

Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano *

Some Reflections on the Urban Mobility in Colombia from the Perspective of Human Development

*Claudia Dangond Gibsone***

*Jean-François Jolly****

*Alejandra Monteoliva Vilches*****

*Fernando Rojas Parra******

Recibido: 20/02/11

Aprobado evaluador interno: 29/03/11

Aprobado evaluador externo: 14/06/11

Resumen

Este artículo pretende ofrecer y compartir con la comunidad académica algunas reflexiones de sus autores sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano.

Abstract

This article aims to provide and share some thoughts from the authors on urban mobility in Colombia from a human development perspective, with the academic community. Successively

* Artículo de reflexión producto de la investigación Aproximación conceptual de la movilidad en Bogotá: un análisis desde la perspectiva del desarrollo humano, desarrollada por el Grupo de Investigación Interfacultades (Ciencias Políticas y Arquitectura) Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.

** Abogada. Magíster en políticas de Desarrollo para América Latina. Área: Derecho Público, Relaciones Internacionales y Desarrollo. Decana Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Correo electrónico: dangond@javeriana.edu.co.

*** Economista. Doctor en estudios de las Sociedades Latinoamericanas. Profesor Asociado del Departamento de Arquitectura, Facultad de Arquitectura y Diseño. Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Correo electrónico: jjolly@javeriana.edu.co.

**** Politóloga. Magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Área, Gobierno, gestión y políticas públicas. Directora Especialización en Gobierno y Gestión Pública Territoriales. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Correo electrónico: amonteoliva@javeriana.edu.co.

***** Politólogo. Magíster en Gestión Urbana. Profesor Asistente del Departamento de Ciencia Política. Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá. Correo electrónico: fernando.rojas@javeriana.edu.co. Integrantes del grupo de Investigación Políticas Urbanas de la Pontificia Universidad Javeriana-Bogotá.

Aborda, sucesivamente, los temas siguientes: 1) una aproximación conceptual que dé cuenta del paso del transporte a la movilidad urbana sostenible e intente dar una definición de aquella; 2) la concepción de la movilidad tal como resulta de un análisis sumario de la Constitución colombiana; 3) las políticas públicas de movilidad y el dilema de las aspiraciones ciudadanas, es decir, la articulación entre la razón de ser de las políticas, la realidad de las ciudades, la condición ciudadana y la necesaria articulación para la toma de decisiones y 4) el “enfoque de oferta” como un marco para el diseño y la implementación de una política pública de movilidad desde la perspectiva del desarrollo humano, en oposición al tradicional “enfoque de demanda”. Finalmente, y a manera de conclusión, se plantean los principales desafíos para la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo urbano, tanto desde el desarrollo conceptual, como desde el punto de vista jurídico y político y desde la perspectiva de la planeación urbana con la implementación de un Plan de Movilidad Urbana con un enfoque de oferta.

Palabras clave:

Movilidad, desarrollo humano, transporte, Colombia, ciudad.

Palabras clave descriptor:

Movilidad urbana – Colombia, desarrollo humano, tránsito local, transporte urbano.

addresses the following topics: 1) A conceptual approach to sustainable urban mobility that shows the transition of transportation to a sustainable urban mobility and tries to give a definition of one. (2) The concept of mobility as it is an analytical summary of the Colombian Constitution. (3) The public policy of mobility and the dilemma of citizen aspirations, meaning the articulation between the *raison d'être* of the policies, the reality of the cities, human condition status and the necessary articulation for decision making. (4) The “offer approach” as a framework for the design and implementation of a public policy on mobility from the perspective of human development, as opposed to the traditional “demand approach”. Finally, and as a conclusion, the text sets out the main challenges for urban mobility in Colombia from the perspective of the urban development both in the conceptual development and also from the legal point of view; from the political point of view and from the perspective of urban planning with the implementation of a Urban Mobility Plan with an approach to the offer approach.

Key Words:

Mobility, human development, transport, Colombia, city.

Keywords plus:

Urban Mobility – Colombia, Human development, Local transit, Urban transportation.

Del transporte a la movilidad, un desafío más que conceptual

El siglo xx fue decisivo para la urbanización del mundo. Procesos económicos, sociales, culturales y políticos como la globalización, sumados al crecimiento demográfico, principalmente de los países en vía de desarrollo, ocasionaron el crecimiento y consolidación de las ciudades. Sin embargo, su rápido crecimiento contrastó con la lentitud con la que los estados intentaron responder a las nuevas demandas.

Las ciudades, entonces, se transformaron, enfrentaron la sobrepoblación, las formaciones periféricas y la metropolización. La estructura de la ciudad tuvo un trazado diversificado, polinuclear, con altos índices de degradación ambiental e inseguridad interna (Benevolo, 2003). Todo esto trajo como consecuencia el desorden del espacio urbano, el deterioro de la arquitectura y del espacio público, el debilitamiento de los vínculos entre las comunidades y el éxodo a la periferia de muchas personas (Asher, 2004).

Las ciudades son cuerpos dinámicos. Así existan lugares parecidos y las personas enfrenten problemas similares, las ciudades nunca van a ser iguales, ni siquiera al interior de un mismo país. Un factor a tener en cuenta es que, año tras año, una gran cantidad de personas se desplaza desde los sectores rurales, por diferentes motivos, hacia las ciudades (Rojas, 2008).

Con los suburbios americanos, las ciudades jardín americanas y europeas, las ciudades verticales japonesas, entre otros, se evidenció que los desplazamientos al interior de las ciudades y desde estas hasta otras regiones eran fundamentales. El transporte surgió, entonces, como un elemento clave para el desarrollo urbano (Rojas, 2007). Sin embargo, el siglo xxi introdujo nuevos desafíos frente a los cuales el concepto de transporte no logró dar respuesta a los problemas financieros de la mayoría de las ciudades, la socialización de los problemas ambientales, los grandes trancones y la humanización de la gestión urbana (Rojas, 2007). Poco a poco, se ha asistido al paso de un enfoque en términos de transporte a uno en términos de movilidad de personas.

Cabe indicar que el cambio de perspectiva que significa pasar de un enfoque en términos de modos de transporte o de movimiento de vehículos y de infraestructuras necesarias para que aquellos se den en una ciudad como Bogotá (transporte público, metro, Transmilenio, carro individual, bicicleta, moto, marcha a pie, etcétera) a un enfoque de movilidad de personas que se interesa por los movimientos de individuos en Bogotá es más que un cambio de palabras. Significa, en realidad, en términos de Pierre Muller (2010), un “cambio de referencial sectorial y la construcción de un bien público complejo que, en última, implica un cambio de referencial global, es decir, de ‘proyecto de ciudad’” (Borja, 2001)¹.

¹ Cabe anotar que Borja presenta, en este texto, la movilidad como uno de los diez desafíos a los cuales están confrontadas las grandes ciudades latinoamericanas.

Sin pretender abordar exhaustivamente este cambio de perspectiva, ni tratar todos los tópicos a los cuales dio lugar la investigación que constituye el soporte de este artículo, y con la intención de ofrecer y compartir con la comunidad académica algunas reflexiones de sus autores sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano, este artículo abordará sucesivamente los temas siguientes:

1. Una aproximación conceptual que dé cuenta del paso del transporte a la movilidad urbana sostenible e intente dar una definición de aquella.
2. La concepción de la movilidad, tal como resulta de un análisis sumario de la Constitución colombiana.
3. Las políticas públicas de movilidad y el dilema de las aspiraciones ciudadanas, es decir, la articulación entre la razón de ser de las políticas, la realidad de las ciudades, la condición ciudadana y la necesaria articulación para la toma de decisiones.
4. El “enfoque de oferta” como un marco para el diseño y la implementación de una política pública de movilidad desde la perspectiva del desarrollo humano, en oposición al tradicional “enfoque de demanda”.
5. Finalmente, y a manera de conclusión, se plantearán los principales desafíos para la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo urbano tanto desde el desarrollo conceptual como desde el punto de vista jurídico y político y desde la perspectiva de la planeación urbana con la implementación de un Plan de Movilidad Urbana con un enfoque de oferta.

Una aproximación conceptual a la movilidad urbana sostenible

Del transporte a la movilidad urbana sostenible

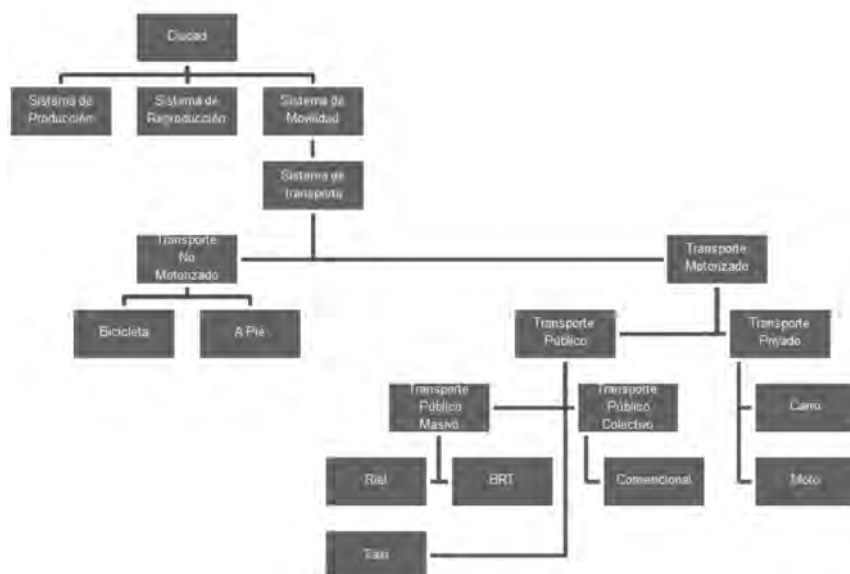
Transporte

En su concepción más elemental, el transporte es la denominación dada al desplazamiento de personas y productos. El de personas es llamado transporte de pasajeros y el de productos, transporte de carga. El término transporte urbano es utilizado para designar los desplazamientos de personas y productos dentro de las ciudades (Kruger, 1993; Ferraz y Torres, 2001; Rojas, 2005).

El transporte urbano puede ser clasificado en tres tipos: el primero es denominado privado o individual, en donde los desplazamientos son realizados en un vehículo particular. El segundo es denominado público, colectivo o masivo, cuya característica principal es el desplazamiento simultáneo de grandes volúmenes de pasajeros a lo largo de corredores con elevada densidad de demanda. Otro elemento importante es que puede incluir uno o varios modos de transporte, integrados o no, que se complementan. El tercer tipo es denominado semipúblico, en donde los desplazamientos son realizados en vehículos de características intermediarias entre el primero y el segundo grupos, como es el caso de las van (Kruger, 1993; Ferraz y

Torres, 2001; Rojas, 2005). La figura 1 permite visualizar mejor la estructura del transporte urbano de pasajeros.

Figura 1. Estructura del transporte urbano de pasajeros



Fuente: Rojas (2005, p. 38).

Las ciudades están compuestas por un sistema de producción, uno de reproducción y uno de transporte. Ese sistema de transporte se vale de dos modos principales: no motorizados y motorizados. Dentro de los motorizados, está el transporte público, en el cual el servicio puede ser clasificado como masivo, cuando se utilizan metro, tren o *Bus Rapid Transit* –BRT–, y el colectivo, cuando son utilizados buses convencionales (Rojas, 2005).

Es importante aclarar que el BRT funciona utilizando vehículos de alta capacidad, con facilidades de acceso para los diferentes tipos de usuario y usando tecnologías limpias. Para aumentar la velocidad de desplazamiento, los buses circulan por vías exclusivas y se detienen solo en paradas fijas. Preferiblemente, los diferentes servicios que lo componen deben estar integrados física y tarifariamente. Cuenta con sistemas de información y orientación a los usuarios. Adicionalmente, emplea diferentes herramientas tecnológicas para garantizar el correcto funcionamiento del sistema.

Por su parte, el transporte colectivo es la denominación del servicio en donde principalmente se utiliza buses o microbuses para el desplazamiento de las personas. Cuenta con la existencia de vehículos de varios tipos, tamaños y tecnologías, junto a una amplia variedad de esquemas operacionales (Rojas, 2005).

Ahora bien, como se puede evidenciar, la fuerza del transporte está solo en la capacidad de llevar personas de un lado a otro. Así, se construye una relación independiente con el entorno, bastante técnica, que tiene como consecuencia que se dé una ruptura con las nuevas necesidades de las personas.

Movilidad

El concepto de movilidad es amplio y complejo. Introduce una serie de variables que van más allá de los desplazamientos. A diferencia del transporte, la movilidad aborda no solo infraestructura y vehículos, sino que incorpora condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de quienes se movilizan (Arrue, 2009).

Aunque “las ciudades se alimentan, cambian y se reproducen a partir de la movilidad de su habitantes” (Kaufmann, 2008, p. 119), la construcción de este concepto no ha sido simple. Por el contrario, existen varias aproximaciones con significados y abordajes diversos. La Comisión de Comunidades Europeas, en el *Libro verde. Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*, sostiene:

[...] un nuevo concepto de movilidad urbana supone aprovechar al máximo el uso de todos los modos de transporte y organizar la “comodalidad” entre los distintos modos de transporte colectivo (tren, tranvía, metro, 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 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. (2007, p. 4).

Para el Programa de Medio Ambiente de la Obra Social Caja Madrid,

[...] la movilidad no es sino un medio para permitir a los ciudadanos, colectivos y empresas acceder a la multiplicidad de servicios, equipamientos y oportunidades que ofrece la ciudad. Su objetivo es que los ciudadanos puedan alcanzar el destino deseado en condiciones de seguridad, comodidad e igualdad y de la forma más autónoma y rápida posible. La movilidad no es sinónimo de transporte. El transporte es solo un medio más para facilitar la movilidad ciudadana. También cuentan los modos alternativos de moverse: caminar, bicicleta, etc. Dar solución a los problemas de tráfico, no es solucionar la movilidad urbana. Las políticas de movilidad tienen que ofrecer soluciones a todos los ciudadanos: peatones, ciclistas, personas con movilidad reducida, usuarios del transporte público, automovilistas [...] Para lograr la máxima eficiencia y reducir las necesidades de desplazamiento es más importante “crear cercanía”, es decir, que se pueda estudiar, comprar, trabajar y divertirse cerca del lugar de residencia, que “producir transporte”. (2010, p. 20)

Kaufmann plantea, desde la sociología, dos aspectos interesantes sobre la movilidad. Primero, que “el desplazamiento, entendido como cruce del espacio, se vuelve movilidad cuando implica también un cambio social, es decir, un cambio de rol, de función o de estado en la persona que lo realiza” (2008, p. 122). Segundo, se ha propuesto tratar el tema a partir de tres dimensiones: el campo de los posibles, las aptitudes para moverse y los desplazamientos.

El campo de lo posible corresponde a un campo de oportunidades para la movilidad, como son las redes sociales disponibles, las redes de infraestructuras de transporte, las redes de telecomunicación, los desarrollos urbanos, los territorios institucionales, los mercados laborales, las instituciones y las leyes que rigen las actividades humanas.

Las aptitudes para moverse o “motilidad” se definen para Kaufmann como:

[...] el conjunto de los factores que permiten ser móvil en el espacio, es decir, las capacidades físicas, el ingreso, las aspiraciones a la sedentaridad o a la movilidad, los sistemas técnicos de transporte y de telecomunicación, existentes y su accesibilidad, los conocimientos adquiridos (formación, licencia de conducción, inglés internacional para viajar). La motilidad se refiere entonces a los factores de accesibilidad o condiciones con las cuales es posible utilizar la oferta en el sentido amplio de la palabra, a las competencias que necesita el uso de esta oferta y a la apropiación o utilización de la oferta para realizar sus proyectos. Al fin y al cabo, la motilidad es la manera como una persona o un grupo hace suyo el campo de lo posible en cuanto a desplazamientos. (2008, cursivas en el original)

Finalmente, los desplazamientos corresponden al “acto de cruzar el espacio”. Pueden

[...] ser orientados y, entonces, se desarrollan entre un origen y uno o varios destinos o bien puede ser una peregrinación sin origen neto ni destino definido como los rizomas en biología. Los desplazamientos no solo conciernen a las personas. Los objetos están en movimiento como lo son las ideas y de manera más general las informaciones.

De otro lado, sobre la cuestión de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales que incorpora la movilidad, tres grandes condiciones más o menos interrelacionadas que incorpora el concepto de movilidad se hacen evidentes. Las condiciones relativas a la ampliación del abanico de posibilidades de desplazamientos, lo que significa centrarse hacia las necesidades de las personas y a su accesibilidad; las condiciones relativas a la sostenibilidad ambiental de los medios de transporte soporte de la movilidad y las condiciones que permiten garantizar la articulación de los distintos modos de transporte que se ofrecen a las personas en una ciudad dada. La conjunción de estos tres tipos de condiciones permite plantear las diferencias entre transporte y movilidad.

En cuanto a las condiciones relativas a la ampliación del abanico de posibilidades de desplazamientos y a su accesibilidad, “la movilidad podría incluirse dentro de los bienes sociales primarios” (IDH, 2008, p. 67). Según Gabriel Dupuy, para Manuel Hecce “la movilidad debe entenderse como un derecho [...], el derecho de todo el mundo a ir a todas partes”, un derecho “inherente a la condición de ciudadano” (2009, p. 11). No poder ejercerlo conduce, según Jorge Acevedo (IDH, 2008, p. 12), a la inmovilidad, que no es otra cosa que “la imposibilidad de acceder a los bienes y servicios de la ciudad, debido al alto costo del transporte”. Así mismo, Jorge Acevedo considera:

[...] el sistema de movilidad de una ciudad es la sumatoria de infraestructuras, equipos, servicios reglas de juego e instituciones públicas y privadas que interactúan para permitir el movimiento de bienes y personas de acuerdo a sus deseos y necesidades. En términos muy esquemáticos, el sistema constituye la oferta del servicio, que debe responder adecuadamente a los deseos de los usuarios, es decir, la demanda del servicio. El objetivo fundamental de planificar la movilidad es servir esa demanda en forma eficiente y efectiva. De una adecuada movilidad depende la competitividad de la ciudad y con ella su potencial de desarrollo económico social. (2008, p. 89)

Finalmente, en cuanto a las diferencias entre transporte y movilidad, para Hecce,

[...] “transporte” y “movilidad” no son términos sinónimos [...] El primer concepto implica dispendio de energía y, por tanto, creación de infraestructuras especializadas para intentar abaratar el costo del viaje (o de empresas especializadas en producir esas infraestructuras); y, por el contrario, el segundo supone atención a las formas más autónomas de desplazamiento, oferta de alternativas posibles, gestión del gasto energético y del espacio desde una perspectiva más amplia que la de la recuperación del coste invertido o la de la adaptación de la capacidad de la infraestructura a la demanda de viajes en un determinado medio de transporte. (2009, pp. 51-52)

La movilidad urbana sostenible

Rogers (2000), citando a Bouling (1966), llama la atención sobre el acelerado proceso de consumo que se generaliza en el mundo. El ritmo de consumo de los recursos naturales supera de lejos la capacidad natural de la tierra de recuperarse y producirlo de nuevo. Las ciudades, entonces, ejercen una presión muy fuerte sobre el medio ambiente, debido principalmente a su crecimiento descontrolado y la demanda de sus habitantes por espacio físico, materias primas y productos alimenticios, entre otros. En este ambiente, durante años, muchas ciudades se desarrollaron sin planeación, buscando solo satisfacer las **necesidades inmediatas**.

El desafío es transformar las ciudades actuales en lugares sostenibles y corregir las situaciones críticas para garantizar recursos para las generaciones futuras. “Para alcanzar esta meta, debemos planear nuestras ciudades para que puedan gestionar su utilización de recursos según nuevas formas de planificación globalizadora” (Rogers, 2000, p. 30).

En este contexto, surge el concepto de movilidad urbana sostenible entendida como “el resultado de un conjunto de políticas de transporte y circulación que buscan proporcionar el acceso amplio y democrático al espacio urbano, a través de la priorización de los modos no motorizados y colectivos de transportes, de forma efectiva, socialmente inclusiva y ecológicamente sostenible, basado en las personas y no en los vehículos” (Boareto, 2003, p. 49).

Al proponer que se incluya en la agenda política, se reduzca al máximo la generación de viajes motorizados, se busquen alternativas innovadoras para abordar la circulación vehicular, se desarrollen medios alternativos de transporte, se priorice el transporte público y se reduzcan las tarifas (Rojas, 2008), este abordaje amplio de la movilidad permite la inclusión de variables dirigidas a garantizar los desplazamientos de las personas y el acceso al espacio urbano, pero reduciendo o poniendo límites a su impacto en el medio ambiente.

Para lograrlo, la cultura ciudadana, la priorización de los peatones, la recuperación de zonas verdes y espacio público y la transformación de la movilidad urbana son herramientas fundamentales (Rojas, 2008). La cultura ciudadana, a partir del respeto a las normas, no en función del castigo sino de la construcción de comunidad, contribuye con la reducción y prevención de los accidentes de tránsito, la promoción del uso responsable y sostenible del carro y la moto y el correcto uso de los medios de transporte.

La concepción de la movilidad desde el punto de vista normativo: los fundamentos constitucionales de la movilidad en Colombia

Al revisar el sistema jurídico colombiano con el ánimo de identificar y extraer lo que para el Estado significa la movilidad, y más aún la “movilidad urbana”, el investigador se encuentra con que, en estricto sentido, no existe una definición propiamente de este concepto.

Así, para comprender la ubicación y el entendimiento que, desde la perspectiva jurídica, se le da a la movilidad en Colombia y, particularmente, en Bogotá, es necesario hacer un esfuerzo de hermenéutica jurídica que integre las disposiciones, las leyes nacionales y las directrices locales y distritales.

Algunas disposiciones constitucionales permiten ubicar el tema de la movilidad como un derecho que, garantizado, contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

Desde la perspectiva del Estado, podría afirmarse que la movilidad constituye, además, un servicio público, cuya regulación le corresponde al Congreso Nacional y que puede distinguirse del tránsito y del transporte.

En cuanto a la condición de servicio público y su relación con el mejoramiento de la calidad de vida, la Carta Política señala en su artículo 334² que el Estado tiene la obligación de “conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes [...] y de preservar un ambiente sano”, entre otras cosas.

Como se indicó atrás, desde las funciones atribuidas al Congreso de la República, es claro que se distingue ente tránsito y transporte y que, entendida la movilidad también como un servicio público, le corresponde al legislativo su regulación de manera general³.

La movilidad considerada como un derecho fundamental puede ubicarse, primero, como una condición de garantía del derecho a la vida, en el sentido de lo que aporta para la existencia de garantías para la seguridad, y, segundo, como una forma del derecho a la libre circulación, –que, dicho sea de paso, es un derecho relativo– y como un elemento fundamental a tener en cuenta a la hora de pensar en garantizar algunos derechos colectivos, como el derecho al medio ambiente sano y al espacio público⁴.

² “**Artículo 334.** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.”

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones” (subrayados nuestros).

³ “**Artículo 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

[...]

25. Unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República” (subrayados nuestros).

⁴ “**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”.

“**Artículo 11.** El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”.

“**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.”

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Las políticas públicas de movilidad y el dilema de las aspiraciones ciudadanas

La razón de ser de las políticas

En términos generales, las políticas públicas son respuestas –preferentemente construidas en un diálogo entre Estado y sociedad– que buscan afectar contextos y condiciones de los grupos poblacionales en territorios definidos de manera pertinente y oportuna a fin, no solo de entregar una serie de bienes y servicios, sino y fundamentalmente afectar comportamientos individuales y colectivos que conduzcan a superar los diferentes y complejos problemas públicos.

Para muchos, en el momento de implementación, las políticas se acercan a la posibilidad real de generar una serie de transformaciones o impactos. Desde una lógica generadora de valor y considerando una perspectiva gerencial y estratégica, se requiere resaltar dos consideraciones: en primer lugar, la implementación abre oportunidades para sumar valor a las políticas y, en segundo, supone lógicamente una interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses. En relación al primer aspecto, Juan Carlos Cortázar (2006, pp.6-7) plantea que los procesos de implementación constituyen oportunidades para generar valor público si son efectivamente aprovechados por los gerentes o actores (sociales y políticos) involucrados en el mismo y si estos piensan y actúan estratégicamente. En cuanto al segundo aspecto, la interacción estratégica entre los actores es realmente compleja pues, en la mayor parte de los casos, buscan que sus valores, visiones e intereses prevalezcan sobre los demás, viéndose obligados a cooperar –en algunos casos– o intentar imponer sus condiciones cuando lo anterior no se logra, volviéndose el proceso de toma de decisiones, así, cada vez más lento y difícil.

De allí que un abordaje tradicional, mecanicista y estático de la implementación impedirá que las políticas públicas favorezcan la generación de valor público y contemplen las aspiraciones ciudadanas (Monteoliva, 2010). La construcción e implementación de políticas que pretendan tener en cuenta aspiraciones ciudadanas no solo deberán contar con condiciones de estabilidad, adaptabilidad, coherencia, coordinación y eficiencia sino, además, una verdadera orientación hacia el interés público, a fin de promover el bienestar general y afectar niveles de desigualdad.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”

“**Artículo 82.** Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común” (subrayados nuestros).

En este aspecto, en el *Informe 2006* del Banco Interamericano de Desarrollo, se han definido cuatro componentes para medir la orientación hacia el interés público de las políticas (BID, 2006, pp. 17, 146), que, en materia de movilidad urbana, se vuelven imprescindibles de tener en cuenta. Estos son:

1. Grado en que los funcionarios públicos tienden a favorecer a quienes tienen buenas conexiones en sus decisiones de política.
2. Grado en que las transferencias (bienes o servicios) llegan efectivamente a sectores poblacionales particulares.
3. Capacidad del Estado para imponer pérdidas a actores poderosos.
4. Grado en que el gobierno representa intereses difusos y desorganizados *versus* intereses concentrados y bien organizados.

Es decir, más allá de la escala de los escenarios de intervención, los verdaderos liderazgos funcionales y el efectivo desarrollo institucional (técnico y político) pueden garantizar correspondencia mínima entre la ciudadanía y Estado. Una política, respuesta gubernamental o intervención pública de movilidad urbana es prácticamente inviable si descuida o pasa por alto el debate y la negociación entre diferentes actores que acarrea todo proceso político genuino.

La realidad de las ciudades

En aras del funcionalismo urbano, de la eficiencia en el uso y la ocupación del suelo y la consecuente necesidad de respuestas rápidas –no siempre pensadas y planificadas de la manera apropiada– por parte del Estado hacia una ciudadanía con necesidades apremiantes en todos los sectores, se ha perdido casi por completo la posibilidad de avanzar hacia modelos de ciudades ordenadas y compactas y la esperanza de una ciudad equitativa y sostenible se diluye en el tiempo a medida que se concretan y hacen realidad las decisiones parciales, descontextualizadas y carentes de sentido que vivimos a diario.

Hoy, y en concordancia con Miralles-Guasch y Cebollada (2003, p. 10-11), el modelo urbano está marcado con las siguientes características:

- Las ciudades son y están fragmentadas, es decir, han perdido la articulación social, económica y funcional, generando rupturas y discontinuidades espaciales que repercuten en el ciudadano y en la ciudad misma, empobreciéndola y quitándole complejidad.
- Las ciudades se presentan hoy como espacios crecientes en permanente cambio, especialmente policéntricas, donde los límites administrativos y físicos han cedido lugar a aquellos marcados por los flujos e interacciones entre personas, información y mercancías y, en consecuencia, el espacio público termina adaptándose a una realidad funcional ajena al ciudadano.
- Las ciudades manifiestan desigualdad porque los servicios y la disponibilidad de los mismos en el territorio urbano no es homogéneo, generándose, de esta

manera, sectores privilegiados respecto a otros. Lo mismo sucede con el acceso y cobertura de los diferentes medios y atributos urbanos que generan exclusiones y disparidades urbanas y sociales.

El Documento Conpes 3305 del 2004 define y caracteriza un modelo de ciudad: compacta, sostenible, equitativa y con capacidad para gestionar y financiar su propio desarrollo, lo que supone la existencia de políticas públicas urbanas formuladas e implementadas a partir del reconocimiento de la complejidad de los problemas urbanos en relación directa con medidas que evidencien coherencia y voluntad política efectiva (Dangond *et al.*, 2006, p. 55).

Hoy, el abordaje de la movilidad urbana como problema público multicausal, intersectorial y complejo debe tener en cuenta las problemáticas urbanas en su conjunto, basadas en diagnósticos completos que dimensionen la realidad urbana y que permitan decisiones acertadas en el marco del desarrollo urbano, buscando superar especialmente la condición de fragmentación y exclusión predominante.

La condición ciudadana

No puede dejarse de lado en este análisis una mirada a la condición ciudadana para comprender y abordar de una manera más integral y menos cortoplacista su incidencia en la toma de decisiones públicas. Más allá de la complejidad que acarrea el término y las diferentes corrientes que la definen, la ciudadanía, en este caso, alude a un conjunto de reivindicaciones de derechos y garantías sociales y al intento permanente de posicionar al individuo como sujeto legal.

De acuerdo con Suárez (2005, p. 44), las características que definen el concepto de ciudadanía podrían sintetizarse en los siguientes elementos:

- Pertenencia e identidad, como condiciones sociales y culturales que posibilitan la construcción de territorialidad.
- Derechos o énfasis legal de la ciudadanía, relativo a la igualdad abstracta ante la ley.
- Participación, vinculada a una ciudadanía política donde el ciudadano incursiona en el gobierno de los asuntos públicos o interactúa institucionalmente.

La presencia y la interrelación permanente entre estos componentes genera, a su vez, una serie de tensiones recíprocas y complementarias, fundamentales de ser tenidas en cuenta en la identificación de problemas públicos y en las estrategias apropiadas para resolverlos desde una óptica que supere el choque permanente entre “inclusión-exclusión” a la hora de intervenir públicamente. Es decir, la condición ciudadana hace referencia, en primer lugar, a la pertenencia e identidad del sujeto con su ciudad o espacio urbano particular; en segundo lugar, a la igualdad ante la ley como sujeto de derechos y, finalmente, a la posibilidad de expresar, participar y buscar incidir en decisiones públicas.

La experiencia y los hechos evidencian que, en las diferentes modalidades de intervención en cuestión de movilidad urbana, la condición ciudadana ha quedado relegada a una expresión formal sin incorporación real del ciudadano a la dinámica de las decisiones que se asumen y su consecuente puesta en marcha.

La necesaria articulación para la toma de decisiones

La descripción de las anteriores dimensiones evidencia el desentendimiento y la desarticulación existentes en términos generales entre políticas públicas-ciudad-ciudadano. Este desencuentro impide que las intervenciones públicas en movilidad urbana planeadas e implementadas recojan las verdaderas aspiraciones ciudadanas contextualizadas al territorio, perdiendo así impacto y posibilidad efectiva de generación de resultados y transformación.

Figura 2



Elaboración propia.

Un marco para el diseño y la implementación de una política pública de movilidad desde la perspectiva del desarrollo humano: el enfoque de oferta

Para esbozar un marco para el diseño y la implementación de una política pública de movilidad urbana en Bogotá desde la perspectiva del desarrollo humano, es posible apoyarse en la propuesta que hace Manuel Herce en su libro ya citado y que desarrolla

más específicamente en dos capítulos, el v, dedicado a las “herramientas de un enfoque alternativo [para] la planificación de la movilidad”, el enfoque de oferta (2009, pp. 97-121), y el vi, que define “los planes de movilidad urbana” que los municipios europeos han concebido como “el marco para una nueva estrategia [...] para afrontar el desafío que significa el ejercicio del derecho a la movilidad física como condición asociada a las necesidades de conexión social” (2009, pp. 123-157).

Manuel Herce dedica un corto capítulo (el iii) a los dos “enfoques conceptuales” de la planificación del transporte urbano, el “enfoque denominado ‘de demanda’”, que es el que se ha desarrollado a partir de los años cuarenta en Estados Unidos, y el “enfoque denominado de ‘oferta’”, “inverso” del primero y que empieza a tomar importancia desde una quincena de años en Europa (2009, pp. 51-64).

[...] el enfoque denominado “de demanda” busca predecir la cuantía de [la] demanda de desplazamientos, de [los] viajes pendulares residencia-trabajo, recurrentes en su comportamiento espacial y temporal, para poder dimensionar las redes de transporte, a fin de evitar un estrangulamiento funcional del sistema (2009, p. 68) [mientras que en] el enfoque denominado de “oferta”, más allá de la existencia de una demanda cuantificable de movilidad, lo que se está buscando es *cómo dirigir y gestionar su expresión espacial sin que queden marginados o desatendidos algunos grupos y motivos significativos de desplazamientos*. Y todo ello, con la perspectiva final de disminuir los costes medioambientales, económicos y sociales que el sistema urbano soporta por este motivo. (2009, p. 61, cursivas nuestras)

Un examen minucioso del texto de Herce permite concluir que, para él, las diferencias entre los dos enfoques son de dos tipos: 1) el orden lógico diferente dado a tres categorías fundamentales en la planificación: las redes de infraestructuras de transporte, la localización de las actividades urbanas (vivienda, actividades productivas, comercio y servicios, etcétera) y las relaciones o flujos de desplazamientos en el espacio físico que resultan de la localización diferente de estas actividades; 2) unas consideraciones diferentes en cuanto a la demanda de desplazamientos por tomar en cuenta, como a las condiciones de accesibilidad y de costes de la oferta de infraestructuras en respuesta a esta demanda que, al final, tienen importantes consecuencias a la hora de planificar infraestructuras de transporte. A continuación, se examinarán sucesivamente estos tres aspectos:

En cuanto al orden lógico dado a las tres categorías fundamentales en la planificación, según Herce, el enfoque de demanda puede resumirse en el siguiente diagrama del dimensionado de las infraestructuras:

ACTIVIDADES → RELACIONES → INFRAESTRUCTURAS

[lo que significa] que adoptando *como dato de partida la disposición espacial* de las diferentes actividades en el momento de análisis, se ajustan modelos cuantitativos que la relacionan con la utilización observada de las redes de infraestructuras; y mediante la estimación de la localización de las actividades en un futuro –que suponen independiente de la construcción de nuevas redes– se busca *deducir la demanda futura* a la que cabría dar respuesta ampliando o alterando las redes de infraestructuras existentes. (2009, p. 56, cursivas nuestras).

En resumen, se podría decir que, en el enfoque de demanda, la localización diferente de las actividades genera los flujos de desplazamiento que, a su vez, son los que van a determinar el dimensionamiento de las infraestructuras de transporte que los soportan.

Mientras tanto, el enfoque de oferta parte de una postura diferente que, según Herce,

[...] supone entender el proceso de análisis y planificación [de las infraestructuras] según el siguiente esquema:

INFRAESTRUCTURAS → ACTIVIDADES → RELACIONES

[es decir,] que la localización de las actividades, y el modo y cuantía en que se manifiesten en el futuro sus interrelaciones, *dependen de la forma y organización que se dé a las redes de infraestructuras, e incluso de su gestión*, porque de ella puede depender el funcionamiento del sistema (2009, p. 97, cursivas nuestras).

En resumen, se podría decir que, en el enfoque de oferta, las infraestructuras de transporte van a determinar la localización de las actividades y, entonces, los flujos de desplazamiento.

En cuanto a las consideraciones diferentes relativas tanto a la demanda de desplazamientos por tomar en cuenta como a las condiciones de accesibilidad y de costes de la oferta de infraestructuras en respuesta a esta demanda, se puede indicar que el enfoque de demanda es un enfoque en términos de transporte que tiende a considerar solo algunos modos de desplazamiento (principalmente, vehículos automotores y transporte masivo) y, por ende, solo algunas infraestructuras sobre los cuales se soportan estos modos (por ejemplo, respectivamente, vías rápidas y sistema de metro). Por el contrario, adoptar un enfoque de oferta lleva, de una parte, a ampliar el abanico tanto de la demanda como de la oferta de desplazamientos (tomando en cuenta los que se hacen a pie y por bicicleta) y, de otra, a tomar en cuenta las condiciones de accesibilidad y de costes de todo tipo de dicha oferta, es decir, significa ponerse en una perspectiva de movilidad urbana centrada en el ciudadano y no en un “consumidor” o un “usuario” de una infraestructura de transporte.

Así, y de manera *a priori*, se podría decir que, mientras el enfoque de demanda se centra sobre las infraestructuras y su dimensionamiento, el enfoque de oferta parte

de las necesidades de las personas en cuanto a desplazamientos y busca ofrecerles un portafolio de infraestructuras que les permita satisfacer estas necesidades.

En cuanto a las consecuencias de seguir un enfoque de oferta a la hora de planificar infraestructuras de transporte, Manuel Herce, después de proceder a un análisis crítico de los modelos de demanda, indica:

[...] [el] sustrato teórico [del enfoque de oferta] es el mismo que el del análisis territorial planteado sobre la teoría de redes [la cual] entiende el espacio desde una *concepción relacional*, en la que es la conexión entre puntos del espacio la que les da existencia, porque al permitir interrelaciones entre ellos proporciona *la aparición de actividades en su entorno* (2009, pp. 97-98, cursivas mías).

Las consecuencias de esta premisa, en cuanto a la manera de dimensionar infraestructuras de transporte, son numerosas y cabe indicar que, como apoyo de su tesis, Herce (2009, pp. 113-118) cita, entre otros, sus propios estudios sobre el proyecto de Avenida Longitudinal del Occidente-ALO en Bogotá.

A manera de conclusión: principales desafíos para la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo

En cuanto al desarrollo conceptual

Es importante señalar que el fenómeno de urbanización del mundo seguirá. Más del 50% de la población de la Tierra vive en ciudades, y la tendencia es al aumento. En ese sentido, las necesidades de desplazamiento de las personas y de las mercancías se incrementarán también.

El transporte, entonces, fue un factor determinante para la planeación y gestión de las ciudades en el momento en que tenían dinámicas determinadas por la relación origen-destino y la infraestructura para conectar uno y otro. Sin embargo, el concepto de movilidad surge en la medida en que los desafíos urbanos incluyeron un número amplio de variables que buscaban garantizar el acceso al extenso y democrático espacio urbano.

Ahora bien, partiendo de que las ciudades de América Latina se enmarcan en procesos de desarrollo similares, estas han recorrido caminos muy parecidos en el tránsito del transporte a la movilidad. Las dificultades técnicas, políticas, administrativas y culturales han sido determinantes para que el proceso haya sido caótico y los resultados no sean aún los esperados.

En el caso de Bogotá, la ciudad es un claro ejemplo de cómo el transporte estuvo presente a lo largo de su historia. Así mismo, refleja las dificultades para incorporar a la movilidad como eje transversal del desarrollo urbano. El modelo que presenta el Plan Maestro de Movilidad es un *collage* de intenciones que pretenden abarcar el mayor número

de variables posibles, con el fin de responder a las futuras necesidades de sus habitantes. Sin embargo, se plantean tantos frentes simultáneos y tantos megaproyectos que, a partir de la historia reciente de la ciudad, no se ven caminos claros para ponerlos en marcha.

Finalmente, el paso del transporte a la movilidad no es simplemente una cuestión conceptual o técnica. Es la transformación de cómo se ven, se abordan y se entienden las soluciones dentro de unas dinámicas urbanas complejas.

Desde el punto de vista jurídico

De las normas transcritas y del desarrollo de las mismas⁵, un primer desafío podría estar dirigido a estudiar, aprobar e implementar una regulación de la movilidad que incorpore una perspectiva de desarrollo humano sostenible, de tal manera que contemple y se relacione con elementos de salud pública y tenga en cuenta el componente ambiental de la movilidad, así como la inextricable relación con la seguridad urbana y la convivencia pacífica, es decir, que dé cuenta de lo que en el Plan de Movilidad y desde la misma Constitución parece esbozarse: la movilidad es parte del desarrollo humano sostenible en el que el ciudadano es el principal receptor de las medidas adoptadas y no el “usuario” o mero “consumidor”.

De lo anterior, se desprende un segundo desafío que consiste en diseñar una política pública de movilidad y, en consecuencia, unas normas que la desarrollen, en el entendido de que se trata de un derecho relativo que, en ese sentido, se proyecta como un medio para acceder a otras oportunidades o, en el lenguaje de Amartya Sen, de capacidades que amplían las posibilidades de los ciudadanos, tanto en lo económico, como en lo social, político y cultural.

En esa línea de pensamiento, el tercer desafío está en comprender el derecho de movilidad desde un enfoque territorial, lo que implicará supeditar la visión más técnica reflejada en la primacía de los modos de transporte, las vías públicas y las infraestructuras, a la idea de que estos son medios o instrumentos al servicio de la movilidad de los ciudadanos y no un fin en sí mismos⁶.

Igualmente, es necesario revisar toda la normatividad existente en materia de movilidad, tránsito y transporte, dado que se trata de un sistema que contiene normas cuya vigencia es anterior a la Constitución de 1991. Así, aunque la Constitución Política de Colombia ofrece un espacio que permitiría y, más aún, obligaría a que la movilidad

⁵ Véase, por ejemplo, el Código de Tránsito, la Ley 105 de 1993 (Estatuto del Transporte) y la Ley 336 de 1996, entre otros.

⁶ De acuerdo con el Plan Maestro de Movilidad actual, “La Ley 388 de 1997 aparece por la necesidad, tanto de armonizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989, como de materializar una intervención racional del Estado que permita a largo plazo efectivizar derechos que las infraestructuras urbanas no facilitaban a los asociados, apareciendo entonces el criterio de la intervención urbana integral, planificada.

En el campo de la movilidad, el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos son en sí mismos fines de la intervención urbanística del Estado”. (subrayado nuestro).

urbana fuera tratada como un elemento del desarrollo urbano sostenible en perspectiva de ciudades amables y, de hecho, el Plan de Movilidad así lo entiende, la legislación vigente que “desarrolla” y reglamenta ese marco no corresponde ni interpreta esa visión de la movilidad sino que le da una dimensión equivocada centrándose en el tratamiento de:

- **Subsistemas viales**⁷.
- Subsistema de transporte⁸.
- Subsistema de regulación y control de tráfico⁹.
- Subsistema vial peatonal¹⁰.

⁷ Ley 769 de 2002; Ley 105 de 1993; Ley 310 de 1996; Ley 336 de 1996; Acuerdo 119 de 2004 (Concejo de Bogotá); Acuerdo 180 de 2005 (Concejo de Bogotá); Decreto 46 de 2004 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 619 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 343 de 2004 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 252 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá).

⁸ Ley 105 de 1993; Ley 310 de 1993; Ley 336 de 1996; Ley 688 de 2001; Decreto Ley 1421 de 1993; Decreto 3109 de 1997; Circular 1 de 2004 (Ministerio de Transporte); Resolución 3363 de 1998 (Ministerio de Transporte); Decreto 619 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 359 de 2005 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 519 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 113 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 114 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 115 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 116 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 1253 de 1997 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 101 de 1999 (Alcalde Mayor de Bogotá); Resolución 00050 de 2005 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 1236 de 2004 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 019 de 2004 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 410 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 413 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 414 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 415 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 416 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 417 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 396 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 392 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 469 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 093 de 2002 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 094 de 2002 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 545 de Sep 13 de 2001 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 438 de julio 30 de 2001 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 1402 de diciembre 11 de 2000 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 1192 de noviembre 3 de 2000 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

⁹ Ley 769 de 2002; Ley 903 de 2004; Ley 962 de 2005; Decreto Ley 1421 de 1993; Resolución 1050 de 2004 (Ministerio de Transporte); Acuerdo 104 de 2003 (Concejo de Bogotá); Acuerdo 87 de 2003 (Concejo de Bogotá); Acuerdo 34 de 1999 (Concejo de Bogotá); Acuerdo 23 de 1999 (Concejo de Bogotá); Acuerdo 16 de 1998 (Concejo de Bogotá); Acuerdo 38 de 1997 (Concejo de Bogotá); Decreto 621 de 2001 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 112 de 1994 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 397 de 1998 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 459 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 550 de 1998 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 511 de 1998 (Alcalde Mayor de Bogotá); Decreto 0441 de 1984 (Alcalde Mayor de Bogotá); Resolución 780 de 2004 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 329 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 9 de 2002 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 445 de 2000 (Secretaría de Tránsito y Transporte); Resolución 42 de 1999 (Secretaría de Tránsito Y Transporte).

¹⁰ Ley 769 de 2002; Decreto 619 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Finalmente, es necesario revisar y hacer una reestructuración del organigrama institucional de las entidades, organismos y autoridades que tienen a su cargo el tema de la movilidad urbana. En efecto, la concepción actual de la estructura organizacional y las funciones atribuidas a las autoridades genera que estas se ocupen de resolver problemas de tráfico y transporte, pero no ofrecen una opción de movilidad, entendida como una capacidad del ciudadano.

Desde el punto de vista político y de las políticas urbanas

Luego de describir la finalidad última de las intervenciones públicas materializadas en acciones de política y una vez analizados los diferentes documentos Conpes que desde 2002 han orientado o pretendido orientar el transporte y la movilidad, se mencionan a continuación tres grandes desafíos políticos a manera de conclusiones que debieran afrontarse a la hora de asumir la movilidad como problema público complejo, dinámico y cambiante:

- a. Respecto al carácter del problema público: la movilidad urbana como problema público debe asumirse como problema multicausal y no meramente técnico. En cuanto a lo primero, la multicausalidad referencia de manera directa a la posibilidad llevar a cabo intervenciones intersectoriales e interinstitucionales, difíciles de gerenciar en el corto plazo, pero que garantizan continuidad e impacto en las intervenciones. En cuanto a lo segundo, mientras el problema público de la movilidad muestre solo su cara técnica y deje de lado su condición de desafío adaptativo, las respuestas serán parciales y no lograrán el cometido real de las políticas públicas.
- b. Respecto a la intencionalidad y modalidad de implementación de la política: las respuestas en materia de movilidad urbana requieren, por una parte, no perder de vista la finalidad última de las políticas públicas en lo que se refiere a la modificación de comportamientos individuales y colectivos y, en segundo lugar, asumir la importancia gerencial y estratégica de todo proceso implementador que no puede quedar reducido a la mera ejecución rígida y cumplimiento obligado de estrategias y objetivos.
- c. Respecto a las aspiraciones ciudadanas: el intento de resolver y abordar la movilidad urbana no puede dejar de lado las aspiraciones de los ciudadanos en la medida que esta se relaciona directamente con las condiciones de pertenencia e identidad de un sujeto a un contexto político, económico, social, institucional y territorial. De no incorporarse las aspiraciones ciudadanas en aras de alcanzar resultados individuales y colectivos, no se resuelve satisfactoriamente la tensión entre “inclusión-exclusión”.

Desde la perspectiva de la planeación urbana: hacia la implementación de un Plan de Movilidad Urbana con un enfoque de oferta

Es posible afirmar que, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, es decir, ya no de un “usuario” o mero “consumidor” de infraestructuras de transporte sino de un ciudadano que es el principal receptor de las medidas adoptadas y tiene necesidad

y derecho a ver efectivo su derecho a la libre circulación, el camino hacia el diseño y la posterior implementación de una política pública de movilidad urbana en una ciudad como Bogotá pasa ciertamente por la elaboración de un verdadero Plan de Movilidad Urbana con un enfoque de oferta.

Solo la elaboración de un plan de este tipo y su posterior implementación permitirán acoplar entre sí las tres dimensiones de la movilidad que indica Kaufmann, es decir, el campo de los posibles, las aptitudes para moverse y los desplazamientos. He aquí el importante desafío que plantea la necesidad de traducir en realidad el cambio de referencial del transporte de pasajeros a la movilidad, urbana y sostenible, de personas, que significa, a la vez, ampliar el abanico de las posibilidades de desplazamientos y su accesibilidad, garantizar la articulación de los distintos modos de transporte que se ofrecen a las personas y lograr la sostenibilidad ambiental de los medios de transporte, que son los soportes de la movilidad.

Solo así se podrá, desde el punto de vista económico, reconciliar movilidad, eficiencia y equidad y, desde el punto de vista de las políticas urbanas, apuntar a cambiar el orden lógico dado en la planificación respectivamente a las redes de infraestructuras de transporte, a la localización de las actividades urbanas y a las relaciones o flujos de desplazamientos en el espacio físico que resulta de la localización diferente de estas actividades.

En última instancia, lo que está en juego es la posibilidad, como lo plantea Manuel Herce, de poder realmente “recuperar un derecho ciudadano”, el de la movilidad, un derecho, por cierto, relativo, pero que se proyecta como un medio para acceder a otras oportunidades o, en el lenguaje de Amartya Sen, de capacidades que amplían las posibilidades de los ciudadanos, tanto en lo económico, como en lo social, político y cultural y se enmarca en un derecho fundamental, el de la libre circulación de las personas, condición *sine qua non* del desarrollo humano. Lo anterior implicará supeditar la visión más técnica reflejada en la primacía de los modos de transporte, las vías públicas y las infraestructuras, a la idea de que estos son medios o instrumentos al servicio de la movilidad de los ciudadanos y no un fin en sí mismo que favorezca tal o tal grupo de actores.

Más allá del debate sobre si se necesita o no un metro, he aquí ciertamente el desafío mayor que se le plantea a la sociedad bogotana en este inicio del siglo XXI: cambiar completamente los criterios de decisión pública que han regido desde hace casi medio siglo en cuanto a transporte, lo que, en últimas, significa contribuir a la construcción de un nuevo referencial global, es decir, de un nuevo “proyecto de ciudad”.

Referencias bibliográficas

Acevedo, J. (2008). “Comentarios al documento del Plan Maestro de Movilidad”. En *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de*

Movilidad y Estacionamientos. Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 1. Bogotá: PNUD, 83-92.

Acevedo, J. (2000). "Futuro del transporte urbano en Bogotá". En Montezuma, R. (ed). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades* (62-71). Bogotá: Veeduría Distrital-Injaviu-*El Tiempo*.

Alves-Mazzotti, A. J. y F. Gewandsznajder (2001). *O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.

Ardila, A. (mayo de 2005). "La olla a presión del transporte público en Bogotá". *Revista de Ingeniería*, Universidad de los Andes 21, 54-56.

Ardila, A. (2004). *Transit Planning in Curitiba and Bogotá. Roles in Interaction, Risk and Change*. Boston, Tesis (Doctorado). Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.

Asher, F. (2004). *Los principios del nuevo urbanismo*. Madrid: Alianza.

Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos, NTU (2000). *Planejamento e tomada de decisão no transporte urbano*.

Associação Nacional de Transportes Públicos, ANTP (2004). *Projecto TEU*. São Paulo: ANTP, 2004.

Associação Nacional de Transportes Públicos, ANTP (2003). *Mobilidade e Cidadania*. São Paulo: ANTP.

Associação Nacional de Transportes Públicos ANTP (1997). *Transporte humano: cidades com qualidade de vida*. São Paulo: ANTP.

Azambuja, A. M. V. (2002). *Análise de eficiência na Gestão do Transporte Urbano por ônibus em municípios brasileiros. Florianópolis*. Tesis (Maestría). Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La política de las políticas. Informe 2006*. Universidad de Harvard. Editorial Planeta.

Banco Mundial (2002). *Ciudades en movimiento: revisión de la estrategia de transporte urbano del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial, 2002.

Bocarejo, P. (2001). *Mejoramiento al sistema de transporte público complementario a TransMilenio de Bogotá*. Bogotá: Consorcio Pablo Bocarejo/ Ingenieros-Euroestudios-ETT.

- Bofill, R. (1998). *La ciudad del arquitecto*. Barcelona: Galaxia Gutemberg.
- Borghetti, L. (1987). *Guía de procedimientos para o desenvolvimento institucional e organizacional do sistema local de transportes urbanos: SLTU*. Brasília: EBTU.
- Borja, J. (julio de 2001). "El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas". *Revista Institución y Desarrollo* 8. Instituto de Internacional de Gobernabilidad.
- Bruton, M. (1979). *Introdução ao planejamento dos transportes*. São Paulo: USP.
- Burkley, W. (1971). *A sociologia e a moderna teoria dos sistemas*. São Paulo: Editora USP.
- Cal & Mayor (1999). *Actualización de la demanda del sistema integrado de transporte público y colectivo de Bogotá*. Bogotá: Cal & Mayor & Asociados.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2007). *Libro verde. Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas
- Cortázar, J. C. (2007). *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Costa, J. (2001). *Contribuição à comparação de meios para o transporte urbano. São Carlos*. Tesis (Maestría). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo.
- Dangond, et al. (2006). "Una reflexión crítica sobre los lineamientos del Documento Conpes 3305". *Papel Político* 11 (1). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Dávila, J. (2000). *Planificación y política en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2010). *Documento Conpes 3681*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2004). *Documento Conpes 3305*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2003a). *Documento Conpes 3256*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2003b). *Documento Conpes 3260*. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP (2002). *Documento Conpes 3167*. Bogotá.
- Equipo Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (2008a). "Regulación del transporte, movilidad y estructura urbana: implicaciones económicas y sociales en el futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de Movilidad y Estacionamientos". *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 1*. Bogotá: PNUD, 47-66.

- Equipo Informe de Desarrollo Humano para Bogotá (2008b). "Movilidad y equidad en Bogotá en el futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de Movilidad y Estacionamientos. *Cuadernos del Informe de Desarrollo Humano para Bogotá 1*. Bogotá: PNUD, 67-79.
- Ferraz, A. C. P. y I. G. E. Torres (2001). *Transporte público urbano*. São Carlos: RiMa.
- Figueroa, O. (2001). "Políticas de desarrollo y políticas de transporte urbano. Coherencias y contradicciones". En Carrion, F. (ed.). *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*. Quito: Flacso.
- "Flechas. Propuesta de un nuevo modelo para la organización del transporte masivo de pasajeros en Colombia". XII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (Clatpu). *Transporte sostenible y seguro: el reto del nuevo milenio*. Bogotá D.C., Colombia, 27-31 de octubre de 2003.
- Frey, K. (2000). "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexoes referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e políticas públicas". Brasília: IPEA 21, 211-159.
- García, C. (2004). *La ciudad hojaldre*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Gómez, J. (2003). *TransMilenio: la joya de Bogotá*. Bogotá: TransMilenio S.A.
- Herce, M. (2009). *Sobre la movilidad en la ciudad. Propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona: Reverté.
- Hidalgo, D. (2004). *TransMilenio y desarrollo urbano: lecciones y oportunidades*. Bogotá: Ministério del Médio Ambiente.
- Hutchinson, B. G. (1979). *Princípios de planejamento dos sistemas de transporte urbano*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Dois.
- Kaufmann, V. (2008). Mobilité y qualité de la vie en ville en *Vivre en ville*, Observatoire mondial des modes de vie urbains (Damon, J., dir.). Paris: Presses Universitaires de France, 119-140.
- Koolhaas, R. et al. (2001). *Mutaciones*. Barcelona: Actar.
- Kruguer, J. (1993). *Análise institucional do sistema de transporte coletivo da cidade de Curitiba*. Curitiba: PUCPR.
- Legates R. y F. Stout F. (ed.) (1996). *The City Reader*. London: Routledge.
- Lerner, J. (2003). *Acupuntura urbana*. Rio de Janeiro: Record.

- Marconi, M y E. M. Lakatos (1999). *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Martínez; J. (2006). *Si-Transmilenio*. Bogotá: Jimeno-Acevedo Asociados Ltda.
- Meyer, W. (2003). *Movilidad sin interrupciones: hacia la integración de los servicios de transporte urbano y regional*. Unión Internacional de Transporte Público, UITP. Recuperado de http://www.uitp.com/Events/madrid/mediaroom/Articles/seamless_mobility_es.htm.
- Miller, A. y S. Buckley (2000). *Institutional Aspects of Bus Rapid Transit. A Macroscopic Examination. California PATH Working Paper*. California: Institute of Transportation Studies-University of California, Berkeley.
- Miralles-Guasch, C y A. Cebollada (2003). *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*. Barcelona: Fundación Alternativas.
- Moller, R. (2004). *La alternativa para el transporte público colectivo en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Monteoliva, A. (2010). “La implementación de las políticas públicas: una oportunidad para la generación de valor público”. *DNP Boletín Política Pública Hoy* 3. Bogotá.
- Monteoliva, A. et al. (2009). Grupo de investigación “Políticas urbanas”, Proyecto de investigación *Aproximación conceptual de la movilidad en Bogotá: un análisis desde la perspectiva del desarrollo humano*, 1 de noviembre de 2009. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana (documento interno).
- Montezuma, R. (Ed). *El Transporte Urbano: un desafío para el próximo milenio*. Bogotá: Centro Editorial Javeriano-CEJA, 1996.
- Montezuma, R. (ed.) (2000). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: retos y realidades*. Bogotá: Veeduría Distrital-Injaviu-*El Tiempo*.
- Monzón, A. (2005). “Gestión del transporte metropolitano”. En Rojas, E. et al. *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Navas, A. (2007). *Políticas de transporte público urbano. Lecciones desde la experiencia de Transantiago*. Trabajo de grado para optar por el título de politólogo, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Obra Social Caja Madrid (2010). *Movilidad urbana sostenible: un reto energético y ambiental*. Madrid: Obra Social Caja Madrid. Recuperado de http://www.obra-socialcajamadrid.es/Ficheros/CMA/ficheros/OSMedio_GuiaMovilidad.PDF.

- Parias, A y A. Luna (2002). *Transporte y procesos urbanos en el siglo xx: Bogotá y la Bahía de Cadíz vistos con el mismo prisma*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parson, W. (2007). *Políticas públicas*. México: Flacso.
- Pereira, L. C. (1985). *Avaliação do desempenho de sistemas de ônibus urbanos*. Brasília: EBTU.
- PNUD-Universidad de los Andes (2006). *El futuro de la movilidad en Bogotá. Reflexiones a propósito del Plan Maestro de Movilidad*. Bogotá.
- Pressman, W. (1998). *Implementación*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Procenge. Transporte público de passageiros: planejamento e administração numa visão integrada* (1982). Recife: Cadernos Procenge.
- Rogers, R. (2001). *Ciudades para un pequeño planeta*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Rojas, F. (2008). "Movilidad urbana sostenible". 1er Congreso de Ciencia Política. Universidad de los Andes..
- Rojas, F. (2007). "Mutaciones urbanas". Memorias II coloquio de profesores de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.
- Rojas, F. "No solo de TransMilenio vivirá el transporte". *Semana On Line*. Recuperado de <http://semana2.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=89971>.
- Rojas, F. (2005). *Aportes para a melhoria da gestao do transporte público por onibus de Bogotá, a partir das experiencias de Belo Horizonte e Curitiba*. Tesis (Maestría). Curitiba: Pontificia Universidade Catolica do Paraná.
- Rojas, F. *et al.* (2004). "Planeación, gestión y administración exitosa de un proyecto urbano: transmilenio, el caso del sistema de transporte público de Bogotá". xxxix Asamblea Anual De Cladea (Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración), Puerto Plata (República Dominicana): Cladea.
- Rojas, F. y C. García (mayo de 2005). "El transporte público en Curitiba y Bogotá". *Revista de Ingeniería* 21, Universidad de los Andes, 106-115.
- Roth Deubel, A. -N. (2002). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Safdie, M. (agosto de 2006). "The City after de Automobile, 1997. Movilidad en las ciudades ¿Fin o medio?". *Revista del Buen Gobierno* 1 (1).

- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas-Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas-Facultad de Administración de Empresas.
- Sant'anna, J. (2002). *Autobuses urbanos: sistemas modernos y tradicionales en el Mercosur ampliado*. Washington: BID.
- Santos, A. R. (2002). *Metodologia científica: a construção do conhecimento*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Sassen, S. (1998). *As cidades na economia global*. São Paulo: Studio Nobel.
- Suárez Álvarez, J. (2005). *El concepto de ciudadanía en los gobiernos de Bogotá*. Tesis (Maestría). Universidad de los Andes, Bogotá.
- Tejada, J. (mayo de 2002). El Transporte colectivo urbano: aplicación del enfoque de sistemas para un mejor servicio. *Revista Venezolana. de Soc. y Ant.* 34. Mérida.
- Transit Cooperative Reserch Program (2003). *TCRP 90, Bus Rapid Transit 1: Case Studies in Bus Rapid Transit*. Washington, D.C.: Transportation Research Board.
- Valente, A. *et.al.* (1997). *Gerenciamento de transporte e frotas*. São Paulo: Pioneira.
- Vasconcellos, E. (2001). *Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas*. São Paulo: Annablume.
- Vasconcellos, E. (2000). *Transporte urbano nos países em desenvolvimento: reflexões e propostas*. São Paulo: Annablum.
- Wright, L. (2004). *Planing Guide: Bus Rapid Transit*. Eschborn: GTZ.
- Wright, L. y K. Fjellstrom (2002). *Mass Transit Options, Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy-makers in Developing Cities*. Eschborn: ITDP-GTZ.

Jurisprudencia

- Código de Tránsito, Ley 105 de 1993.
- Estatuto del Transporte.
- Ley 336 de 1996.
- Formulación del Plan Maestro de Movilidad par Bogotá D.C.
- Ley 769 de 2002.
- Ley 105 de 1993.
- Ley 310 de 1996.

Ley 336 de 1996.

Acuerdo 119 de 2004 (Concejo de Bogotá).

Acuerdo 180 de 2005 (Concejo de Bogotá).

Decreto 46 de 2004 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 619 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá), Decreto 343 de 2004 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 252 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto Ley 1421 de 1993.

Ley 105 de 1993.

Ley 310 de 1993.

Ley 336 de 1996.

Ley 688 de 2001.

Decreto Ley 1421 de 1993.

Decreto 3109 de 1997.

Circular 1 de 2004 (Ministerio de Transporte), Resolución 3363 de 1998 (Ministerio de Transporte).

Decreto 619 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 359 de 2005 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 519 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 113 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 114 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 115 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 116 de 2003 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 1253 de 1997 (Alcalde Mayor de Bogotá). Decreto 101 de 1999 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Resolución 00050 de 2005 (secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 1236 de 2004 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 019 de 2004 (Secretaría de Tránsito y transporte).

Resolución 410 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 413 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 414 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 415 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 416 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 417 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 396 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 392 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 318 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 469 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 093 de 2002 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 094 de 2002 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 545 de septiembre 13 de 2001 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 438 de julio 30 de 2001 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 1402 de diciembre 11 de 2000 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Resolución 1192 de noviembre 3 de 2000 (Secretaría de Tránsito y Transporte).
Ley 769 de 2002.
Ley 903 de 2004.
Ley 962 de 2005.
Decreto Ley 1421 de 1993.
Resolución 1050 de 2004 (Ministerio de Transporte).
Acuerdo 104 de 2003 (Concejo de Bogotá).
Acuerdo 87 de 2003 (Concejo de Bogotá).
Acuerdo 34 de 1999 (Concejo de Bogotá).
Acuerdo 23 de 1999 (Concejo de Bogotá).
Acuerdo 16 de 1998 (Concejo de Bogotá).
Acuerdo 38 de 1997 (Concejo de Bogotá).
Decreto 621 de 2001 (Alcalde Mayor de Bogotá).
Decreto 112 de 1994 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 397 de 1998 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 459 de 2000 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 550 de 1998 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 511 de 1998 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Decreto 0441 de 1984 (Alcalde Mayor de Bogotá).

Resolución 780 de 2004 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 329 de 2003 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 9 de 2002 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 445 de 2000 (Secretaría de Tránsito y Transporte).

Resolución 42 de 1999 (Secretaría de Tránsito y Transporte).