En el consenso histórico, la política se ha movido en función de soluciones puntuales del transporte bajo el esquema tradicional imperante. Respuestas a situaciones en las cuales el interés particular siempre ha primado sobre el interés global. La implementación del SITP va a significar un avance y cambio de paradigma, pero aún no se cuenta con las autoridades y el compromiso estamental que sobrepongan los principios de la movilidad humana y la movilidad sistémica.
<b>Ricardo Montezuma</b>		El problema del transporte ha sido que las acciones, la política pública ha estado centrada en favorecer los desplazamientos de la minoría. La minoría que usa el vehículo privado. Resumiendo, a mi modo de entender, el problema estructural ha sido la inequidad en la movilidad. Se le ha dado la prioridad al que tiene auto, al que tiene dinero. Se han construido vías para ellos, se les brindaron garantías y se relegó completamente a los que no tenían acceso a la motorización. Sin embargo, el problema estuvo tradicionalmente mal enfocado por los técnicos, que centraron los esfuerzos y acciones en solucionar el problema de unos pocos y relegaron a la gran mayoría.
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>		Al respecto de la política contamos con un extraordinario documento de movilidad, sin embargo, la inercia nos sigue arrastrando. Las acciones de política no van hasta donde el discurso señala sino hasta donde los intereses dejan. Lo que se evidencia es una desconexión entre el discurso y las ejecuciones.

La premisa central de la narrativa es que movilidad y transporte tienen incondicionalmente que coexistir, y como razón de evolución de los procesos sociales, la tendencia lleva a que “imperen los fundamentos de la movilidad”, en la lógica de “movilidad como negocio y movilidad consecuente con la realidad socioeconómica”.

Lo postura de la contranarrativa, por demás unánime, enfatiza desde “el consenso histórico, que la política se ha movido en función de soluciones puntuales del transporte bajo el esquema tradicional imperante. Respuestas a situaciones en las cuales el interés particular siempre ha primado sobre el interés global”.

La confrontación del escenario ratifica lo antes ya observado en cuanto al divorcio manifiesto entre la política de texto y la real política: “Las acciones de política (de movilidad) no van hasta donde el discurso señala sino hasta donde los intereses dejan. Lo que se evidencia es una desconexión entre el discurso y las ejecuciones”. En tales condiciones, la sociedad y el gobierno aún no se han apropiado de los elementos estructurales de la lógica de movilidad, quedándose en acciones superficiales (elementos conceptuales, agendización, peatón, espacio público, predominio del transporte público, humanización de las condiciones técnicas del servicio), validas en un contexto histórico de tendencias, más no en el contexto de la realidad actual en donde la lógica imperante “favorece los desplazamientos de la minoría, la minoría que usa el vehículo privado”, cuando lo que se reclama, a partir de la noción del derecho, de la conveniencia social de incluir a los sectores marginales en condiciones de equidad, de configurar razones que apoyen la competitividad económica urbana, es la lógica de favorecería a todos: movilidad.

- Controversia de la política relacionada con la **valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	... los tiempos de la política no han dado los resultados programados, que son los resultados esperados. Ha habido dificultad. Definitivamente con el PMM no se han logrado niveles satisfactorios de cumplimiento.	
<b>Bogotá Vamos</b> Como	Hay un problema de capacidad de poder institucional muy grande para poderla poner en marcha, además hay un tema político complicado. Están intrincados ambos aspectos. Creemos que a las diferentes alcaldías les ha faltado una capacidad institucional y técnica muy fuerte para implementar la política con eficiencia. Compartimos el qué de la política, el diseño, la movilidad sostenible, el problema es el cómo. Una política pública de esta naturaleza es concebible como una política institucional no como una política de gobierno. Esto evidencia los problemas graves de institucionalidad que padecemos, al igual que la baja capacidad técnica, lo que efectivamente no permite la funcionalidad de la política.	
<b>Carlos Betancourt</b>	La SDM significa un salto importante, a pesar de su corta existencia. Sin embargo, es preocupante la ininstitucionalidad por cuanto aún no ofrece los niveles de coordinación deseada para enfrentar como cuerpo sólido y eficaz los	

	<p>problemas del tránsito.</p> <p>Cuanto existe es un tema de buena voluntad, por lo que se requiere de la instrumentalización de un proceso concertado de resoluciones que genere premios y castigos por cumplimiento de las tareas a las entidades que componen el sistema.</p>	
<b>Unianandes</b>	<p>Las decisiones de múltiples gobierno no permiten que se avance conforme los tiempos del plan. El plan tiene unos lineamientos y, como es natural, son los gobiernos quienes establecen las prioridades.</p> <p>El problema es de tipo institucional. Si la institucionalidad no es lo suficientemente fuerte no es dable hacer los que es indispensable hacer, y además se van a hacer cosas que no corresponde. Entonces, <b>lo que hacen los gobiernos es que sacrifican asuntos muy importantes, como por ejemplo, la innovación en el sistema de transporte, el mejoramiento continuo en la prestación del servicio de Transmilenio, un flujo adecuado en el mantenimiento vial de las troncales de Transmilenio, etc., para centrarse en los temas mediáticos, caso metro.</b></p>	
<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	<p>Se ha hecho muy poco. Un proceso lento, lento. Muchas de las metas del plan ni siquiera se han iniciado, cuando ya deberían estar funcionando. Se contrataron estudios costosos, y aún no está el sistema de transporte operando integralmente, ni se ha iniciado el Metro, cuando así ha debido de ser.</p>	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	<p>El proceso de la política de movilidad califica con un regular. Desde hace mucho tiempo se patina en un círculo vicioso, gobernados por los postulados del transporte tradicional.</p>	
<b>Patricia González</b>		<p><b>A partir de la configuración del escenario visionado y de las estrategias definidas, se puede señalar la ciudad no se ha desarrollado en el sentido del sueño y que la movilidad no ha sido un factor contributivo para el cambio esperado. El modelo de ciudad visionado no se ha llevado a la práctica, en consecuencia, los factores en que se soportaba tampoco.</b></p> <p>La ganancia del sector está en la fortaleza institucional, la priorización y agendación pública, mediática y ciudadana del tema. El gran error es la tema de la "metrización" del tema movilidad.</p>
<b>Ricardo Montezuma</b>		<p><b>El cambio más importante de la movilidad en Bogotá es el giro de pensar un poco más en los seres humanos que en los vehículos y reestructurar la distribución del espacio y del dinero.</b> Invertir dinero para los que van a pie, en bicicleta, como para los que van en autobús y, también, para los que van en auto. Es hacer un poco de todo y para todos. En una palabra se trató de humanizar el uso de la ciudad.</p> <p>A su vez, <b>el logro más importante de la ciudad es el mínimo de respeto que se ha ido ganando con las personas que van a pie.</b> El que se hubiera dicho en esta ciudad también hay peatones. Los logros más representativos de la ciudad en movilidad, no son logros de infraestructura, son logros estructurales de</p>

		haber cambiado comportamientos, de haber puesto en la agenda pública temas de naturaleza humana antes que tecnicista. Aquí se generó una ruptura. <b>La ciudad se ha mejorado mucho sobre múltiples aspectos. La movilidad es donde más se ha mejorado, pero es tal vez donde más resta por hacer. Los problemas son estructurales. Lo son en términos de movilidad, que obviamente están relacionados con sus problemas principales que son inequidad y pobreza.</b>
<b>Fenalco Bogotá - Cundinamarca</b>		Una utopía. Los escasos avances son de un tenor que no justifica los montos de inversión, los esfuerzos de la ciudadanía y mucho menos el tiempo perdido. Nos encontramos en una situación en que así como el tema de ciudad visionada de largo plazo no se evidencia, tampoco, se evidencia el tema de la movilidad.

La narrativa con relación a los avances nos dice que estos no se corresponden con lo que habría de esperarse desde los tiempos de programación de la política, aspecto que se ve afectado a causa de una frágil institucionalidad y de la ausencia de un liderazgo fuerte que asuma el PMM como un compromiso pleno de realización. A cambio, los gobiernos que han recorrido el trayecto de la política buscan más explotar ganancias de poder mediante propuestas de impacto mediático para el sector, antes que soluciones de fondo al problema.

El enfoque de la contranarrativa ve la institucionalidad como unos de los factores fortalecidos con la política, lo que se constata en “la priorización y agendación pública, mediática y ciudadana del tema”. Otra óptica encuentra el giro temático conceptual como lo más importante que ha ocurrido en materia de movilidad. Mientras aquellos que miran los avances en la arena, señalan que **“el modelo de ciudad visionado no se ha llevado a la práctica, en consecuencia, los factores en que se soportaba tampoco”**, lo que es equivalente a decir que **“nos encontramos en una situación en que así como el tema de ciudad visionada de largo plazo no se evidencia, tampoco, se evidencia el tema de la movilidad”**.

La confrontación aquí no solo deriva una polarización respecto de los significados de institucionalidad como agente determinante en la materialización del cambio, sino que, por otro lado, es consecuente que de una u otra forma los alcances de la política son incipientes.

- Controversia de la política relacionada con los ***cambios que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo.***

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Bogotá Como Vamos</b>	Definitivamente el tema pasa por el mejoramiento de la institucionalidad, lo que implica contar con las más altas capacidades técnicas al servicio de la causa, además de coherencia y estabilidad en la política y en el direccionamiento de la gestión.	
<b>Unianandes</b>	Podemos centrar la esperanza en que el sector	

	de la movilidad tenga la suficiente fuerza técnica para que las políticas no se puedan interrumpir. La presencia de un grupo fuerte de expertos comprometidos con los temas en el largo debe ser capaz de indicarle al gobernante de la existencia de una línea de trabajo que necesariamente hay que continuar.	
<b>Consultora Duarte Guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Se requiere de un gobernante entendido del tema, con altas capacidades gerenciales y dispuesto a asumir todo el costo político que implica una transformación estructural de la movilidad.	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	<b>Se requiere de unas acciones concretas sobre el territorio que permitan la movilidad.</b> Muchas de estas acciones pasarían por un tráfico actuado, distritos viales, buen mantenimiento de las vías, cumplimiento estricto de la revisión técnico-mecánica por parte de los vehículos del servicio público de transporte, diversidad de alternativas en el transporte, malla vial con excelentes estándares de conexidad y una cultura sólida de la movilidad. Requiere también de un salto cualitativo, a partir de vincular al direccionamiento del sistema de la movilidad a personas capaces de tomar decisiones y arriesgar. <b>Hay que entender de manera categórica que la solución es urgente y no pasa por restricciones sino por ejecuciones y actitudes.</b>	
<b>Patricia González</b>	<b>La movilidad no se mide por los planes futuros que se van a construir, sino por la operación eficiente de lo que tengo en la actualidad.</b> Nos quedamos pensando en el futuro, en los grandes proyectos que se piensan hacer, y se nos olvido que lo de hoy hay que administrarlo como se presupuestó. En consecuencia se requiere eficiencia en la operación de lo que en la actualidad posee el sistema. Recuperar la capacidad técnica de la cabeza de sector. Tercero, retomar el plan y sus propuestas conforme un análisis de priorizaciones.	
<b>Fenalco Bogotá - Cundinamarca</b>	Aún cuando las políticas del PMM requieren de algunos ajustes, en principios son las que son. Hay que ejecutarlo. No hay ninguna política que sea perfecta, y ésta está en líneas generales bien planteada. Lo que tampoco obsta para señalar que algunos aspectos trascendentales para la ciudad no fueron contempladas en esta herramienta, que es un plan estratégico y que debió superar la fase enunciativa y pasar a la fase resolutive. En tales condiciones, la política no define la línea del metro que es neurálgico, cuales las troncales, los centros de distribución de carga logística. Como no contemplar los mecanismos y conexidades con la mega obra del aeropuerto.	
<b>SDM</b>		<b>Materializar la política es asumir un gran costo en implantación de infraestructura; cuesta dinero en subsidios para las poblaciones en de los niveles más bajos de la estructura socioeconómica porque las tarifas no les son accesibles.</b> La opción está en los subsidios, lo que demanda un recurso disponible en

		<p>montos apreciables que el Distrito no lo tiene.</p> <p>La política requiere de nuevos planteamientos habida cuenta que contempla unos presupuestos de acción que fueron concebidos sin soportes.</p>
<b>Carlos Betancourt</b>		<p>Fundamentalmente revestir de un poder real a la SDM, y en donde se consolide una especie de gerencia pública con una capacidad importante de liderazgo y gran capacidad de coordinación de la actividad desde una visión de problema transversal y una visión de mediano plazo. Al igual, hay que fortalecer la capacidad técnica en materia de políticas públicas y el correspondiente nivel de autonomía para que sus productos-estudios se conviertan en realidades de solución y no en un filtro del capricho del único nivel decisor.</p> <p>El ejercicio de mejoramiento requiere de una parte, acciones profundas de transformación en cultura ciudadana. Es decir, el planificador racional de la movilidad no existe aún; el usuario de la movilidad no es plenamente consciente.</p> <p>... además de enfatizar en el transporte público, democratizar el acceso con un sistema de tarifas que consulten la capacidad de pago. En todas partes del mundo se subsidia una parte de la tarifa del TP, por cuanto el TP primero tiene que resolver la tarifa técnica en función de un nivel del servicio. <b>No nos podríamos apreciar poseedores de un transporte moderno, en tanto, la población mayoritaria de los estratos 1 y 2 les resulta imposible acceder a estos sistemas.</b></p> <p>Finalmente, es categórico el compromiso político, sin dilaciones, de la implementación de cobros por congestión, cobros de estacionamiento en vías, parqueos fuera de vía y de peajes urbanos. Lo que simultáneamente demanda de una política sobre parqueaderos dado que lo existente es ambivalente.</p> <p>En el cuerpo de las acciones y medios requeridos para la movilidad hay que considerar indiscutiblemente el aumento de la oferta vial.</p>
<b>Ricardo Montezuma</b>		<p>La ciudad requiere de un muy buen sistema de movilidad colectiva, alternativa y requiere, obviamente, racionalizar el uso del automóvil. Una ciudad no puede permitir un uso incontrolado e irracional de los vehículos particulares. Una ciudad requiere tener excelente oferta de transporte alternativo, de transporte sostenible, quiere decir, de transporte colectivo de buena calidad y que sea accesible para las personas con discapacidades y grupos especiales, y de los espacios que permitan los viajes a pie o en bicicleta. Simultáneamente a tener un buen transporte colectivo, que es ya una parte, se requiere también que se haga un uso inteligente del automóvil –sistemas de pico y placa, peajes, control sobre el uso-, se requiere seguridad vial y personal, una buena calidad del aire.</p> <p>Es transcendental alcanzar equidad, por cuanto la tendencia de la ciudad es a motorizarse, y la motorización en estos contextos genera enorme inequidad. <b>La inequidad que hay en términos de movilidad es inadmisibile, todo lo negativo, porque está pensada para los que tienen autos. Y está penalizada, absolutamente limitada para los que tienen por obligación tomar un bus.</b></p>

En el planteamiento acerca de los cambios que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotana y los usuarios del transporte público colectivo y masivo, se identifica a la narrativa como aquella que encuentra en el paradigma del transporte los argumentos y elementos de actuación para intervenir adecuadamente el problema de la política. En este orden, la narrativa al establecer que los alcances de la movilidad están supeditados a la capacidad institucional, construir institucionalidad es parte de la solución. La cual se complementa con la aceptación de que la política hay que ejecutarla con acciones específicas de estrategias y tácticas de transporte, priorizando la infraestructura vial, disponibilidad<sup>75</sup> de TP, y una operación eficiente y robusta.

La identificación de la lógica de movilidad por parte de contranarrativa, si bien tiene un espacio para el fortalecimiento en acciones de transporte, aceptando que a la movilidad le es inherente el transporte, fija necesidades de cambios en la política a efectos de hacer de ésta un mecanismo de equidad, por lo que es menester la asignación de subsidios a grupos poblacionales por condición de estrato socioeconómico, y la creación de impuestos y cobros en particular, dado que “materializar la política es asumir un gran costo en implantación de infraestructura; cuesta dinero en subsidios para las poblaciones de los niveles más bajos de la estructura socioeconómica porque las tarifas no les son accesibles”. **“No nos podríamos apreciar poseedores de un transporte moderno, en tanto, la población mayoritaria de los estratos 1 y 2 les resulta imposible acceder a estos sistemas”**. “Es transcendental alcanzar equidad, por cuanto la tendencia de la ciudad es a motorizarse, y la motorización en estos contextos genera enorme inequidad. La inequidad que hay en términos de movilidad es inadmisibles, todo lo negativo, porque está pensada para los que tienen autos. Y está penalizada, absolutamente limitada para los que tienen por obligación tomar un bus”.

Las dos miradas de la movilidad en materia de cambios, comparten “el ejercicio de... acciones profundas de transformación en cultura ciudadana”, en el reconocimiento que “el planificador racional de la movilidad no existe aún; el usuario de la movilidad no es plenamente consciente”.

El que aún persista la lógica del transporte como visión y solución al problema, después de más de un quinquenio de haber adoptado la política de movilidad, es natural para aquellos entendidos que no tienen como extraer elementos de juicio empírico de la realidad cotidiana del sector en la ciudad, a diferencia del cuerpo teórico que configura el ideal de la movilidad. Ello lleva a que necesariamente la mirada hacia la actividad tenga dos lentes, con matices de entendimiento que van en dos direcciones.

- Controversia de la política relacionada con los ***cambios que demanda la política pública distrital de movilidad para posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y para***

---

<sup>75</sup> “La disponibilidad significa que debe haber una oferta diversa y suficiente de infraestructura, bienes y servicios para atender la demanda de la población” Observatorio de Política Social y Derechos Humanos. En: <http://www.observatoriopoliticasocial.org>

En materia de transporte, la “disponibilidad se relaciona con el derecho a la movilidad de las personas porque supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte para trasladarse de un lugar a otro” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2007:13).

**hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Bogotá Como Vamos</b>	<p>Los cambios necesarios son de afuera de la política, no de la política en sí. Fundamentalmente institucionalidad y liderazgo. Específicamente para la competitividad urge la mejora en infraestructura física. Poner en marcha los proyectos, la Fase III de Transmilenio, las Ciclorutas y estructurar una política para el peatón. Para la gobernabilidad abrir un espacio para que el usuario del transporte público, el peatón y el ciudadano, en general, puedan manifestar sus quejas, opiniones, que puedan participar directamente en los procesos y decisiones, y que exista la retroalimentación por parte del gobierno.</p> <p>Como factor de inclusión social consideramos que la implementación del SITP es un factor fundamental por el cubrimiento geográfico del área urbana. Asimismo, hay que considera que la política de movilidad debe ver cuidadosamente la asignación de subsidios por tipos de población.</p>	
<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	<p>La política no requiere cambio alguno en sus lineamientos y propósitos. Si se ejecuta eficientemente se impacta favorablemente la competitividad. La competitividad indiscutidamente mejora con un muy buen transporte público. El problema de la política está en la incapacidad de quienes les compete desarrollarla.</p> <p>La movilidad como factor que genera inclusión social y bienestar se logra con lo mismo: eficiente implementación de la política, dado que esto permitiría que las personas pobres no necesiten tomar más de un transporte para su desplazamiento, y al estar éste integrado se les reduce el costo de la tarifa de manera significativa.</p>	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	<p>Creo que la política está, lo que se requiere es de acción pronta y eficaz. Es un problema de implementación más que de un cambio de política. El PMM tiene una ventaja importante y es que la política es incluyente para el peatón. Es decir, <b>para la política es preponderante la persona de a pie, piensa en el peatón, sin embargo, al observa cómo están estructurados los recursos asociados a cada componente de inversión en movilidad se encuentra que no se está actuando en función del peatón. Así, lo pensado en movilidad es diferente a lo actuado. No hay coherencia entre propósitos y asignación de medios.</b></p>	
<b>Patricia González</b>	<p>Apuntar a los aspectos básicos del PMM que resultan ser trascendentales para las soluciones del sector.</p> <p>La finalidad de la inclusión social, aspecto vital para armonizar la sociedad y avanzar por la senda del bienestar a partir del transporte, fue prioritario en nuestros análisis, llegando a</p>	

	concluir qué, de otra forma diferente a las condiciones tarifarias estructuradas, no era sostenible la operación del servicio público. <b>El solo hecho de la existencia de la ruta que posibilite el acceso abre un espacio para avanzar en inclusión,</b> labor que tiene que resolver prioritariamente el SITP.	
<b>Fenalco Bogotá - Cundinamarca</b>	Unos de los mayores obstáculos para la competitividad se encuentran en la movilidad.	
<b>Carlos Betancourt</b>	La puesta en marcha de grandes proyectos viales y la implementación de todos los modos de transporte requeridos, SITP, metro, cable, con preferencia por modos de gran capacidad para el TP, necesariamente aportan a la competitividad económica en lo referente al incremento de los movimientos de los flujos y reducción de tiempos de desplazamiento en la ciudad, lo que disminuye los costos de transacción del transporte, y a su vez, mejora el estado del ciudadano, lo que se constituye en un estímulo a movilizarse. Aspecto que se debe complementar con la promoción de viajes no obligados, estímulos a movilizarse. Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad el TP tiene un efecto sobre la segregación social importante, contraria al vehículo privado. <b>Mientras el primero genera proximidad social, el otro, disgrega.</b>	
<b>Ricardo Montezuma</b>	Definitivamente se requiere de una reingeniería institucional. Las fallas de la movilidad no es solo liderazgo.	
<b>SDM</b>		Para la competitividad de la economía urbana necesita simplemente la implementación efectiva del PMM y subsidiar. <b>La deficiencia de nuestro modelo de movilidad es que fue concebido autosostenible. En consecuencia crea el problema que si subsidia a la demanda, se subsidia a la oferta.</b> La implementación del PMM conduce a disponer de todos los modos posibles de transporte público, priorizando por las fases de Transmilenio, el SITP y el metro. En ese evento ganamos en competitividad porque el conjunto de la sociedad tendría menores tiempos de desplazamiento, mayores niveles de seguridad y coberturas apropiadas. La gobernabilidad se puede lograr generando confianza a través de la excelencia en la gerencia, con respuesta oportunas y adecuadas a los reclamos ciudadanos. Es un ejercicio que demanda fortalecer la institucionalidad con mejoramiento de las capacidades técnicas, la continuidad y la conformación de equipos idóneos. <b>El subsidio a la movilidad es condición sine qua non para que la ciudad gane en competitividad y también las personas de menores recursos empiecen a tener mayores oportunidades de crecimiento dentro de misma ciudad.</b>

Los cambios requeridos por la política con la finalidad de que posibilite una mayor competitividad a la economía urbana, contribuya a un escenario de mayor gobernabilidad y haga de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general, viene a profundizar y corroborar los presupuestos del cambio general demandado por la misma,

analizados en el acápite anterior. En consecuencia, la narrativa encarna la idea que el obstáculo de la política no deviene de los elementos estructurantes implícitos en ésta, sino de la incapacidad institucional para implementarla. De ser así, la política sería suficiente para abonar razones que lleven al escenario posible frente a las tres dimensiones planteadas. Es el caso en el cual la política tiene la virtud de satisfacer estos propósitos siempre y cuando su ejecución se lleve a cabo de manera responsable y eficiente.

Si bien la contranarrativa, comulga con los postulados técnicos del PMM como base de solución a los efectos pretendidos, encuentra que los mismos son condición necesaria más no suficiente, por lo que habría que superar deficiencias, tal es el caso del “**modelo de movilidad que fue concebido autosostenible**”, y necesariamente requiere de la asignación de subsidios a la movilidad como “**condición sine qua non para que la ciudad gane en competitividad y también las personas de menores recursos empiecen a tener mayores oportunidades de crecimiento dentro de misma ciudad**”.

- Controversia de la política relacionada con *las estrategias que se están planteando para el sector.*

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	Efectivamente las estrategias son coherentes con los fines, tienen buen diseño, el problema es la lentitud en la ejecución. Requieren, sin embargo, ser más realista y afinar la focalización. El SITP está bien encaminado pero plantea la urgencia de la agilidad. El tema de rebaja de tarifas tiene que cambiarse, no se trata de disminuir el valor en general sino de favorecer unos grupos específicos. Esto marca que el sistema de tarifas debería de ser focalizado. Complementariamente, se necesita incrementar las tasas de uso del transporte público y disminuir por desincentivo el uso de transporte privado.	
<b>Bogotá Como Vamos</b>	El diseño estratégico de la política definitivamente es adecuado. El problema está en el cómo. Sin embargo, se debería hacer más énfasis en otro tipo de sistemas de movilidad alternativos para el peatón, para el motociclista, etc.	
<b>Consultora Duarte Guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Si tocara formular un nuevo plan hoy, no haría nada diferente del que ya existe.	
<b>Uniandes</b>	El problema no está en la formulación. El problema está en la implementación, en el seguimiento de las acciones, en la gestión de las cosas.	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	Los instrumentos están dados para que efectivamente se tenga una mejor movilidad, por lo que considero que el diseño estratégico es el indicado.	
<b>Fenalco Bogotá - Cundinamarca</b>	En la medida que se han estado ejecutando las estrategias, uno observa la disposición del gobierno a intervenir con acciones propicias el tema. Considero que <b>el PMM es apropiado, pero la urgencia de los gobiernos lo lleva a soluciones defectuosas.</b> Lo que intenta resolver	

	por un lado, lo afecta negativamente por el otro. A ello, agreguemos que <b>la concertación que es fundamental para los logros en la materia, en la práctica no existe.</b>	
<b>Carlos Betancourt</b>	Efectivamente lo planteado en la política es revolucionario. Sus énfasis están puesto en el la primacía del TP, en la concienciación del ciudadano frente a la importancia de la movilidad segura y sostenible, pero solamente en el mediano y largo plazo cuando se gesticuna una autoridad pública en el transporte con una capacidad autónoma de decisión es posible abordar en su extensión los requerimientos de la movilidad. Hoy día cuando el sistema de transporte público masivo de la ciudad es propiedad de un oligopolio privado, las posibilidades de configurar una movilidad como un derecho son muy limitadas. Esto plantea el reto de construir una autoridad pública que no solamente sea dueña de la infraestructura, sino que tenga una real capacidad de regular la operación.	
<b>Patricia González</b>		<b>Lo que muestra la administración distrital en materia de movilidad lleva a pensar en la inexistencia de estrategias para el sector.</b>
<b>Ricardo Montezuma</b>		No propiamente. El SITP debería servir para recuperar la verdadera dimensión del transporte como un servicio público, y no únicamente como un negocio que beneficia a unos pocos con capacidad para bloquear la ciudad. Se está haciendo, con el SITP, un transporte público de mala calidad para los más pobres, para quienes, por ahora, su única opción es el bus o la buseta. <b>La mejor estrategia, dirigida a la población más necesitada, es humanizar la movilidad, priorizando la accesibilidad, la calidad y la seguridad de peatones, ciclistas y discapacitados, la calidad del transporte público alternativo y del aire. Priorizar a estos grupos humanos y sus principales modos de desplazamiento contribuirá a reducir la inequidad y fomentar modos sustentables de transporte.</b>

La estrategia del PMM vista por la narrativa es absoluta en términos de diseño. El problema no pasa por la estrategia como propuesta, sino como acción de gobierno, ya que éstos alteran los contenidos programáticos y desvarían en énfasis que no se ajustan a las programaciones preconcebidas. Por su parte, para la contranarrativa, que analiza el fenómeno a través de los resultados obtenidos, la política en la arena, considera que el parecer del sector equivale a la ausencia de estrategias, mientras por otro lado, la estrategia está concebida en términos de una solución que apunta a la provisión de medios y modos de transporte, más no de enfoque poblacional, ni de humanización y accesibilidad.

Como se concluye en capítulo anterior, la movilidad es una necesidad y como tal un derecho reconocido tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 13) como en la Constitución Colombiana, de manera que si los componentes de la política no apuntan en esta dirección, tampoco configuran un escenario real de movilidad, así se gesticnen acciones que humanicen y aproximen la accesibilidad al usuario.

- Controversia de la política relacionada con **la priorización de los principales retos de la movilidad.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Bogotá Como Vamos</b>	Tener el acierto de ejecutar de manera eficaz la política pública de movilidad al tenor de sus determinantes. Es poner a funcionar el SITP, las fases de Transmilenio, construir el metro, etc.	
<b>Consultora Duarte Guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Mejoramiento del transporte público, desestimulo real y fuerte al uso del transporte privado y el fortalecimiento de la gestión de control y regulación del transporte y el tránsito.	
<b>Unianandes</b>	La movilidad tiene muchas aristas. Muchos elementos, que hacen que lo priorizado tenga diferentes incidencias en el sector. Si se quiera priorizar el tema ambiental o el tema equidad o el tema productividad, probablemente cambie la estrategia. En nuestra visión tecnocrática, y considerando la movilidad en todos sus elementos, en sus relaciones con los diferentes sectores, la política, etc., nos lleva a unas consideraciones pragmáticas, y es que el sistema de la movilidad debe desarrollarse de manera afín a un sistema hidráulico. Es decir, conocer cuáles son los flujos que se mueven en la ciudad, por lo que debemos ser capaces de decidir, a partir de un cuerpo de indicadores de movilidad, cuáles son las metas a alcanzar, de lo contrario no terminaremos de superar la fase operativa.	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	Darles a la gente el SITP en funcionamiento ya, sin dilaciones ni prorrogas. Y disponer de una infraestructura completa de modos y medios de transporte, que actúen sobre una infraestructura vial en buen estado. Se trata de darle soluciones a la mayoría de la gente. Igualmente, se tiene que mirar el tema del espacio público, y la financiación de corredores viales, tanto en infraestructura como en mobiliario para la ciudad, son claves para la movilidad. Finalmente, la movilidad a todo nivel reclama liderazgo, desde una intervención consistente y concluyente del alcalde.	
<b>Fenalco Bogotá - Cundinamarca</b>	Lo urgente, está en la implementación eficiente y rápida del transporte público, con un servicio altamente calificado que invite su uso y desestímule el uso del vehículo privado. Asimismo, arreglar lo que hoy tenemos también es básico, específicamente, recuperar la malla vial y terminar bien las obras que están empezadas. Agotadas estas fases, iniciar un proceso de construcción de grandes autopistas por concesión, obviamente, pagadas con peajes. Y, hacer que el metro pase a ser una realidad. Además, partiendo de la premisa que la solución corresponde a todo el colectivo de la ciudad, se tiene que desatar acciones sostenidas de cultura ciudadana.	
<b>Carlos Betancourt</b>	La resolución inmediata de un sistema de alta capacidad, metro. Lo segundo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las autoridades públicas, especialmente en materia de	

	transporte.	
<b>Patricia González</b>	Primero que todos “desmetricemos” la discusión como factor único de movilidad. Segundo, que se establezca un marco de claras prioridades en el sector y se cambie la prioridad de programación del SITP. Finalmente, revisar la institucionalidad a partir de la SDM a fin de generar condiciones de empoderamiento y decisión.	
<b>SDM</b>		Agilizar la implementación del SITP. Complementar los desarrollos y componentes de Ciclorutas y, posicionar prioritariamente en las agendas pública, mediática y social el tema del peatón. Asimismo, entrar a definir los subsidios en tarifas del servicio público según condición social, lo que implica una reforma tributaria que provea los recursos que el proceso necesite. Y, articular todos los planes maestros del POT, por cuando la deficiente planeación de la ciudad no es contributiva con la movilidad.
<b>Ricardo Montezuma</b>		Atacar los problemas estructurales, lo que significa facilitar la accesibilidad de los que más la requieren por medio de: 1) consolidar un sistema multimodal basado prioritariamente en transporte público y alternativo de calidad; 2) modernizar el sistema de transporte público tradicional y mejorar y consolidar TransMilenio; 3) pacificar el tránsito; 4) racionalizar el uso del automóvil; 5) gestionar eficientemente el estacionamiento; 6) reducir las emisiones; 7) controlar la circulación y el estacionamiento de motocicletas y prohibir motores de 2 tiempos; 8) optimizar la malla vial (más calidad que cantidad); 9) organizar la distribución de carga y mensajería, y 10) realizar programas de participación, educación y cultura ciudadana. El desafío es grande para seguir con la humanización de la movilidad de Bogotá. Cómo hacer para que el conjunto de la ciudad pueda transformar de una forma más armónica el transporte público, y superar los problemas estructurales que afectan directamente la movilidad: pobreza e inequidad. Además, para el futuro de la ciudad y su movilidad, sería indispensable que el sector productivo y los estratos más altos cuatro, cinco y seis- participen más en el financiamiento de la movilidad colectiva...

Dos retos colman las aspiraciones de la narrativa para alcanzar un óptimo en movilidad: El primero, corrobora la postura de que la solución pasa por la disponibilidad y operación eficiente de modos y medios de transporte asociado a razones de cobertura. El segundo, asume la incondicionalidad del fortalecimiento de capacidad técnica e institucional y de liderazgo. Si de su lado, la contranarrativa reafirma estos desarrollos como parte del proceso requerido, reitera que el reto es de fondo, no solo de forma; plantea cambios estructurales en el enfoque, lo que da lugar a que las acciones públicas se reorienten para favorecer la construcción de equidad, por lo que se hace imperativo la asignación de subsidios y, de su contraparte como fuente de financiamiento de recursos, el establecimiento de impuestos y cobros.

- Controversia de la política relacionada con **la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>Bogotá Como Vamos</b>	Los bogotanos reclaman a gritos un transporte integrado, que incluya las fases de Transmilenio, opere el TPC y construya el metro; si esto es posible, se produce el cambio esperado y los acuerdos fluyen.	
<b>Consultora Duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	Es posible construir un escenario que favorezca la política si hay realmente institucionalidad que garantice continuidad en procesos, en las líneas de acción emprendidas. Que lo que se está haciendo se siga haciendo, que lo programado se ejecute, independiente del gobierno de turno.	
<b>Patricia González</b>	En principio es preciso que haya claridad y sincronía en la gramática, en los significados, puesto que es usual que estemos hablando de lo mismo y no nos entendamos. En segundo lugar, recuperar la confianza de lo público y de la gestión con acciones impactantes. <b>Se pueden generar espacios para el cambio, pero cambiar y no concretar es negativo, y es lo que regularmente ocurre con cada gobernante emergente.</b> Y definitivamente construir un fuerte liderazgo alrededor de la movilidad, que lleve a generar consensos fuertes, particularmente en el cómo del sector. <b>Y aún cuando el PMM establece algunos cómo, el real mello de su desenvolvimiento está precisamente en el cómo. Aquí surge otro nivel de la política. Para los efectos, si se hace una revisión del PMM respecto de las realizaciones que hoy se tiene en el sector con lo que está en el plan y que ha debido ejecutarse, el saldo es negativo.</b>	
<b>SDM</b>		La cultura ciudadana juega un papel preponderante para el entendimiento, posibilita mayores acuerdos sociales, sin embargo, paulatinamente en la ciudad este aspecto se ha ido degradando. En consecuencia, retomar la cultura ciudadana es transcendental. En segundo lugar, es indispensable superar los choques sistemáticos entre los gobernantes y las entidades de control. <b>Al no tenerse consensuado el tema político se propicia el conflicto, lo que resulta en un factor generador de desgaste para que la administración avance.</b>
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>		De entrada el tema de movilidad es complejo. Sin embargo, hay un incuestionable consenso en que todos pretendemos una mejor movilidad. Es decir, existe un acuerdo generalizado, fundamental en el qué. Y el cómo lo hacemos también está teóricamente solucionado ya que las diferentes consultorías contratadas fijan coherentemente las estrategias a implementar. El punto focal de hacia dónde se quiere ir, de una movilidad a bajos costos, con reducida afectación ambiental, segura, etc., son uno mínimos innegociables que existen. Las dificultades en terreno se centran en la selección de la estrategia o el modo, las cuales se pueden superar desde lo técnico replicando las experiencias

		internacionales. Todos estamos de acuerdo en que deberíamos movernos en la ciudad con la existencia del mecanismo de integración del transporte público, que incluya las diferentes modalidades. Cuáles? He aquí <b>el motivo del conflicto, que es un asunto más político que técnico.</b>
<b>Fenalco Bogotá – Cundinamarca</b>		El meollo del problema de la falta de acuerdos mínimos está en la ruptura unilateral de dialogo de la administración distrital, que si bien se le observa una sana intención, desconoce las propuestas alternativas y la conveniencia de retroalimentación.
<b>Carlos Betancourt</b>		El remitirnos a la historia del transporte en la ciudad, es reconocer que los intereses privados han cooptado al sector. De manera que los acuerdos sobre lo fundamental, para superar los conflictos se tienen que alcanzar a partir de la realidad de que Colombia es una sociedad democrática y una sociedad de mercado, lo que recomienda el establecimiento de acuerdos en escenarios de concertación con los empresarios, pero hacerlo desde una posición dominante o equilibrada, no débil. El mecanismo es definitivamente la concertación, y la continuidad de concesiones, pero concesiones de cuarta generación, concesiones donde el riesgo sea compartido, y no como ocurre en la actualidad, que el riesgo de estos procesos solo recae en cabeza del sector público. Hoy en día, el riesgo demanda lo paga todo el usuario.

En el sentir de la narrativa la causa del ambiente enrarecido de la movilidad está en los cambios de poder que sistemáticamente alteran la sustancia de la propuesta política adoptada a falta de una sólida institucionalidad que pueda contrarrestar estos vaivenes. Sí se mantuviera una línea de política consistente se eliminaría todo rastro de incertidumbre y, por extensión, de polarización. Una divergencia muy sutil a esta postura registra la contranarrativa, que reafirma el factor político como la génesis del mal en la movilidad, pero a falta de un amplio consenso al interior del espectro de poder político, y que a su vez se extienda al “establecimiento de acuerdos en escenarios de concertación con los empresarios, pero hacerlo desde una posición dominante o equilibrada, no débil”.

- Controversia de la política relacionada con **las perspectivas de integración interinstitucional o sectorial que tiene la política de movilidad.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	En lo interinstitucional del Distrito hay unos niveles de coordinación y cogestión con algunos sectores -planeación, ambiente, integración social- pero aún es incipiente. En general, hay que intensificar la articulación de los planes maestros, como factor clave de integración institucional y de planeación de la ciudad.	
<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	El PMM significó en una primera instancia el cambio del modelo institucional, eliminar lo fallido como la STT y crear una organización con todos los elementos de política, competencia, cuerpo orgánico y recursos, orientada a una gestión bajo el esquema de integración y coordinación con otros sectores, pero en términos de ciudad institucional no ha pasado nada.	

<b>Carlos Betancourt</b>	En el momento se tiene un proyecto de reforma organizacional y administrativa de la SDM que busca el fortalecimiento del tema de seguridad vial con los elementos de pedagogía, estrategia ciertamente democrática que funciona bajo la premisa que es mejor prevenir que castigar. En consecuencia, la división de las tareas de la planificación y las tareas de operación, asociado al fortaleciendo las capacidades técnicas e intelectuales, y el establecimiento formal de mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional debe conducir no solo a una mayor eficiencia de las acciones sino a cualificar el cuerpo de la política.	
<b>Bogotá Como Vamos</b>		A partir de la formulación de la política se han debido trazar las líneas de acciones que definan los niveles y compromisos de la intersectorialidad a efecto de vincular los actores y sectores coherentemente.
<b>Patricia González</b>		El problema de una coordinación interinstitucional pasa por lo político y administrativo. Es evidente que el sector demanda una unidad de cuerpo coherente que, sin embargo, se ha perdido. Existía una instancia de coordinación, un Comité Intersectorial de la Movilidad, el cual se activaba a propósito de las obras, es decir, de acciones puntuales. No lo está haciendo, además de que creería en la necesidad de revisar su funcionalidad y de generar mecanismos que den capacidades para la decisión. Se es responsable cuando se tienen unas competencias y unas funciones claras en un proceso. A su vez, lo que existe al interior del sistema es una suerte de comité intrainstitucional en el cual las competencias están diluidas. La SDM participa en el juego de lo “decidido” a título de invitado.
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>		No existen niveles mínimos de integración, como tampoco tiene perspectivas en el horizonte del corto plazo.
<b>Fenalco Bogotá – Cundinamarca</b>		<b>Nos falta tanto contar con una institucionalidad calificada que la integración, a todo nivel, parece no existir.</b>
<b>Uniandes</b>		Hay una realidad pendiente. Lo obvio consiste en que hay un conjunto de entidades, en el que cada una piensa en los temas de su sector.

La narrativa considera que el PMM derivó procesos para afianzar niveles confiables de coordinación e integración interinstitucional. Sin embargo, cuanto existe demanda de la profundización y formalización de mecanismos de articulación, los cuales tiene que originarse a partir del espacio interior del mismo sistema de la movilidad.

Este factor que es determinante para la suerte de la gestión, no solo está ausente en el ámbito del sector público distrital, sino que los desempeños sectoriales obran bajo el precepto de comportamiento estanco, y tampoco interactúan con el sector privado, piensa la contranarrativa.

Cualquiera que sea el nivel de coordinación e integración intrainstitucional e interinstitucional denota la ausencia de mecanismos eficaces y de mayor entendimiento a efectos de propiciar resultados eficientes en la gestión de la movilidad y en los sectores que toca desde la transversalidad, en particular, con la planeación urbana y el medio

ambiente, reconociendo que las posibilidades intrínsecas son consecuencia de decisiones de carácter político.

- Controversia de la política relacionada con **la factibilidad de conformar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad.**

ACTOR	NARRATIVA	CONTRANARRATIVA
<b>SDM</b>	La eficiente gestión del PMM llevaría a que la ciudad aumente la competitividad y a sea más incluyente. Pero hay que considerar que la implementación del conjunto de estos lineamientos de política requiere de recursos en cuantía importante, y de lo que se dispone en la actualidad no es suficiente, so pena de que lo que se decida hoy no sea sostenible. En la ciudad hoy se implementan gastos recurrentes que el actual sistema de finanzas del Distrito no está en capacidad de darles permanencia.	
<b>Carlos Betancourt</b>	En el mediano plazo cuando la autoridad pública disponga de los mecanismo de ejecución, regulación y control del tránsito y transporte y se dé una reorientación de la política hacia la primacía real del peatón y se establezcan fuentes de recursos que subsidien el acceso de los grupos marginados, se alcanzarán estas categorías.	
<b>Bogotá Vamos Como</b>	Si los gobiernos asumen una postura coherente y consistente con la política se estaría favoreciendo las condiciones de la competitividad y las condiciones sociales de la población. Si pensamos en una política pública de movilidad en el corto plazo es prioritario llevar a cabal término lo prescrito en el PMM; en el largo plazo implica otras perspectivas.	
<b>Consultora duarte guterman &amp; Cía. Ltda.</b>	La línea de política sostenibilidad ambiental no se agota en acciones de prevención y mitigación de la polución, el ruido, tampoco vincula los fines de tiempos y velocidades, sino que considera esencial la persona, el peatón, las personas con discapacidades, la colectividad, la seguridad vial teniendo por objetivo que toda la población tuviera acceso a la movilidad, un planteamiento revolucionario al modelo precedente.	
<b>Patricia González</b>	El peor escenario por optar sería el de formular otro plan de movilidad. Si se retoma el plan con el mayor criterio técnico administrativo, se supera los vicios de la coordinación, se asumen posturas de gobierno consecuente y capaces se avanzaría notablemente.	
<b>Uniandes</b>	Si. La gran conclusión es que la movilidad goza de condiciones de políticas favorables. No tiene sentido la reformulación para llegar a lo mismo, por lo menos en un 80% va a ser igual lo que se va a tener. Lo que se plantea y, en parte, se viene trabajando son cosas que ocupan la agenda de realizaciones en las otras partes del mundo. Son cosas que nuestra experiencia nos ha ensañado que funcionan unas, y las que no funcionan se	

	han venido eliminando. Es un plan que está ligado con la ciudad, un plan que está ligado con lo ambiental. El reto grande es hacer las cosas, la gestión del plan.	
<b>Cámara de Comercio de Bogotá</b>	Sobre la premisa de que la política tenga una oportunidad de actuación sobre el territorio, definitivamente si. Si muchas cosas de las que se tienen en el discurso se logran materializar en acciones concretas, si.	
<b>Fenalco Bogotá – Cundinamarca</b>	Con el libro de la política si, pero si se tiene un liderazgo superior y la disposición de realizarla a cualquier costo.	
<b>Ricardo Montezuma</b>		La determinante depende de los actores políticos tan fuertes como los que le dieron la vuelta al problema. La ciudad cambia y consolida unos esquemas el día que vuelva a tener actores políticos arriesgados y responsables.

La política desde sus contenidos estratégicos tiene la capacidad para transformar la movilidad como factor social y económico, por ende, estaría favoreciendo la competitividad urbana y la inclusión social, bajo tres premisas: plazos, asignación de mayores recursos y cualificación de la gestión sectorial, en la perspectiva de la narrativa. Para la contranarrativa las posibilidades pasan únicamente por el liderazgo de actores excepcionales, en cuyas apuestas sacrifican los intereses propios por lo colectivo, lo que equivale a señalar que no se trataría de procesos de políticas sino de visiones y riesgos.

### 4.3 Análisis comparado de los aspectos centrales de la controversia y dificultades de la política distrital de movilidad

A partir de la confrontación entre la narrativa dominante en el plano de la movilidad urbana, cuyo objetivo busca “el desplazamiento libre y tranquilo”, y la contranarrativa, se generan controversias relacionadas con el proceso de configuración y materialización de la política, a la vez, que surgen unas dificultades que obstaculizan los alcances respectivos.

En la controversia se manifiestan razones de forma y fondo. En lo relacionado a la forma están los mecanismos de actuación, las estrategias y los retos del sector. En lo atinente al fondo, se expresa en términos de conceptos, objetivos y alcances.

En cuanto a la forma, la narrativa establece que la precariedad de la capacidad institucional y la ausencia de un liderazgo altamente comprometido, son los factores más incidentales para la materialización de la política de movilidad, lo que a su vez se constituye en la dificultad prioritaria a superar. Estima ésta que en el cuerpo de la política las estrategias están tácitamente dadas y son lo suficientemente coherentes y pertinentes para alcanzar fehacientemente los objetivos de la política. En particular, concretando el objetivo de “garantizar niveles de coordinación institucional entre las entidades responsables de la planeación, operación y control que respondan a los objetivos de un sistema regional de movilidad competitivo y articulado” (Alcaldía de

Bogotá, 2006:V2-73). En este orden, lo requerido son acciones específicas y priorizadas sobre el transporte y la infraestructura vial, una operación eficiente y una gestión sistémica del sector, que aumente los niveles propios de autoridad, la capacidad técnica y vincule fuertemente la cultura ciudadana. Sin embargo, los giros que devienen del poder en turno, asociado al escaso dominio del tema, generan incertidumbre a todo nivel de decisión y gestión, lo que rompe la estructura jerárquica del sistema, desvaría en ejecuciones no prioritarias y entorpece la institucionalidad, tanto desde los fueros del sistema, así como de la conexidad con el medio a causa del carácter transversal y las externalidades intrínsecas de la movilidad.

Para la contranarrativa, la realidad sectorial gravita en la órbita del transporte, condicionante que lleva a respuestas en función de los intereses del poder empresarial del transporte, lo que hace de la política una expectativa más que una realidad. Lo que se complementa con los tipos de desempeños sectoriales, que a la sazón están regidos por una conducta de comportamiento estanco e interactúan de manera aislada con el sector privado.

La primera dificultad, en esta perspectiva, se ubica en la ausencia de niveles confiables de coordinación e integración interinstitucional e intrainstitucional, lo que es superable únicamente desde los espacios del poder político distrital, a través de la profundización y formalización de mecanismos de articulación, y de concertación con los actores privados.

Una segunda dificultad, para el sector de la movilidad, dentro del mismo plano, la representa la debilidad del régimen democrático en sociedades inestables como la nuestra, en donde la transición periódica de poder trae consigo unas nuevas formas de visionar y administrar lo público, apartándose regularmente de las líneas de políticas instituidas, dando lugar a que prevalezcan políticas de gobierno, más aún en tratándose de políticas de típica naturaleza urbana. De ser otra la conducta, se factibilizarían las condiciones para un escenario de baja conflictividad y con alto grado de certidumbre, aún en medio de la complejidad que caracteriza a la actividad.

Una dificultad final del entorno de la movilidad en lo referente, radica en la creencia que la limitante de política no es debido a la causa de los elementos estructurantes implícitos en ésta, incididos por el enfoque del actual modelo de movilidad que fue concebido con fundamento en la autosostenibilidad, cuando lo usual en toda sociedad, donde operan a niveles satisfactorios los modos de transporte público masivos, es la subsidiariedad financiera con base en sistemas innovativos de impuestos y cobros por uso a la actividad y asignaciones provenientes de fuentes externas. Es de observar, que la autosostenibilidad del sistema está determinada por la factibilidad de mercado. Relación de demanda-oferta bajo un esquema tarifario que de cubrimiento a los costos y garantice un excedente para atender las necesidades de retroalimentación de la actividad misma. Sobre la base de esta premisa gravita el sistema de movilidad actual en lo que acontece a la prestación del servicio público de transporte, lo que evidencia que es precisamente el mercado quien posibilita el referido sistema, lo que a su vez, categoriza el hecho de que el escenario está dominado en función de la inercia del transporte en la ciudad y no en los fundamentos teóricos de la movilidad.

Un segundo aspecto que determina la forma, lo manifiesta la narrativa en el quehacer de las soluciones que requiere la movilidad: disponibilidad y operación eficiente de modos y

medios de transporte, asociado a más vialidades que potencien la cobertura en lo geográfico. Se trata de una acción estratégica que busca en un primer momento, ordenar y equilibrar la actividad del transporte y la infraestructura, para pasar luego a la humanización de la actividad, humanización que es vista en el plano delimitado de las condiciones del servicio.

Aquí, la contranarrativa corrobora parcialmente esta opción estratégica, dado que la movilidad tiene entre sus componentes al transporte, sin embargo, profundiza en la necesidad del replanteamiento del enfoque dominante hacia un enfoque de equidad, lo que lleva a que se establezca un equilibrio entre las acciones físicas y los fines sociales del sistema, con la correspondiente apropiación de recursos fiscales. La orientación de los recursos hacia aquellos aspectos que priorizan en el transporte hace que los asuntos propios de la movilidad no prioricen y tengan baja asignaciones.

La dificultad que presenta este frente de la política es múltiple. Por una parte, el autofinanciamiento de la política es insuficiente. La complejidad de los desarrollos infraestructurales requeridos para el sector es de un tenor que, de optar por la línea del metro para la ciudad, compromete la capacidad de endeudamiento del Distrito hasta el 2038. Lo que lleva a sentenciar que la política mirada en el contexto de provisión de medios nació desfinanciada. Sumada esta situación a la obligación de garantizar la asequibilidad de los grupos sociales con incapacidad de pago frente a las tarifas autorizadas, conduce a que en la práctica no se hayan cimentado los mínimos requeridos para hacer de la movilidad un derecho. La tercera dimensión que obstaculiza es la falta de voluntad política para incrementar las tasas de uso del transporte público y disminuir por desincentivo el uso de transporte privado, con la creación inédita en el medio del cobro por congestión, cobro por usos y autorizar mayores cobros en parqueaderos. En un decir, la política de movilidad nació desfinanciada, lo que limita severamente sus alcances y consolidación. Es claro que una política es tal, siempre que los medios asignados sean adecuados para los objetivos que se propone.

Con respecto al transporte privado, es preciso señalar que el PMM no plantea políticas de restricción al mismo, sino del “uso racional”, lo que no implica necesariamente una reducción del parque vehicular y, por tanto, tampoco provoca la reducción de la contaminación ambiental en términos significativos. Al mismo tiempo, promueve el desarrollo de la infraestructura vial para automóviles, en detrimento de la destinada al transporte público, lo que hace sostenible la inequidad en el sistema de transporte por niveles de ocupación del espacio público.

En consideración a las razones de fondo, la narrativa soportada en la lógica del transporte cree disponer de condiciones para alcanzar el escenario posible de la política. En efecto, si partimos de la premisa que el transporte es esencial para el desarrollo de zonas o espacialidades económicas, es indiscutible que la sola presencia de rutas que operen de manera sistemática y sostenible en áreas donde anteriormente no accedían, va a inducir en dichas áreas cambios favorables por recuperación urbana, valorización, mayor presencia de la inversión pública y desarrollo de nuevos negocios, lo que potencialmente puede incidir en la capacidad de pago de los moradores con efecto en la asequibilidad al transporte. Esto equivale a aceptar que el solo hecho de una operación eficiente y con coberturas garantizadas desde el acceso físico para las comunidades pobladoras de la ciudad, antes marginadas del transporte, lleve al logro del propósito

cimero de inclusión social y equidad en movilidad, por consiguiente, de la materialización del derecho.

Así mismo, siendo propósito de la política el modificar las conductas que perturban el bien común y la tranquilidad, con el cambio del sistema tradicional de transporte, soportado en la informalidad y ausente de controles eficaces, en donde el actor transportista decide por su cuenta la vinculación a la actividad y determina las reglas del juego, frente a un escenario con reglas de juego declaradas, con niveles del servicio normado y sujeto al cumplimiento de una exigibilidad mínima, se va a crear, necesariamente, un nuevo tipo de relación que forjara otro tipo de conducta, socialmente más constructiva. Significa un avance, una modernización del servicio de transporte, sin mayores posibilidades de trasgresión de las reglas por parte de particulares, pero aún así, esto no constituye movilidad, si no mejoramiento del servicio.

A su entender, para la contranarrativa la lógica de la movilidad integra otros elementos, con lo cual supera la frontera del transporte e incorpora y prioriza lo social en el cuerpo de la política. La movilidad entendida como un factor de desarrollo, como factor de cohesión social, como factor de gestión de recursos para influir en la productividad de la economía y como factor de bienestar de la gente. Así mismo, como factor de construcción de una nueva cultura de lo público desde una perspectiva de apropiación de la ciudad. De esta confrontación, se colige que si se opta por la primera de estas lógicas, el denominado contexto de la de movilidad distrital no es más que un maquillaje a una realidad que niega lo que el derecho otorga.

Un segundo aspecto en la divergencia de fondo, lo constituye la complejidad temática de la movilidad. Para la narrativa, el método para la construcción de escenarios de esta naturaleza es un asunto exclusivo para los técnicos y el debate político del nivel decisorio. En otras circunstancias, la vinculación de la participación ciudadana solo se traduciría en un enorme esfuerzo de la acción pública a cambio de una muy baja compensación. La contranarrativa encuentra en el uso de técnicas innovativas de participación y decisión un mecanismo idóneo para hacer de la ciudadanía un actor propositivo en la solución de sus problemas. Interpreta que un modelo apropiado de movilidad se construye desde una perspectiva democrática. Lo que implica posibilitar a los que no tienen recursos, en particular, recursos económicos para acceder a los modos que el sistema ofrece. En esta perspectiva, la política no solo será la política de todos, sino que genera empoderamiento social y legitimidad pública.

Las diferencias entre el modelo tradicional del transporte y la actual propuesta de movilidad y su correspondiente caracterización, constituye para la narrativa y contranarrativa un tercer factor de fondo. Así, los elementos que caracterizan al transporte de la ciudad al momento previo de la implementación de la política, muchos de los cuales siguen vigentes con posterioridad a los plazos del análisis de la política en estudio, al igual, que los elementos caracterizantes de la “movilidad” actual, derivan dos razones: En primer lugar, la materialización plena de los elementos que se extraen de la realidad vigente como constitutivos de “movilidad”, per se no lo son, a censo contrario de la narrativa. Si bien conforman una situación que en cierto sentido ordena y humaniza la actividad, se corresponden más a una fase superior del transporte, son elementos de forma, puesto que sus finalidades están centradas en aspectos operativos, cobertura y de infraestructura física mediante la provisión de vialidades y medios, tanto para la

movilidad motorizada como para la movilidad motriz. En lo consecuente, lo que remarca la contranarrativa, es que la diferencia de fondo en la caracterización diferencial entre transporte y movilidad, es que el primero está supeditado a condiciones estrictas de mercado, mientras, la segunda tiene un enfoque de reconocimiento social de derecho, lo que lleva a que desde el poder público la actuación sobre el sector no se circunscriba únicamente a fundamentos de regulación y control eficaz, en el direccionamiento de una gestión sistémica, sino también a intervenir los factores que limitan la accesibilidad para que la movilidad se geste con el cumplimiento efectivo del principio de equidad.

Es de señalarse, que cuando prevalece la actividad en función del mercado, los agentes privados, quienes tiene a su cargo la provisión y operación de los medios del transporte, no están interesados en vincular a todo el estamento poblacional en el sistema de transporte público, al menos que tal proceso les amplíe o mantenga los niveles de rentabilidad del negocio. Esto explica que los factores que determinan la tarifa estén medidos en términos explícitamente de costeabilidad, mercado rentable, no asistido de finalidades sociales. Así, la movilidad como servicio público de transporte es para sus operadores privados únicamente un negocio y se mantiene la prestación en la medida de la rentabilidad. En este sentido, y como viene siendo lo acostumbrado en materia de riesgo y participación de los resultados de la operación de la actividad en la ciudad, el vincular segmentos de la población sin factibilidad de mercado exitoso traduce para el sector público la asunción del diferencial tarifario a título de subsidio. Siendo así, la inclusión sería una posibilidad desde la perspectiva de mercado rentable por coberturas geográficas o de tarifas subsidiadas.

En este contexto, cabe agregar que el PMM viene a consolidar, por extensión de una conducta predeterminedada, la política real de los gobiernos que anteceden al momento de la institucionalización respectiva, manteniendo en consecuencia los mismos paradigmas. Las respuestas constitutivas obedecieron a una situación problemática específica, en la que priorizó la solución a la crisis insostenible del transporte referida a las condiciones degradadas de la prestación del servicio. En consecuencia, no se estaba pensando en soluciones de cambio estructural y conceptual en la perspectiva del derecho y el reconocimiento de la necesidad social de movilidad, sino en cómo pasar a un escenario en el cual las condiciones del servicio y sus externalidades, vistas desde la eficiencia del transporte –tiempos de desplazamiento-, comodidad, accesibilidad, seguridad –accidentalidad vial-, contaminación y estética urbana, fueran las más favorables posibles.

Un último factor de fondo se extrae de la fractura manifiesta entre la política de texto y la real política. En la arena, la narrativa de la política muestra avances en el manejo generalizado de elementos conceptuales, agendización priorizada de la movilidad, peatón como objeto central de la acción, protección y ampliación del espacio público, predominio del transporte público, humanización de las condiciones técnicas del servicio, racionalización en el uso del transporte privado vía la medida restrictiva de pico y placa, al margen de los recursos y esfuerzos invertidos en el intervalo de la movilidad. La contranarrativa valida estos presupuestos en un referente histórico de tendencias, sin embargo, los alcances son más simbología que realidad, y no se corresponden con lo realizaciones proyectadas. Al tiempo que reitera que todos estos tópicos son necesarios, pero aún no satisfacen la movilidad desde la noción del derecho, a la movilidad como factor de inclusión social, ni a la movilidad como factor de competitividad. De allí, que cuanto existe de real política continúa favoreciendo soluciones puntuales del transporte,

acciones en el que prima el interés particular sobre el interés general de las comunidades. Con este enfoque, en el actuar de la movilidad distrital, se impacta negativamente la movilidad para las poblaciones pobres, haciéndolas muy vulnerables, limitando sus posibilidades de apropiarse de la ciudad y, por ende, de acceder a empleo, salud, educación o cultura. Consecuentemente, la pobreza y exclusión, con un mayor impacto sobre todo a mujeres y niños, se reproduce en una espiral sin fin.

## **CAPÍTULO V**

### **5. UNA PROPUESTA DE LÍNEAS DE POLÍTICAS ENCAMINADA A LA CONSTRUCCIÓN DE MOVILIDAD COMO DERECHO SOCIAL**

#### **5.1 Marco argumental de los efectos por las dificultades y problemas de la política**

De la superposición del análisis narrativo aplicado a la política de movilidad y la evaluación respectiva, a partir de las realizaciones o resultados de la gestión pública sectorial y del grado de satisfacción que perciben usuarios y ciudadanos con el servicio de transporte público, luego de agotada las fases de corto y mediano plazo del PMM, se encuentra, de una parte, que subyacen dificultades y problemas que impiden la concreción de los alcances programados y, por otro lado, que los presupuestos filosóficos y prácticos de la política aún no superan la arena de la lógica del transporte, remozado, con visos de humanización, pero que los mismos son insuficientes para entrar en el terreno propio de la movilidad como actividad con pleno reconocimiento de derecho social.

Las dificultades y problemas identificados, que limitan el ejercicio al derecho de la movilidad, están referidos: a) al enfoque de la política desde las perspectivas de autosostenibilidad del servicio de transporte público y el desconocimiento del principio de equidad social; b) la precariedad de la capacidad institucional para garantizar la gestión eficiente de la actividad respecto de los presupuestos programáticos, y la regulación y el control eficaz en el direccionamiento de una labor sistémica en el sector; c) la insuficiencia de recursos fiscales para el financiamiento adecuado a los fines de la política; d) los atributos nocivos de la cultura ciudadana en movilidad; y e) el desconocimiento de la participación ciudadana en el proceso de la política.

El conjunto problematizado es causa relevante por lo que amplios sectores poblacionales de la ciudad no acceden al transporte público ofertado, lo que incide sustancialmente en sus condiciones de vida y posibilidades de crecimiento, favoreciendo de esta manera la reproducción sistemática de exclusión social, inequidad y pobreza. El enfoque de autosostenibilidad lleva al establecimiento de un sistema de tarifas con base en la costeabilidad, factible de sufragar por determinados sectores de la sociedad, pero no por los grupos poblacionales pobres y marginados. Al ignorar la política el principio de equidad a la movilidad como un derecho, elimina toda posibilidad de que las decisiones públicas configuren acciones que procuren asequibilidad al transporte público por parte de las poblaciones económicamente incapacitadas.

Es de reconocer, que la inexistencia de una política en movilidad que oriente el gasto público y que precise los fondos y recursos de origen distrital que pueden ser destinados

a este tipo de inversiones, tiene implicaciones negativas en el sector. Esto ha ocasionado que la mayor parte del gasto en movilidad se realice de manera aislada, evidenciando una falta de visión integral de la ciudad. Es la causa de que los recursos asignados, en el decurso histórico de la política, hayan favorecido más la construcción y el mantenimiento de la infraestructura para los vehículos privados, en lugar de promover otros modos de transporte urbano y, antes que dar aplicación al enfoque de equidad, prevalezca el enfoque de autosostenibilidad.

La capacidad institucional impacta directamente la calidad de vida de la población como consecuencia de la calidad y tiempos de respuestas a las demandas sociales, incide en las características y condiciones de los servicios de la movilidad e incide en la eficiencia del gasto público. Cuando la ejecución no califica en forma positiva respecto del enfoque de la inversión y de los alcances proyectados, reviste la forma de impuesto para los grupos desfavorecidos, por cuanto son los más perjudicados. Esta particularidad, asociada a la insuficiencia de recursos fiscales para la política hace que sus logros sean limitados, que el problema que origina la política como respuesta a su superación se quede en el plano de la simbología o la implementación gap, lo que significa que en la práctica no se producen cambios apreciables o se genere lo contrario a lo esperado. Esto impacta finalmente los niveles de confiabilidad y predictibilidad de la sociedad, lo que resulta muy crítico a sus propios fines y a la gobernabilidad.

La cultura ciudadana de la movilidad es un factor categórico para la suerte de la política, vista en diferentes planos. Por un lado, la posición de las comunidades políticas con relación a la decisión pública, es decir, la pertenencia que tengan del tema, obliga a que se mantenga el curso de la línea de política preestablecida por parte del gobernante en turno, lo que reduce sensiblemente la incertidumbre a futuros. Así, contribuye a construir institucionalidad y aporta legitimidad a los procesos públicos. Por otra parte, la conducta ciudadana respecto del acatamiento a las normas dispuestas es definitiva para asegurar márgenes de seguridad vial, y registrar rangos aceptables en infracciones y violaciones al tránsito. Esto hace menos costoso para el erario las externalidades en salubridad que devienen del transporte, y contribuye a una mejor gestión del tráfico, máxime cuando en la práctica la actividad está dada a la autorregulación.

La participación ciudadana tiene que mirarse no solo como un derecho, con rango constitucional, lo que obliga el ejercicio y valoración del proceso como fuente de decisión, sino también como una estrategia de aportes, sostenibilidad y control a los procesos de las políticas y el direccionamiento de lo público. Cuando se desconoce en la construcción de una política a la participación, se logra un cuerpo de principios, reglas de juego de largo plazo, pero con una sustancia de concreción limitada basada en la idea de los actores y decisores, lo que constituye la visión de unos pocos. El caso de la política distrital de movilidad es el fiel reflejo de la visión de los actores ingenieros, los tecnócratas, no de la sociedad ciudadana. Es la visión que trata el problema con base en la lógica del transporte, lo que implica que los recursos estén orientados en función de la infraestructura y los medios del transporte y no de la persona como eje central de la movilidad.

En síntesis, como observación general que proviene de las dificultades y problemas descritos, el PMM no reúne todos los elementos y criterios para un derecho a un transporte público adecuado, con énfasis en los temas de equidad social, buen gobierno,

recursos fiscales en cuantía ajustada a los objetivos de la política, promoción y consolidación de una cultura ciudadana en movilidad que potencie resultados sociales y, para hacer de la participación ciudadana un mecanismo enriquecedor de los contenidos de la política y para fortalecer la gestión y supervisión del proceso de implementación. En ese sentido, las políticas están en deuda con: el incremento en la accesibilidad al transporte público y a la ciudad, el apoyo a la movilidad de familias de menores ingresos y grupos vulnerables, la concreción de un ambiente político que establezca y de certidumbre a unos mínimos fundamentales, la realización eficaz de los planteamientos de solución y el desempeño de una sociedad que participe y acepte de la conducta relegada en el sector.

## 5.2 Lineamientos de política para una movilidad con equidad

Los lineamientos de la “nueva” política, como acción consecuente con los fines de la movilidad en la perspectiva de derecho social, y en la superación de las dificultades y problemas intrínsecos del sector, se orientan desde el enfoque de derechos, que centra su punto de atención en los grupos sociales excluidos y tradicionalmente vulnerables, por tanto, se ampara en el criterio doctrinal de la ley del más débil. Desde este prisma, no se busca discriminar al resto de las clases sociales económicamente favorecidas, ya que esos grupos no han tenido grandes dificultades para acceder al transporte público u a otros medios individuales o privados, sino que el propósito es incluir a la población menos favorecida que no puede satisfacer su derecho a la movilidad y, por tanto, tampoco su adecuado derecho al trabajo, al estudio, la salud y mucho menos a la recreación. En fin, se trata de profundizar en la humanización del uso de la ciudad, con participación de una movilidad urbana gestionada sobre la base de derechos.

Esta perspectiva garantista del derecho a la movilidad para los más vulnerables, comprende, de por sí, la necesidad de un derecho al transporte público. En efecto, asumir el paradigma de la movilidad equitativa, incluyente y alternativa, implica la inclusión de un transporte público adecuado con perspectiva de derechos humanos. Por tanto, es aplicar la transversalidad de un enfoque de derechos a la política en su conjunto. Esta nueva visión marca un salto paradigmático con relación al PMM. Así, se estaría reconociendo literalmente el derecho a la accesibilidad social a la ciudad, como un derecho prioritario para la cohesión comunitaria y urbana, que es uno de los fundamentos del denominado derecho a la ciudad<sup>76</sup>.

Así, los lineamientos de política correspondientes, que se indican como apropiados para articularse armónicamente con el cuerpo de las políticas vigentes del PMM, están definidos de la siguiente manera:

---

<sup>76</sup> La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad establece en el numeral primero del Artículo XIII, “Derecho al Transporte Público y la Movilidad Urbana”, que las ciudades deben garantizar a todas las personas el derecho de movilidad y circulación en la ciudad, de acuerdo a un plan de desplazamiento urbano e interurbano y a través de un sistema de transportes públicos accesibles, a precios razonables y adecuados a las diferentes necesidades ambientales y sociales (de género, edad y discapacidad). (ONU-HABITAT, 2004).

- *Línea de Política I. Movilidad Equitativa:* La prestación del servicio público de transporte debe brindarse en condiciones de equidad para que toda persona, al margen de su situación de subordinación o discriminación por razones de su condición socioeconómica, edad, sexo, pertenencia étnica, características físicas o cualquier otra, acceda a los medios dispuestos de transporte público cuando las circunstancias así lo requieran.

Esta orientación de política en el ámbito de la movilidad involucra:

- ↳ Subsidio a la movilidad en transporte público.
- ↳ Soportar la gestión del transporte público para los usuarios con tarifas accesibles y estructuradas en atención a la condición socioeconómica de los grupos poblacionales.
- ↳ Cobertura del transporte público para la totalidad de la geografía urbana, con énfasis en zonas de menores ingresos.
- ↳ Ofrecer alternativas de transporte digno y eficiente a la población que hasta hoy ha tenido menos oportunidades. Las alternativas se refieren a un transporte público de calidad y elevada capacidad, que adicionalmente sean amables con el medio ambiente, promuevan un nuevo orden urbano, la recuperación del espacio público y se acompañen de opciones de movilidad alternativa.
- ↳ Accesibilidad y equidad en el transporte para personas con discapacidad.
- ↳ Movilidad para personas de la tercera edad, estudiantes y niños.
- ↳ Vialidades con integración de todas las formas de movilidad.

La cualidad primordial de este lineamiento de política, vista en la óptica de los derechos humanos, es que incrementa de manera significativa las posibilidades para que las personas vulnerables puedan integrarse e incluirse socialmente, aprovechen las oportunidades de trabajo adecuados e integrados, que les permitan beneficiarse de las opciones de capacitación educativa y profesional, salud, vivienda o de que se desplacen a atender las finalidades que en todo momento les asiste. De hecho, la existencia de estas posibilidades de acceso a formas de transporte apropiadas y, cuando sea necesario, son de importancia capital para que las personas en la ciudad realicen en la práctica todos los derechos.

- *Línea de Política II. Movilidad Institucional:* La gestión pública de la movilidad se realizará con integralidad de la trilogía básica: políticas pertinentes, marcos normativos e instancias gubernamentales especializadas a efectos que pueda configurar escenarios confiables y predecibles. Es asegurar capacidad institucional<sup>77</sup>.

El contexto de la movilidad institucional considera, como precondition a una gestión eficiente, el desarrollo estratégico de acciones integradas, a partir de los planteamientos siguientes:

---

<sup>77</sup> Por capacidad institucional “se puede entender como las acciones sociales (acuerdos, conductas y aprendizajes) que le dan a la organización cierta fortaleza interna, que le permite ser eficiente en su entorno social, político, económico y cultural” (de Angoitia, 2012).

- ✓ La política de movilidad debe ser el producto de un amplio consenso social, que involucre las diferentes manifestaciones sociales y ambientales, organizaciones económicas, gremiales y sindicales, medios de comunicación y actores políticos autónomos e instancias gubernamentales pertenecientes al tema, en respuestas a la dirección del problema o la situación insatisfactoria, que estime los compromisos, la provisión de recursos y medios en sumas adecuadas, y las acciones estratégicas conducentes a lo que la solución reclama. Además, la política debe adquirir el rango de política institucional a guisa de que obligue su ejecución sin depender de los pareceres de los gobernantes por venir y que estimule la apropiación temática por el estamento poblacional.
- ✓ Para la concreción de la política es fundamental la disposición de un conjunto general de normas, mecanismos, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso legal, administrativo y de programación-presupuestación. Ello debe implicar el establecimiento formal de compromisos, jerarquizaciones y precisos niveles de coordinación inter e intrainstitucional que genere premios y castigos por cumplimiento de las tareas entre las entidades que componen el sistema.  
Este ejercicio se debe complementar con el establecimiento de una planeación conjunta de las políticas de movilidad con las políticas de desarrollo urbano, ambiente, económico y social. Esta coordinación debe establecerse no sólo entre las Secretarías del Movilidad, Planeación Urbana, Desarrollo, Ambiente, Integración Social, sino también con el Gobierno Nacional.  
Es la definición del enfoque político, a partir del cual se pretende articular el trabajo que realiza la organización responsable de la política con las implicaciones administrativas, sociales, económicas y políticas deseadas. Este acercamiento facilita procesos participativos, pues reconoce que a la organización la conducen sus valores y su misión, los cuales están inmersos en un contexto donde las relaciones con el entorno son primordiales.
- ✓ A las acciones precedentes, se les debe blindar con instancias gubernamentales especializadas que tengan la capacidad para asegurar niveles de ejecución en el rango de bueno a excelente. Esto implica instalar capacidad técnica, es decir, privilegiar la competencia y especialización en la organización para alcanzar un óptimo de los recursos y programas de calidad.

La exitosa implementación de la política de movilidad depende en gran medida del proceso de construcción y pertinencia de la política, al igual, de la gestión de las entidades responsables del sistema, que son los organismos encargados de planear, ejecutar, poner en marcha, y controlar la operación de la misma, así como de asegurar un excelente servicio al usuario. Todo dentro de un marco regulatorio que defina con precisión las competencias, funcionalidades, niveles y compromisos de coordinación institucional. Estas entidades deberán enfocar la utilización de sus recursos en el cumplimiento de su misión, coordinando las actividades prioritarias y promoviendo la

meritocracia, para que los procesos de selección de sus funcionarios respondan a criterios profesionales y técnicos que permitan contar con equipos bien capacitados para cumplir sus funciones y que mantengan y desarrollen estrategias coherentes de ejecución y mejoramiento del PMM.

Se recomienda, asimismo, la creación de un Consejo o Instituto Distrital de la Movilidad para que especialistas y ciudadanos incidan de manera determinante en las decisiones de los proyectos a desarrollar, independientemente de intereses políticos o económicos sectoriales.

- **Línea de Política III. Movilidad Financieramente Responsable:** La orientación del gasto público en movilidad se asignará con prelación a favorecer la asequibilidad para los sectores pobres y vulnerables al transporte público, la movilidad alternativa, y a la disposición y ampliación de los modos y medios de transporte público e infraestructura en las vialidades exclusivas de su uso. Como tal condición implica una correspondencia de la capacidad financiera del Distrito, se establecerán estrategias combinadas que den lugar a la generación de fuentes alternativas de ingresos y mayor gravamen para las existentes, tales como cobros por congestión<sup>78</sup>, cobros de estacionamiento en vías, cobro por usos de las vías urbanas, autorizar mayores cobros en parqueaderos, cobro por parqueos fuera de vía y de peajes urbanos, e incrementos en las tasas de registro y rodamiento y aumento a las tasas de uso del transporte público. Lo que simultáneamente demanda de una política sobre parqueaderos dado que lo existente es ambivalente. Una financiación acertada de los proyectos de transporte urbano requiere una combinación de instrumentos presupuestarios, normativos y financieros, incluidos unos impuestos locales específicos. Debe adoptarse una perspectiva a largo plazo.

El cuerpo de esta orientación de política estará estratégicamente acompañado de las siguientes actuaciones:

- ✓ Establecimiento de tarifas adecuadas que respalden la sostenibilidad financiera de la operación del servicio de transporte público y, al mismo tiempo, se asignen recursos de subsidios a la movilidad de la población de bajos ingresos y de los grupos vulnerables en la capital. Además, deberá garantizarse que los mecanismos de recaudación contribuyan directamente al mantenimiento del sistema de transporte público.
- ✓ Los mayores ingresos que provengan de nuevas fuentes cubrirán exclusivamente los requerimientos del subsidio a la movilidad hasta los niveles

---

<sup>78</sup> “**Tarifas de congestión** (Inglés: "Congestion pricing" o "Congestion charges") es un concepto de la economía de mercado que se refiere a la utilización del mecanismo de precios con el propósito de cobrar a los usuarios las externalidades negativas generadas por la demanda en las horas pico, cuando la oferta disponible de un bien público es insuficiente para satisfacer esa demanda” (Roth, 2008c).

La tarifa de congestión “funciona como una penalidad económica para inducir una distribución espacial y temporal de ese exceso de demanda, o bien, provocar el consumo de un bien sustituto que no produce las mismas externalidades, como por ejemplo, viajar al trabajo por un medio de transporte público en lugar de utilizar el automóvil familiar” (Button, 1993).

- de la demanda de los sectores pobres y vulnerables. En caso de generarse excedentes, se ocuparan en la ampliación del transporte público.
- ✓ Las tarifas de estacionamiento, además de apalancar el sistema de la movilidad, se concebirán desde un enfoque de tarifas diferenciadas, de manera tal que refleje la disponibilidad limitada de espacio público y creen incentivos (por ejemplo, aparcamientos gratuitos en la periferia y tarifas altas en el centro).
  - ✓ El desarrollo de autopistas o la construcción de nuevas vías de alta capacidad debe celebrarse por el mecanismo de concesiones y ser absolutamente autofinanciables con cargo a los usuarios de las mismas.
  - ✓ Las concesiones –concesiones de cuarta generación- para la operación del transporte público se llevarán a cabo en condiciones de equidad, sobre la base que se compartan riesgos y se participe proporcionalmente en las utilidades conforme los niveles de inversión.

Históricamente la inversión pública del sector estuvo “centrada en favorecer los desplazamientos de la minoría. La minoría que usa el vehículo privado. La política de los últimos decenios se enfocó en mejorar la infraestructura pensada en favorecer los tiempos y condiciones del desplazamiento de los que usan el auto” (Montezuma, R., Encuesta). Ello generó una enorme inequidad en el sistema, obedeciendo al imperativo de la lógica del transporte. En el contexto de la movilidad el giro es diametral: la orientación de la inversión pública debe estar en función de la mayoría. La mayoría que se desplaza por medio del transporte colectivo y movilidad no motorizada o alternativa.

Por otro lado, el autofinanciamiento que plantea el PMM es ilusorio. No bastan por la complejidad y el alto costo de los modos masivos, necesarios para una megaciudad como Bogotá, aún en un escenario regido por los fundamentos del transporte. La experiencia replicable muestra que lo usual es la asignación de recursos desde fuentes externas, ya que el desarrollo del sector y la respectiva incorporación, bajo el imperativo de la equidad, de los segmentos de población pobre y vulnerable, requiere del subsidio.

- *Línea de Política IV. Cultura de la Movilidad Urbana*<sup>79</sup>: La modelación del comportamiento ciudadano se logrará mediante el incentivo al cumplimiento de las normas, la promoción de la autorregulación individual y social, así como del uso intensificado de medios de transportes alternativos y transporte público, y la restricción consciente y consecuente en el uso del vehículo privado.

De manera subsidiaria y pertinente, se atenderán acciones puntuales que tienen como fin fortalecer los alcances de este lineamiento de política, a saber:

- ✓ Diseñar una nueva cultura de la movilidad a varias escalas, reforzando los desplazamientos no motorizados en el nivel local y privilegiando el uso del transporte público en grandes distancias. Esta campaña educativa debe

---

<sup>79</sup> “Cultura Ciudadana como política pública es asumir que un gobierno local puede, con el fin de cambiar o de consolidar algunos comportamientos, intentar con éxito influir de manera puntual sobre la cultura y la conciencia y no solamente sobre la ley y sus mecanismos de aplicación” (Mockus, 2004:5)

enfocarse a reducir la valorización del automóvil particular como signo de estatus social.

- ✓ La ejecución de campañas de cultura ciudadana que procuren sensibilización, información y capacitación son básicas para la transformación de conductas deseables. En este sentido, deben comprender acciones en específico que incentiven a no arrojar basuras en las calles -esto hace parte del ambiente de la movilidad peatonal-, darle prioridad al peatón como actor principal en la vía, hasta la dejación o restricción del uso del carro para las finalidades cotidianas.
- ✓ El servicio de transporte público se sujetará a altos estándares de calidad y buscará constantemente la satisfacción del usuario. Para ello, se implementarán programas de evaluación permanente del nivel de servicio prestado, considerando parámetros de seguridad, accesibilidad, rapidez y comodidad.
- ✓ Ampliar la red de transporte económico, eficiente y de calidad hacia las zonas periféricas de la ciudad y de acceso difícil. Esto valora al ser humano y plantea posibilidades de inclusión, particularmente a aquellos marginados de la acción del Estado.
- ✓ Implementar líneas de transporte continuo, nocturno y seguro para los trabajadores que requieren de servicios económicos y seguros de transportación. La falta de transportación nocturna también se convierte en un obstáculo para la movilidad y el uso de los espacios públicos por los jóvenes durante la noche, y se limita la vida recreativa y la capacidad de disfrute de la ciudad.
- ✓ La SDM debe explicar y promover activamente su labor en lo que respecta a la política de movilidad urbana. La SDM podría organizar una campaña de difusión pública de sus actividades relacionadas con una movilidad urbana equitativa y sostenible, en colaboración con las partes interesadas ya activas en este ámbito. Esto podría incluir campañas de información y concienciación dirigidas a influir en los hábitos de movilidad de grupos destinatarios específicos.
- ✓ Sacar la máxima ventaja al uso de los automóviles privados. Pueden promoverse unos modos de vida menos dependientes del automóvil mediante nuevas soluciones como el coche compartido. Otras opciones podrían basarse en la «movilidad virtual»: teletrabajo, telecompra, etc.
- ✓ Dentro de la ciudad, la operación del tránsito priorizará la pacificación del tráfico<sup>80</sup>. La misma pacificación llevará al crecimiento de los modos sostenible no motorizados, en bicicleta y a pie.
- ✓ Mejorar el programa de detección de infracciones a todo nivel, como forma de generar respeto a las leyes e interiorizar en mensajes que los beneficios sociales de seguir las normas son más elevados que transgredirla. Por otro lado, si hay una gestión de recaudo fuerte los individuos que presentan una

---

<sup>80</sup> “Pacificar el tráfico no es otra cosa que pensar que los peatones (que al fin y al cabo somos todos) y las bicicletas, son los elementos a proteger en la ciudad, y no los coches. Reducir la velocidad de las calles no solo salvaría vidas, también mejoraría la calidad de vida de nuestras calles, invitando a sus habitantes a pasear por ellas” (JUVALDIVIA, 2013).

baja utilidad de seguir el código de conducta predeterminado se vuelvan adversos al riesgo.

Solo una ciudadanía consciente de una realidad indeseada es capaz de transformarla. El ser un actor consciente en la movilidad implica conocer lo que conviene al interés personal y general visto en las perspectivas de seguridad, equidad, tolerancia, respeto, eficiencia, comodidad y sustentabilidad. Tal dimensión se alcanza, siempre y cuando, la sociedad sea capaz de asumir conductas constructivas y proactivas, ajustadas a reglas socialmente aceptadas, lo que reviste una enorme complejidad para el caso de la megaciudad de Bogotá, ya que la conformación de su núcleo humano es el resultado de un proceso heterogéneo en lo étnico, cultural y social, además, influido en gran parte por el conflicto político-histórico del país. En consideración a ello, la conformación de unos mínimos de entendimiento, comportamientos responsables en la calle, convivencia y respeto por el patrimonio común y respeto por lo demás, demanda necesariamente de una activa intervención pública que lleve a que cada uno de sus habitantes ciudadanos estile conductas ajustadas a las reglas sociales instituidas para la movilidad, presupuesto que solo es posible mediante procesos de cambio cultural con referencia a tipos de conductas calificadas como apropiadas. Si a este razonamiento abonamos las experiencias de la ciudad en la materia, se concluye en lo trascendente de la cultura ciudadana para la decisión, acción y materialización de los fines de la movilidad y de los macroproyectos del sector en ciernes.

- **Línea de Política V. Movilidad con Participación Ciudadana:** La identificación de los problemas en el sector de la movilidad y las políticas que se adopten vincularán sin excepción al ciudadano y a las comunidades del Distrito, en calidad de actores protagónicos, por demás, en forma activa y determinante, a lo largo de las etapas respectivas de diagnóstico, formulación, implementación y evaluación y control. En tal sentido, la Administración Distrital deberá promover que los ciudadanos puedan acompañar, decidir y monitorear en forma efectiva sobre las políticas públicas que se diseñen e implementen en la movilidad.

La concreción del proceso participativo se apoyará en objetivos y estrategias que hagan expedita la participación ciudadana, no solo como factor de consulta, sino también de decisión pública y control de la gestión, para lo cual promoverá:

- ✓ La investigación soportada en las necesidades, capacidades y percepciones de los ciudadanos, las comunidades y los usuarios del transporte público respecto de cómo realizan el derecho a la movilidad, el desempeño sectorial y sus consecuencias.
- ✓ Elaboración de informes periódicos, de amplia difusión, necesarios para una mejor comprensión ciudadana de la problemática.
- ✓ Los ciudadanos, las comunidades, los diferentes actores del sector y grupos de interés participaran en los momentos críticos del proceso de la política y los macroproyectos. Es decir, en la etapa de diagnóstico; específicamente, para conocer cuáles son las expectativas y problemáticas en cuanto a movilidad y cómo se respondería a corto, mediano y largo plazo. Estas consultas permiten cotejar estas problemáticas con las identificadas mediante la información técnica disponible, así como complementarlas con las perspectivas de la Administración Distrital.

En un segundo momento, la ciudadanía validará las propuestas preliminares de proyectos y orientará su priorización. Finalmente, en la reformulación de la política de movilidad, tendrá la oportunidad de conocer la propuesta en forma integral (todas sus áreas temáticas) y podrá proponer acciones complementarias.

Lo anterior garantizará que la ciudadanía se apropie del plan y sirva de veedor directo o indirecto y de garante, para que las nuevas administraciones le den continuidad al desarrollo de los proyectos contemplados.

- ✓ Establecimientos de mecanismos eficientes y de respuestas rápidas para que la ciudadanía manifieste sus opiniones, presente sus quejas y conozca los medios existentes para presentar denuncias dentro del transporte y promover una mayor seguridad y confianza en los traslados. Con orientación se coadyuva a la resolución de debilidades y contrasentidos en la instrumentación de la política.
- ✓ Construir formas de participación social que monitorean la operación de las rutas del transporte público para vigilar la eficiencia y calidad del servicio a nivel local y en su conjunto.

La movilidad distrital desnuda una realidad caracterizada por un alto grado de complejidad, incertidumbre y polarización, condición en la que tiene que ver el enfoque de decisión precario y sesgado con que se han pretendido enfrentar los problemas del sector. En este contexto, las comunidades han sido actores pasivos y marginados en la consulta de sus necesidades y expectativas. Esta es una de las razones de los pobres avances en la materia. La participación integral de las comunidades en las fases de la política es el camino para superar las fallas históricas en el sector. La participación de los ciudadanos es, en definitiva, fundamental para generar políticas de movilidad que busquen consensos y empatías en un ámbito difícil de planificar y gestionar. Es preciso e insoslayable reconocer que en contextos políticos plurales y graves problemas sociales, la participación ciudadana es palmaria para los fines sociales y el gobierno por políticas. Gobernar de acuerdo a políticas públicas, acuerdo contemporáneo en la lógica dominante, significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, entre otros factores.

## BIBLIOGRAFÍA

- [1] ACEVEDO, J., BOCAREJO, J. P., LLERAS, G., OSPINA, G., Y RODRÍGUEZ, A., (2009), *El Transporte como soporte al desarrollo del País: Una visión al 2040*. Bogotá. Ed. Uniandes.
- [2] AGUILAR Villanueva L.F., (ed.), (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- [3] ALCÁNTARA, E., (2010), *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Corporación Andina de Fomento. En: [http://omu.caf.com/media/14683/an%C3%A1lisis\\_movilidad\\_urbana.pdf](http://omu.caf.com/media/14683/an%C3%A1lisis_movilidad_urbana.pdf)
- [4] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2012), *“Bogotá Humana”*. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2012-2016.
- [5] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2009), *El Sistema Integrado de Transporte Público –SITP*. Decreto 309 de 2009. Bogotá.
- [6] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2008), *“Bogotá positiva: para vivir mejor”*. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2008-2012. Bogotá.
- [7] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2006a), Acuerdo 257 del 30 de noviembre de 2006, "por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones". Bogotá.
- [8] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2006b), Decreto 319 de 2006, *“Plan Maestro de Movilidad”*. Resumen Ejecutivo. Bogotá.
- [9] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2004a), Decreto Distrital 190 de 2004, *“por el cual se compilan las disposiciones contenidas en los Decretos Distritales 619 de 2000 y 469 de 2003, que conforman el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, D. C.”*. Bogotá.
- [10] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2004b), *“Bogotá Sin Indiferencia: Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión”*. Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2004-2008. Bogotá.
- [11] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2003), Decreto 469 de 2003 *“por el cual se revisa el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”*. Bogotá.
- [12] ALCALDÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ D.C., (2000), Decreto 619 de 2000 *“por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Fe de Bogotá”*. Bogotá.
- [13] ALZA BARCO, C., (2011), *¿Qué tipos de políticas públicas existen?* Escuela de Gobierno PUCP. En: <http://carlosalzarbarco.wordpress.com/2011/05/06/tipologia-de-politicas-publicas/>
- [14] ARDILA A., (1995), *Control de la congestión vehicular en Bogotá con herramientas microeconómicas*. En: [http://www.google.com.co/#hl=es&client=psy-ab&q=costos+de+la+congesti%C3%B3n%2Bbogot%C3%A1&oq=costos+de+la+congesti%C3%B3n%2Bbogot%C3%A1&aq=f&aql=&gs\\_l=serp.12...3431.14225.1.16619.34.27.2.4.4.0.240.3363.0j25j2.27.0...0.0.iINf-XdGe34&psj=1&bav=on.2,or.r\\_gc.r\\_pw.r\\_qf.,cf.osb&fp=2dbc97185a14b339&biw=1024&bih=576](http://www.google.com.co/#hl=es&client=psy-ab&q=costos+de+la+congesti%C3%B3n%2Bbogot%C3%A1&oq=costos+de+la+congesti%C3%B3n%2Bbogot%C3%A1&aq=f&aql=&gs_l=serp.12...3431.14225.1.16619.34.27.2.4.4.0.240.3363.0j25j2.27.0...0.0.iINf-XdGe34&psj=1&bav=on.2,or.r_gc.r_pw.r_qf.,cf.osb&fp=2dbc97185a14b339&biw=1024&bih=576)
- [15] ARRUE, JUAN J., (2009), *Sobre la movilidad urbana: problemas y soluciones*. En: [http://www.ciudadnuestra.org/index.php?fp\\_cont=1505](http://www.ciudadnuestra.org/index.php?fp_cont=1505)
- [16] BANCO MUNDIAL (2002). *Ciudades en movimiento: Revisión de la estrategia de*

- transporte urbano del Banco Mundial.* En: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/ciudades/indice.pdf>
- [17] BALLÉN, F., (2007), *Derecho a la movilidad: La experiencia de Bogotá, D.C.* Comisión Nacional del Servicio Civil. Bogotá.
- [18] BARBIERI, N., FINA, X. Y SUBIRATS, J. (2012), *Culture and Urban Policies: Dynamics and Effects of Cultural Third Sector Interventions in Barcelona.* Revue Métropoles 11, pp. 3-6.
- [19] BARENBOIM, C.A., (2012), *Políticas Públicas Urbanas e Instrumentos de Regulación en la Ciudad de Rosario.* Revista Iberoamericana de Urbanismo N° 7. En: [http://www.riurb.com/n7/07\\_03\\_CintiaArianaBarenboim.pdf](http://www.riurb.com/n7/07_03_CintiaArianaBarenboim.pdf)
- [20] BAYLISS, D., (2000), *Urban Development and its Implications for Mobility.* En: UITP Conference Report, México.
- [21] BLANCO, I., FLEURY, S., Y SUBIRATS J., (2012), *Nuevas miradas sobre viejos problemas: Periferias urbanas y transformación social.* En: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13324931001>
- [22] BOCAREJO, J.P., (2009), *La movilidad bogotana en el largo plazo y las políticas que garanticen su sostenibilidad.* Revista de Ingeniería #29. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- [23] BRUGUÉ, Q., Y GOMÀ, R., (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio.* Editorial Ariel, Barcelona.
- [24] BULL, A., (2003), *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo,* Cuadernos de la CEPAL No 87. Santiago de Chile.
- [25] BUTTON, K.J., (1993), *Transport Economics.* 2nd Edition. Edward Elgar Publishing Ltd, England pp. 153. ISBN 978-1-85278-523-9.
- [26] CÁMARA COLOMBIANA DE LA INFRAESTRUCTURA, (2012), “*Movilidad: ¿una crisis sin solución?*”, *Revista No. 47 Infraestructura y Desarrollo* (Mayo, 2012). En: [http://www.infraestructura.org.co/historial/noticia9\\_052807.php](http://www.infraestructura.org.co/historial/noticia9_052807.php)
- [27] CHAMORRO, J. et al., (2004), *Identificación, análisis y evaluación de metodologías alternativas para la realización de grandes procesos de investigación de la movilidad.* VI Congreso de Ingeniería de Transporte – CIT, Zaragoza, España.
- [28] CHAPARRO, I., (2002), *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en Bogotá. El caso Transmilenio.* Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago de Chile.
- [29] CICLOBR, Banco de la República, (2008), *La movilidad en Bogotá una verdadera pesadilla.* En: <http://www.ciclobr.com/movilidad.html>
- [30] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2007), *LIBRO VERDE. Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana.* COM 551. Bruselas
- [31] CONCEJO DE EVALUACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL DEL DISTRITO FEDERAL, (2011), *Evaluación del diseño e instrumentación de la política de transporte público colectivo de pasajeros en el Distrito Federal.* Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad de México.
- [32] CORAGGIO J.L., (1997), *La política urbana metropolitana frente a la globalización.* Publicado en EURE. Vol. XXIII. N° 69. Santiago.
- [33] CORREA, L., (2011), “*(In)Movilidad en Bogotá*”. Revista Económica Supuestos, Universidad de los Andes.
- [34] COSUDE Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, (2012), *Movilidad Urbana. Proyecto Aire Limpio.* En: [http://www.swisscontact.bo/sw\\_files/mjontbmjhhv.pdf](http://www.swisscontact.bo/sw_files/mjontbmjhhv.pdf)

- [35] CUENYA, B., (2000), *Globalización y políticas urbanas. Transformación de las políticas urbanas en la ciudad de Buenos Aires*. Sociológica, año 15, n° 42, pp. 37-57.
- [36] DE ANGOITIA, R., (2012), ¿A qué nos referimos cuando hablamos de fortalecimiento institucional? Expoknews. En: <http://www.expoknews.com/2013/07/04/a-que-nos-referimos-cuando-hablamos-de-fortalecimiento-institucional-de-las-osc/>
- [37] DEL CAZ, R., RODRÍGUEZ, M., Y SARAIVIA, M., (2005), *Por una movilidad igualitaria y sostenible*. Informe de Valladolid. Universidad de Valladolid. En: <http://zonau.com.mx/notas/1634/%C2%BFQu%C3%A9-es-la-movilidad-urbana>
- [38] DEMORAES F., (2005), *Movilidad, Elementos Esenciales y Riesgos*. Colección Quito Metropolitano No. 26.
- [39] DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2004), "*Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano*". Documento CONPES 3305 de agosto 23 de 2004. Bogotá.
- [40] DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2003a), "*Política nacional de transporte urbano y masivo*". Documento CONPES 3260 de diciembre de 2003. Bogotá.
- [41] DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2003b), "*Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la región Bogotá-Cundinamarca*". Documento CONPES 3256 de diciembre de 2003. Bogotá.
- [42] DNP. Consejo Nacional de Política Económica y Social, (2002), "*Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros*". Documento CONPES 3167 de septiembre de 2002. Bogotá.
- [43] DUBNICK, M.J., (1983), *Thinking about public policy: A problem-solving approach*. Ed. Wiley.
- [44] DUQUE-ESCOBAR, G., (2007), *Transporte Público y Movilidad*. En: <http://godues.wordpress.com/2007/11/13/transporte-publico-y-movilidad/>
- [45] DYE, T. R., (2008), *Understanding Public Policy*, 12th ed., New Jersey, Prentice Hall.
- [46] ECHEVERRY J. C., Ibáñez A.M. y Moya A., (2008), *Una evaluación económica del Sistema TransMilenio*. Revista de Ingeniería. Facultad de Economía, Universidad de Los Andes. Bogotá. En: <https://revistaing.uniandes.edu.co/pdf/rev21art7.pdf>
- [47] ECOLOGISTAS EN ACCIÓN, (2007), *¿Qué entendemos por movilidad?* En: <http://www.ecologistasenaccion.org/article9844.html>
- [48] ECOMOTRIZ, (2011), *La movilidad urbana, tipos, problemas y sostenibilidad*. En: <http://www.ecomotriz.com/blog/2011/10/movilidad-urbana-1/>
- [49] EL ESPECTADOR, (6 febrero 2011), *El derecho a la movilidad*. Bogotá.
- [50] EL TIEMPO, Sección Bogotá, (2009), *Los problemas de movilidad no se resuelven solo con medida de pico y placa, según expertos*. Publicación eltiempo.com, sección Bogotá, 16 de marzo de 2009. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4880510>
- [51] FARGE C., (2007), *El Estado de bienestar*, Enfoques, Vol. XIX, núm. 1-2, pp. 45-54, Universidad Adventista del Plata, Argentina.
- [52] FISCHER, F. (2009), *Democracy and Expertise*. Oxford, University Press.
- [1] FLECHAS Camacho, A.L., (2007), *Planificación de la Movilidad y Políticas Públicas para el Transporte en Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- [53] FLECHAS, A.L., (2006), *Movilidad y Transporte: Un Enfoque Territorial*. Facultad de Ingeniería. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- FLICK, U., (2004), *Introducción a la investigación cualitativa*, Madrid, Editorial Morata.
- [54] FLÓREZ, C., (2012), "*El actual modelo de transporte de Bogotá es equivocado*". En:

- [http://portal.javeriana.edu.co/portal/page/portal/Facultad%20de%20Ingenieria/1pdf\\_obser/ARTICULO%20MOVILIDAD.pdf](http://portal.javeriana.edu.co/portal/page/portal/Facultad%20de%20Ingenieria/1pdf_obser/ARTICULO%20MOVILIDAD.pdf)
- [55] FORNELL, C., (2008), *A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience*. Journal of Marketing. Vol. 56.
- [56] FUNDACIÓN RACC, (2004), *Criterios de movilidad en zonas urbanas*. En: <http://www.racc.es/externos/fundacion/Public.pdf>
- [57] GAKENHEIMER, R., (2003), *Los problemas de la movilidad en el mundo en desarrollo*. Eure No. 072. En: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19607202>
- [58] GALÁN, M., (2009), *Publicaciones*. En: <http://manuelgalan.blogspot.com/2009/05/la-entrevista-en-investigacion.html>
- [59] GOMÀ, R., (1998), *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Ciencia Política. Barcelona.
- [60] GRIJALVO, J.M., (2000), *El transporte y la utopía*. Diario de Ibiza, 3 de mayo de 2000.
- [61] GUERRERO, M., (2003), *Metodología para la elaboración de una cuenta integrada de costes económicos, sociales y ambientales del transporte*. Tesis Doctoral - UPM, Madrid
- [62] GUERRERO O., (1993), *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*. En: <http://www.omarguerrero.org/articulos/PPconcurrenciaMulti2.pdf>
- [63] GUILLAMÓN, D., Y HOYOS D., (2004), *Movilidad Sostenible. De la Teoría a la Práctica*. Manu Robles-Arangiz Instituitia.
- [64] HERCE, M., (2009), *Movilidad y transporte, dos distintas formas de abordar un mismo problema*. Revista Digital del PROGRAMA EN GESTIÓN DE LA CIUDAD. En: [http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/3\\_art1.htm](http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/3_art1.htm)
- [65] HERNÁNDEZ, G., (1999), *El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia*. Revista de Estudios Sociales N° 4. Pp. 80-91. Uniandes.
- [66] HIDALGO, D., (2003), *TransMilenio: The Bus Rapid Transit System of Bogota*, in 55<sup>th</sup> IWW/INFRAS (1995), *External costs of transport*. UIC, Karlsruhe, Zurich.
- [67] INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO, (1992), *Programa 21*. Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992.
- [68] INFORME VALLADOLID, (2005), "El Derecho a la Movilidad". En: <http://www.oei.es/decada/informed.pdf>
- [69] IPSOS PUBLIC AFFAIRS, (2012), *Encuesta de Percepción Ciudadana. Bogotá Cómo Vamos 2012*. Bogotá.
- [70] IZQUIERDO, R. et al., (1994), *Transportes: Un enfoque integral*. 2. Ed. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Madrid.
- [71] JANS B., M., (2006), *Movilidad Urbana: En camino a Sistemas de Transporte Colectivo Integrados*. Universidad FinisTerra. En: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/aus/n6/art02.pdf>
- [72] JOINT EXPERT GROUP ON TRANSPORT AND ENVIRONMENT, (2000), *Recommendations for actions towards sustainable transport. A strategy review*. En: [http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/transport/library?l=/jeg\\_final\\_reports&vm=detailed&sb=Title](http://forum.europa.eu.int/Public/irc/env/transport/library?l=/jeg_final_reports&vm=detailed&sb=Title)
- [73] JONES, M. and BETH, M., (2010), *A Narrative Policy Framework: Clear Enough to be Wrong?*

- [74] JUVALDIVIA, 2013, *Pacificación del tráfico: la revolución pendiente*. En: <http://www.doblefila.org/reflexiones/pacificacion-del-traffic-la-revolucion-pendiente>
- [75] KERLINGER, F., (2003), *Investigación del comportamiento*, México, McGraw-Hill.
- [76] LECLER, S., et al., (2004), *Comparación entre sistemas de transporte público en ciudades europeas*. El barómetro EMTA, VI Congreso de Ingeniería de Transporte – CIT, Zaragoza, España.
- [77] LASWELL, H., (1996), *La concepción emergente de las ciencias políticas*. En Aguilar Villanueva, L.F. *El estudio de las políticas públicas*. Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa. Págs. 105-117.
- [78] LAHERA, E., (2004), *Política y políticas públicas*. Revista Políticas Sociales, Serie 95, CEPAL. Santiago de Chile.
- [79] LITMAN, T., (2005), *The future isn't what it used to be. Changing trends and their implications for transport planning*. Victoria Transport Policy Institute. En [www.vtpi.org](http://www.vtpi.org)
- [80] LOWI, T., (1964), *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics. USA.
- [81] LOZANO, A., (2008), *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- [82] MAJONE, G., (1998), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE, México.
- [83] MANCILLA, C., (2011), *Análisis de alternativas de movilidad urbana sostenible en la zona metropolitana de San Luis Potosí: El caso de la bicicleta*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. San Luis Potosí.
- [84] MATAIX, C., (2010), *Movilidad Urbana Sostenible: Un reto energético y ambiental*. TF Artes Gráficas, Madrid.
- [85] MENY, Y., Y THOENIG, J.C., (1989), *Les Politiques Publiques*, Paris, PUF, págs.9-12,130-131.
- [86] MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, (2009), *“Libro Verde de Medio Ambiente Urbano”*. Tomo I. Madrid, España.
- [87] MIRALLES-GUASCH, C., (2002), *Ciudad y Transporte. El Binomio Imperfecto*. Ariel, Barcelona.
- [88] MOCKUS, A., (2004), *Guía Práctica de Cultura Ciudadana*. Bogotá.
- [89] MONTEZUMA, R., (2003), *La Movilidad Urbana. Ciudad y Transporte*. Naciones Unidas, Cuaderno de la CEPAL N° 88. Santiago de Chile.
- [90] MONZÓN, A., (2003), *Gestión del transporte metropolitano*. Centro de investigación del Transporte – Transyt. Universidad Politécnica de Madrid.
- [91] OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD, Universidad de los Andes-Cámara de Comercio de Bogotá CCB, (2007a), *La demanda de transporte en Bogotá*. Bogotá.
- [92] OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD, Universidad de los Andes-Cámara de Comercio de Bogotá CCB, (2007b), *La oferta de transporte en Bogotá*. Bogotá.
- [93] OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD, Universidad de los Andes-Cámara de Comercio de Bogotá CCB, (2010), *Comportamiento de los indicadores de la movilidad de la ciudad*. Bogotá.
- [94] OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, (2000), *Environmentally Sustainable Transport. Guidelines*. En: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/21/2346679.pdf?channel/d=34363homeChannel/d=33713&fileTitle=EST+Guidelines>.
- [95] ONU-HABITAT, (2004), *Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Foro Mundial Urbano - Barcelona – Quito – Octubre 2004.

- [96] PARSONS, W., (2007), *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina.
- [97] PETERS, D., (1998), Breadwinners, homemakers and beasts of burden. *Habitat Debate* vol. 4 N°2 pp. 12-14, The United Nations Centre for Human Settlements, Nairobi.
- [98] POCHET, R., (2001), *Discurso y análisis social, Métodos cualitativos y técnicas de análisis*. Ciencias Sociales, Vol. IV, número 94. Costa Rica.
- [99] POZUETA, J., (2000), *Movilidad y planeamiento sostenible: Hacia una consideración inteligente del Urban Form*. En: <http://people.hofstra.edu.geotrans/end/gallery>.
- [100] PROVINCIA de Albacete (2012), *Transporte y Movilidad. Y Desarrollo Sostenible*. En: <http://www.absostenible.es/index.php?id=82>
- [101] QUIGLEY, J., (2000), *Urban diversity and economic growth*. Readings in urban economics. Issues and public policy. R. Wassmer (edit.). Massachusetts: Blackwell Publishing.
- [102] REVISTA Ciencia Política, (2007), "Políticas públicas: teorías y análisis de casos", *UNAL, Bogotá, No. 3*.
- [103] REVISTA Dinero, (2011), *Metro Costoso, Lento y en Veremos*. En: <http://www.dinero.com/actualidad/nacion/articulo/metro-costoso-lento-veremos/176344>. Publicado: 2013-05-24
- [104] REVISTA Dinero, (2010), *Problemas de movilidad rondan por todo el mundo*, En: <http://www.dinero.com/actualidad/pais/articulo/problemas-movilidad-rondan-todo-mundo/98944>. Publicado: 2010-07-07
- [105] REVISTA El Ecologista No. 72, (2007), *Problemas de la movilidad y su repercusión urbana e individual*. En: <http://www.ecologistasenaccion.org/article9845.html>
- [106] ROE, E., (1994), *Narrative Policy Analysis*. Durham and London: Duke University Press.
- [107] ROSSI, P., Y FREEDMAN, H., (1983), *The Pre-Conditions for Successful Evaluation: Is there and Ideal Type?* Publicado en *Policy Sciences* 16, 67-79.
- [108] ROTH D., A.N., (Ed), (2010), *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional de Colombia, Doctorado IEPRI, Departamento de Ciencia Política, IEPRI, APPGP. Bogotá.
- [109] ROTH, A.N., (2008a), *El análisis de las políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos ¿una discusión irrelevante para América Latina?*
- [110] ROTH, A.N., (2008b, julio-diciembre), *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?* *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios, Universidad de Antioquía, 67-91.
- [111] ROTH D., A.N., (2002), *Políticas Públicas, Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- [112] ROTH G., (2008c), *Déjese que el mercado libre alivie los congestionamientos de tráfico*. Independent Institute. Wikipedia. En: [http://es.wikipedia.org/wiki/Tarifas\\_de\\_congesti%C3%B3n](http://es.wikipedia.org/wiki/Tarifas_de_congesti%C3%B3n)
- [113] RUIZ, F., *Cómo elaborar una entrevista?* En: [http://www.suagm.edu/umet/biblioteca/Reserva\\_Profesores/linna\\_irizarry\\_educ\\_173/como\\_elaborar\\_entrevistas.pdf](http://www.suagm.edu/umet/biblioteca/Reserva_Profesores/linna_irizarry_educ_173/como_elaborar_entrevistas.pdf)
- [114] SALAZAR VARGAS, C, (2010), *Clasificar las Políticas Públicas en el Politing: Al gusto del hacedor*. Revista Presencia. En: <http://www.revistapresencia.com/2010/06/clasificar-las-politicas-publicas-en-el.html>
- [115] SALDIVA, G., (2008), *Nacimiento y desarrollo de las políticas públicas*. En: <http://miradapublica.espacioblog.com/post/2008/07/08/nacimiento-y-desarrollo-las-politicas-publicas>

- [116] SAMPIERI, R., (2002), *Metodología de la investigación*. Editorial McGraw Hill, México
- [117] SANZ, A., (2004), "Movilidad y accesibilidad: un escollo para la sostenibilidad urbana". Revista *Habitad*, Vol. 20, España.
- [118] SCHAFER, A. and VICTOR, D., (2000), *The future Mobility of the world population*. Transportation Research –A (34). 171-2001.
- [119] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2012), *Movilidad en Cifras. Bogotá*
- [120] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2011), *Informe de indicadores. Encuesta de Movilidad de Bogotá 2011*. Bogotá.
- [121] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2005), *Encuesta Distrital de Movilidad 2005*. Bogotá.
- [122] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2011), *Encuesta de Satisfacción del Usuario de Transporte Público Colectivo y Transporte Público Individual de Bogotá 2011*. Bogotá.
- [123] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2009), *Resumen Ejecutivo Sistema Integrado de Transporte Público – SITP*. Bogotá.
- [124] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2007), *Bogotá Sin Indiferencia. Informe de Gestión Sector Movilidad 2004 -2007*. Multi-Impresos Ltda. Bogotá.
- [125] SECRETARÍA DISTRITAL DE MOVILIDAD, (2006), *Resumen Ejecutivo del Plan Maestro de Movilidad*. Bogotá.
- [126] SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, (2011), *Bogotá Positiva. Balance de Gestión Sector Movilidad 2008 -2011*. Multi-Impresos Ltda. Bogotá.
- [127] SIMPSON, B., (2009), *Movilidad Urbana: Moverse por la ciudad*. En: [http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/2819\\_ES\\_urban\\_mobility\\_es\\_090228.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/2819_ES_urban_mobility_es_090228.pdf)
- [128] THOMSON, I. y BULL, A., (2002), *La congestión del transporte urbano. Causas y consecuencias económicas y sociales*. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile.
- [129] VAGGIONE, P. (2008), *La movilidad como factor de desarrollo urbano sostenible*. Asociación Internacional de Urbanistas. Bogotá.
- [130] VARGAS, A., Y OTROS, (2007), *Fundamentos de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- [131] VARGAS, A., (1999), *El Estado y las políticas públicas*. Almudena Editores. Bogotá.
- [132] VARGAS, M. A., (2004), "Políticas Públicas Locales y Desarrollo". ESAN. Cuadernos de Difusión, Año 9, N.º 17.
- [133] VASCONCELLOS, E., (2010), *Análisis de la movilidad urbana. Espacio, medio ambiente y equidad*. Corporación Andina de Fomento. Bogotá.
- [134] VASCONCELLOS, E., (2001), *Transporte urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas*. Editora, Annablume. São Paulo.
- [135] VEEDURÍA DISTRITAL, (2000), *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: Retos y realidades*. Montezuma, Ricardo, Editor, Bogotá.
- [136] VEGA Báez, L., (2007), *Beneficios Socio-ambientales de estrategias de movilidad sostenible en el centro de las ciudades*. Tesis Doctorado Universidad Politécnica de Madrid, Madrid.
- [137] VÉLEZ, G. et al, (2007), *Políticas públicas y políticas sociales: trazos para un estado del arte en la investigación y la intervención social*. En: Ensayos sobre políticas públicas. Universidad externado de Colombia. p. 167 – 191. Bogotá.
- [138] WIDMER, E., and SCHNEIDER, N., (2006), *State-of-the-Art of Mobility Research. A Literature Analysis for Eight Countries. Job Mobilities Working Paper No. 2006-01*

[139] WILDAVSKY, A., (1998), *Implementación*. Fondo de cultura Económica, México.

[140] WOLMAN, H., and GOLDSMITH, M., (1992), *Urban Politics and Policy: A Comparative Approach*. Blackwell Publishers.

## **ANEXOS**

## A. ANEXO: PERFILES Y ENTREVISTAS DE LOS ACTORES DE LA MOVILIDAD

### 1. Perfiles Actores Encuestados

**1.1 RICARDO MONTEZUMA ENRÍQUEZ**, Máster y Doctor Ph.D. en Urbanismo y Ordenamiento de la Escuela Nacional de Puentes y Caminos en París. Es Arquitecto de la Universidad Nacional de Colombia.

En la actualidad se desempeña como Investigador Asociado al Laboratorio Teoría de Mutaciones Urbanas y docente invitado del Instituto Francés de Urbanismo en París y de otras universidades en Colombia, España e Italia; vinculado a la Universidad Colegio Mayor del Rosario en calidad de profesor de catedrático de Derecho Urbano en la Facultad de Jurisprudencia; miembro de la Junta Directiva de Transmilenio S. A. Asesor del Alcalde Mayor de Bogotá y Director e investigador principal de la Fundación Ciudad Humana.

A su vez, ha asesorado al sector público y privado a nivel nacional e internacional en planeación, ordenamiento, movilidad y marketing urbano. En estos temas ha publicado cinco libros y varios artículos.

Es autor de varias publicaciones, libros y textos en libros:

- MONTEZUMA R. (Editor). CONCURSOS CIUDADANOS: Día sin Carro 2002. Bogotá, Alcaldía mayor de Bogotá - Fundación Ciudad Humana, 2003, 79 p.
- LA TRANSFORMACIÓN DE BOGOTÁ 1995 – 2000: entre redefinición ciudadana y espacial Bogotá, Fundación Ciudad Humana, 2003, 93p.
- CITTA E TRANSPORTI, La mobilità urbana en “LA CITTA INCLUSIVA, Argomenti per la citta dei PVS”, Milano, Franco Angeli, 2002, pp. 164-179. Marcello Balbo (Editor)
- MONTEZUMA R. (Editor). PRESENTE Y FUTURO DE LA MOVILIDAD EN BOGOTÁ: Retos y realidades. Bogotá, Veeduría Distrital INJAVIU-EI Tiempo, 2000, p. 223.
- El Transporte Urbano: un desafío para el próximo milenio. (Sistemas de Transporte para las Grandes Ciudades) Bogotá. CEJAINJAVIU. 1996/1999 (Segunda impresión), p. 206.
- "Le rôle du système de transport en commun dans le processus d'urbanisation désordonnée en Amérique Latine: Le cas de Bogotá (Colombie)" en Urban

- ↳ Transport in developing countries. New Delhi - India, febrero de 1996, pp. 151-160.

**1.2 CARLOS EMILIO BETANCOURT GALEANO**, Economista de la Universidad Nacional de Colombia (1989) y Magíster en Economía del Programa BID-Instituto Torcuato Di Tella-Argentina (1998). Experto en economía pública, políticas sociales y de transporte público, director de estudios económicos en varias entidades públicas, consultor y docente. Ha publicado estudios y artículos sobre finanzas públicas y tributación, mercado laboral, economía y conflicto, pobreza, exclusión social e inequidad y presupuesto participativo.

En la actualidad se desempeña como Profesor de Finanzas Públicas y Movilidad (enero de 1995 – actualmente). Así mismo, como Docente en varias áreas de economía pública. En cargos anteriores se desempeñó como Subsecretario de Política Sectorial de la Secretaría Distrital de Movilidad; Director de Estudios Sectoriales y de Servicios (fundador) de la SDM; Director de Estudios Económicos de la Revista Finanzas y Economía Pública; Asesor en el área de la Movilidad,

Es autor de la publicación: Tarifas del transporte público y alternativas de financiamiento; Colombia; Sectores Central, Descentralizado y Territorial.

### **1.3 UNIVERSIDAD DE LOS ANDES - JUAN PABLO BOCAREJO.**

Doctorado en Transporte, Universidad París XII Val de Marne, con la tesis titulada: Evaluation des politiques de transport: Les cas de Paris, Londres, Bogotá et Santiago. Tiene a su haber al tiempo estudios en Maestría en Transporte, Universidad París XII Val de Marne, de 2003 -a 2005, y Pregrado como Ingeniero Civil, Universidad de Los Andes – Uniandes, de 1987 - a 1992.

Actualmente se desempeña como Profesor Asociado Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental de la Universidad de los Andes; miembro de consejo de centro; asesor del Observatorio Economía e Instituciones Locales

En su experiencia profesional, se desempeñó en el Institut d'Urbanisme de Paris (Noviembre de 2010 Diciembre de 2010); profesional de la Secretaría Distrital de Planeación Distrital (Julio de 2007 - Mayo de 2008); asesor en PNUD (Enero de 1996 Julio de 1996); Gerente de cultura ciudadana (Agosto de 1995 Diciembre de 1995) de la Alcaldía Mayor de Bogotá; y Consultor en la firma Pablo Bocarejo Ingenieros Consultores (Enero de 1993 Febrero de 2007).

Es autor de artículos publicados en revistas científicas:

- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "La movilidad bogotana en el largo plazo y las políticas que garanticen su sostenibilidad". En: Colombia Revista De Ingeniería ISSN: 0121-4993. ed: Ediciones Uniandes v.29 fasc.N/A p.75 - 81, 2009.
- ↳ DANIEL RICARDO OVIEDO HERNANDEZ, JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "Transport accessibility and social inequities: a tool for identification of

mobility needs and evaluation of transport investments". En: Inglaterra Journal Of Transport Geography ISSN: 0966-6923 ed: v.24 fasc.N/A p.142 - 154,2012.

Libros:

- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, ALVARO RODRIGUEZ VALENCIA, JORGE ACEVEDO BOHORQUEZ, JUAN CARLOS ECHEVERRY, GERMAN LLERAS, GERMAN OSPINA, "El transporte como soporte al desarrollo de Colombia: Una visión al 2040". En: Colombia 2009. ed: Ediciones Uniandes (Bogotá ) ISBN: 978-958-695-416 v. 1 págs. 291
- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "Los retos de la política de transporte en las grandes urbes" En: Francia. 2006. Evento: Taller Movilidad creación de riqueza y equidad.
- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "Transmilenio, enseñanzas para Transantiago" En: Chile. 2007. Evento: Seminario Centro de Estudios Urbanos.
- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "Transantiago, una transformación dolorosa" En: Colombia. 2007. Evento: Segundo Congreso y rueda de negocios de empresas de transporte
- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "Evaluación de las políticas de transporte" En: Colombia. 2008. Evento: XV Congreso Panamericano de Ingeniería de Tránsito y Transporte.

Textos en publicaciones no científicas

- ↳ JUAN PABLO BOCAREJO SUESCUN, "Observatorio de Movilidad" En: Colombia. 2009. Observatorio De Movilidad. ISSN: 2027-209X p.1 - 28 v.4

**1.4 Consultora Duarte & Guterman - LIA GUTERMAN BROMBERG**, especializada en finanzas, economista de la Universidad Nacional. Fundadora y Gerente de la Empresa Consultora Duarte & Guterman, empresa responsable de la formulación del Plan Maestro Distrital de Movilidad, fundamento de la política distrital de movilidad.

**1.5 CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ – OBSERVATORIO DE LA MOVILIDAD - PLINIO ALEJANDRO BERNAL RAMÍREZ**, Director de Proyectos y Gestión Urbana de la Cámara de Comercio de Bogotá y coordinador de diversos proyectos de desarrollo urbano, movilidad e infraestructura para el mejoramiento de la competitividad y calidad de vida en Bogotá.

La Cámara de Comercio de Bogotá oficia como soporte administrativo, técnico y financiero del Observatorio de la Movilidad, y se instituye como representante de las comunidades, ciudadanía y gremios en las mesas de concertación con la Alcaldía Mayor de Bogotá, y miembro de las mesas de formulación del POT y políticas distritales.

**1.6 LUZ PATRICIA GONZÁLEZ ÁVILA**, de profesión comunicadora social. En la actualidad se desempeña como Directora de Responsabilidad Social de la Cámara de Comercio de Bogotá.

En su experiencia profesional, se desempeñó como Directora Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, y durante el periodo de gobierno 2004 – 2008 ejerció los cargos de: Secretaría Privada del Alcalde Mayor de Bogotá, Lucho Garzón, y Alcalde Mayor de Bogotá (E). A su vez, asumió como Secretaría de Tránsito y Transporte en su fase de liquidación, siendo la primera Secretaría Distrital de Movilidad, correspondiéndole, entre otras, la responsabilidad y direccionamiento en la formulación de la Política Distrital del Sector Movilidad.

**1.7 RAQUEL VEGA REYES**, Economista de la Universidad Jorge Tadeo Lozano; especializada en Finanzas Publicas de la ESAP. En la actualidad se desempeña como Directora de la Dirección de Estudios Sectoriales y Servicios de la SDM.

**1.8 FENALCO BOGOTÁ CUNDINAMARCA - JUAN ESTEBAN ORREGO CALLE** /Director.

La Federación Nacional de Comerciantes, FENALCO BOGOTÁ CUNDINAMARCA, representa los intereses de sus agremiados, siendo un actor protagónico en la mesa asesora de la formulación del POT, y un contraventor de las políticas de movilidad distrital.

**1.9 BOGOTÁ CÓMO VAMOS - MÓNICA VILLEGAS**/Directora.

Organización social que cuenta con el apoyo de importantes empresas privadas, y cuya misión es centra en el seguimiento a los cambios en la calidad de vida de la ciudad, a través de “una batería de indicadores técnicos y de percepción que nos permiten tener una mirada global de los aspectos que inciden en las condiciones de vida de los bogotanos”.

## 2. Entrevistas

### 2.1 Ricardo Montezuma Enríquez.

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

La política se define a partir de una decisión de gobierno en desarrollo del POT como plan director, y se construye desde una visión eminentemente técnica ingenieril.

2. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

La transformación de la movilidad en Bogotá es estructural. Se da en todos los niveles de la misma. La primera de estas transformaciones fue conceptual. Se dejó de hablar de transporte y se pasó a hablar de movilidad, ahí per sé hay un cambio estructural, que se ejemplifica en el cambio mismo del concepto de un término ingenieril, que es transporte, para dar el salto a un concepto que es mucho más amplio que es movilidad y, luego, haber desarrollado una serie de acciones que cambiaron el rumbo, de cierta manera, de lo que se venía haciendo. Se cambió la visión del problema centrado en la congestión y la malla vial, a una visión del problema desde lo estructural: se habla del transporte colectivo, de la necesidad de reducir el uso del automóvil, de la necesidad de espacio para los que hacen movilidad no motorizada. Bogotá venía invirtiendo únicamente en infraestructura para automóviles. Los desafíos de esta ciudad era construir puentes, construir intercambiadores de segundo piso, y realizar el sueño muy grande de tener el metro. Nunca se pensó en la complejidad del conjunto, de las necesidades de otras acciones y las políticas fueron exageradamente sectoriales y exageradamente reducidas.

El transporte nunca fue prioritario. La movilidad se convirtió en algo prioritario.

3. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

El transporte en la ciudad se identificó por precariedad, arcaísmo, lo nocivo y a la vez robusto y voluminoso, con un servicio público de mala calidad, el uso irracional del transporte privado, y la aún existencia de una visión de muchos espacios técnicos, administrativos y políticos donde se buscan favorecer al vehículo privado.

El transporte configura velocidades típicas de país subdesarrollado, con un servicio de precarias y mínimas condiciones, de exagerada contaminación, de alta accidentalidad. Un servicio que es agresivo, violento, caótico, fuertemente negativo.

La movilidad es mucho más próxima del deber ser. El deber ser: Transmilenio, ciclorutas, buenos niveles de cultura ciudadana, respeto, seguridad vial, seguridad personal, buena calidad del aire, uso inteligente del automóvil. El concepto de movilidad se fundamenta en la humanización de la ciudad; en el análisis y en las necesidades de los peatones, los

usuarios del transporte colectivo o de la bicicleta. En este sentido, más que resolver los problemas de circulación de los autos, la movilidad plantea la búsqueda de condiciones adecuadas para los desplazamientos bajo criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica.

4. *Considera usted que la gestión sectorial de la movilidad se hace más desde la lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o ésta se soporta propiamente en los fundamentos de la movilidad, lo que implica un abordaje más amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)?*

El problema del transporte ha sido que las acciones, la política pública ha estado centrada en favorecer los desplazamientos de la minoría. La minoría que usa el vehículo privado. La política de los últimos decenios se enfocó en mejorar la infraestructura pensada en favorecer los tiempos y condiciones del desplazamiento de los que usan el auto. Y por extensión, los que usan el transporte público, pero asignándole un papel de simple usuario al que se transporta en este medio.

El gran cambio que se suscita en la ciudad, que se materializa a principios del presente siglo es un cambio de la mentalidad pro automóvil, y sobre todo generar un espacio para mejorar los otros medios de transporte. Mejorar el transporte colectivo, mejorar el transporte de los que usan la bicicleta, las condiciones de los que van a pie. Tratar de controlar, y racionalizar el uso del automóvil.

En conclusión, el problema más grave de la movilidad de Bogotá en su historia, en los últimos 50 años, es una prioridad tácita, muy fuerte, en términos de las acciones, en términos de la política, en términos de la inversión, en beneficio del automóvil. Y, el haber relegado a la mayoría de la población. Dejar el transporte de mala calidad para la mayoría: el que va en autobús, el que va a pie o en bicicleta. Es este el problema más grave y propio de la movilidad, más no el problema que vieron los técnicos y para el cual hicieron la política a través de los tiempos. El problema que éstos vislumbraron y por el cual devino la política fue la congestión. Lo que llevó a que se enfocará la gestión pública en puentes, vías, infraestructura para que supuestamente el automóvil se pudiera desplazar más lejos y más rápido.

Resumiendo, a mi modo de entender, el problema estructural ha sido la inequidad en la movilidad. Se le ha dado la prioridad al que tiene auto, al que tiene dinero. Se han construido vías para ellos, se les brindaron garantías y se relegó completamente a los que no tenían acceso a la motorización. Sin embargo, el problema estuvo tradicionalmente mal enfocado por los técnicos, que centraron los esfuerzos y acciones en solucionar el problema de unos pocos y relegaron a la gran mayoría.

5. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

El cambio más importante de la movilidad en Bogotá es el giro de pensar un poco más en los seres humanos que en los vehículos y reestructurar la distribución del espacio y del dinero. Invertir dinero para los que van a pie, en bicicleta, como para los que van en autobús y, también, para los que van en auto. Es hacer un poco de todo y para todos. En

una palabra se trató de humanizar el uso de la ciudad.

A su vez, el logro más importante de la ciudad es el mínimo de respeto que se ha ido ganando con las personas que van a pie. El que se hubiera dicho en esta ciudad también hay peatones. Los logros más representativos de la ciudad en movilidad, no son logros de infraestructura, son logros estructurales de haber cambiado comportamientos, de haber puesto en la agenda pública temas de naturaleza humana antes que tecnicista. Aquí se generó una ruptura.

Hay que ser consecuentes, lo que pasó en la ciudad es el resultado de un proceso de múltiples acciones, múltiples hechos que se dan en múltiples dimensiones. No hay una acción concreta en movilidad, en salud pública o en educación que haya transformado radicalmente la ciudad. Son acciones conjuntas, acciones diversas que terminan siendo exageradamente complementarias. Y esto va desde el espacio político hacia el espacio técnico y el espacio de los ciudadanos. Es decir, hay una complementariedad incluso en las acciones de los distintos alcaldes.

La ciudad se ha mejorado mucho sobre múltiples aspectos. La movilidad es donde más se ha mejorado, pero es tal vez donde más resta por hacer. Los problemas son estructurales. Lo son en términos de movilidad, que obviamente están relacionados con sus problemas principales que son inequidad y pobreza.

*6. Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

La movilidad impacto a la ciudad mejorando muchísimo en algunos corredores, pero se deterioro otro tanto en otros, a causa del efecto de vasos comunicantes. Los efectos sobre lo global se pierden en gran parte. Por qué: porque Transmilenio resuelve parcialmente las necesidades de movilidad de la ciudad entre algunos puntos y sobre unos corredores, y termina ciertamente afectando otros corredores y otros sitios de la ciudad porque hay un desplazamiento. No es propiamente un problema de Transmilenio, sino de la estructuración global de la ciudad en su movilidad.

Transmilenio es una excelente alternativa para una parte del complejo universo de la movilidad, que es el transporte colectivo. Pero esto implica otras acciones colaterales, que son tan importantes como Transmilenio mismo. Transmilenio es un excelente sistema, es tal vez, el mejor sistema de transporte masivo en autobús que existe en el mundo, pero tiene muchos aspectos por mejorar y tiene límites, que son su reducida capacidad. Tiene inconvenientes técnicos que son superables. Su cuello de botella está dado en cómo hacer que los beneficios que aportan los corredores se irrigen por toda la ciudad. La ciudad requiere de un muy buen sistema de movilidad colectiva, alternativa y requiere, obviamente, racionalizar el uso del automóvil. Una ciudad no puede permitir un uso incontrolado e irracional de los vehículos particulares. Una ciudad requiere tener excelente oferta de transporte alternativo, de transporte sostenible, quiere decir, de transporte colectivo de buena calidad y que sea accesible para las personas con discapacidades y grupos especiales, y de los espacios que permitan los viajes a pie o en bicicleta. Simultáneamente a tener un buen transporte colectivo, que es ya una parte, se requiere también que se haga un uso inteligente del automóvil –sistemas de pico y placa,

peajes, control sobre el uso-, se requiere seguridad vial y personal, una buena calidad del aire.

Es transcendental alcanzar equidad, por cuanto la tendencia de la ciudad es a motorizarse, y la motorización en estos contextos genera enorme inequidad. En la ciudad el 10% de la población tiene vehículo privado, el cual mueve el 15% de los viajes, 1.5 pasajero por viaje, lo que resulta muy bajo con relación al volumen de espacio circulante que ocupa. Ocupa aproximadamente, en horas pico,  $\frac{3}{4}$  partes del espacio. En cambio buses y busetas transportan el 66% de los viajeros, y ocupan menos del 20% del espacio en horas pico. La inequidad que hay en términos de movilidad es inadmisibles, todo lo negativo, porque está pensada para los que tienen autos. Y está penalizada, absolutamente limitada para los que tienen por obligación tomar un bus.

*7. Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

Definitivamente se requiere de una reingeniería institucional. Las fallas de la movilidad no es solo liderazgo.

*8. A su juicio, las estrategias que se están planteando para el sector son las adecuadas?*

No propiamente. El SITP debería servir para recuperar la verdadera dimensión del transporte como un servicio público, y no únicamente como un negocio que beneficia a unos pocos con capacidad para bloquear la ciudad. Se está haciendo, con el SITP, un transporte público de mala calidad para los más pobres, para quienes, por ahora, su única opción es el bus o la buseta.

La mejor estrategia, dirigida a la población más necesitada, es humanizar la movilidad, priorizando la accesibilidad, la calidad y la seguridad de peatones, ciclistas y discapacitados, la calidad del transporte público alternativo y del aire. Priorizar a estos grupos humanos y sus principales modos de desplazamiento contribuirá a reducir la inequidad y fomentar modos sustentables de transporte.

*9. Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Peatonalizar los sectores central, universitario y deportivo es una buena propuesta para Bogotá. Es un gran paso simbólico en temas fundamentales para la ciudad, puesto que se reafirma la voluntad política del distrito de consolidar el manejo responsable de la movilidad como una prioridad. Para esto se debe contribuir con la peatonalización a la generación de mejores condiciones de movilidad y dinámicas sociales, económicas y urbanas.

Se debe promover un uso inteligente de los carros, más que aumentar la capacidad o cantidad de las vías, y mejorar el transporte masivo.

Atacar los problemas estructurales, lo que significa facilitar la accesibilidad de los que más la requieren por medio de: 1) consolidar un sistema multimodal basado prioritariamente en transporte público y alternativo de calidad; 2) modernizar el sistema de transporte público tradicional y mejorar y consolidar TransMilenio; 3) pacificar el tránsito; 4) racionalizar el uso del automóvil; 5) gestionar eficientemente el estacionamiento; 6) reducir las emisiones; 7) controlar la circulación y el estacionamiento de motocicletas y prohibir motores de 2 tiempos; 8) optimizar la malla vial (más calidad que cantidad); 9) organizar la distribución de carga y mensajería, y 10) realizar programas de participación, educación y cultura ciudadana.

El desafío es grande para seguir con la humanización de la movilidad de Bogotá. Cómo hacer para que el conjunto de la ciudad pueda transformar de una forma más armónica el transporte público, y superar los problemas estructurales que afectan directamente la movilidad: pobreza e inequidad.

Además, para el futuro de la ciudad y su movilidad, sería indispensable que el sector productivo y los estratos más altos cuatro, cinco y seis participen más en el financiamiento de la movilidad colectiva, como se hace en la mayor parte de ciudades de países desarrollados e, incluso, como se hace en los servicios públicos en Colombia. Si bien es impopular para algunos, sería beneficioso para muchos y, sobre todo, socialmente muy responsable. De igual forma, sería un aporte significativo para reducir la gran inequidad existente en la movilidad urbana bogotana. Se requiere una gran capacidad política y administrativa para gestionar y financiar la movilidad urbana. Se tendrán que tomar medidas impopulares para los estratos 4, 5 y 6 (impuestos, restricciones, peajes, etc.). Es urgente disponer de recursos para crear una subvención cruzada entre los estratos, como se hace en los servicios domiciliarios.

*10. Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

La determinante depende de los actores políticos tan fuertes como los que le dieron la vuelta al problema. La ciudad cambia y consolida unos esquemas el día que vuelva a tener actores políticos arriesgados y responsables.

## 2.2 Carlos Emilio Betancourt Galeano

*1. A su juicio, los diferentes agentes sociales, al margen de su situación sociocultural, están en condiciones o no de aportar en la construcción de la política, ó dada la complejidad temática sólo es un asunto de especialistas y políticos?*

Al considerar los enfoques de la teoría de las políticas públicas, para hablar de la construcción de la política distrital de movilidad, es necesario iniciar desde las condiciones que llevaron a la hechura del PMM, a la creación de la SDM y el desmonte de la STT. En este contexto, es menester precisar que cuanto existía en materia de autoridad de transporte estaba circunscrito a palear los excesos en el tráfico, no en la dirección de una autoridad en la regulación y el control eficaz, en el direccionamiento de una gestión sistémica. Solo con la entrada de Transmilenio se comienza a vislumbrar el sentido de la autoridad en la regulación y control del transporte. Éste es un elemento

clave. Bogotá es y sigue siendo una ciudad en donde el transporte es un tema privado. Donde las iniciativas públicas han estado limitadas únicamente a evitar los excesos. Un escenario en donde se configuró una autoridad aparente, pero que se tenía cierto reconocimiento.

Se da el paso de la formulación del PMM y la creación de la SDM. Hasta ese momento la participación de los usuarios del transporte como un actor fundamental de movilidad, del no actor del transporte, el peatón, fue inexistente. En realidad, se conformó una política típica de arriba hacia abajo –top down- a partir de una visión tecnocrática del problema. Se optó por la contratación de expertos en transporte, en tránsito, en movilidad. Un proceso que dio lugar a un cuerpo de principios, reglas de juego de largo plazo, pero con una sustancia de concreción limitada basada en la idea de una constitución para la movilidad de Bogotá. Lo que constituye la visión de los ingenieros, los tecnócratas.

En parte se optó por esta estratégica dada la inexistencia de representaciones ciudadanas del transporte, no había ligas ni asociaciones de usuarios del transporte con representatividad significativa, tampoco existían asociaciones de usuarios de las vías, asociaciones de peatones ni asociaciones de vecinos que controlaran los excesos en el espacio público. Una manifiesta debilidad de la sociedad civil en lo que tiene que ver con la movilidad, lo que conduce a la decisión política a inclinarse por la formulación de la política y construcción del sistema desde lo tecnocrático.

Dadas estas condiciones imperantes, por un lado, y el hecho evidente que la representación histórica del transporte en la ciudad ha estado en manos de un oligopolio conformado por los empresarios del transporte, pequeños empresarios, las empresas afiliadoras del transporte público colectivo, los operadores de patios y grúas, que regularmente monopolizan el servicio y se han apropiado de las concesiones por mecanismos poco transparentes, y los dueños de lotes y parqueaderos, por el otro, lo que hizo que para los decisores no hubo alternativa. Se trata de un oligopolio, que sin mayores regulaciones, han introducido las reglas del juego en la movilidad. Y es la razón del porqué a la ciudad le ha costado tanto disponer de un transporte moderno.

Aquí también cabe señalar la conformidad de los poderes dominantes con el modus operandi y el estamento de poder, que no se interesa en construir cuerpo orgánico social para que representen los otros intereses. Así, el hecho de que no existiera la deseada representación de la sociedad civil, debió llevar a que se promoviera una política de participación, una estrategia de encuesta social para conocer las aspiraciones ciudadanas, no solo la consulta vinculada con la satisfacción del usuario, sino más bien de la visión de ciudad-movilidad, del tipo de necesidades para hacer efectivas las respuestas de las centralidades.

En conclusión, se trató de una construcción de política con enfoque top-down y mercado-céntrico.

2. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

El transporte que en la actualidad se viene gestando, y que forma parte del proceso de la

nueva política, tiene en el SITP su punto de concreción, lo que implica una notable diferencia con lo que aún hoy existe en la materia. Se tendrá una flota de menor tamaño y condiciones técnicas superiores, lo que en principio genera una ganancia de eficiencia. Sin embargo, esto está dado con un sistema de concesión empresarial muy amarrado a la garantía de los ingresos para los adjudicatarios –por 24 años-.

En este contexto, al sector público local le corresponderá el papel de regulador al estilo que desempeñan las comisiones de regulación en otros servicios públicos, caso agua, energía, etc. Es decir, determinar y regular el sistema tarifario, con la consideración que este sea sujeto de castigo o premio conforme a estándares de calidad en el servicio. Asimismo, el Estado local tendrá que disponer de una gran capacidad para sancionar los incumplimientos, con las suspensiones de licencias del caso. Implica pasar del papel regular de las autoridades de tránsito y transporte, a una regulación microeconómica contemporánea de mucha solidez. En el primero de estos estadios, el poder público procedía mediante actos administrativos a la asignación periódica de cupos para la flota y la distribución de rutas, con una capacidad de control absolutamente limitada, ahora se prevé un nivel de mayor complejidad regulatorio, en donde los sujetos de la acción pública representan un grupo menor, organizado, que cumplen de antemano unas condiciones económicas, financieras y técnicas, con unas obligaciones precisas y sujetos al cumplimiento de unas normas técnicas predeterminadas. Aspecto totalmente diferente a aquel en el cual libremente un inversionista, a título personal emprende aisladamente una pequeña aventura empresarial, lo que resulta un avance. Pero la autoridad pública tiene que tener capacidad para hacer efectiva la regulación.

3. *Hay diferencia en la gestión institucional entre lo que se hace hoy y lo que se hacía en el pasado en materia específica de movilidad?*

La gestión institucional de la movilidad en la actualidad está imbricada en un hibridaje entre los aspectos operativos del tránsito y transporte tradicional y aquellos que corresponde al proceso de la planeación. Ello da lugar a que exista un traslapo de funciones con ubicación en áreas de naturaleza ajena. Por ejemplo, la Dirección de control y vigilancia (Subdirección de Servicios a la Movilidad) tiene unas tareas con la Dirección de Seguridad Vial (Subsecretaría de Política). Una tarea planificadora se traslapa con una tarea operativa.

4. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

El transporte tradicional se caracteriza:

- I. Por su informalidad, lo que se traduce en el no cumplimiento estricto de horarios, sitios de parada, irrespeto por los límites a la capacidad del vehículo –personas sentadas y personas de pie-, violaciones sistemáticas de las velocidades permitidas, heterogeneidad en la apariencia de los vehículos, diversidad de patrones en la conducción y en las formas de relacionarse los conductores con el usuario.
- II. Riesgo inminente que le es consustancial por cuanto cada actor decide las reglas, de lo que deviene un alto grado de inseguridad vial e inseguridad por delito.
- III. Irracionalidad en la asignación de rutas y en el tamaño del parque automotor.

- IV. Enfoque priorizador del vehículo particular como solución a las necesidades de desplazamiento.
- V. Uso inadecuado de la capacidad vial, retroalimentada por el vehículo privado. La relación espacio público/usuario tiene un gran nivel de demanda con una muy baja ocupación en los desplazamientos.

La movilidad en ciernes se caracteriza por:

- I. Formalización integral de la prestación del servicio, lo que implica racionalización de rutas y del tamaño del parque automotor.
- II. Homogeneidad en las características físicas de los vehículos del servicio público, con patrones de conducción parametrizado, paraderos específicos, validación de acceso a través de contacto electrónico.
- III. Predominio del transporte público, con un eje estructurante definido.
- IV. Integración modal.
- V. Orientación de la acción pública hacia el uso de combustibles no contaminantes. Lo que conduce a configurar un transporte costoso de implementar pero muy económico en el mantenimiento y operación, ofreciendo ventajas en el largo plazo.
- VI. Regulación vial con mecanismos económicos, como cobro por congestión y cobros por estacionamiento en la vía. Uso de mecanismos económicos para regular la demanda de tránsito.
- VII. Alternativas de intervención a través del mecanismo de propuestas público-privadas. Ejemplo: Sistema de concesión y peajes urbanos.
- VIII. Promoción de sistemas alternativo como facilitación de la infraestructura para otros usos –peatonización, ciclorutas-.
- IX. Desestimulo o control al uso de vehículos de alto riesgo como las motos.

5. *Considera usted qué la gestión sectorial de la movilidad se hace más desde la lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o ésta se soporta propiamente en los fundamentos de la movilidad, lo que implica un abordaje más amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)?*

En principio hay que estimar que la política ha sido más reactiva que proactiva. En el consenso histórico, la política se ha movido en función de soluciones puntuales del transporte bajo el esquema tradicional imperante. Respuestas a situaciones en las cuales el interés particular siempre ha primado sobre el interés global.

La implementación del SITP va a significar un avance y cambio de paradigma, pero aún no se cuenta con las autoridades y el compromiso estamental que sobrepongan los principios de la movilidad humana y la movilidad sistémica.

6. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

La SDM significa un salto importante, a pesar de su corta existencia. Sin embargo, es preocupante la intrainstitucionalidad por cuanto aún no ofrece los niveles de coordinación deseada para enfrentar como cuerpo sólido y eficaz los problemas del tránsito. El

entendimiento del nivel decisor de la política y la escasa institucionalidad ha dado cierto protagonismo a alguna entidad del sistema, caso Transmilenio, lo que lleva a desconocer el rol formal del sector en cabeza de la SDM. Cuanto existe es un tema de buena voluntad, por lo que se requiere de la instrumentalización de un proceso concertado de resoluciones que genere premios y castigos por cumplimiento de las tareas a las entidades que componen el sistema.

*7. Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Fundamentalmente revestir de un poder real a la SDM, y en donde se consolide una especie de gerencia pública con una capacidad importante de liderazgo y gran capacidad de coordinación de la actividad desde una visión de problema transversal y una visión de mediano plazo. No se es conveniente un político de profesión que ignore el sector, ni un técnico del detalle de la ingeniería, si un gerente público weberiano. Pero también, que al interior de la entidad se delimiten con precisión las tareas operativas de las tareas planificadoras, y los planificadores tengan las condiciones para centrarse en los asuntos de la política y de los plazos, mientras los operadores se concentran en las transformaciones de los diseños de la política. La SDM tiene que ser fortalecida en su capacidad de control de tránsito y transporte. La seguridad vial que requiere de un ejercicio persuasivo, pedagógico y constante es débil, y al igual que las campañas educativas en movilidad, se hace bajo contratación de muy corto plazo que provoca rupturas en las tareas señaladas. En seguridad es más importante prevenir que curar. Al igual, hay que fortalecer la capacidad técnica en materia de políticas públicas y el correspondiente nivel de autonomía para que sus productos-estudios se conviertan en realidades de solución y no en un filtro del capricho del único nivel decisor.

El proceso se debe fortalecer con la conformación del Comité Intrainstitucional en cuanto a la capacidad de generar actos administrativos de obligatorio cumplimiento para las partes, que lleve a la escena las tareas coordinadoras de manera eficaz. Al tiempo, se necesita que la interinstitucionalidad, representada regularmente en el Consejo de Gobierno como instancia de decisión, propicie otro nivel de instancia, de más calado técnico a efecto de preparar los elementos de la decisión desde la concertación y coordinación, particularmente en lo que hace a los sectores de desarrollo económico, planeación urbana, vivienda y movilidad, componentes del sistema urbano que se entrecruzan permanentemente. Es decir, construir un esquema de decisión técnico-político bajo los fundamentos de la administración moderna integral.

El ejercicio de mejoramiento requiere de una parte, acciones profundas de transformación en cultura ciudadana. Esto parte de reconocer que a pesar de los esfuerzos en la materia y los cambios que ha producido haciendo del ciudadano una persona más integral y respetuosa, en el ciudadano de condición media no existe una cultura de protección a la salud al caminar, de utilización prioritaria del vehículo privado para tareas específicas, de los costos y externalidades que representa el uso indiscriminado de carro. Es decir, el planificador racional de la movilidad no existe aún; el usuario de la movilidad no es plenamente consciente.

Asimismo, como lo revela la Encuesta de Movilidad 2001, en donde más del 40% de la

población se desplaza por su propia motricidad a falta de recursos económicos para el pago del transporte, se tiene, además de enfatizar en el transporte público, democratizar el acceso con un sistema de tarifas que consulten la capacidad de pago. Lo que implica una capacidad financiera mayor del Estado local para subsidiar las tarifas de transporte público. La idea de la autosostenibilidad financiera de los sistemas del transporte público no procede, menos en una sociedad tan desigual. En todas partes del mundo se subsidia una parte de la tarifa del TP, por cuanto el TP primero tiene que resolver la tarifa técnica en función de un nivel del servicio. En nuestro caso, la tarifa se debe establecer por diferenciación de tipos de población, lo cual es usual en muchos lugares del mundo. No nos podríamos apreciar poseedores de un transporte moderno, en tanto, la población mayoritaria de los estratos 1 y 2 les resulta imposible acceder a estos sistemas.

La movilidad requiere de realismo, lo que implica el reconocimiento de que el éxito de sus desarrollos y el éxito de los modos del transporte público pasan por la consideración de la capacidad de pago de la mayoría de la gente.

Finalmente, es categórico el compromiso político, sin dilaciones, de la implementación de cobros por congestión, cobros de estacionamiento en vías, parqueos fuera de vía y de peajes urbanos. Lo que simultáneamente demanda de una política sobre parqueaderos dado que lo existente es ambivalente.

En el cuerpo de las acciones y medios requeridos para la movilidad hay que considerar indiscutiblemente el aumento de la oferta vial. Esto mediante un énfasis a que las vías troncales tengan un privilegio para el transporte público, o sea, sistemas de carriles exclusivos, mientras las vías secundarias se constituyen en el espacio del transporte privado. La ciudad presenta un déficit no solo en términos absoluto de vialidades, sino en términos de déficit relativo también, desde el punto de vista de la conexidad física, dado que muchas vías resultan inconducentes, llevan a un laberinto sin salida, sin embargo, los puentes o empalmes se podría establecer con obras de alta factibilidad y no tan fundamentales.

*8. Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

La puesta en marcha de grandes proyectos viales y la implementación de todos los modos de transporte requeridos, SITP, metro, cable, con preferencia por modos de gran capacidad para el TP, necesariamente aportan a la competitividad económica en lo referente al incremento de los movimientos de los flujos y reducción de tiempos de desplazamiento en la ciudad, lo que disminuye los costos de transacción del transporte, y a su vez, mejora el estado del ciudadano, lo que se constituye en un estímulo a movilizarse. Aspecto que se debe complementar con la promoción de viajes no obligados, estímulos a movilizarse. Lo que se traduce en que la persona no solo se circunscriba a los viajes de obligación –trabajo, estudio, citas, salud-, sino que acuda a una forma de vida con mayor interacción social y el uso de la recreación y el esparcimiento, lo que redundará en bienestar y reactivación del consumo como factor dinamizador de la economía. Esto, asociado a la integración tarifaria y la disponibilidad de un transporte público hace posible el aumento de los viajes, no de otra forma, puesto

que el transporte privado al no encontrar condiciones viales y de seguridad adecuada se siente desestimulado, amén de que su alcance solo es del prurito de determinados grupos sociales.

Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad? El TP tiene un efecto sobre la segregación social importante, contraria al vehículo privado. Mientras el primero genera proximidad social, el otro, disgrega.

9. *A su juicio, las estrategias qué se están planteando para el sector son las adecuadas?*

Efectivamente lo planteado en la política es revolucionario. Sus énfasis están puesto en el la primacía del TP, en la concienciación del ciudadano frente a la importancia de la movilidad segura y sostenible, pero solamente en el mediano y largo plazo cuando se geste una autoridad pública en el transporte con una capacidad autónoma de decisión es posible abordar en su extensión los requerimientos de la movilidad. Hoy día cuando el sistema de transporte público masivo de la ciudad es propiedad de un oligopolio privado, las posibilidades de configurar una movilidad como un derecho son muy limitadas. Esto plantea el reto de construir una autoridad pública que no solamente sea dueña de la infraestructura, sino que tenga una real capacidad de regular la operación.

10. *Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

La resolución inmediata de un sistema de alta capacidad, metro. Lo segundo, el fortalecimiento de las capacidades técnicas de las autoridades públicas, especialmente en materia de transporte.

11. *En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

El remitirnos a la historia del transporte en la ciudad, es reconocer que los intereses privados han cooptado al sector. De manera que los acuerdos sobre lo fundamental, para superar los conflictos se tienen que alcanzar a partir de la realidad de que Colombia es una sociedad democrática y una sociedad de mercado, lo que recomienda el establecimiento de acuerdos en escenarios de concertación con los empresarios, pero hacerlo desde una posición dominante o equilibrada, no débil. El mecanismo es definitivamente la concertación, y la continuidad de concesiones, pero concesiones de cuarta generación, concesiones donde el riesgo sea compartido, y no como ocurre en la actualidad, que el riesgo de estos procesos solo recae en cabeza del sector público. Hoy en día, el riesgo demanda lo paga todo el usuario.

12. *Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

En el momento se tiene un proyecto de reforma organizacional y administrativa de la SDM que busca el fortalecimiento del tema de seguridad vial con los elementos de

pedagogía, estrategia ciertamente democrática que funciona bajo la premisa que es mejor prevenir que castigar. En consecuencia, la división de las tareas de la planificación y las tareas de operación, asociado al fortaleciendo las capacidades técnicas e intelectuales, y el establecimiento formal de mecanismos de coordinación inter e intrainstitucional debe conducir no solo a una mayor eficiencia de las acciones sino a cualificar el cuerpo de la política.

A su vez, la interinstitucionalidad es la práctica es inexistente, lo que lleva a que la SDM opere como una entidad más en el contexto distrital, y no como una institución que desempeña un papel transversal importante.

13. *Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

En el mediano plazo cuando la autoridad pública disponga de los mecanismo de ejecución, regulación y control del tránsito y transporte y se dé una reorientación de la política hacia la primacía real del peatón y se establezcan fuentes de recursos que subsidien el acceso de los grupos marginados, se alcanzarán estas categorías.

## 2.3 Uniandes – Juan Pablo Bocarejo

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

Primero que todo hay que tener presente que los grandes cambios de la movilidad no es consecuencia del PMM. Probablemente antes del surgimiento respectivo no haya un instrumento definitivo como lo es el plan, pero los cambios profundos que se han generado en Bogotá datan del gobierno de Jaime Castro. Aspecto que además es reconocido por expertos que estudian el tema de políticas públicas. En este lapso, se gesta un período importante con Peñaloza y Mockus. Y es precisamente en estos períodos cuando se definen unas bases fuertes para lo que es el documento del PMM. De manera que asignar un principio a la política es un poco artificial. Lo que generó el PMM no es más que una exigibilidad del POT, como también los otros 17 planes maestros, a efecto de buscar un mejor planeamiento de la ciudad en todos sus componentes, entre estos, el componente de la movilidad.

En sí el proceso de formulación de la política fue un proceso típicamente top-down, a partir de una consultoría de expertos, unos funcionarios que aprobaron lo propuesto, sin participación al respecto. Por extensión, la formula de aprobación de todos los planes en Colombia, país en el cual no tenemos la práctica de la participación fuerte, por lo que decidimos cada vez que requerimos de un plan importante, confiar en la tecnocracia.

2. *Qué agentes del sector tuvieron mayor protagonismo y como influenciaron el diseño y la formulación de la política pública distrital de movilidad?*

La política formulada fue ante todo una decisión técnica. No es una propuesta surgida de sectores políticos importantes de toda la ciudad. Es un plan que plantea fuertemente los desarrollos de Transmilenio, que ese momento se consideraban muy exitosos,

atendiendo la línea de política de Peñaloza. En este sentido, el tema de darle prioridad al transporte público, el tema de restricción para el automóvil, etc. Un discurso que se venía construyendo de hace mucho tiempo, por lo que el plan recoge esa visión, la cual se estuvo construyendo con la ciudadanía y los técnicos.

El porqué de la ciudadanía, obedece al hecho de que en la medida que fue entendiendo muchos temas, se fue apropiando de los mismos. Hubo un proceso ciudadano de aprendizaje a través de los proyectos en gestión. Lo que da lugar a considerar que si bien la ciudadanía no fue consultada directamente en la construcción de la política, es válido señalar que parte de lo que recoge el plan responde a los sentimientos de ésta en cuanto a lo que debía hacerse.

3. *Desde qué perspectiva se tuvo en cuenta la participación de los usuarios y de los sectores populares y comunitarios en el proceso de la política?*

Considero que las comunidades aportan si se les provee los mecanismos para intervenir el proceso. Muchas veces los que hace la participación no representan propiamente a la ciudadanía, en gran parte por que ésta última es escéptica de la participación. Lo segundo, porque quienes deciden no les interesa mucho la participación por la complejidad y los intereses en los procesos decisorios, en cuanto al tiempo, las exigencias del planeamiento, el miramiento que el aporte no es agregativo, y las intervenciones ajenas al interés específico. Así lo decidido toca a la ciudadanía pero la ciudadanía no hace parte activa de las decisiones.

4. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

Es claro que existen elementos que diferencia el nuevo marco de la política de movilidad frente al transporte. Los propios objetivos de ambas cosas. La evolución de la política marca una dirección diferenciadora. Al mirar un primer corte, se encuentra que por mucho tiempo los temas del transporte fueron un asunto de infraestructura. La infraestructura para el automóvil. Realmente era un plan para el carro. Cuando se pasa al concepto de movilidad lo que interesa es la persona y como se mueve la persona. Muchos elementos entran al juego de la decisión que antes no eran importantes, como las características sociales de las poblaciones, las características cognitivas, la formación de la persona, etc.

En nuestra realidad coexisten elementos de transporte, pero también los hay de la movilidad. Simplemente es un proceso, en el cual las políticas están más encaminadas hacia la construcción de un escenario de movilidad. Porque esta política no se centra únicamente en los sistemas ni en los modos de transporte, ni en los instrumentos y como los va a desarrollar. Sino que habla de la ciudad, de la forma de la ciudad, de los usos de los suelos, como también de los comportamientos ciudadanos y de los temas de equidad. Los temas del plan en materia de principios, estrategias y objetivos están estructurados hacia la noción de movilidad.

5. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

La política es conveniente. En su formulación PMM recoge el historial de decisiones y él se continúa con las líneas de trabajo previas. Es bueno en la definición conceptual, en las aspiraciones, en las orientaciones que ofrece. Por ejemplo: temas de equidad, priorización del transporte público, desestimulo al vehículo privado, el uso del espacio en el centro de la ciudad. Sin embargo, en la realidad no sucede lo que está en el plan. Las decisiones de múltiples gobierno no permiten que se avance conforme los tiempos del plan. El plan tiene unos lineamientos y, como es natural, son los gobiernos quienes establecen las prioridades. Se tiene un marco que guía la acción y que presenta alternativas. El problema es de tipo institucional. Si la institucionalidad no es lo suficientemente fuerte no es dable hacer lo que es indispensable hacer, y además se van a hacer cosas que no corresponde. Entonces, lo que hacen los gobiernos es que sacrifican asuntos muy importantes, como por ejemplo, la innovación en el sistema de transporte, el mejoramiento continuo en la prestación del servicio de Transmilenio, un flujo adecuado en el mantenimiento vial de las troncales de Transmilenio, etc., para centrarse en los temas mediáticos, caso metro.

6. *Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Podemos centrar la esperanza en que el sector de la movilidad tenga la suficiente fuerza técnica para que las políticas no se puedan interrumpir. La presencia de un grupo fuerte de expertos comprometidos con los temas en el largo debe ser capaz de indicarle al gobernante de la existencia de una línea de trabajo que necesariamente hay que continuar.

7. *A su juicio, las estrategias qué se están planteando para el sector son las adecuadas?*

El problema no está en la formulación. El problema está en la implementación, en el seguimiento de las acciones, en la gestión de las cosas. Es nuestra costumbre otorgarle mucha importancia a las discusiones temáticas, al diseño, y descuidamos los significados de la implementación. El caso de Medellín ilustra las diferencias de prácticas: son pocos filosóficos frente al Bogotano, pero tiene eficiencia para hacer las cosas. Y son eficientes en sus realizaciones porque tienen unos acuerdos básicos consistentes, unas líneas de acción sólidas, al tiempo, que cuentan con unos actores institucionales lo suficientemente competentes que no posibilitan los giros intempestivos de los gobernantes. Además tiene la habilidad de hacer. Son ejecutores. No se centran en las discusiones interminables, sino en los puntos de coordinación y el compromiso. Son estas condiciones las que los Bogotanos necesitamos construir.

8. *Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

La movilidad tiene muchas aristas. Muchos elementos, que hacen que lo priorizado tenga diferentes incidencias en el sector. Si se quiera priorizar el tema ambiental o el tema equidad o el tema productividad, probablemente cambie la estrategia. En nuestra visión tecnocrática, y considerando la movilidad en todos sus elementos, en sus relaciones con los diferentes sectores, la política, etc., nos lleva a unas consideraciones pragmáticas, y

es que el sistema de la movilidad debe desarrollarse de manera afín a un sistema hidráulico. Es decir, conocer cuáles son los flujos que se mueven en la ciudad, por lo que debemos ser capaces de decidir, a partir de un cuerpo de indicadores de movilidad, cuáles son las metas a alcanzar, de lo contrario no terminaremos de superar la fase operativa.

9. *Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

Hay una realidad pendiente. Lo obvio consiste en que hay un conjunto de entidades, en el que cada una piensa en los temas de su sector. Sin embargo, el surgimiento de necesidades plantea la integración. Hay una planeación cada vez con más ideas. Hoy se piensa que al plantear nuevas acciones de desarrollo, el transporte masivo es una oportunidad para construir una ciudad diferente, para integrar, para la interinstitucionalidad. Si se piensa en la ejecución de un plan parcial de vivienda, es un hecho que este desarrollo necesita de una visión de movilidad, una visión del uso del suelo, una conectividad con el resto de la ciudad. Lo que manifiesta que desde ese lado se ha progresado. Como también es evidente que se ha progresado en la relación entre el transporte y lo ambiental.

10. *Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

Si. La gran conclusión es que la movilidad goza de condiciones de políticas favorables. No tiene sentido la reformulación para llegar a lo mismo, por lo menos en un 80% va a ser igual lo que se va a tener. Lo que se se plantea y, en parte, se viene trabajando son cosas que ocupan la agenda de realizaciones en las otras partes del mundo. Son cosas que nuestra experiencia nos ha ensañado que funcionan unas, y las que no funcionan se han venido eliminando. Es un plan que está ligado con la ciudad, un plan que está ligado con lo ambiental.

El reto grande es hacer las cosas, la gestión del plan.

## **2.4 Consultora Duarte Guterman & Cía. Ltda. – Lía Guterman Bromberg**

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

Como responsables de la formulación del plan adelantamos un intenso programas de reuniones a todo nivel con comunidades en la toda la geografía de la ciudad. Hicimos parte del proceso a una firma especializada que se encargó de toda la logística, difusión, motivación y preparación de las comunidades locales a efecto de garantizar la asistencia a los diferentes eventos. Ello dio lugar a que las comunidades participaran en volumen apreciable y aportaran.

Armado el plan se puso a la consideración de un conjunto amplio de actores, con quienes

se retroalimentó el documento final, que a la postre gozó de un amplio consenso.

2. *Qué agentes del sector tuvieron mayor protagonismo y como influenciaron el diseño y la formulación de la política pública distrital de movilidad?*

Fundamental la SDM, quien además tenía a su cargo la interventoría, secundada por Transmilenio, a la par del IDU. Fueron factores determinantes por cuanto se apropiaron y lideraron el proceso, la participación y deliberación. Además participaron con mucha presencia las Secretarías Distritales de Hacienda, Medioambiente. Sin embargo, hay que mirar que la participación institucional fue a todo nivel, no solo sector público, incluyendo al sector privado en cabeza de la Cámara de Comercio de Bogotá y la academia con presencia fuerte de la Universidad de los Andes.

Fueron los agentes más visibles, pero también se recogieron las propuestas concertadas con un número extenso de representantes empresariales, gremios, transportistas y otros, con los cuales se celebraron reuniones temáticas, en donde se generaron ideas y orientaciones de política.

3. *Desde qué perspectiva se tuvo en cuenta la participación de los usuarios y de los sectores populares y comunitarios en el proceso de la política?*

La participación de usuarios, comunidades y sectores populares se llevó a cabo en todas las localidades, en múltiples ocasiones y a todo nivel de grupo social. Obviamente se contó con la participación de las Alcaldías Menores, Acciones Comunales, líderes locales, juntas de colegios, etc. Todos en condición real y potencial de usuarios del transporte, más no como organizaciones de usuarios del transporte público. Procede señalar que el proceso de la participación se dio con posterioridad a la finalización de versiones preliminares del plan. Con ello, se buscó de una parte difundirlo, genera discusiones para retroalimentarlo y darle validez social y política. En estas perspectivas, la participación la consideramos como suficiente y conveniente.

4. *A su juicio, los diferentes agentes sociales, al margen de su situación sociocultural, están en condiciones o no de aportar en la construcción de la política, ó dada la complejidad temática sólo es un asunto de especialistas y políticos?*

Lo que hay que tener en cuenta es que estas comunidades miran los problemas desde lo inmediato y a una escala del tamaño de sus problemas, no el problema en la dimensión macrosocial, marcourbano. El inconveniente para incluir los aportes de las comunidades en el plan responde a las características de los mismos. Se trata de aportes de baja conceptualidad y puntuales en el tema de proyectos. Por ejemplo, arreglar una calle, construir un andén, instalar señalizaciones, demandar ruta de buses, etc. Por lo tanto, los aportes regularmente se ven representados en el tema del proyecto, no de las políticas y estrategias.

En conclusión: gente que no conozcan del tema les es supremamente difícil aportar, más aún en tratándose de un desarrollo de la complejidad de un PMM. El problema aquí radica en que el plan es una herramienta que visualiza acciones desde lo macro, y no era posible bajarlo al nivel de las propuestas de las comunidades. Es decir, con el plan no se busca resolver las necesidades puntuales del barrio; al respecto, el plan incluye acciones

específicas para los grupos marginados.

5. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

Desde nuestra óptica caracterizar el transporte da igual que caracterizar la movilidad, lo que quiere decir que tienen similar significado en una perspectiva general. Movilidad podría ser una fase evolucionada del transporte, pero en esencia es transporte. No existe diferencia conceptual ni real, es solo movilidad es más un asunto de moda.

6. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

Se ha hecho muy poco. Un proceso lento, lento. Muchas de las metas del plan ni siquiera se han iniciado, cuando ya deberían estar funcionando. Se contrataron estudios costosos, y aún no está el sistema de transporte operando integralmente, ni se ha iniciado el Metro, cuando así ha debido de ser.

7. *Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Se requiere de un gobernante entendido del tema, con altas capacidades gerenciales y dispuesto a asumir todo el costo político que implica una transformación estructural de la movilidad. Un alcalde con verdadero liderazgo, capaz de sacrificar todo su bagaje político para sacar adelante los grandes proyectos. También, que en el direccionamiento de la movilidad esté un ejecutivo de calidades superiores. Hay que tener claro que esto implica afrontar una lucha con los transportadores y las empresas del sector, lo cual es bastante complicado

8. *Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

La política no requiere cambio alguno en sus lineamientos y propósitos. Si se ejecuta eficientemente se impacta favorablemente la competitividad. La competitividad indiscutiblemente mejora con un muy buen transporte público. El problema de la política está en la incapacidad de quienes les compete desarrollarla.

La movilidad como factor que genera inclusión social y bienestar se logra con lo mismo: eficiente implementación de la política, dado que esto permitiría que las personas pobres no necesiten tomar más de un transporte para su desplazamiento, y al estar éste integrado se les reduce el costo de la tarifa de manera significativa.

9. *A su juicio, las estrategias que se están planteando para el sector son las adecuadas?*

Si tocara formular un nuevo plan hoy, no haría nada diferente del que ya existe.

10. *Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Mejoramiento del transporte público, desestimulo real y fuerte al uso del transporte privado y el fortalecimiento de la gestión de control y regulación del transporte y el tránsito.

11. *En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

Es posible construir un escenario que favorezca la política si hay realmente institucionalidad que garantice continuidad en procesos, en las líneas de acción emprendidas. Que lo que se está haciendo se siga haciendo, que lo programado se ejecute, independiente del gobierno de turno.

12. *Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

El PMM significó en una primera instancia el cambio del modelo institucional, eliminar lo fallido como la STT y crear una organización con todos los elementos de política, competencia, cuerpo orgánico y recursos, orientada a una gestión bajo el esquema de integración y coordinación con otros sectores, pero en términos de ciudad institucional no ha pasado nada.

13. *Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

La línea de política sostenibilidad ambiental no se agota en acciones de prevención y mitigación de la polución, el ruido, tampoco vincula los fines de tiempos y velocidades, sino que considera esencial la persona, el peatón, las personas con discapacidades, la colectividad, la seguridad vial teniendo por objetivo que toda la población tuviera acceso a la movilidad, un planteamiento revolucionario al modelo precedente.

## **2.5 Cámara de Comercio de Bogotá – Observatorio de la Movilidad - Plinio Alejandro Bernal Ramírez**

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

Un gran dilema tiene las sociedades como las nuestras, es donde consideramos que los procesos tienen que ser de amplia participación y divulgación. Ahí, se entra en conflicto respecto de qué es participación, qué es divulgación. Porque existe una línea difusa de que es exactamente lo uno o lo otro. El que se haya divulgado un documento en el cual se tuvo la oportunidad de preguntar, no es ser parte real de un espacio de participación. Sucede que muchas de las personas con la que se hace divulgación, no tienen los

conocimientos mínimos como para poder incidir positivamente en una discusión, tal como el PMM. Y en todos los temas se da. Participativo es que tengamos un dialogo de pares, de la cual se puedan extraer y aplicar elementos de la discusión. No necesariamente eso se da. Regularmente los participantes no tienen la capacidad para poner el problema en el nivel de la discusión o muchas veces al no saberse expresar no le captan la idea.

2. *Qué agentes del sector tuvieron mayor protagonismo y como influenciaron el diseño y la formulación de la política pública distrital de movilidad?*

Los transportadores han dominado la movilidad de la ciudad por más de 60 años. Fueron definitivos en la suerte del tranvía. Comencemos por preguntarnos por qué Transmilenio, que efectuó una gran inversión pública en troncales, permitió la circulación de unos buses privados por troncales exclusivas, donde la gran generación de utilidades es para los privados, mientras el Estado local percibe una muy baja retribución en comparación con los recursos invertidos. Qué ganó en este proceso la ciudad? Mejoró la movilidad, pero a qué costo y bajo qué reglas de juego. Los grandes triunfadores aquí son sin duda los privados.

3. *A su juicio, los diferentes agentes sociales, al margen de su situación sociocultural, están en condiciones o no de aportar en la construcción de la política, ó dada la complejidad temática sólo es un asunto de especialistas y políticos?*

Solo si se les da una canasta de oportunidades para que se forme unos mínimos sobre el tema de interés se pueden esperar aportes. Lo propio es que cada vez que se emprenda la construcción de una política, se anticipe un proceso un proceso amplio de pedagogía temática.

4. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

De fondo no hay diferencias en atención a que el mercado es quien determina las condiciones del servicio de transporte, que a su vez favorece la causa de los empresarios privados. A veces una perspectiva no coherente ni racional de las personas que están en el negocio.

5. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

El transporte tradicional es por tradición y naturaleza caótico e informal. Informal por cuanto no cumple una condiciones mínimas empresariales. Las reglas del juego las determina el negocio. Son reglas que devienen de la percepción del negocio que tiene una persona que surgió a codazos en la actividad y que hizo de la “guerra del centavo” su modo de vida.

6. *Considera usted que la gestión sectorial de la movilidad se hace más desde la lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o ésta se soporta propiamente en los fundamentos de la movilidad, lo que implica un abordaje más amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)?*

Al respecto de la política contamos con un extraordinario documento de movilidad, sin embargo, la inercia nos sigue arrastrando. Las acciones de política no van hasta donde el discurso señala sino hasta donde los intereses dejan. Así, encontramos que no se han podido desarrollar las otras líneas de Transmilenio. Por ejemplo, por qué no están construidas la Boyacá y la Avenida 68, a su vez, por qué la 26 se hizo saltándose el cronograma? Por qué la Avenida Américas no cuenta con conexión con la Carrera 30 si se ha estimado el hecho como fundamental? Es más, por qué hoy el Centro Ampliado que se imagina fundamental no está contemplado como prioritario? Lo que se evidencia es una desconexión entre el discurso y las ejecuciones.

*7. Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

El proceso de la política de movilidad califica con un regular. Desde hace mucho tiempo se patina en un círculo vicioso, gobernados por los postulados del transporte tradicional.

*8. Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Se requiere de unas acciones concretas sobre el territorio que permitan la movilidad. Muchas de estas acciones pasarían por un tráfico actuado, distritos viales, buen mantenimiento de las vías, cumplimiento estricto de la revisión técnico-mecánica por parte de los vehículos del servicio público de transporte, diversidad de alternativas en el transporte, malla vial con excelentes estándares de conectividad y una cultura sólida de la movilidad.

Requiere también de un salto cualitativo, a partir de vincular al direccionamiento del sistema de la movilidad a personas capaces de tomar decisiones y arriesgar. No se puede tener un proceso importante, como lo es la semaforización, en un empantanamiento jurídico-administrativo por más de tres años. Superar las medidas paliativas como el pico y placa, que a más de no causar efecto alguno en la finalidad de restringir el transporte individual privado, plantea la alternativa de un mayor tamaño del mismo. En consecuencia, se requiere de una política pública agresiva que realmente desincentive el vehículo privado. Si lo que se quiere es que la gente se siga moviendo en el carro, entonces que se dé un enfoque de construcción de vías. En caso contrario, centremos los esfuerzos en solucionar las demandas con un servicio público adecuado.

Démosle a la gente la posibilidad de subirse en un sistema de transporte público en el inmediato. Hay que entender de manera categórica que la solución es urgente y no pasa por restricciones sino por ejecuciones y actitudes.

*9. Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

Creo que la política está, lo que se requiere es de acción pronta y eficaz. Es un problema de implementación más que de un cambio de política. El PMM tiene una ventaja

importante y es que la política es incluyente para el peatón. Es decir, para la política es preponderante la persona de a pie, piensa en el peatón, sin embargo, al observar cómo están estructurados los recursos asociados a cada componente de inversión en movilidad se encuentra que no se está actuando en función del peatón. Así, lo pensado en movilidad es diferente a lo actuado. No hay coherencia entre propósitos y asignación de medios.

*10. A su juicio, las estrategias que se están planteando para el sector son las adecuadas?*

Los instrumentos están dados para que efectivamente se tenga una mejor movilidad, por lo que considero que el diseño estratégico es el indicado.

*11. Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Darles a la gente el SITP en funcionamiento ya, sin dilaciones ni prorrogas. Y disponer de una infraestructura completa de modos y medios de transporte, que actúen sobre una infraestructura vial en buen estado. Se trata de darle soluciones a la mayoría de la gente. Y si bien priorizan la decisión mercado, como lo patentizan los dos estudios contratados para el metro ligero cuyas rutas difieren de la propuesta por el alcalde, se tiene que mirar con detenimiento y prioridad cuáles son los flujos de la gente y que se quiere para la ciudad. Si el factor es el mercado, se debe tener en cuenta no solo lo que existe como nivel de la demanda, sino también en la posibilidad de crearla. Hay que buscar soluciones para las grandes decisiones de manera ajena a aquellos estudios que están permeados por algún tipo de intereses. Cómo es posible que zonas de la ciudad de la más alta densidad y con limitaciones serias en la movilidad, tal es el caso de Suba o Kennedy, no se les tenga en cuenta en estos estudios? Por qué no se plantean soluciones desde una visión que ayude a desconcentrar la ciudad?

Igualmente, se tiene que mirar el tema del espacio público, y la financiación de corredores viales, tanto en infraestructura como en mobiliario para la ciudad, son claves para la movilidad.

Finalmente, la movilidad a todo nivel reclama liderazgo, desde una intervención consistente y concluyente del alcalde.

*12. En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

De entrada el tema de movilidad es complejo. Sin embargo, hay un incuestionable consenso en que todos pretendemos una mejor movilidad. Es decir, existe un acuerdo generalizado, fundamental en el qué. Y el cómo lo hacemos también está teóricamente solucionado ya que las diferentes consultorías contratadas fijan coherentemente las estrategias a implementar. El punto focal de hacia dónde se quiere ir, de una movilidad a bajos costos, con reducida afectación ambiental, segura, etc., son uno mínimos innegociables que existen. Las dificultades en terreno se centran en la selección de la

estrategia o el modo, las cuales se pueden superar desde lo técnico replicando las experiencias internacionales. Todos estamos de acuerdo en que deberíamos movernos en la ciudad con la existencia del mecanismo de integración del transporte público, que incluya las diferentes modalidades. Cuáles? He aquí el motivo del conflicto, que es un asunto más político que técnico.

13. *Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

No existen niveles mínimos de integración, como tampoco tiene perspectivas en el horizonte del corto plazo.

14. *Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

Sobre la premisa de que la política tenga una oportunidad de actuación sobre el territorio, definitivamente sí. Si muchas cosas de las que se tienen en el discurso se logran materializar en acciones concretas, sí.

## 2.6 Luz Patricia González Ávila

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

Reconociendo que el proceso de debate político que dictan las normas para los temas de ordenamiento territorial se surtió con mucha responsabilidad y una muy importante participación, estimo que la formulación del PMM y su posterior socialización se centró en el marco de los especializados en transporte y de los especialistas temáticos de la ciudad, para lo cual se interactuó en numerosas reuniones con los gremios, autoridades de la región, etc. Hubo la disposición de socializar, sin embargo, hay que dar cuenta de la diferencia entre un proceso de socialización y divulgación de un plan y la aprobación respectiva.

Es importante también compartir lo que la experiencia nos indica. Y es que en nuestro medio las políticas públicas tienen, en general, un nivel en el que se logra un acuerdo de lo que se quiere. Una intencionalidad. Sin embargo, es casi improbable que la política pueda expresar el sentir de una comunidad en su conjunto, puesto que las comunidades están hechas de intereses individuales.

Hay asuntos en los que se generan unos acuerdos generales por sustracción de materias. Somos afirmativos sin escudriñar que implicaciones tienen dichos acuerdos. Esa fue la suerte del proceso de formulación del PMM, el cual por demás no se sometió al rigor de discusiones políticas específicas, sino técnicas, dado que hubo un involucramiento extenso de actores en lo fundamental, que son las líneas de acción que para el sector fija el POT y, segundo, por cuanto se trató de un desarrollo reglamentario de esta herramienta para lo cual el alcalde estaba facultado.

2. *Qué agentes del sector tuvieron mayor protagonismo y como influenciaron el*

*diseño y la formulación de la política pública distrital de movilidad?*

La participación importante la tuvieron especialistas, tanto desde la responsabilidad en la formulación como de las personas que gozan de reconocimiento en la materia. Primó un enfoque técnico. Lo que no obsta para señalar que en el proceso participaron importantes agentes de la ciudad como la Cámara de Comercio, el Comité Intergremial de Bogotá, actores claves que tienen la capacidad de hablar más por un interés general que por uno individual. Así mismo, se contó con un acompañamiento sistemático de Planeación Distrital y la Secretaría Distrital del Medioambiente.

3. *Desde qué perspectiva se tuvo en cuenta la participación de los usuarios y de los sectores populares y comunitarios en el proceso de la política?*

Realmente no lo sé.

4. *A su juicio, los diferentes agentes sociales, al margen de su situación sociocultural, están en condiciones o no de aportar en la construcción de la política, ó dada la complejidad temática sólo es un asunto de especialistas y políticos?*

Es muy difícil que las gentes logren, en los procesos participativos, trascender de los problemas de su inmediatez. Las comunidades por lo regular no trasciende a propuestas que apunten a la construcción de temas matrices, digamos sistemas de transporte, infraestructura ciudad, aún cuando previamente se les explique el alcance pretendido. Sin embargo, es muy importante darle crédito a lo que piensen los ciudadanos.

5. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

En primer lugar, la movilidad se entiende como un concepto integrador, que claramente expone el PMM. Un sistema que integra la infraestructura, los sistemas de transporte, el espacio público, como parte de un todo. El transporte es un asunto de modos y medios.

Así mismo, se diferencia en el enfoque administrativo, que no es asunto menor. En un primer momento, la gestión era básicamente operativa sin una visión estratégica del tema. Luego, la institucionalidad da el salto, adquiere una visión estratégica integradora del sector.

6. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

El transporte se caracterizó por una visión cortoplacista, gestión puramente operativa, sin integración intrainstitucional, no existencia de la interinstitucionalidad, sector cooptado por las mafias.

La movilidad, por su parte, tiene como hecho significativo el posicionamiento del tema. Es prioritario en la agenda pública y mediática, lo que le quita peso en las decisiones públicas a los protagonistas tradicionales del sector del transporte. Tiene el reconocimiento de asunto definitivo para la calidad de vida. La movilidad esta revestida de alta complejidad en atención a que requiere de la interacción de un conjunto de

factores que no facilitan respuestas inmediatas.

7. *Considera usted qué la gestión sectorial de la movilidad se hace más desde la lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o ésta se soporta propiamente en los fundamentos de la movilidad, lo que implica un abordaje más amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)?*

El tema de la movilidad quedó reducido en la infraestructura vial, que es la infraestructura de las troncales. Es decir, el tema quedó resumido a las demoras de la construcción de la infraestructura de los sistemas masivos y como la hacemos. Y a los medios de transporte que se suministrarán. El tema lo están liderando entidades por capacidad, bien sea de presupuesto o de fortaleza en lo institucional, y no propiamente la SDM.

8. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

El PMM marca un hito en la historia de la ciudad. Su planteamiento como un componente del POT es coherente con el tipo de ciudad que se quería. Este planteamiento se concretizó en un conjunto de acciones para conformar una ciudad con un centro ampliado y se complementaba esta con una serie de centralidades, que correspondía a aquellas áreas donde ya había un desarrollo consolidado y se esperaba que se pudieran integrar allí todas las actividades demandadas, de tal manera que la gente viviera y atendiera sus necesidades de diferente orden en el área misma. En el transcurso de esta visión del ordenamiento, además de unos esquemas de aprovechamiento óptimo de suelo, era la reducción de los viajes en ciudad, tanto en el número como en los tiempos del desplazamiento.

Al hecho concertado de la ciudad que se quería, es decir, a la existencia de un acuerdo macro sobre lo fundamental, correspondía el desarrollo de cada uno de los componentes a la luz de este mandato general. En este contexto surge el PMM, teniendo como soporte para el análisis de problemas y el planteamiento de políticas y estrategias la encuesta de movilidad de 2005. Es así como en la ciudad se pueden ver por vez primera temas agregados de tiempos de viajes, modos empleados, características de la movilidad, conocer el hecho de que se trata de una ciudad donde la gente camina. Fue un esfuerzo de disponer de información técnica, pertinente y coherente al tema de la movilidad para obtener unos análisis sólidos y conocer la dimensión del problema.

A partir de la configuración del escenario visionado y de las estrategias definidas, se puede señalar la ciudad no se ha desarrollado en el sentido del sueño y que la movilidad no ha sido un factor contributivo para el cambio esperado. El modelo de ciudad visionado no se ha llevado a la práctica, en consecuencia los factores en que se soportaba tampoco.

La ganancia del sector está en la fortaleza institucional, la priorización y agendación pública, mediática y ciudadana del tema. El gran error es la tema de la “metrización” del tema movilidad.

9. *Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de*

*movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Es claro que la política no puede manejarse solo en función de lo operativo, pero si se manejan los principios de la movilidad, como calidad y eficiencia en el servicio, eso que es un mensaje y un mandato, que debe materializarse abajo, no está produciendo resultados. Por qué? Porque lo que hoy tiene el sistema esta descuidado en su operación. La movilidad no se mide por los planes futuros que se van a construir, sino por la operación eficiente de lo que tengo en la actualidad. Nos quedamos pensando en el futuro, en los grandes proyectos que se piensan hacer, y se nos olvido que lo de hoy hay que administrarlo como se presupuestó.

En consecuencia se requiere eficiencia en la operación de lo que en la actualidad posee el sistema. Recuperar la capacidad técnica de la cabeza de sector. Tercero, retomar el plan y sus propuestas conforme un análisis de priorizaciones.

*10. Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

Apuntar a los aspectos básicos del PMM que resultan ser trascendentales para las soluciones del sector.

La finalidad de la inclusión social, aspecto vital para armonizar la sociedad y avanzar por la senda del bienestar a partir del transporte, fue prioritario en nuestros análisis, llegando a concluir qué, de otra forma diferente a las condiciones tarifarias estructuradas, no era sostenible la operación del servicio público. No existe en la movilidad un fondo de estabilización financiera para el sistema que le permita operar con tarifas diferenciadas. La movilidad es indiscutidamente un factor de inclusión social. El solo hecho de la existencia de la ruta que posibilite el acceso abre un espacio para avanzar en inclusión, labor que tiene que resolver prioritariamente el SITP.

*11. A su juicio, las estrategias qué se están planteando para el sector son las adecuadas?*

Lo que muestra la administración distrital en materia de movilidad lleva a pensar en la inexistencia de estrategias para el sector.

*12. Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Primero que todos “desmetricemos” la discusión como factor único de movilidad. Segundo, que se establezca un marco de claras prioridades en el sector y se cambie la prioridad de programación del SITP. Finalmente, revisar la institucionalidad a partir de la SDM a fin de generar condiciones de empoderamiento y decisión. El peso político no puede seguir estando en función de los presupuestos.

Las fallas vienen de la dificultad de poner en la práctica lo que ya acordado. Si el que

tiene el mandato de gerenciar la ciudad duda de lo que hay que hacer, legítima la duda en los niveles de menor jerarquía. Gobernar es tomar decisiones planeadas y conscientes, correr el riesgo de ejecutarlas, y ser capaces de asumir el riesgo costo/beneficio que ello significa.

13. *En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

En principio es preciso que haya claridad y sincronía en la gramática, en los significados, puesto que es usual que estemos hablando de lo mismo y no nos entendamos. En segundo lugar, recuperar la confianza de lo público y de la gestión con acciones impactantes. Se pueden generar espacios para el cambio, pero cambiar y no concretar es negativo, y es lo que regularmente ocurre con cada gobernante emergente. Y definitivamente construir un fuerte liderazgo alrededor de la movilidad, que lleve a generar consensos fuertes, particularmente en el cómo del sector. Y aún cuando el PMM establece algunos cómo, el real mello de su desenvolvimiento está precisamente en el cómo. Aquí surge otro nivel de la política. Para los efectos, si se hace una revisión del PMM respecto de las realizaciones que hoy se tiene en el sector con lo que está en el plan y que ha debido ejecutarse, el saldo es negativo.

14. *Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

El problema de una coordinación interinstitucional pasa por lo político y administrativo. Es evidente que el sector demanda una unidad de cuerpo coherente que, sin embargo, se ha perdido. Existía una instancia de coordinación, un Comité Intersectorial de la Movilidad, el cual se activaba a propósito de las obras, es decir, de acciones puntuales. No lo está haciendo, además de que creería en la necesidad de revisar su funcionalidad y de generar mecanismos que den capacidades para la decisión. Se es responsable cuando se tienen unas competencias y unas funciones claras en un proceso. A su vez, lo que existe al interior del sistema es una suerte de comité intrainstitucional en el cual las competencias están diluidas. La SDM participa en el juego de lo “decidido” a título de invitado.

15. *Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

El peor escenario por optar sería el de formular otro plan de movilidad. Si se retoma el plan con el mayor criterio técnico administrativo, se supera los vicios de la coordinación, se asumen posturas de gobierno consecuente y capaces se avanzaría notablemente.

## **2.7 Secretaria Distrital de Movilidad – DESS - Raquel Vega Reyes**

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública*

*distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

No tengo información confiable del proceso.

2. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

Lo que se ha pretendido a través de las políticas es darle un orden al transporte, criterio que durante muchos años no tuvo. El modelo de transporte, denominado transporte tradicional, tiene como elementos distintivos el hecho de operar en el marco de la ciudad sin conexión con lo territorial, y ofrecer un servicio bajo unas condiciones técnicas regladas por los mismos prestadores del servicio, de baja calidad, escasa regulación y sin otra finalidad diferente a la de hacer de la actividad un negocio rentable. El modelo de la movilidad entra a humanizar la actividad, encaminado a organizar las necesidades que tiene la ciudad entorno a las personas. Ofrece mejores condiciones técnicas del servicio respecto del tipo de vehículo del transporte público, paradas específicas, seguridad, comodidad, frecuencias y tiempos de desplazamiento, y se orienta en función de las necesidades de la población. Asimismo, determina la integralidad del conjunto de sus componentes físicos: el sistema de transporte público –transporte masivo, transporte colectivo y transporte individual-, el sistema de rutas, ciclorutas, parqueaderos y el espacio público para los peatones, y pretende la racionalización en los usos del automóvil.

En forma paralela, en el ámbito de la movilidad se plantean estrategias que favorezca la accesibilidad para grupos especiales como las personas de movilidad reducida – personas con discapacidades y el adulto mayor-. De manera que en este contexto, los diseños y desarrollos físicos: aceras, estaciones y paradas, nuevos buses, etc., van encaminados a una movilidad que favorezca condiciones tanto para las persona de movilidad reducida como las personas que se mueven normalmente.

3. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

El transporte como un servicio al usuario en su operación era caótico. Cuanto existía, se materializaba en un conjunto disfuncional de empresas afiliadoras, con un conjunto indeterminado de medios motorizados –buses, busetas, microbuses- sin mayor calidad técnica, rutas asignadas sin mayor racionalidad, sin un responsable cierto y ausente de control efectivo. Las ganancias de la actividad dependen del volumen de pasajeros transportados, lo que propicia la “guerra del centavo” puesto que regularmente el conductor devenga en proporción a lo producido, de allí que tome al pasajero en cualquier lugar de la ruta. La vinculación empresa-propietario-conductor es típicamente informal. El pago de usuario se hace de manera directa al conductor. Factores que sumados arrastran un alto riesgo de accidentalidad.

La nueva política, en su operación se desarrolla bajo los fundamentos de Transmilenio, modifica los criterios empresariales y crea las base para la integralidad del transporte público. Las empresas del nuevo esquema son empresas operadoras del servicio, cuyas rutas son asignadas por medio del mecanismo de concesión, reguladas y controladas por el sector público, con un responsable de antemano conocido. La entrada a los buses es

impersonal, los cupos son delimitados en el interior de la nave, los puntos de paradas son especificados técnicamente, operan medios electrónicos de control, y es más seguro.

4. *Considera usted qué la gestión sectorial de la movilidad se hace más desde la lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o ésta se soporta propiamente en los fundamentos de la movilidad, lo que implica un abordaje más amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)?*

Transporte y movilidad tienen que ir ligados, pero la tendencia es que en la escena imperen los fundamentos de la movilidad. La actividad se orienta desde una mezcla de razones de movilidad y razones de mercado.

5. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

La orientación de la política está dada en términos de movilidad. Sin embargo, los tiempos de la política no han dado los resultados programados, que son los resultados esperados. Ha habido dificultad. Definitivamente con el PMM no se han logrado niveles satisfactorios de cumplimiento.

6. *Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Aquí hay un asunto que los bogotanos no han asumido con la responsabilidad requerida, y es que la política de movilidad cuesta mucho dinero. Materializar la política es asumir un gran costo en implantación de infraestructura; cuesta dinero en subsidios para las poblaciones de los niveles más bajos de la estructura socioeconómica porque las tarifas no les son accesibles. La tarifa es tan inelástica frente al precio que pequeñas variaciones no afectan la asequibilidad, no se impacta en nada apreciable el acceso a esos grupos poblacionales. Para que esto sea posible se tendría que ir a reducciones tarifarias de márgenes apreciables, lo que no hace viable la actividad. La opción está en los subsidios, lo que demanda un recurso disponible en montos apreciables que el Distrito no lo tiene.

La política requiere de nuevos planteamientos habida cuenta que contempla unos presupuestos de acción que fueron concebidos sin soportes. Ejemplo: El plan maestro de parqueaderos, uno de sus componentes, se estrella en la materialización dada la existencia de unas connotaciones legales que no permiten actuaciones administrativas al respecto por cuanto éste no es un servicio público. La intervención que se hace en el ámbito desde la administración local, se soporta en la potestad legal de manejo en los temas especulativos y de precios. Es importante conocer que parqueaderos es una herramienta cardinal para gestionar la demanda, especialmente en zonas de alta congestión en las que se podría regular el espacio para la exclusividad del transporte público. Aquí hay un problema crítico para la gestión.

7. *Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor*

*governabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

Para la competitividad de la economía urbana necesita simplemente la implementación efectiva del PMM y subsidiar. En muchos países todos los sistemas de transporte público son subsidiados. La deficiencia de nuestro modelo de movilidad es que fue concebido autosostenible. En consecuencia crea el problema que si subsidia a la demanda, se subsidia a la oferta. Aún cuando en esos mismos países, tanto en demanda como en oferta los sistemas de transporte público son subsidiados. La implementación del PMM conduce a disponer de todos los modos posibles de transporte público, priorizando por las fases de Transmilenio, el SITP y el metro. En ese evento ganamos en competitividad porque el conjunto de la sociedad tendría menores tiempos de desplazamiento, mayores niveles de seguridad y coberturas apropiadas.

La gobernabilidad se puede lograr generando confianza a través de la excelencia en la gerencia, con respuesta oportunas y adecuadas a los reclamos ciudadanos. Es un ejercicio que demanda fortalecer la institucionalidad con mejoramiento de las capacidades técnicas, la continuidad y la conformación de equipos idóneos.

La inclusión pasa por la implementación de todos los modos de transporte previstos en el PMM y, necesariamente, una rebaja sustancial de tarifas para la población pobre. Los diferentes modos de transporte público que implemente la ciudad tienen que subsidiarse; los subsidios para el sector tienen que ir a debate; se tiene que reconocer que hay unas poblaciones que necesitan prioritariamente el subsidio, un subsidio grande; se tiene que saber que la movilidad tiene un componente subsidiado para su concreción. No se trata de descuentos marginales en las tarifas, sino de posibilidades de acceso por capacidad económica del usuario.

El subsidio a la movilidad es condición sine qua non para que la ciudad gane en competitividad y también las personas de menores recursos empiecen a tener mayores oportunidades de crecimiento dentro de misma ciudad.

*8. A su juicio, las estrategias que se están planteando para el sector son las adecuadas?*

Efectivamente las estrategias son coherentes con los fines, tienen buen diseño, el problema es la lentitud en la ejecución. Requieren, sin embargo, ser más realista y afinar la focalización. El SITP está bien encaminado pero plantea la urgencia de la agilidad. El tema de rebaja de tarifas tiene que cambiarse, no se trata de disminuir el valor en general sino de favorecer unos grupos específicos. Esto marca que el sistema de tarifas debería de ser focalizado. Es menester advertir que la diferenciación tarifaria que hoy se presenta en Transmilenio no es por un tema que apunte a mejorar el ingreso de las personas, sino un tema de neto mejoramiento de la distribución de la demanda entre las horas pico y horas valle para evitar que este sistema colapse. Es una acción política con la finalidad de beneficiar la redistribución de la demanda por un incentivo económico, y de incrementar el uso de la flota cesante en horas valle.

Complementariamente, se necesita incrementar las tasas de uso del transporte público y disminuir por desincentivo el uso de transporte privado. Es obvio, que para lo primero se

tienen que garantizar unas condiciones reales de calidad en el servicio, con todo lo que la expresión calidad cubre. Para lo segundo, acudir a programas combinados: mantener el pico y placa, crear el cobro por congestión, cobro por usos, autorizar mayores cobros en parqueaderos y, en general, hacer más costosa la operación del automóvil.

9. *Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Agilizar la implementación del SITP. Complementar los desarrollos y componentes de Ciclorutas y, posicionar prioritariamente en las agendas pública, mediática y social el tema del peatón.

Asimismo, entrar a definir los subsidios en tarifas del servicio público según condición social, lo que implica una reforma tributaria que provea los recursos que el proceso necesite. Y, articular todos los planes maestros del POT, por cuando la deficiente planeación de la ciudad no es contributiva con la movilidad. Esta afirmación se aprecia en los desarrollos urbanísticos, que hacen extender en forma desmedida la malla urbana y la generación de procesos acelerados de conurbación cuando el proceso debería optar por la densificación, que es lo óptimo para evitar mayores problemas de transporte. Esto impacta la gestión en movilidad desde lo estructural, y lleva a que el sistema no cuente con las condiciones suficientes para procurar la eficiencia deseada puesto que hay un problema de planeación ciudad.

10. *En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

La cultura ciudadana juega un papel preponderante para el entendimiento, posibilita mayores acuerdos sociales, sin embargo, paulatinamente en la ciudad este aspecto se ha ido degradando. En consecuencia, retomar la cultura ciudadana es transcendental. En segundo lugar, es indispensable superar los choques sistemáticos entre los gobernantes y las entidades de control. Al no tenerse consensado el tema político se propicia el conflicto, lo que resulta en un factor generador de desgaste para que la administración avance.

11. *Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

En lo interinstitucional del Distrito hay unos niveles de coordinación y cogestión con algunos sectores -planeación, ambiente, integración social- pero aún es incipiente. En general, hay que intensificar la articulación de los planes maestros, como factor clave de integración institucional y de planeación de la ciudad.

12. *Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

La eficiente gestión del PMM llevaría a que la ciudad aumente la competitividad y a sea más incluyente. Pero hay que considerar que la implementación del conjunto de estos

lineamientos de política requiere de recursos en cuantía importante, y de lo que se dispone en la actualidad no es suficiente, so pena de que lo que se decida hoy no sea sostenible. En la ciudad hoy se implementan gastos recurrentes que el actual sistema de finanzas del Distrito no está en capacidad de darles permanencia.

## 2.8 FENALCO Bogotá - Cundinamarca. Juan Esteban Orrego Calle

1. *Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

La participación en general se da en las mesas temáticas locales. Teniendo como principal punto de encuentro para la discusión de los temas de la ciudad el POT, que es un instrumento estratégico en el cual se fija la línea gruesa de las políticas respectivas y que es la herramienta para soñar la ciudad deseada en el largo plazo. Este espacio fue y continua siendo caracterizadamente técnico, muy especializado y de poca participación ciudadana y nula intervención política. Una participación de presencia y aprendizaje, no de un intercambio de saberes y experiencias.

2. *Qué agentes del sector tuvieron mayor protagonismo y como influenciaron el diseño y la formulación de la política pública distrital de movilidad?*

Si bien el diseño de la política fue encargado a técnicos, para nadie es un secreto que los grandes empresarios del transporte público tienen fortalezas políticas, económicas y de definición de términos de política. Eso no ha cambiado. La nueva orientación de política acabo con un gran segmento de pequeños y unitarios propietarios de vehículos del servicio público, pero los grupos de poder del sector tradicional del sector siguen dominando la escena.

3. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

Cualquier diferencia que potencialmente exista en estos modelos, aquí solo se da en condiciones de intencionalidad. Reconocemos la buena voluntad de los gobiernos en relación al tema de la movilidad. Se lee, se sabe, se observa todo tipo de esfuerzos, no obstante, el caos existente no deja espacio para la movilidad. Y aún cuando existe la política de movilidad, esta no se ha podido expresar porque no ha habido condiciones para el cómo.

4. *Cómo caracterizaría usted el transporte y cómo la movilidad?*

La mejor caracterización del transporte es el colapso, por el estado precario de la malla vial, por el crecimiento desmedido del parque automotor, por el atraso del transporte público, por la corrupción pública y por la incapacidad de los gobiernos de entender el problema y darle adecuada y pronta solución. Y movilidad no hay, el sector es un caos total.

5. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

Una utopía. Los escasos avances son de un tenor que no justifica los montos de inversión, los esfuerzos de la ciudadanía y mucho menos el tiempo perdido. Obsérvese que desde el primer POT está planteada la primera línea del metro, y aún se discute por donde va a pasar ésta o si en vez de metro se tiene un tranvía. El metro, quien además hace las veces de eje estructurador, por lo tanto, cabeza del sistema de transporte público, ni siquiera ha iniciado su proceso de implementación.

En ese sentido, igualmente, habría que preguntarse qué pasa con la carga, los centros logísticos de movilidad, las ciclorutas, las alamedas, las vías de descongestión, el tren de cercanías, la culminación de las fases de Transmilenio, en conclusión, donde ha quedado el PMM. Nos encontramos en una situación en que así como el tema de ciudad visionada de largo plazo no se evidencia, tampoco, se evidencia el tema de la movilidad. El tema ciudad-región está roto, como lo está el tren de cercanías.

6. *Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Aún cuando las políticas del PMM requieren de algunos ajustes, en principios son las que son. Hay que ejecutarlo. No hay ninguna política que sea perfecta, y ésta está en líneas generales bien planteada. Lo que tampoco obsta para señalar que algunos aspectos trascendentales para la ciudad no fueron contempladas en esta herramienta, que es un plan estratégico y que debió superar la fase enunciativa y pasar a la fase resolutive. En tales condiciones, la política no define la línea del metro que es neurálgico, cuales las troncales, los centros de distribución de carga logística. Como no contemplar los mecanismos y conexidades con la mega obra del aeropuerto.

7. *Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

Unos de los mayores obstáculos para la competitividad se encuentran en la movilidad.

8. *A su juicio, las estrategias que se están planteando para el sector son las adecuadas?*

En la medida que se han estado ejecutando las estrategias, uno observa la disposición del gobierno a intervenir con acciones propicias el tema. Considero que el PMM es apropiado, pero la urgencia de los gobiernos lo lleva a soluciones defectuosas. Lo que intenta resolver por un lado, lo afecta negativamente por el otro. A ello, agreguemos que la concertación que es fundamental para los logros en la materia, en la práctica no existe.

9. *Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Lo urgente, está en la implementación eficiente y rápida del transporte público, con un servicio altamente calificado que invite su uso y desestime el uso del vehículo privado. Se deben plantear soluciones de saturación. Asimismo, arreglar lo que hoy tenemos también es básico, específicamente, recuperar la malla vial y terminar bien las obras que están empezadas. Agotadas estas fases, iniciar un proceso de construcción de grandes autopistas por concesión, obviamente, pagadas con peajes. Y, hacer que el metro pase a ser una realidad.

Además, partiendo de la premisa que la solución corresponde a todo el colectivo de la ciudad, se tiene que desatar acciones sostenidas de cultura ciudadana.

*10. En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

El meollo del problema de la falta de acuerdos mínimos está en la ruptura unilateral de dialogo de la administración distrital, que si bien se le observa una sana intención, desconoce las propuestas alternativas y la conveniencia de retroalimentación. También se requiere de un liderazgo fuerte, respetuoso de la planeación y los compromisos y, definitivamente, ajeno a la improvisación que es lo más usual.

*11. Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

Nos falta tanto contar con una institucionalidad calificada que la integración, a todo nivel, parece no existir.

*12. Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

Con el libro de la política si, pero si se tiene un liderazgo superior y la disposición de realizarla a cualquier costo.

## **2.9 Bogotá Como Vamos - Mónica Villegas**

*1. Cómo considera usted qué fue el proceso de construcción de la política pública distrital de movilidad desde la participación y deliberación democrática?*

A nuestro modo de ver la participación, en general, para la construcción de políticas y decisión del poder local es precaria. Justamente en el momento tenemos una duda muy fuerte sobre los procesos de participación que se están generando sobre la modificación del POT, que tiene un contenido grueso de movilidad. Más aún cuando consideramos que lo que se decida impactará necesariamente sobre el PMM. De tal manera, que si no se habilitan los espacios y se procede a la concertación se siembra la preocupación y los temores sociales. En este sentido, la gente termina informada, más no participada.

*2. A su juicio, los diferentes agentes sociales, al margen de su situación*

*sociocultural, están en condiciones o no de aportar en la construcción de la política, ó dada la complejidad temática sólo es un asunto de especialistas y políticos?*

Consideramos que una política pública no debe ser construida solo desde unos de los actores posibles. En tal evento, ésta de seguro responderá a las visiones e intereses de quienes la definen. Es evidente que fuera de los actores con el poder de decidir hay otros actores que con seguridad se interesan en el tema y tienen como aportar en la construcción de las políticas, es el caso de ONG's, entidades gremiales y, obviamente, los ciudadanos.

3. *Qué aspectos, incluido el nuevo marco institucional, de la política pública distrital de movilidad diferencian el modelo tradicional del transporte de la actual propuesta de movilidad?*

Entendemos como transporte la infraestructura y los servicios que se prestan para la movilización de la gente. La movilidad es un concepto más amplio, un espectro de la política pública que incluye el transporte como tal, pero que incluye otros aspectos como las condiciones de prestación del servicio, el ciudadano y sus condiciones, el territorio. En síntesis, la movilidad es la política pública que incluye varios aspectos, entre los cuales está el transporte.

4. *Considera usted qué la gestión sectorial de la movilidad se hace más desde la lógica inercial del transporte (mercado, negocio, modos y medios, desplazamientos) o ésta se soporta propiamente en los fundamentos de la movilidad, lo que implica un abordaje más amplio y detallado de los individuos en su realidad socioeconómica y espacial (edad, género, categoría socio-ocupacional, etc.)?*

Por un lado, la movilidad atiende los flujos del mercado, todos los desplazamientos, busca que el servicio sea competitivo y, en esa medida, es vista como un negocio. Pero también, desde el gobierno se está planeando como tener en cuenta a la población y sus necesidades. En principio, desde lo público se hace énfasis en el peatón y en otros aspectos propios de la movilidad. Coexisten los dos modelos, las dos lógicas. Movilidad como negocio y movilidad consecuente con la realidad socioeconómica. Ambas coexisten y ambas tienen que funcionar conjuntamente.

5. *Cuál es su valoración del proceso de la política pública distrital de movilidad a partir de su institucionalización?*

Hay un problema de capacidad de poder institucional muy grande para poderla poner en marcha, además hay un tema político complicado. Están intrincados ambos aspectos. Creemos que a las diferentes alcaldías les ha faltado una capacidad institucional y técnica muy fuerte para implementar la política con eficiencia. Compartimos el qué de la política, el diseño, la movilidad sostenible, el problema es el cómo. El tema político no está tanto en el tema institucional como tal, sino en que aún cuando se tiende una carta de navegación establecida como es el caso del PMM, es habitual que cada nuevo gobierno cambie algunos aspectos de la perspectiva del tema, la cual en definitiva dificulta la implementación de la política pública. Una política pública de esta naturaleza es concebible como una política institucional no como una política de gobierno. Esto evidencia los problemas graves de institucionalidad que padecemos, al igual que la baja

capacidad técnica, lo que efectivamente no permite la funcionalidad de la política.

6. *Qué cambios considera usted que demanda la política pública distrital de movilidad para alcanzar un grado de satisfacción acorde, por parte de la comunidad bogotanas y los usuarios del transporte público colectivo y masivo?*

Definitivamente el tema pasa por el mejoramiento de la institucionalidad, lo que implica contar con las más altas capacidades técnicas al servicio de la causa, además de coherencia y estabilidad en la política y en el direccionamiento de la gestión.

7. *Al igual, qué cambios requiere ésta política para: 9.1 Posibilitar una mayor competitividad a la economía urbana, 9.2 Para contribuir a un escenario de mayor gobernabilidad y, 9.3 Para hacer de este medio un factor efectivo de inclusión social y de bienestar general?*

Los cambios necesarios son de afuera de la política, no de la política en sí. Fundamentalmente institucionalidad y liderazgo. Sin embargo, hay dos temas que observar en nuestro parecer frente a la política: Primero, la población con discapacidades está relegada del espacio de la política y, segundo, el tema de las motos que son generadoras de una alta accidentalidad. Por lo que se hace necesario ver como se desincentiva este medio de transporte.

Específicamente para la competitividad urge la mejora en infraestructura física. Poner en marcha los proyectos, la Fase III de Transmilenio, las Ciclorutas y estructurar una política para el peatón. Para la gobernabilidad abrir un espacio para que el usuario del transporte público, el peatón y el ciudadano, en general, puedan manifestar sus quejas, opiniones, que puedan participar directamente en los procesos y decisiones, y que exista la retroalimentación por parte del gobierno.

Como factor de inclusión social consideramos que la implementación del SITP es un factor fundamental por el cubrimiento geográfico del área urbana. Asimismo, hay que considerar que la política de movilidad debe ver cuidadosamente la asignación de subsidios por tipos de población.

8. *A su juicio, las estrategias que se están planteando para el sector son las adecuadas?*

El diseño estratégico de la política definitivamente es adecuado. El problema está en el cómo. Sin embargo, se debería hacer más énfasis en otro tipo de sistemas de movilidad alternativos para el peatón, para el motociclista, etc.

9. *Dentro de los cambios requeridos en movilidad, cómo priorizaría los principales retos?*

Tener el acierto de ejecutar de manera eficaz la política pública de movilidad al tenor de sus determinantes. Es poner a funcionar el SITP, las fases de Transmilenio, construir el metro, etc.

10. *En un escenario de controversia, incertidumbre y polarización política, tal como*

*se configura el sector de la movilidad en Bogotá, cómo es dable lograr por lo menos la superación de las discordias evidentes entre los actores del sector o alcanzar el óptimo de establecer acuerdos fundamentales?*

Es evidente que la unanimidad no se va a lograr, pero si los gobiernos distritales logran poner en marcha compromisos establecidos, como el SITP, Transmilenio, o sea, poner en marcha compromisos acordados y que son transgredidos sistemáticamente por los gobernantes de turno al plantear propuestas diferenciadas, llevan a un enorme desgaste político y social. Los bogotanos reclaman a gritos un transporte integrado, que incluya las fases de Transmilenio, opere el TPC y construya el metro; si esto es posible, se produce el cambio esperado y los acuerdos fluyen.

*11. Qué perspectivas de integración interinstitucional o sectorial tiene la política de movilidad?*

A partir de la formulación de la política se han debido trazar las líneas de acciones que definan los niveles y compromisos de la intersectorialidad a efecto de vincular los actores y sectores coherentemente. Es decir, quien es la gente que va a utilizar el transporte y qué tipo de transporte. Tiene que haber un referente desde la política de movilidad. Si lo vemos por el lado de la educación, un sistema inclusivo que garantice condiciones de acceso, características de los medios de transporte, etc. Al igual, por el lado de la población con discapacidades y mujeres, lo que lleva al desarrollo de nuevos presupuestos para la política de movilidad en torno a estos aspectos. Ello hace necesario que se vinculen a los diferentes grupos de población y los sectores para ver cómo es posible para que estos segmentos se puedan integrar adecuadamente al sistema de la movilidad.

*12. Es factible alcanzar un escenario de ciudad competitiva e incluyente con la actual política distrital de movilidad?*

Si los gobiernos asumen una postura coherente y consistente con la política se estaría favoreciendo las condiciones de la competitividad y las condiciones sociales de la población. En cambio, si se mantiene la posición del gobierno actual con fallas protuberantes en la institucionalidad y propuesta marginadas de la política no se van a avanzar en los propósitos señalados. Es básicamente un problema de incapacidad operativa.

Si pensamos en una política pública de movilidad en el corto plazo es prioritario llevar a cabal término lo prescrito en el PMM; en el largo plazo implica otras perspectivas.

## B. ANEXO: INVERSIÓN EJECUTADA EN EL SECTOR MOVILIDAD DISTRITO CAPITAL A PESOS CONSTANTES Y PESOS CORRIENTES Y PROYECTOS PROGRAMADOS. 2004 - 2012

**Tabla 1: INVERSIÓN EJECUTADA EN EL SECTOR MOVILIDAD DISTRITO CAPITAL 2004 - 2012**

(Millones de Pesos Constantes de 2006)

Concepto	Funcionamiento	Operación	Deuda	Inversión	Total
<b>2004</b>					
Secretaría de Obras Publicas	7.128	-	-	-	7.128
Secretaría de Tránsito y Transporte	10.296	-	-	-	10.296
FONDATT	8.176	-	-	85.743	93.918
Instituto Desarrollo Urbano IDU	28.626	-	9.677	348.054	386.357
TRANSMILENIO S.A.	10.070	-	-	475.468	485.538
<b>Total Movilidad</b>	<b>64.295</b>	<b>-</b>	<b>9.677</b>	<b>909.264</b>	<b>983.237</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.218.949</b>	<b>214.330</b>	<b>955.405</b>	<b>4.968.305</b>	<b>7.362.853</b>
<i>Participación de la Movilidad (%)</i>	<i>5,3</i>	<i>-</i>	<i>1,0</i>	<i>18,3</i>	<i>13,5</i>
<b>2005</b>					
Secretaría de Obras Publicas	9.134	-	-	-	9.134
Secretaría de Tránsito y Transporte	12.359	-	-	-	12.359
FONDATT	17.865	-	-	92.345	110.210
Instituto Desarrollo Urbano IDU	31.640	-	3.623	459.338	494.535
TRANSMILENIO S.A.	15.208	-	-	438.376	453.502
<b>Total Movilidad</b>	<b>86.205</b>	<b>-</b>	<b>3.623</b>	<b>989.910</b>	<b>1.079.739</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.178.589</b>	<b>251.109</b>	<b>1.395.320</b>	<b>5.520.108</b>	<b>8.347.601</b>
<i>Participación de la Movilidad (%)</i>	<i>7,3</i>	<i>-</i>	<i>0,3</i>	<i>17,9</i>	<i>12,9</i>
<b>2006</b>					
Secretaría de Obras Publicas	7.988.5	-	-	199.5	8.188.0
Sec. de Tránsito y Transporte	11.809.9	-	-	-	11.809.9
FONDATT	8.276.7	-	-	116.885.2	125.161.9
Instituto Desarrollo Urbano IDU	29.278.0	-	12.528.7	730.144.6	771.951.3
TRANSMILENIO S.A.	16.500.7	-	-	565.068.8	581.569.6
<b>Total Movilidad</b>	<b>73.853.8</b>	<b>-</b>	<b>12.528.7</b>	<b>1.412.298.1</b>	<b>1.498.680.7</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.710.824.7</b>	<b>270.005.6</b>	<b>1.385.263</b>	<b>9.140.962.8</b>	<b>12.507.056.2</b>
<i>Participación de la Movilidad (%)</i>	<i>4,3</i>	<i>-</i>	<i>0,9</i>	<i>15,5</i>	<i>12,0</i>
<b>2007</b>					
Secretaría de Movilidad	12.786,7	-	-	68.907,1	81.693,9
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	9.245,8	-	-	64.285,7	73.531,6
Instituto Desarrollo Urbano IDU	33.642,7	-	11.130,2	853.386,4	898.159,3
TRANSMILENIO S.A.	17.040,2	-	-	674.852,6	691.892,7
<b>Total Movilidad</b>	<b>72.715,5</b>	<b>-</b>	<b>11.130,2</b>	<b>1.661.431,8</b>	<b>1.745.277,6</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.417.366,2</b>	<b>309.500,3</b>	<b>800.520,0</b>	<b>9.609.076,3</b>	<b>13.136.462,8</b>
<i>Participación de la Movilidad (%)</i>	<i>3,0</i>	<i>-</i>	<i>1,4</i>	<i>17,3</i>	<i>13,3</i>

Concepto	Funcionamiento	Operación	Deuda	Inversión	Total
<b>2008</b>					
Secretaría de Movilidad	16.654,3	-	-	71.920,2	88.574,5
UAERMV	9.644,8	-	-	84.702,0	94.346,8
Instituto Desarrollo Urbano IDU	32.586,3	-	9.842,9	855.861,6	898.290,9
TRANSMILENIO S.A.	17.711,4	-	-	1.180.552,9	1.198.264,4
<b>Total Movilidad</b>	<b>76.596,7</b>	<b>-</b>	<b>9.842,9</b>	<b>2193036,7</b>	<b>2.279.476,6</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.348.230,8</b>	<b>291.789,6</b>	<b>749.311,4</b>	<b>9.766.862,3</b>	<b>13.156.280,8</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>3,3</b>	<b>-</b>	<b>1,3</b>	<b>22,4</b>	<b>17,3</b>
<b>2009</b>					
Secretaría de Movilidad	19.254,1			112.757,5	132.011,6
UAERMV	10.024,7			108.617,9	118.642,6
Instituto Desarrollo Urbano IDU	34.362,8		9.223,2	1.001.036,3	1.044.622,3
TRANSMILENIO S.A.	20.284,6			1.245.663,4	1.539.282,1
<b>Total Movilidad</b>	<b>83.926,2</b>		<b>282.557,3</b>	<b>2.468.075,1</b>	<b>2.834.558,6</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.773.863,4</b>	<b>266.496,7</b>	<b>935.040,1</b>	<b>9.041.676,9</b>	<b>12.017.078,0</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>4,7</b>	<b>-</b>	<b>30,2</b>	<b>27,3</b>	<b>23,6</b>
<b>2010</b>					
Secretaría de Movilidad	22.578,5			141.462,5	164.041,1
UAERMV	10.026,3			151.020,5	161.046,8
Instituto Desarrollo Urbano IDU	33.405,2		5.457,6	632.493,7	671.356,5
TRANSMILENIO S.A.	21.417,5		-	1.103.622,6	1.125.040,1
<b>Total Movilidad</b>	<b>87.427,5</b>		<b>5.457,6</b>	<b>2.028.599,3</b>	<b>2.121.484,5</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.766.206,6</b>	<b>260.492,9</b>	<b>525.702,1</b>	<b>8.523.065,3</b>	<b>11.075.466,9</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>5,0</b>	<b>-</b>	<b>1,0</b>	<b>23,8</b>	<b>19,2</b>
<b>2011</b>					
Secretaría de Movilidad	21.550,0			126.373,4	147.923,4
UAERMV	10.775,7			143.837,1	154.612,8
Instituto Desarrollo Urbano IDU	33.019,5		-	602.802,3	635.821,7
TRANSMILENIO S.A.	23.966,0		-	844.392,1	868.358,0
<b>Total Movilidad</b>	<b>89.311,1</b>		<b>-</b>	<b>1.717.404,9</b>	<b>1.806.716,0</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.821.543,0</b>	<b>267.390,7</b>	<b>311.934,0</b>	<b>8.065.534,4</b>	<b>10.466.402,1</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>4,9</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>21,3</b>	<b>17,3</b>
<b>2012</b>					
Secretaría de Movilidad	23.125,7	-	-	94.212,1	117.337,7
UAERMV	11.367,8	-	-	72.717,6	84.085,4
Instituto Desarrollo Urbano	33.222,1	-	-	308.163,3	341.385,4
TRANSMILENIO S.A.	28.307,9	-	-	905.814,8	934.122,8
<b>Total Movilidad</b>	<b>96.023,5</b>			<b>1.380.907,8</b>	<b>1.476.931,4</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.848.783,4</b>	<b>264.387</b>	<b>439.651</b>	<b>7.637.442,4</b>	<b>10.190.264,6</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>5,2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>18,1</b>	<b>14,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal. Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. En Internet: [http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/presupuesto/ejecucion\\_pre](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuesto/ejecucion_pre)

**Tabla 2: INVERSIÓN EJECUTADA EN EL SECTOR MOVILIDAD  
DISTRITO CAPITAL  
2004 - 2012**

(Millones de Pesos Corrientes)

Concepto	Funcionamiento	Operación	Deuda	Inversión	Total
<b>2004</b>					
Secretaría de Obras Publicas	6.507	-	-	-	6.507
S.T.T.	9.399	-	-	-	9.399
FONDATT	7.463	-	-	78.270	85.733
Instituto Desarrollo Urbano IDU	26.131	-	8.834	317.720	352.685
TRANSMILENIO S.A.	9.192	-	-	434.030	443.222
<b>Total Movilidad</b>	<b>58.692</b>	<b>-</b>	<b>8.834</b>	<b>830.020</b>	<b>897.546</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.112.715</b>	<b>195.651</b>	<b>872.139</b>	<b>4.535.307</b>	<b>6.721.165</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>5,3</b>	<b>-</b>	<b>1,0</b>	<b>18,3</b>	<b>13,5</b>
<b>2005</b>					
Secretaría de Obras Publicas	8.742	-	-	-	8.742
S.T.T.	11.829	-	-	-	11.829
FONDATT	17.099	-	-	88.385	105.484
Instituto Desarrollo Urbano IDU	30.283	-	3.468	439.642	473.330
TRANSMILENIO S.A.	14.556	-	-	419.579	434.056
<b>Total Movilidad</b>	<b>82.509</b>	<b>-</b>	<b>3.468</b>	<b>947.464</b>	<b>1.033.441</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.128.052</b>	<b>240.342</b>	<b>1.335.490</b>	<b>5.283.411</b>	<b>7.989.664</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>7,3</b>	<b>-</b>	<b>0,3</b>	<b>17,9</b>	<b>12,9</b>
Fuente: Finanzas Públicas – V8.1. Formulación del Plan Maestro De Movilidad Para Bogotá D.C., que Incluye ordenamiento de Estacionamientos. Pág. 16-22					
Concepto	Funcionamiento	Operación	Deuda	Inversión	Total
<b>2006</b>					
Secretaría de Obras Publicas	7.988.5	-	-	199.5	8.188.0
Sec. de Tránsito y Transporte	11.809.9	-	-	-	11.809.9
FONDATT	8.276.7	-	-	116.885.2	125.161.9
Instituto Desarrollo Urbano IDU	29.278.0	-	12.528.7	730.144.6	771.951.3
TRANSMILENIO S.A.	16.500.7	-	-	565.068.8	581.569.6
<b>Total Movilidad</b>	<b>73.853.8</b>	<b>-</b>	<b>12.528.7</b>	<b>1.412.298.1</b>	<b>1.498.680.7</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>1.710.824.7</b>	<b>270.005.6</b>	<b>1.385.263</b>	<b>9.140.962.8</b>	<b>12.507.056.2</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>4,3</b>	<b>-</b>	<b>0,9</b>	<b>15,5</b>	<b>12,0</b>
<b>2007</b>					
Secretaría de Movilidad	13.514.3	-	-	72.827.9	86.342.3
Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial	9.771.9	-	-	67.943.6	77.715.6
Instituto Desarrollo Urbano IDU	35.557	-	11.763.5	901.944.1	949.264.6
TRANSMILENIO S.A.	18.009.8	-	-	713.251.7	731.261.4
<b>Total Movilidad</b>	<b>76.853.0</b>	<b>-</b>	<b>11.763.5</b>	<b>1.755.967.3</b>	<b>1.844.583.9</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.554.914.3</b>	<b>327.110.9</b>	<b>846.069.6</b>	<b>10.155.832.7</b>	<b>13.883.927.5</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>3,0</b>	<b>-</b>	<b>1,4</b>	<b>17,3</b>	<b>13,3</b>

Concepto	Funcionamiento	Operación	Deuda	Inversión	Total
<b>2008</b>					
Secretaría de Movilidad	18.952.0	-	-	81.842.6	100.794.6
UAERMV	10.975.4	-	-	96.387.9	107.363.3
Instituto Desarrollo Urbano IDU	37.082.0	-	11.200.9	973.939.9	1.022.222.9
TRANSMILENIO S.A.	20.154.9	-	-	1.343.427	1.363.582
<b>Total Movilidad</b>	<b>87.164,30</b>	<b>-</b>	<b>11.200.9</b>	<b>2.495.597.4</b>	<b>2.593.962.8</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.672.202.7</b>	<b>332.046.1</b>	<b>852.689.6</b>	<b>11.114.339.9</b>	<b>14.971.377</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>3,3</b>	<b>-</b>	<b>1,3</b>	<b>22,4</b>	<b>17,3</b>
<b>2009</b>					
Secretaría de Movilidad	22.348.7	-	-	130.880.3	153.229
UAERMV	11.635.9	-	-	126.075.3	137.711.2
Instituto Desarrollo Urbano IDU	39.885.7	-	10.705.6	1.161.926.4	1.212.517.7
TRANSMILENIO S.A.	23.544.8	-	317.265.3	1.445.870.8	1.786.680.9
<b>Total Movilidad</b>	<b>97.415.1</b>	<b>-</b>	<b>327.970.9</b>	<b>2.864.752.8</b>	<b>3.290.138.8</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.058.965</b>	<b>309.329</b>	<b>1.085.323</b>	<b>10.494.887</b>	<b>13.948.505</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>4,7</b>	<b>-</b>	<b>30,2</b>	<b>27,3</b>	<b>23,6</b>
<b>2010</b>					
Secretaría de Movilidad	27.038.2	-	-	169.404	196.442.2
UAERMV	12.006.7	-	-	180.849.8	192.856,5
Instituto Desarrollo Urbano IDU	40.003.3	-	6.535.6	757.422.9	803.961.8
TRANSMILENIO S.A.	25.647.8	-	-	1.321.608.4	1.347.256.3
<b>Total Movilidad</b>	<b>104.696.0</b>	<b>-</b>	<b>6.535.6</b>	<b>2.429.285.1</b>	<b>2.540.516.8</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.115.065</b>	<b>311.945</b>	<b>629.538</b>	<b>10.206.528</b>	<b>13.263.076</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>5,0</b>	<b>-</b>	<b>1,0</b>	<b>23,8</b>	<b>19,2</b>
<b>2011</b>					
Secretaría de Movilidad	26.769.1	-	-	156.979.3	183.748.4
UAERMV	13.385.4	-	-	178.672.4	192.057.9
Instituto Desarrollo Urbano IDU	41.016.3	-	0.00	748.792.5	789.808.7
TRANSMILENIO S.A.	29.770.2	-	-	1.048.891.9	1.078.662.1
<b>Total Movilidad</b>	<b>110.941.0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>2.133.336.1</b>	<b>2.244.277.1</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.262.695</b>	<b>332.149</b>	<b>387.480</b>	<b>10.018.893</b>	<b>13.001.217</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>4,9</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>21,3</b>	<b>17,3</b>
<b>2012</b>					
Secretaría de Movilidad	29.427.3	-	-	119.884.5	149.311.7
UAERMV	14.465.5	-	-	92.532.8	106.998.3
Instituto Desarrollo Urbano	42.274.9	-	-	392.136.3	434.411.3
TRANSMILENIO S.A.	36.021.7	-	-	1.152.645.0	1.188.666.8
<b>Total Movilidad</b>	<b>122.189.4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>1.757.198.6</b>	<b>1.879.388.1</b>
<b>Gran Total Distrital</b>	<b>2.352.568</b>	<b>336.431</b>	<b>559.454</b>	<b>9.718.609</b>	<b>12.967.063</b>
<b>Participación de la Movilidad (%)</b>	<b>5,2</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>18,1</b>	<b>14,5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Presupuesto Distrital PREDIS. Ejecución Presupuestal.

Secretaría de Hacienda - Dirección Distrital de Presupuesto. En Internet:

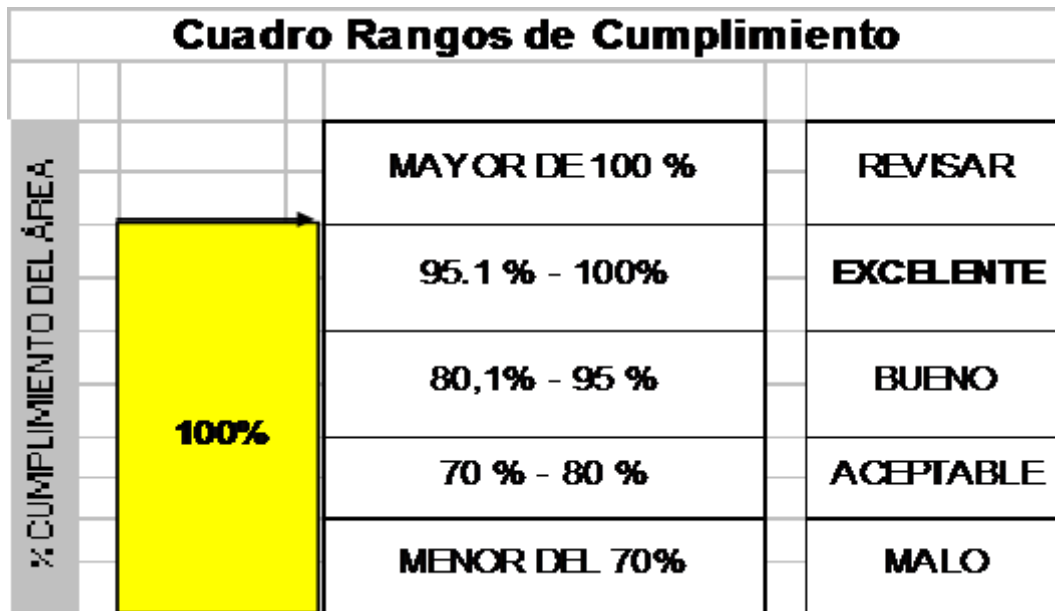
[http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet\\_sdh/presupuesto/ejecucion\\_pre](http://impuestos.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet_sdh/presupuesto/ejecucion_pre)

Tabla 3: TASA DE INFLACIÓN 2004-2012

Concepto	AÑO								
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Variación Porcentual	5,50	4,85	4,48	5,69	7,67	2,00	3,17	3,73	2,44

Fuente: DANE. Colombia, Índice de Precios al Consumidor (IPC). (Variaciones porcentuales 1998 - 2013).

**Grafica 1: CUADRO DE RANGOS DE CUMPLIMIENTO EN LA GESTIÓN O EJECUCIÓN INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU**



Fuente: Manual de Gestión de Indicadores IDU

**Tabla 4: ESTADO DE LOS PROYECTOS DEL PMM**

PROYECTO	TERMINO DE LA EJECUCIÓN	NIVEL DE EJECUCIÓN
Sistema Inteligente de Transporte "SIT"	Corto Plazo	Adjudicado como componente del SITP
Sistema de Señalización compatible con el SIT	Med. Plazo	
Sistema para la Evaluación permanente del impacto de las medidas de regulación especial		
Campañas intensivas de educación ciudadana		Bastante seguridad vial
Implantación de la fase peatonal y de ciclistas en las intersecciones semaforizadas		Consultorías contratadas
Conformación y dotación de Distritos Verdes		Crear tecnologías limpias en el transporte, taxis y buses eléctricos evitar la contaminación en zonas de la ciudad el distrito como tal no ha definido zonas concretas
Gestión integral para la sustitución de combustibles y el uso de catalizadores, mediante instrumentos financieros		Resolución de la SMA tecnología euro 5 cambio de la flota a flota eléctrica restringir los medios de transporte mecánico de alta contaminación planes pilotos
Plan de manejo de la disposición y filtración de carburantes y lubricantes		Normatividad
Sistema de Gestión Integral para el transporte de sustancias peligrosas para el medio ambiente y la salud de las personas		Reglamentado
Implantación de un Sistema de Gestión Ambiental (ISO-14000)		No
Implementación de proyectos piloto de apaciguamiento del tráfico con gestión compartida Estado-Comunidad		Pico y placa no contemplad en el PMM
Sistema de Auditorías de Seguridad Vial		Capacitaciones en proceso
Educación en Seguridad Vial		
Complejo de Integración Modal del Norte		No
Complejo de Integración Modal del Sur (Bosa)		No
Complejo de Integración Modal del Occidente Calle 13		No
Complejo de Integración Modal Calle 80		No
Complejo de Integración Modal del Sur Oriente (Usme)		No
Complejo de Integración Modal Interior de la Carrera 7a y Carrera 10 con Calle 26		
Estacionamientos de alta capacidad en el área de influencia del STP		No parqueaderos de gran capacidad no dispone de norma autorizable
Red de estacionamientos fuera de vía a nivel de centralidades		No

Estructurar un esquema tarifario, en función del grado de congestión y de la oferta de transporte público		Decreto 356 Tarifas Diferenciales 2012 para gestionar la demanda horario tarifa pico y valle. Modificar los comportamientos de viaje para descongestionar las horas pico
Formulación de proyectos de redes peatonales		Estudios sin aplicación no existe red
Optimización de la red de ciclorutas		Estudios para determinar las fallas
Implementación de estaciones, terminales y patios de operación y mantenimiento para la operación del sistema integrado de rutas		Estudios
Integración operacional del sistema flexible complementario con LSD rutas de alta capacidad de TransMilenio Fase I, Fase II y Fase III		Con fase III inicia el SITP
Centros para el ordenamiento y manejo logístico de la carga en el área urbana		Pilotos restricción de zonas y tipos de cargues y descargues normas concertación con gremios en proceso
Terminales de carga en las entradas a la ciudad para consolidar y desconsolidar carga		
Proyectos de Intersecciones		
Implementación de corredores para CicloRutas		
Proyectos viales, después de la implementación de la red vial de transporte público y de especialización de corredores de carga		Estructuración SIPT