

Transporte urbano y movilidad cotidiana

El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?

The Integrated Mass Transit Systems Program in Colombia: an Example of Recentralization of the Cities' Management?

O programa de sistemas integrados de transporte massivo na Colômbia: um exemplo de re-centralização da gestão das cidades?

Adriana Hurtado*

Angie Torres**

Leonel Miranda***

Recibido: 13 de junio de 2010

Aprobado: 31 de agosto de 2010

Para citar este artículo

Hurtado, A.; Torres, A. y Miranda, L. (2011), "El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?", en *Territorios* 25, pp. 95-119.



* Antropóloga y magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: adriana-hurtado@unipiloto.edu.co

** Politóloga de la Universidad de los Andes (Colombia), magíster en Teología de la Universidad Javeriana (Colombia). Correo electrónico: angie-torres@unipiloto.edu.co

*** Arquitecto y magíster en Gestión Urbana de la Universidad Piloto de Colombia. Correo electrónico: leonel-miranda@unipiloto.edu.co

Agradecemos a la investigadora Ana Lucía Magrini por su colaboración en el diseño, realización y análisis de las entrevistas; y

Palabras clave

Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM), grandes proyectos urbanos, gestión del transporte metropolitano, metropolización.

Key Words

Integrated Mass Transport Systems, large-scale urban projects, metropolitan transport management, metropolization.

Palavras chave

Sistemas Integrados de Transporte Massivo, grandes projetos urbanos, gestão do transporte metropolitano, metropolização.

RESUMEN

Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) constituyen una apuesta del Gobierno colombiano para replicar la experiencia del sistema de bus rápido de Bogotá —Transmilenio— en las principales aglomeraciones urbanas del país; la mayoría con una escala que trasciende los perímetros municipales para proveer transporte a las zonas en proceso de metropolización. La ejecución de estos grandes proyectos de infraestructura demandan esquemas de gestión complejos y una fuerte articulación de actores e intereses entre entidades territoriales, entre niveles de gobierno y entre el sector público y privado. Este artículo recopila el proceso adelantado para estos proyectos desde el ámbito nacional, a partir de la revisión documental del marco regulatorio y de entrevistas con gestores de los proyectos. Los resultados sugieren que el emprendimiento de grandes proyectos metropolitanos exige parámetros de gestión orientados a superar las tensiones tradicionales entre centralismo y autonomía municipal.

ABSTRACT

The Integrated Mass Transit Systems are an initiative of the Colombian Government to replicate the experience of Bogota's Bus Rapid Transit System —Transmilenio— in large urban areas of the country, most of them over municipal perimeters to provide transportation services to areas undergoing a metropolization process. Management of these large scale metropolitan infrastructure projects involves complex setups that present new challenges in the interaction between stakeholders and interests between municipalities, tiers of government and public and private sectors. This article presents a compilation of the management process of these projects from the national context, based on a document review of the regulatory framework, complemented by interviews with key stakeholders at the national level. Research suggests that the implementation of large-scale metropolitan projects requires a management framework orientated to overcome the traditional tensions between centralism and municipal autonomy.

RESUMO

Os Sistemas Integrados de Transporte Massivo constituem uma aposta do governo colombiano para replicar a experiência do sistema de ônibus rápido de Bogotá —Transmilenio— nas principais aglomerações urbanas do país; a maioria com uma escala que transcende os perímetros municipais para prover transporte às áreas em processo de metropolização. A execução destes grandes projetos de infra-estrutura demanda complexos esquemas de gestão e uma forte articulação de atores e interesses entre entidades territoriais, entre níveis do governo e entre o setor público e privado. Este artigo recopila o processo adiantado para estes projetos desde o nível nacional, a partir da revisão documental do marco regulatório e de entrevistas com gestores dos projetos. Os resultados sugerem que o empreendedorismo de grandes projetos metropolitanos exige marcos de gestão, orientados a superar as tradicionais tensões entre centralismo e autonomia municipal.

Introducción¹

Las aproximaciones teóricas a la globalización y a los grandes proyectos urbanos plantean una tendencia general, en la cual, en dicha dinámica, las ciudades y los gobiernos locales adquieren una importancia nunca antes vista y hacen a los gobiernos nacionales perder su protagonismo, mediante su inserción directa en el mercado global. Esta inserción —que ya no está mediada por las naciones— es jalónada por procesos de “*marketing* urbano” manifestados en grandes proyectos urbanos que redimensionan funciones y espacios de las ciudades, les dan un nuevo carácter y las hacen atractivas a las empresas y mercados globales (Lungo 2005; Swyngedouw, Moulaert y Rodríguez, 2002).

Dentro de dichos proyectos los que más atraen la atención en ciudades en desarrollo (no tanto en el mundo desarrollado, donde tienen más importancia simbólica las construcciones emblemáticas o los eventos de envergadura mundial que dinamizan las ciudades) se encuentran las infraestructuras de transporte masivo, las cuales, además de solucionar parcialmente problemas sectoriales de transporte, transforman y revitalizan la estructura urbana en general, haciendo a las ciudades más atractivas para actividades residenciales y comerciales nuevas.

Este tipo de proyectos, y los impactos que producen, han estado en la mira de quienes los consideran ejemplos de los grandes proyectos urbanos característicos de la globalización (Rodríguez y Abramo,

2005; Lungo, 2005). Se pensaría que los grandes proyectos de transporte masivo, entonces, son en general iniciativa de las ciudades, pero en Colombia —y otros países de América Latina— parece ser distinto. Lo que empezó como un proyecto emblemático de iniciativa local (el Transmilenio de Bogotá), que luego se convirtió en un ejemplo mundial y ha generado cientos de estudios y visitas de delegaciones extranjeras a esta ciudad, es ahora un programa nacional (de Sistemas Integrados de Transporte Masivo, en adelante SITM), replicado en varias ciudades y áreas metropolitanizadas,² en un proceso de recontextualización en los nuevos territorios.

Este artículo aborda el contexto en que aparecen estos grandes proyectos en el país a partir de la iniciativa de la nación; y cómo surgen los acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno durante el proceso de estructuración. Para reconstruir la historia de estos proyectos desde el ámbito nacional y caracterizar los esquemas actuales de gestión, con sus virtudes y limitaciones, se utilizan dos fuentes principales de información: 1. Los documentos existentes del marco regulatorio³ —principalmente del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), las normas relacionadas y algunos documentos de seguimiento que ha publicado la Contraloría General de la República— para reconstruir el proceso de consolidación del programa nacional de SITM y, sobre todo, la estructura institucional en la que se soporta la gestión de estos proyectos; y 2. Entrevistas a gestores y tomadores de decisiones en el ámbito

a la investigadora Mónica Hernández por sus comentarios en el proceso de elaboración del artículo.

¹ Este artículo da cuenta de los resultados de la primera fase de la investigación: *Gestión de grandes proyectos urbanos en espacios metropolitanizados: sistemas de transporte masivo en Colombia* (Hurtado, Torres y Miranda, 2011).

² En Colombia hay nueve proyectos de SITM iniciados en las siguientes ciudades (en la mayoría de los casos, con sus áreas metropolitanas): Bogotá (más la extensión de Soacha): Transmilenio; Cali: MIO; Medellín: Metroplús; Pereira: Megabús; Bucaramanga: Metrolínea; Barranquilla: Transmetro; Cartagena: Transcaribe; y Cúcuta: Metrobus.

³ Se refiere al conjunto de documentos de políticas, planes, documentos técnicos, leyes, decretos, acuerdos y convenios relacionados con los proyectos. *éticas, planes, programas, proyectosm pol.*

territorios 25

⁴ *A pesar de haber transitado por una etapa de descentralización administrativa desde la década de los años ochenta que trasladó recursos y competencias de administración pública a los municipios; reforzado por la Constitución Política de 1991, la elección popular de alcaldes y la apertura económica (Hurtado, Torres y Miranda, 2011).*

⁵ *La investigación profundiza luego en tres casos de estudio de SITM de escala metropolitana: Bogotá-Soacha, Área Metropolitana de Centro Occidente y Área Metropolitana de Barranquilla.*

nacional, a quienes se les preguntó sobre las motivaciones que llevaron a que el país adoptara el Programa de SITM para implementarlo en las principales aglomeraciones urbanas de Colombia; desde dónde se pensó el esquema de gestión; y cómo se ha llevado a cabo la articulación entre actores (sobre todo las relaciones entre niveles de gobierno) desde la visión de la nación.

Se encuentra que entre los actores involucrados —actores del ámbito nacional, local (departamentos y alcaldías municipales), entes gestores de los SITM y actores financieros internacionales o bancas multilaterales de crédito— hay ciertas asimetrías de poder en la toma de decisiones, ligadas estrechamente a la contribución presupuestal de cada actor. Este fenómeno obedece a la lógica de “quien aporta más, decide más”, que podría perpetuar una actitud pasiva de los actores locales y metropolitanos ante la gestión de sus propios proyectos, sobre todo ante un contexto político-institucional del país que todavía refleja una fuerte dependencia del Gobierno nacional.⁴ En este artículo se aborda solo la primera cara de la moneda: los SITM como programa nacional.⁵ La visión desde la escala metropolitana y local será tomada en cuenta en las siguientes fases de la investigación, generando una aproximación a preguntas como las siguientes: ¿cómo ocurre la recontextualización de estos proyectos en los contextos locales?, ¿pasan estos a tener las características de los grandes proyectos urbanos atribuidos a las ciudades globalizadas, o se quedan solo en aplicaciones del proyecto nacional?, ¿de qué manera las par-

ticuliaridades de la gestión de estos sistemas fortalecen o debilitan las posibilidades de una gestión metropolitana?

Transporte, metropolización y grandes proyectos urbanos, temas emergentes de la gestión urbana

El modelo de gestión urbana en Colombia se ha construido sobre una plataforma territorial derivada de los procesos de descentralización administrativa ocurridos en la década de los años ochenta, que se materializa en una institucionalidad y una instrumentación de corte fuertemente municipalista. Este modelo reemplaza una visión nacional del proyecto urbano propia del siglo XX, como parte de una pretensión de modernidad, desarrollada desde gobiernos nacionales mediante grandes proyectos urbanos (Miranda, 2008). En la actualidad, la municipalización y la privatización determinan el sistema de planeación y gestión territorial, sistema útil para la prestación de servicios básicos o la atención de un modelo de desarrollo inmobiliario, pero insuficiente para responder a fenómenos territoriales contemporáneos como la metropolización y las crecientes demandas de movilidad poblacional. Estos fenómenos superan los límites jurídicos, económicos e institucionales de los municipios y distritos y por tanto, obligan a pensar en esquemas alternos donde se vincule la presencia del Gobierno nacional.

Uno de los retos más importantes que encuentran los territorios en proceso de

metropolización⁶ es la necesidad de contar con infraestructura de transporte eficiente y adecuada. El transporte ha tenido desde siempre una relación de doble vía con la forma urbana: hay necesidad de expandir la infraestructura debido al crecimiento de la ciudad, pero esta infraestructura refuerza y cataliza a la vez los procesos de metropolización debido a la facilidad de recorrer largas distancias en tiempos relativamente cortos” (Miranda, Torres y Hurtado, 2011). El potencial de una determinada solución de transporte para modificar la jerarquía de las localizaciones urbanas y transformar las dinámicas podría ser aprovechado por los planificadores urbanos para orientar el desarrollo de las ciudades hacia el modelo de ocupación territorial deseado, pero esto implica grandes retos, no solo técnicos sino de gestión:

La puesta en marcha de soluciones [de transporte] que se han demostrado eficaces, requieren la cooperación entre los actores públicos y privados, así como entre los diferentes organismos públicos, particularmente en las áreas metropolitanas que se encuentran bajo la jurisdicción de distintos gobiernos “subnacionales” (Monzón, 2005, p. 465).

Este tipo de iniciativas deberían, entonces, pasar de ser simples implantaciones de infraestructura urbana con una visión muy sectorial, a ser concebidas como grandes proyectos urbanos en toda la extensión del concepto.

Los “grandes proyectos urbanos” son “[...] operaciones urbanas que asumen, en

muchos casos, la forma de programas de intervención a través de un conjunto de acciones urbanas de nivel intermedio que por su integración tienen un profundo impacto en el desarrollo de una ciudad” (Lungo, 2005, p. 50). Son iniciativas que responden a las nuevas necesidades de gestión que emergen en el contexto de la metropolización y la globalización, y pretenden constituirse en los principales motores de desarrollo de las ciudades.

Este tipo de proyectos tienen cuatro características fundamentales que los diferencian de los proyectos urbanos tradicionales (Lungo, citado en Rodríguez y Abramo, 2005):

- Un nuevo modelo de gestión urbana que exige la coordinación de diversos actores económicos y políticos: en el caso de SITM se requiere la coordinación entre niveles de gobierno en cuanto a la planeación y financiación; entre entidades territoriales en cuanto a la escala de los proyectos; y la articulación entre inversión pública y privada en todas las etapas del proyecto.
- Una estructura de financiación compleja y plural: en estrecha relación con el punto anterior, en los sistemas de bus rápido nacionales se ha trabajado con un esquema general en el que la nación aporta 70% de la financiación y 30% corre por cuenta del ámbito local. Los recursos para el funcionamiento del sistema están repartidos entre el sector público (dueño y encargado de la infraestructura) y los operadores privados

⁶ Entendida como un proceso en dos sentidos: “Primero, un proceso de expansión espacial y poblacional, caracterizado por el desbordamiento de los límites de las ciudades centrales que deviene en aglomeraciones urbanas mono o policéntricas. Segundo, un proceso de concentración económica y financiera en el que se articulan la economía global y los mercados y sistemas de producción local en un sistema estructurado de nodos y redes; y que implica una serie de interdependencias sociales, ambientales, político-administrativas y económicas” (Miranda, Torres y Hurtado, 2011).

⁷ Según Ezquiaga (2001, citado en Rodríguez y Abramo 2005), los grandes proyectos urbanos pueden ser de primera generación (construcción de infraestructuras o servicios con gran protagonismo del sector público), de segunda generación (se diversifican los objetivos de intervención, se rompen los límites geográficos llegando a la periferia, se incorpora al sector privado) o de tercera generación (se llega a una escala metropolitana propiamente dicha).

⁸ Montgomery y otros (2003) adoptan el concepto de “buena gobernanza”, el cual implica un diseño institucional abierto a la sociedad civil en general, y la articulación de una gran cantidad de actores y varios niveles de gobierno en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas.

(dueños y encargados de los vehículos, arrendatarios de los patios de estacionamiento), y asimismo se distribuyen los ingresos provenientes de los pasajes. La sostenibilidad de este esquema ha sido cuestionada por depender demasiado de los recursos de la nación y por carecer de una estrategia de gestión del suelo que pudiera financiar la infraestructura (Hurtado, 2008).

- Una nueva concepción sobre los procesos urbanos orientados a la transformación de la ciudad: además de la relación de doble vía entre estructura urbana y sistemas de transporte, en la que ambos se determinan y modifican mutuamente (Cervero, 1998), en los sistemas de transporte que desbordan los perímetros urbanos surge una escala territorial nueva a la que es necesario ajustarse, esta es la escala metropolitana o regional (Borja y Castells, citados en Carmona, 2005), la cual implica la necesidad de coordinación estratégica, una visión de largo plazo y una articulación entre objetivos económicos, sociales, medioambientales y culturales (Carmona, 2005).
- Un cuestionamiento de los procesos tradicionales de planeamiento urbano: aquí se hacen evidentes las limitaciones de los instrumentos municipales como los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para estructurar proyectos metropolitanos, pues no existen mecanismos de armonización entre municipios. Esto puede llevar a que los proyectos sean formulados y ejecutados con base en criterios de “excepcionalidad”, lo

cual soluciona de manera temporal la falta de articulación pero puede traer riesgos para la planificación urbana si se convierten en un mecanismo utilizado con frecuencia (Rodríguez y Abramo, 2005).

Los SITM en modalidad de bus rápido en Colombia apuntan a incorporar las cuatro características anteriores, aunque las han cumplido de manera diferencial según la generación a la que pertenezcan.⁷ El caso del Transmilenio de Bogotá, el primero de Colombia, comenzó careciendo de muchas de estas características y asemejándose más a una implantación de infraestructura de gran escala por ser todavía un proyecto con visión muy sectorial (Hurtado, 2008). Es importante saber si los proyectos recientes cuentan con una visión más integral sobre el territorio y con un arreglo institucional que abarque modalidades innovadoras de articulación entre entidades territoriales, niveles de gobierno y sector público y privado, para así convertirse en grandes proyectos urbanos de tercera generación, y si en particular cuentan con las condiciones para enfrentar la escala metropolitana en el marco de la gobernanza.⁸

Los sistemas integrados de transporte masivo (SITM) a escala nacional: marco regulatorio y esquema institucional

En esta sección se abordarán los antecedentes normativos y de política nacional

de los SITM en Colombia, así como el esquema institucional resultado del marco regulatorio.

Antecedentes normativos y de política nacional

La necesidad de una política integral de transporte en Colombia se expresó desde 1995 con el documento *Ciudades y ciudadanía: la política urbana de El Salto Social. Documento Conpes 2808 de 1995* emitido por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 1995). Esta política fue concretada en el documento *Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Documento Conpes 3167 de 2002* (DNP, 2002), con base en lo establecido por la Ley 310 de 1996⁹ (Congreso Nacional de la República, 1996), y el Decreto 3109 de 1997¹⁰ (Ministerio de Transporte, 1997). Con esta política se buscó resolver problemas institucionales, técnicos y de gestión del transporte en los municipios. Las ciudades se clasificaron en tres grupos de acuerdo con su población y requerimientos de infraestructura: los municipios con población menor a 300.000 habitantes, los de poblaciones entre 300.000 y 600.000 habitantes y las ciudades con poblaciones superiores a los 600.000 habitantes. Estas últimas requerirían mayores inversiones en infraestructura para transporte público y por tanto contarían con recursos de inversión pública nacional para los SITM.

La política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros

propuesta por el *Documento Conpes 3167 de 2002* (DNP, 2002) intentó discriminar y asignar responsabilidades específicas a la nación y a los entes territoriales; empero, esta no se ajustaba al arreglo institucional existente, razón por la cual varias entidades no cumplieron las funciones asignadas a cabalidad, según la Contraloría General de la Nación (CGN), (2005). Además, “los lineamientos generales de esta normatividad se inclinan por el desarrollo del transporte masivo en las ciudades, se concentran en el financiamiento y el aporte de recursos nacionales, descuidando aspectos técnicos, urbanísticos y ambientales” (CGN, 2005, p. 81).

En 2003 se emite el *Documento Conpes 3260 de 1995* (DNP, 1995), en el cual se condensa la política nacional de transporte urbano masivo, específicamente referida a los SITM para las ciudades grandes y abarca los siguientes temas: financiación de los SITM; fortalecimiento institucional; maximización del impacto en la calidad de vida urbana; maximización de los beneficios sociales; coordinación de la participación de la nación y las ciudades; fomento de la participación ciudadana; e implementación de mecanismos de seguimiento.

En 2004 se lanza el Programa nacional de cooperación técnica Mover Ciudad, estructurado en conjunto por el DNP y el Ministerio de Transporte, que intenta articular las políticas de transporte urbano y masivo con las políticas nacionales de desarrollo territorial; y asimismo los proyectos de SITM con los procesos de ordenamiento territorial municipales, así como la gene-

⁹ La Ley 310 de 1996 establece el rango de los aportes de la nación a los SITM. “La Nación y sus entidades descentralizadas por servicios cofinanciarán o participarán con aportes de capital, en dinero o en especie, en el sistema de servicio público urbano de transporte de masivo de pasajeros, con un mínimo del 40% y un máximo del 70% del servicio de la deuda del proyecto” (Artículo 2).

¹⁰ El Decreto 3109 de 1997 define el transporte masivo como la “combinación organizada de infraestructura y equipos, en un sistema que cubre un alto volumen de pasajeros y da respuesta a un porcentaje significativo de las necesidades de movilización urbana” (Artículo 3).

¹¹ La Ley 336 de 1996 establece que para los SITM que la nación cofinancie o participe, el Ministerio de Transporte constituirá la autoridad de transporte y junto con el DNP deben evaluar y conceptuar sobre el desarrollo de los proyectos, desde los estudios hasta la constitución de las entidades gestoras (Congreso Nacional de la República, 1996, 20 de diciembre).

ración de condiciones para la participación del sector privado, todo esto desde una visión menos sectorial y más integral de los procesos urbanos. El Programa Mover Ciudad fue recomendado por el documento *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Documento Conpes 3305 de 2004* (DNP, 2004) en el cual se concibe el transporte como un eje fundamental del desarrollo urbano. Con el Programa de Renovación de la Administración Pública que aparece en el *Documento Conpes 3399 de 2005* (DNP, 2005) el sector transporte, regido hasta el momento por la Ley 336 de 1996¹¹ sobre el Estatuto Nacional de Transporte (Congreso Nacional de la República, 1996, 20 de diciembre) sufrió una transformación que definió un nuevo arreglo institucional para los diferentes modos de transporte.

En el Plan de Desarrollo 2006-2010 —Ley 1151 de 2007 (Congreso Nacional de la República, 2007)— se le da gran importancia a la implementación de los SITM y su articulación con las actuaciones urbanísticas integrales para resolver los problemas de transporte urbano en las grandes ciudades. Se propone entonces el modelo de “Ciudades amables”, en el que los proyectos de transporte urbano y movilidad buscan continuar con los esfuerzos realizados por el Gobierno nacional desde 2002, consolidando una política de respuesta a las demandas específicas de las ciudades, de acuerdo con los compromisos presupuestales adquiridos previamente. Además, se ratifica en el Artículo 52 la cofinanciación de los SITM de Bogotá, Cali,

Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Centro Occidente, Área Metropolitana de Barranquilla, Cartagena, Soacha y Cúcuta, por parte del Gobierno nacional.

Otros Conpes relacionados con los SITM son el 3273 (DNP, 2004) —que solicita autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 600 millones, con el fin de financiar los aportes de la nación a los SITM— y el 3465 (DNP, 2007) —que emite concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, banca comercial u otras fuentes alternativas de fondeo hasta por un valor de US\$ 1.440 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente los aportes de la nación a los SITM—.

A raíz de lo aprobado por el *Documento Conpes 3465 de 2007* (DNP, 2007) se introduce un actor que desempeñará un papel importante en el esquema institucional nacional: la banca multilateral, en particular, el Banco Mundial. Este exige la creación de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) ubicada dentro del Ministerio de Transporte como cabeza del Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU). Se ubica también una Secretaría Técnica del Proyecto dentro del DNP y un Comité Técnico y de Seguimiento del PNTU dentro del Ministerio de Hacienda.

Como es evidente, las regulaciones nacionales son constituidas por las leyes que emite el poder legislativo o por decretos

presidenciales que definen la participación de la nación en los SITM, los planes nacionales de desarrollo y los documentos Conpes. Estos últimos, si bien no tienen el rango de ley, establecen la política pública dentro de la que se enmarcan los SITM y la institucionalidad de cada proyecto. En este sentido, el PNTU es un organismo que depende del Ministerio de Transporte y que fue establecido como un requisito institucional del Banco Mundial.

De este modo, los documentos Conpes definen el diseño conceptual de los sistemas. Esta regulación es creada dentro de la escala nacional; sin embargo, el paso siguiente en la construcción institucional de cada proyecto es la creación del ente gestor, en el cual participan aquellas entidades que aportan recursos financieros, y es definido por la Ley 310 (Congreso Nacional de la República, 1996, 6 de agosto), como un ente por acciones. Nuevamente este esquema está liderado por la nación, nivel que además aporta la mayor cantidad de recursos.

Los SITM requieren de la participación de actores con diversas funciones en el ámbito nacional (diseño de políticas, planeación, financiación de proyectos,) que a su vez deben articularse con una variedad de actores a escala departamental, metropolitana (donde existe) y municipal para la implementación de proyectos específicos. Con el anterior panorama normativo se observa cómo la implementación de este tipo de proyectos de transporte de gran escala con este grado de complejidad es algo nuevo a escala nacional, al punto de

que ha sido necesario reajustar varias veces el esquema institucional para gestionarlos.

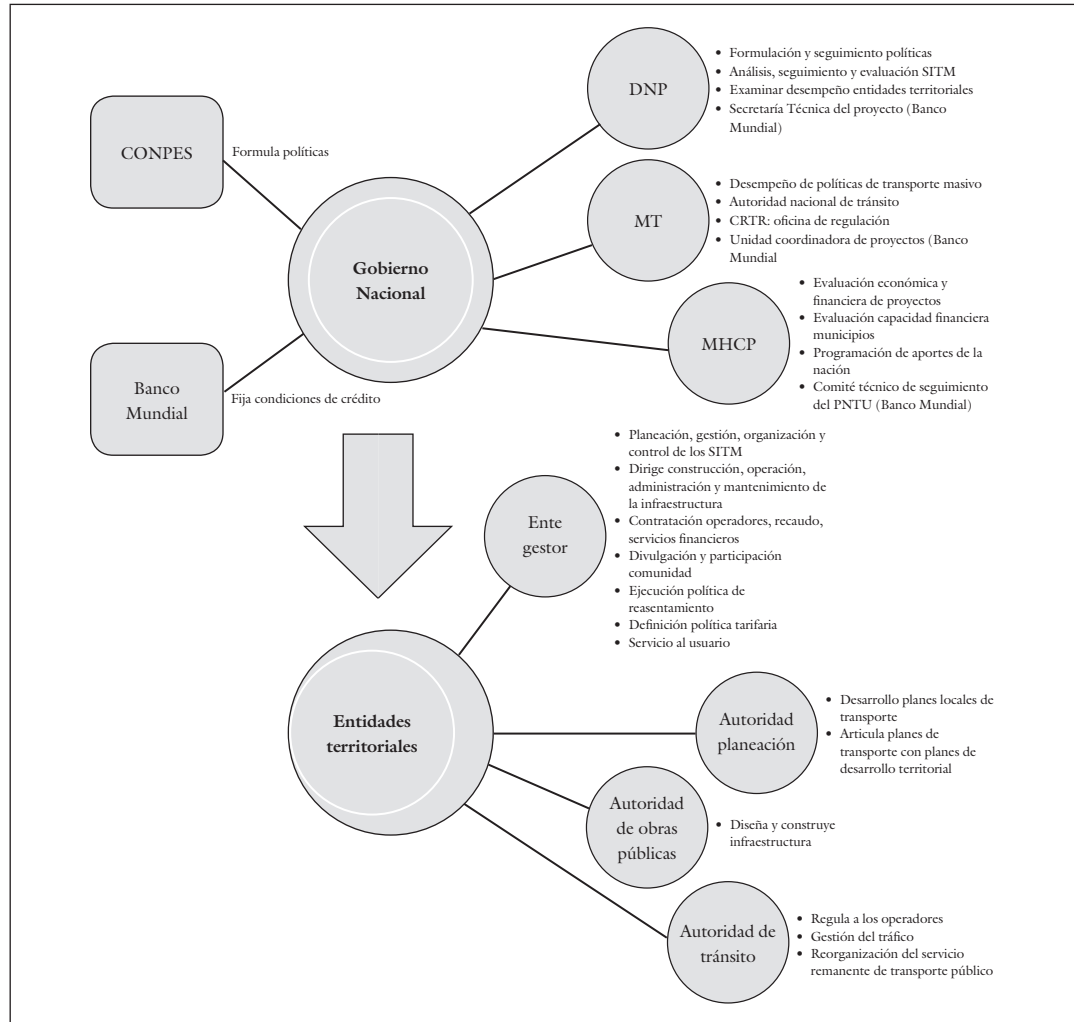
Esquema de gestión: los retos institucionales de la escala metropolitana

Por lo general, para gestionar proyectos de SITM en el país, las entidades nacionales y locales deben articularse de la siguiente manera, en concordancia con lo establecido por las leyes, los Conpes y los requerimientos del Banco Mundial:

De manera sintética, los principales actores en el ámbito nacional son (ver Figura 1):

- El DNP: encargado de la formulación y seguimiento de políticas de transporte masivo; del análisis, seguimiento y evaluación de los SITM; y de examinar el desempeño de las entidades territoriales y albergar a la Secretaría Técnica del proyecto (de acuerdo con los requerimientos del Banco Mundial).
- El Ministerio de Transporte: autoridad nacional de tránsito que también se encarga del desarrollo de las políticas de transporte masivo; alberga la Comisión de Regulación de Transporte (CRTR) y la Unidad Coordinadora de Proyectos (según requerimientos del Banco Mundial).
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público: encargado de la evaluación económica y financiera de los proyectos; de la evaluación de la capacidad financiera de los municipios; de la programación

Figura 1. Esquema institucional SITM



Fuente: elaboración propia a partir del marco regulatorio y CGN (2005).

de los aportes de la nación; y alberga al Comité Técnico de seguimiento del PNTU (según requerimientos del Banco Mundial).

- El Banco Mundial: ente que fija las condiciones de los créditos.
- El Conpes: encargado de formular todas las políticas a escala nacional.

En el ámbito de las entidades territoriales, el principal organismo es el ente gestor, el cual se encarga de la gestión, organización y control de cada SITM; dirige la construcción, operación, administración y mantenimiento de la infraestructura; realiza la contratación de las empresas operadoras, de recaudo y de servicios financieros; está encargado de los procesos de divulgación y participación de las comunidades, de la ejecución de políticas de reasentamiento y de la definición de la política tarifaria y del servicio al usuario. También tienen responsabilidad la autoridad de planeación —que desarrolla planes locales de transporte y articula planes de transporte con planes de desarrollo territorial—, la autoridad de tránsito —que regula a los operadores, hace la gestión del tráfico y se ocupa de la reorganización del servicio remanente de espacio público— y la autoridad de obras públicas que diseña y construye la infraestructura.

Cabe aclarar que en este esquema se conciben relaciones uno a uno entre la nación y los municipios, pero cuando el proyecto sobrepasa la escala municipal y se convierte en metropolitano el panorama es mucho más complejo.

Los proyectos que involucran varios entes territoriales se pueden ver afectados por las instituciones de cada municipio, teniendo en cuenta que cada uno posee autoridades locales cuyas acciones presentan injerencia frente a la política de transporte urbano, por lo cual se haría necesaria la conformación de planes de transporte regional (CGN, 2005, p. 88).

En las regiones con áreas metropolitanas formalizadas se cuenta con mecanismos que facilitan los arreglos institucionales, pues la autoridad metropolitana funge como autoridad de transporte que opera de manera supramunicipal. En otros casos, los conflictos y las posibles formas de tramitación son más complicados.

Uno de estos casos es la zona de Bogotá y municipios circundantes, en particular Soacha. El *Documento Conpes 3677 de 2007* (DNP, 2007), que define el Programa de Movilidad para la Región Capital, reconoce dificultades para lograr acuerdos institucionales entre los municipios de Bogotá y Soacha. Estos entes territoriales autónomos cuentan con autoridades de tránsito propias que conceden permisos de operación a vehículos de transporte público fuera de los perímetros municipales, incidiendo así en la sobreoferta y mala calidad del servicio, además de desconocer al Ministerio de Transporte como autoridad que regula las rutas entre municipios.

No obstante, el documento señala que “la mayor dificultad radica en que aunque existen límites políticos para la autoridad de cada municipio, los patrones de movilidad unen destinos geográficos, creando necesidades de movilidad. Estas necesidades en la mayoría de casos exceden dichos límites políticos” (DNP, 2007, p. 25). El Conpes recomienda al Ministerio de Transporte reconocer una figura de “autoridad regional de transporte y movilidad” que “debe establecer un espacio interinstitucional propicio para la formulación de las directrices regionales, con la participación de todos

¹² Las particularidades de este caso se detallan en los documentos de fases posteriores de la investigación.

¹³ Enrique Peñalosa fue alcalde de Bogotá entre 1998 y 2000.

¹⁴ Álvaro Uribe fue presidente de Colombia entre 2002 y 2010.

los actores y entidades interesadas” (DNP, 2007, p. 26) y a la cual los entes territoriales deben asignar y delegar las competencias necesarias.¹²

En síntesis, la gestión de estos proyectos implica grandes retos que están siendo enfrentados por primera vez en el país, en cuanto a coordinación entre niveles de gobierno, entre entidades territoriales, entre el Gobierno nacional y la banca multilateral, y a escala local entre el sector público y el privado (en el caso de la operación del sistema con las empresas transportadoras). Los arreglos institucionales se han hecho sobre la marcha, lo que en ocasiones ha generado que el proceso sea lento o sea necesario dar pasos atrás para corregir algunos aspectos. Todavía queda mucho camino por recorrer, pero desde ya la experiencia de los SITM está abriendo camino para una gestión más armónica de megaproyectos de infraestructura a escala supramunicipal.

Según Wright y Hook (2008), un sistema de transporte público nuevo representa una oportunidad para establecer una estructura institucional efectiva para todo el sector del transporte en las ciudades. Esta consideración se podría extender incluso aún más: la estructuración institucional de los SITM, si se piensa en un marco más amplio de gestión urbana, podría constituir incluso una oportunidad para crear estructuras institucionales de gestión de grandes proyectos urbanos, tanto a escala urbana como metropolitana.

Los tomadores de decisiones: análisis de la gestión de los SITM

En este apartado se expondrán los resultados del análisis de entrevistas, con el fin de visibilizar las voces de los diferentes actores institucionales, tomadores de decisiones y técnicos o expertos tanto en los SITM, como en los procesos de metropolización y regionalización del país.

Surgimiento de la iniciativa: de lo local a lo nacional, y otra vez a lo local

El proyecto nacional de los SITM nació del deseo de replicar la experiencia de Bogotá con el sistema Transmilenio en otros espacios metropolizados del país:

Esto [el proyecto nacional de SITM] arrancó a partir de lo de Transmilenio. En el año 1998, antes de que Peñalosa¹³ se posesionara, hubo un acuerdo nación-distrito para financiar la parte del metro, entonces Peñalosa arrancó su administración y después de unos estudios que hizo sobre el metro decidió que era más conveniente trabajar un componente flexible, que era Transmilenio, sin apartarse del metro, y ahí arrancó todo el proceso. Cuando Uribe¹⁴ llegó e hizo su Plan de desarrollo le interesó llevar al proyecto de Transmilenio a las áreas metropolitanas y a las ciudades de más de 600 mil habitantes (Gómez, 2010, 28 de octubre).

Es necesario aclarar que, si bien en el apartado citado —y en gran parte de la percepción de la ciudadanía en general—

queda la sensación de que todo comenzó cuando Enrique Peñalosa se convirtió en alcalde, la idea de un sistema de transporte masivo en modalidad de bus rápido (BRT por sus siglas en inglés) tiene sus antecedentes en proyectos de alcaldías anteriores —Jaime Castro (1992-1994) y Antanas Mockus (1995-1997)— y en las experiencias previas de ciudades como Curitiba y Quito. De todos modos, la inspiración para el proyecto nacional de SITM es claramente la experiencia de Transmilenio en Bogotá.

La iniciativa de replicar estos sistemas de bus rápido fue entonces del ámbito nacional, aunque ya algunas áreas habían mostrado interés en implementar ese tipo de sistemas:

La iniciativa fue del Gobierno nacional, aunque Pereira sí había trabajado el tema un poco antes de que arrancara la administración de Uribe, y en el área metropolitana de Bucaramanga se habían empezado a hacer unos estudios previos de implantación de BRT. Incluso por eso fue que Pereira fue uno de los primeros en implementarlo, después de Bogotá (Gómez, 2010, 28 de octubre).

El DNP tomó luego el liderazgo, trabajando con las ciudades para suscribir los convenios de cofinanciación.

Se hicieron unas prefactibilidades con el DNP, después las ciudades contrataron unos diseños conceptuales con el apoyo de dicha institución, se determinaron unas áreas de influencia y se hicieron los Conpes. Después el Ministerio de Ha-

cienda dejó las vigencias futuras¹⁵ para poder ejecutar las obras y se suscribieron los convenios de cofinanciación (Gómez, 2010, 28 de octubre).

La iniciativa tuvo entonces origen en la experiencia de la capital del país, luego formó parte de la agenda nacional, y desde ahí su implementación ha sido coordinada en los diferentes contextos locales. Es interesante desglosar este proceso en términos de los actores involucrados y sus respectivos poderes de decisión, para comprender la relación entre niveles de gobierno en la replicación de la experiencia de implementación de los SITM.

Actores, intereses y arreglos institucionales

“[...] , llegar a firmar las vigencias y a que los municipios firmaran los convenios de cofinanciación fue un proceso bastante complicado, pues no todos estaban dispuestos [...] lograr poner a todos esos actores de acuerdo no era tarea fácil” (Gómez, 2010, 28 de octubre).

Los actores institucionales identificados en las entrevistas como fundamentales en la gestión de los SITM en Colombia son de cuatro tipos: 1. Actores del nivel nacional; 2. Autoridades locales (principalmente departamentos, municipios y zonas metropolitanas donde existen); 3. Los entes gestores de los SITM; y 4. Actores financieros internacionales o bancas multilaterales de crédito.

Según los relatos de los entrevistados, el actor más significativo del orden nacional

¹⁵ *Comprometer los ingresos municipales futuros para su inversión en determinado proyecto.*

es el DNP, organismo encargado de realizar el diseño conceptual del proyecto y los estudios de preinversión, así como de definir el alcance del proyecto y plasmarlo en un documento Conpes. En esta instancia, el proyecto inicia su etapa de desarrollo en la que interviene el Ministerio de Hacienda como segundo actor de orden nacional, institución que expide el presupuesto. El tercer actor relevante es el Ministerio de Transporte, entidad que tiene la función de realizar el seguimiento al proyecto en la convalidación de los gastos y la autorización de los giros (Jiménez, 2010, 9 de noviembre).

En cuanto a los niveles intermedios de gobierno (departamentos y áreas metropolitanas) el panorama varía de acuerdo con el proyecto en cuestión. En el caso Bogotá-Soacha (que no tiene autoridad metropolitana) la Gobernación de Cundinamarca (autoridad departamental) aporta 10% del presupuesto para el tramo de Soacha, pero no forma parte del ente gestor (que es solo de Bogotá, sin Soacha). En el caso del Megabús del Área Metropolitana de Centro Occidente es la autoridad metropolitana la que lidera el proceso, y el departamento no tiene ninguna participación en el proyecto. En el Área Metropolitana de Barranquilla, el departamento ha tenido que participar en el proceso pero no en la estructuración del mismo, sino en la solución de problemas asociados (infraestructura de alcantarillado, la cual era prerequisite para las obras de pavimentación en el municipio de Soledad), y la autoridad metropolitana tiene un rol restringido en cuanto a aspec-

tos técnicos. En los tres casos, partiendo del mismo esquema básico de gestión, los roles de cada nivel de gobierno varían de forma sustancial.

Respecto a la participación del ámbito municipal, esta ocurre por medio de la intervención del alcalde y los concejos municipales, encargados de otorgar las vigencias futuras del proyecto —además de las autoridades municipales de planeación, tránsito y transporte y hacienda—. Las entidades territoriales son las encargadas de dar origen a un tercer actor: el ente gestor de cada proyecto, que se constituye como una sociedad por acciones.

De los niveles locales participan las alcaldías que han construido su ente gestor; entonces cada entidad que forma parte de esa sociedad por acciones entrega un capital para la constitución del ente gestor para poder hacer el arranque. Por lo general, este ente gestor solo lo constituyen las alcaldías a no ser que estas pidieran que la Gobernación participara con dineros (Jiménez, 2010, 9 de noviembre).

El último grupo de actores identificados son los organismos multilaterales de crédito. Hasta el momento, los que se encuentran involucrados en el financiamiento de los SITM en Colombia son el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —para el MIO de Cali— y, en algunos casos la Corporación Andina de Fomento (CAF). Estas entidades entran como actores de los SITM cuando la nación programa sus aportes para la construcción de cada uno de ellos, pues se consideran tres

fuentes principales de financiación: con presupuesto propio, con bonos de la nación, o con endeudamiento mediante créditos que ofrecen las bancas multilaterales:

Cuando me piden la plata [los municipios] puedo tenerla o no puedo tenerla; cuando no la tengo entonces simplemente me voy al Banco Mundial [...]. O sea, vamos girando la deuda en general y lo que nosotros hacemos es que nos vamos con cada uno de los sistemas e identificamos quién nos quiere prestar. Cada ciudad tiene sus componentes, entonces establecemos el total y vamos mirando con qué banca podemos o no trabajar y cuál nos está ofreciendo mejores condiciones de financiación. Así es, en esencia, cómo se financian los SITM; y ahí, cuando el banco entra a prestarnos el dinero nos pone unas condiciones que luego nosotros le hacemos al ente gestor en virtud de que nosotros somos mayoría y le estamos llevando la plata, y si esas consideraciones que hacemos cumplir implican costos, nosotros los reponemos, los reconocemos dentro de los costos previstos (Jiménez, 2010, 9 de noviembre).

El sistema de financiamiento aparece marcado por la participación de los organismos multilaterales de crédito; sin embargo, cabe señalar que en los relatos de los entrevistados fue recalcado que los requisitos impuestos por estos organismos son similares a los manejados de forma interna a escala nacional, aunque con un grado más estricto, sobre todo en materia ambiental y de reasentamientos.

Los actores identificados por los entrevistados como “facilitadores” de los SITM fueron principalmente los nacionales y den-

tro de estos el DNP. El Ministerio de Transporte fue identificado como el actor más cercano a los entes territoriales y, por tanto, como el que tiene mayor afinidad con las percepciones locales. Los actores identificados como los que menos contribuyen o contribuyeron en las diversas etapas de los SITM fueron las alcaldías municipales dada la alta rotación de algunos alcaldes, que implicaba cambios en las políticas de gobierno local y demoras en la aprobación de vigencias futuras por parte de algunos concejos municipales.

Las principales dificultades identificadas en este proceso giran en torno al logro de acuerdos entre los diferentes actores, sobre todo en las siguientes áreas:

- Temas presupuestales, ya que en ocasiones las entidades locales no cuentan con el dinero requerido para su participación.
- Oposición política entre los concejos municipales y los alcaldes: cuando el alcalde y el concejo son de partidos o fuerzas políticas aliadas “las cosas salen rápido”.
- Dificultades a la hora de constituir el ente gestor, pues este proceso exige un volumen de información alto y especializado, para lo cual se requieren estudios previos, diseños de ingeniería, establecimiento de impactos ambientales, impactos sociales y de desarrollo.
- Problemáticas a escala local que genera la implementación de los SITM, sobre todo conflictos con las empresas transportadoras.

Ahora bien, aunque en un primer momento de análisis los actores del ámbito nacional son representados como facilitadores y eficientes, también se visibilizan algunas tensiones entre el Ministerio de Transporte y el DNP en torno a diferentes visiones sobre los impactos que debe generar la intervención.

El Ministerio de Transporte siempre trata de acercar mucho más las preocupaciones que tienen los entes gestores, nosotros muchas veces decimos “no, aquí hay que recortar” [...]. La mayor discusión que hemos tenido [...] es el tema de los servicios públicos, y la otra tiene que ver con la facilitación de carriles mixtos: cuando uno hace toda la avenida surge la pregunta: ¿por qué tiene que hacer el carril mixto, cuando podría hacer una repavimentación y listo? Entonces se le está cargando todo el costo del tráfico privado al tráfico público, lo que impediría que hiciéramos más carriles de tráfico público y es un contrasentido, porque yo lo que estoy haciendo como política pública es tratar que la gente se baje del auto y pase al bus con servicios eficientes, pero si yo le pavimento y le mejoro la vía al privado lo que termino haciendo es exactamente lo contrario. Esas son peleas muy tensas, entonces el Ministerio de Transporte dice: “No, pero uno no puede dejar que la vía quede en mal estado porque el porcentaje de recursos que provienen del pago de carriles de transporte público masivo viene de la sobretasa a la gasolina que sale de los privados” [...]. Por lo general, las discusiones rondan en torno al tema de dinero (Jiménez, 2010, 9 de noviembre).

El proceso de toma de decisiones es definido en los relatos como un proceso complejo en el que intervienen diversos actores con distinto poder de influencia y diferentes intereses: las entidades territoriales, la nación, la banca multilateral. La primera cuestión medular en el proceso de toma de decisiones vinculado con los proyectos de transporte masivo era que el Estado (y especialmente el Ministerio de Transporte en la etapa de ejecución) construyera credibilidad en su capacidad para llevar a cabo proyectos urbanos de tal envergadura. Aquella construcción de credibilidad en el Estado aparece como una dificultad en el inicio de los proyectos, cuya superación parece ocurrir a medida que el Ministerio de Transporte comienza a mostrar resultados y que los SITM empiezan a operar.

Un elemento significativo que se identificó en las entrevistas es que los municipios parecen aceptar las decisiones de la nación en cuanto al tipo de proyecto, sus alcances y presupuesto, bajo el argumento verticalista de que “quien pone más plata es quien decide”, pues sin los recursos de la nación ellos no podrían emprender los proyectos por no poseer capacidad de endeudamiento ni —según los entrevistados del ámbito nacional— capacidad técnica.

El Banco Mundial, dentro de los requerimientos en el préstamo, hizo que se creara una Unidad Coordinadora a cargo del Ministerio de Transporte, que fue o es un grupo de apoyo que mantiene a cargo del viceministro de Transporte,

el cual se conformó con diferentes especialistas para poder adelantar ese seguimiento, control y acompañamiento a las ciudades. Porque en principio, las ciudades no tenían capacidad técnica para poder realizar estos proyectos. Nosotros empezamos acá en proyectos que costaban 200 mil millones de pesos y lo que ejecutaba un municipio era tres mil millones de pesos, entonces las diferencias empezaron a ser grandes, y uno no veía la capacidad técnica (Gómez, 2010, 28 de octubre).

Se entra entonces en una especie de círculo vicioso: la nación vigila y hace seguimiento porque los municipios no tienen capacidad técnica, y los municipios no generan capacidad técnica porque la nación les “hace la tarea”. Esta situación representa grandes obstáculos para los procesos de metropolización, que implican de alguna manera el empoderamiento de los actores de las escalas locales y la configuración de modelos de gobernanza en los que el abanico de actores tenga voz y posibilidad de incidencia.

Lo que pasa es que yo creo que nuestro país ha sido centralista. Digamos, a pesar de haber una descentralización, todo se rige por el Gobierno central, las normas no salen a escala departamental o municipal, pero digamos la ley de tránsito es nacional y la cambia solamente el Congreso con una presentación del Gobierno nacional (Gómez, 2010, 28 de octubre).

De este modo, y a pesar de la descentralización, el problema del transporte sigue siendo un asunto del Gobierno nacional.

Esta situación no es exclusiva de Colombia, pues en la mayoría de ciudades de países en desarrollo que han emprendido sistemas de transporte de esta envergadura, es el Gobierno nacional el que termina financiando la mayor parte de los proyectos y, por ende, tomando las decisiones más importantes. En nuestro país, si los municipios tienen propuestas o demandas específicas de transporte, lo más probable es que estas no se puedan realizar por no constituir elementos “elegibles” o “financiables”, lo cual implica que deben buscar otras fuentes de financiación para sus iniciativas, con la dificultad adicional de que su cupo de endeudamiento ya está comprometido en gran parte con el SITM.

Nosotros establecimos en los Conpes y en los convenios de cofinanciación qué es elegible y qué es financiable. Elegibles son los componentes de obra de infraestructura que según el Gobierno nacional son necesarios para el desarrollo de los proyectos. Por decir algo, la solicitud de un parque, aunque fuera de beneficio para los municipios, si no se daba en el área de influencia del proyecto no podía ser elegible, entonces, esas reglas claras existieron. Otro punto: aunque el parque quedara en el área de influencia del proyecto, este podía ser elegible pero no necesariamente financiable [...]. La compra de predios se hacía siempre con aportes municipales. Hoy día se está llegando a aportes nacionales para la compra de predios y eso también ha facilitado un poco las cosas. Pero al principio el Gobierno nacional tenía mucho miedo de que los planes de compra de predios no se dieran de la mejor manera (Gómez, 2010, 28 de octubre).

¹⁶ *El rol del sector privado será abordado en los casos de estudio, pues a escala nacional no apareció como un actor de importancia.*

En síntesis, dada la complejidad de estos proyectos en cuanto a su gestión, ha habido tensiones entre los actores en varios sentidos: dentro del mismo nivel nacional, entre la nación y los municipios y entre los municipios de una misma zona en proceso de metropolización.¹⁶ En las entrevistas aplicadas a actores representativos del ámbito nacional, a los actores departamentales y metropolitanos no se les atribuye gran importancia en el esquema de gestión. Este aspecto se profundizará más adelante en los estudios de caso, pero las percepciones sobre procesos de metropolización y regionalización analizadas en la siguiente sección ya pueden dar algunas luces sobre este fenómeno.

Procesos de metropolización, regionalización y relaciones entre niveles de gobierno

El tema de la metropolización aparece en las entrevistas ligado fuertemente a las dificultades de los procesos de construcción de regiones en Colombia. La situación no es uniforme y responde a procesos diferentes en los distintos territorios del país. La más consolidada parece ser la región Caribe, donde ocho departamentos están trabajando en la construcción de un bloque de poder para actuar frente a ciertos asuntos nacionales, y en términos fiscales para obtener mayor participación. Sin embargo, el tema de la regionalización parece ser bastante incipiente y las acciones se limitan hasta ahora a acuerdos de buena voluntad

entre los ejecutivos de las diversas categorías territoriales o zonas metropolitanas:

En el caso de Antioquia la iniciativa de regionalización solo la está tomando el Área Metropolitana, básicamente mediante proyectos. Es una iniciativa muy difícil porque los municipios saben que cualquier proyecto termina en últimas favoreciendo a Medellín, y en esta ciudad hasta ahora se está comenzando a hablar del área metropolitana o de regiones más allá. En el Valle, [...] están empezando a hablar los de Tuluá, un grupo de municipios de segundo o tercer orden del departamento, que están trabajando un poco por la conformación de redes de ciudades, eso está motivado por los concejos municipales y alcaldes [...]. En este caso son todavía muy incipientes pero son acuerdos municipales, son acuerdos informales, de buena voluntad. En el caso del Eje Cafetero, Caldas, Quindío, Risaralda, trabajan en esencia una cosa que se llama la Eco-región del Eje Cafetero y lo trabajan en alianza con las universidades [...]. La otra es Bucaramanga que tiene formalmente creada el área metropolitana, así como Pereira y Dos Quebradas (Saldías, 2010, 19 de octubre).

Dentro del territorio nacional hay entonces varias maneras de aproximarse a la gestión metropolitana, algunas iniciativas de regionalización de corte puramente político, otras que constituyen instituciones metropolitanas más técnicas y orientadas a proyectos, otras que solo realizan acuerdos generales de buena voluntad (reconociendo que hay un proceso de metropolización, pero sin diseñar acciones o instituciones

específicas al respecto) y otras que son simplemente convenios firmados para aspectos muy puntuales.

En el caso de Bogotá y Cundinamarca el tema se ha mencionado mucho [...] pero legalmente es muy difícil darle formalidad a un tema entre estas dos entidades de gobierno. En Bogotá y Cundinamarca lo que se ha hecho tiene que ver más con acuerdos de buena voluntad entre el alcalde de Bogotá y el gobernador, en principio entre los ejecutivos [...]. Cuando empezó la tarea en el año 2001, en la iniciativa participaban el alcalde de Bogotá, el gobernador de Cundinamarca y el director de la Corporación Autónoma Regional [...]. Ese acuerdo duró hasta 2007. En el camino se intentaron acuerdos con los municipios, que no han tenido gran alcance porque aunque firman el alcalde y el gobernador, este último no tiene ninguna competencia sobre los municipios, que es con quienes se debería tejer la relación Bogotá-municipios (Saldías, 2010, 19 de octubre).

Ahora bien, en este proceso la primera dificultad es que los departamentos cumplen un rol de articulación o de cooperación entre los municipios de la región metropolitana, pero en los hechos parecen no cumplir con esta función, lo que hace necesario generar acuerdos directos entre la nación y los municipios.

Esta situación multiforme entre zonas donde existen áreas metropolitanas constituidas y otras donde no las hay, y la inexistencia de leyes que reglamenten la materia, presentan un esquema aún más complejo para la gestión de SITM en los

casos donde el proyecto abarca más de un municipio. Las áreas metropolitanas no han tenido mayor incidencia en la parte de ejecución de obras de infraestructura (pues los que las desarrollan son los municipios), pero sí adquieren relevancia en cuestiones de autoridad de tránsito donde se las han delegado.

En el caso de Bucaramanga, el área metropolitana maneja los cuatro municipios pero cada alcalde tiene sus propios intereses y eso es inmanejable. Digamos, en esa parte de operación es muy complicado. Y yo creo que si no se hubiera tenido a la nación por ejemplo en la parte de infraestructura, pues habría sido muy difícil decir que los diseños de Piedecuesta tuvieran un lenguaje uniforme con los de Bucaramanga, o sea, eso hubiera sido una colcha de retazos impresionante (Gómez, 2010, 28 de octubre).

Finalmente, en los relatos de los entrevistados se pudo visibilizar que estas dificultades en términos de acuerdos interjurisdiccionales y entre las diversos niveles de gobierno, áreas metropolitanas, departamentos y la nación es un problema que trasciende los SITM, un problema más profundo que obedece a la estructura político-administrativa de Colombia. Esta sufrió una gran transformación a partir de la Constitución Política de 1991, que marcó el tránsito de un sistema centralista a uno municipalista, sin contemplar el fortalecimiento de los niveles intermedios de gobierno como la regional o la departamental. Según Carmenza Saldías (2010, 19 de octubre), experta en temas de me-

tropolización y regionalización en Colombia ello podría deberse a que el ámbito departamental se encuentra fuertemente asociado con la lógica electoral. Una de las mayores deudas que tiene el Congreso de la República con el país es que después de diecinueve años de la reforma constitucional de 1991, Colombia no cuenta con una ley orgánica de ordenamiento territorial que distribuya competencias y recursos entre los niveles de gobierno, como lo ordena la Constitución. Para los parlamentarios, la modificación del ordenamiento territorial implica la modificación de las circunscripciones electorales y esto a su vez la posible pérdida de los votos cooptados. El legislativo ha debatido veinticinco proyectos de ley para actualizar y ordenar el territorio del país. Todos han sido archivados.

A mi modo de ver se aplicó la regla “divide y reinarás”. De la nación que mandaba en todo se pasa a que cada departamento manda como uno y cada municipio manda como otro. Pero el gran debate regional no ocurre probablemente porque tocar la escala departamental es tocar la funcionalidad de esa organización territorial que está en función de efectos electorales político-partidistas (Saldías, 2010, 19 de octubre).

El ordenamiento actual es fruto de un acumulado de factores y procesos históricos que deben ser comprendidos. La naturalización del orden institucional, del ordenamiento político, de las normas atenta contra la comprensión de sus orígenes y desarrollo, así como de sus cambios posibles o necesarios. La sumatoria de un esquema

centralista de larga trayectoria, unos niveles intermedios de gobierno cooptados por las redes clientelistas-electorales y el tránsito a un sistema municipalista arroja, entre varios resultados, un esquema complejo para la gestión de proyectos urbanos de gran envergadura. El análisis de la gestión de los SITM en Colombia permite visibilizarlo.

El papel de los municipios y de los gobiernos locales en la gestión de tales proyectos se ve limitado no solo por la carencia de una ley que estructure el sistema, sino porque existe una percepción de los municipios como entidades con escasa madurez político-institucional. Los municipios aún no asumen el liderazgo necesario para ejercer el poder de influencia concebido en el esquema institucional que les da la Constitución Política y la Ley 388 de 1997 (Congreso Nacional de la República, 1997, 18 de julio), y menos aún, para generar proyectos asociados con otros municipios. Las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno parecen reguladas por un sentido paternalista desde el cual la nación aparece representada como “papá-nación” y los ámbitos locales como “hijos”. No hay un sentido institucional generalizado en el que las reglas del juego constitucionales sean comprendidas como el marco de actuación y concertación.

Entonces ellos [los municipios] creen que “mi papá me la dio”, y no, su papá lo único que hizo fue recibir lo que se le mandó para entregarle a usted, pero desde la Constitución eso es suyo. Esto demuestra que hay un gran desconocimiento del origen de los recursos, y esto es otra de

las evidencias de la falta de voluntad política por modernizar el aparato [...], no hay realmente una capacidad para formular propuestas propias [...]. Son muy dependientes de lo nacional, entonces los alcaldes no se atreven a pelear con la nación y a meterle una demanda porque está interfiriendo o metiéndose en las competencias [...] no lo hacen, por miedo, por comodidad, porque es más fácil si pasa algo que la nación venga y me salve y que me mande la plata para la emergencia (Saldías, 2010, 19 de octubre).

El contexto político-institucional del país refleja todavía una dependencia fuerte del nivel nacional, lo que explica en parte las particularidades de la gestión de los SITM, no como grandes proyectos urbanos de escala metropolitana sino como casos de aplicación de un programa nacional. En estas condiciones, los conceptos de “gobernanza metropolitana” y “gestión interjurisdiccional”, característicos en las visiones teóricas de la gestión de grandes proyectos urbanos, no se manifiestan de manera clara en los contextos locales.

Conclusiones

Partiendo de la recopilación del proceso de gestión de los SITM desde el marco regulatorio y tomando como referencia la percepción de actores representativos del ámbito nacional se vislumbran aspectos fundamentales en cuanto a la relación entre los procesos de metropolización y la gestión de proyectos de gran escala, temas que serán profundizados en las siguientes

etapas de la investigación. En general, la experiencia de la implementación de los SITM como parte de un programa nacional hace visible la necesidad de construcción de arreglos institucionales cooperativos entre distintos niveles de gobierno, y la complejidad que demanda la articulación de recursos, intereses y competencias en esquemas de gestión interjurisdiccional.

Los SITM se desarrollan en Colombia con una intención fuerte desde el ámbito nacional de direccionar el funcionamiento del transporte urbano en un modelo operacional y económico, con una clara intención de homogenizar y formalizar el sector del transporte con esquemas de negocio y especificaciones físicas estandarizadas desde lo técnico, lo estético y lo funcional. Una de las justificaciones de la nación es que esta, a diferencia de los municipios, cuenta con la capacidad técnica y con el cupo de endeudamiento necesario para lograr el diseño y la financiación de los sistemas (situación de la mayoría de países en desarrollo, lo que hace que sus ciudades no cobren el protagonismo de las “ciudades globalizadas” del mundo desarrollado). No obstante, en lo profundo subyace de nuevo la pregunta por la estructura político-administrativa del país, la cual hace que los municipios asuman una posición pasiva, de “hijos” que esperan no solo los recursos de la nación, sino que les indiquen cómo gestionarlos. Esto podría dar pie a que la aplicación de los SITM se convirtiera en una réplica sin mayor adaptación a las necesidades y contexto específico de cada territorio.

Además, si la situación es compleja cuando en el proyecto entra la nación y un solo municipio se complica más cuando son varios los municipios involucrados. En diferentes contextos de iniciativas de regionalización se ha hecho evidente que los municipios se perciben mutuamente más como rivales que como aliados, así compartan los mismos problemas y esperanzas de desarrollo (entrar en acuerdos interjurisdiccionales y subir a una escala metropolitana o regional implica ceder algunas competencias, algo de ese “poder” que les adjudica la autonomía municipal). Es necesario entonces repensar la escala metropolitana para que su gestión se dé a partir de mecanismos que garanticen la coordinación y generación de acuerdos entre las entidades territoriales y los demás actores involucrados.

Parecería que en el país se está llevando a cabo un proceso de metropolización tanto territorial, como económica y social, sin un soporte institucional y de gobernanza que vaya al mismo ritmo. Gran parte de los asuntos que preocupan a nuestros municipios trasciende su jurisdicción administrativa, pero los mecanismos para acometer proyectos conjuntos existen solo en algunos distritos y áreas metropolitanas o mediante relaciones de subordinación frente a los departamentos o la nación. En general, los desafíos en materia de planeación y gestión urbana se tramitan, bien sea desde la órbita municipal o desde el orden nacional en forma discrecional de acuerdo con las agendas e intereses de los gobiernos nacionales. Esta situación hace que proyectos de gran envergadura y que trascienden la

escala urbana —como la mayoría de SITM del país— encuentren serias dificultades para su gestión, y tengan que “inventar” los esquemas institucionales para poder generar acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno y entre entidades territoriales.

Un reto adicional de la gestión metropolitana, además de resolver el problema de las múltiples jurisdicciones, comprende también el desafío de la intersectorialidad. El uso preferencial de los documentos Conpes, que son instrumentos de organización sectorial, muestra las limitaciones que existen al integrar racionalidades diferentes pero obligatoriamente complementarias como son el transporte y el ordenamiento urbano. El esquema de gestión de los SITM en Colombia aún apunta a modelos de producción de infraestructura más que al emprendimiento de “grandes proyectos urbanos”. Los procesos de institucionalización y estructuración de los proyectos muestran cómo los procedimientos críticos son los estudios y diseños, contratación de las obras, compra de predios y aseguramiento de fuentes de financiación, temas críticos, pero propios de un modelo tradicional de construcción de obras civiles.

Habría que preguntarse cuáles son las alternativas que existen para gestionar proyectos de transporte masivo de escala metropolitana en los que se supere tanto la visión restringida de los grandes proyectos urbanos como implantaciones de infraestructura (sin una verdadera integración con otros sectores), como la tensión tradicional entre centralismo y municipalismo, hacia esquemas de gestión metropolitana coope-

rativos. Estos aspectos serán profundizados en las siguientes fases de la investigación, al analizar la gestión de los proyectos desde la visión metropolitana y local en tres casos de estudio.

Referencias

- Carmona, M. (2005), “Globalización y cambios conceptuales en el desarrollo urbano”, en M. Carmona (Ed.), *Globalización y grandes proyectos urbanos: la respuesta de 25 ciudades*, Buenos Aires, Ediciones Infinito, pp. 27-46.
- Cervero, R. (1998), *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, Washington, Island Press.
- Contraloría General de la República (CGR) (2005), “Los sistemas integrados de transporte masivo urbano en Colombia. Aproximación conceptual”, en Transmilenio S. A., *Sistema de Transporte Masivo: instituciones, políticas y contratos*, Bogotá, Transmilenio S. A.
- Cuadrado-Roura, J. R. y Fernández Güell, J. M. (2005), “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”, en Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J. R.; Fernández Güell, J. M. (Eds.) (2005), *Gobernar las metrópolis*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1995), *Ciudades y ciudadanía: la política urbana de El Salto Social. Documento Conpes 2808 de 1995*, Bogotá, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2002), *Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros. Documento Conpes 3167 de 2002*, Bogotá, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003), *Política nacional de transporte urbano masivo. Documento Conpes 3260 de 2003*, Bogotá, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004), *Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por US\$ 600 millones, con el fin de financiar los aportes de la nación a los SITM, Documento Conpes 3273 de 2004*, Bogotá, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004), *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Documento Conpes 3305 de 2004*, Bogotá, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2005), *Programa de renovación de la administración pública. Documento Conpes 3399 de 2005*, Bogotá, DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007), *Concepto favorable a la nación para contratar empréstitos externos con bancos u organismos multilaterales, banca comercial u otras fuentes alternativas de fondeo hasta por un valor de US\$ 1.440 millones o su equivalente en otras monedas, para financiar parcialmente los aportes de la nación a los sistemas integrados de transporte masivo-SITM. Documento Conpes 3465 de 2007*, Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007), *Conpes de movilidad integral para la Región Capital Bogotá-Cundinamarca. Documento Conpes 3677 de 2007*, Bogotá, DNP.

Congreso Nacional de la República (1996, 20 de diciembre), “Ley 336 de 1996, por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”, en *Diario Oficial*, No. 42.948, Bogotá.

Congreso Nacional de la República (1996, 6 de agosto), “Ley 310 de 1996, por la cual se modifica la Ley 86 de 1989”, en *Diario Oficial*, No. 42.853, Bogotá.

Congreso Nacional de la República (1997, 18 de julio), “Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, en *Diario Oficial*, No. 43.91, Bogotá.

Congreso Nacional de la República (2007, 24 de julio), Ley 1151 de 2007, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en *Diario Oficial*, No. 46.700, Bogotá.

Hidalgo, D. y Graftieaux, P. (2008), “Bus Rapid Transit Systems in Latin America and Asia: Results and Difficulties in 11 Cities”, en *Transportation Research Record, Journal of the Transportation Research Board*, No. 2072, pp. 77-88.

Hurtado, A. (2008), *Portales de Transmilenio: revitalización de espacios e integración social urbana*, Bogotá, Universidad de los Andes-Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider).

Lungo, M. (2005), “Globalización, grandes proyectos y privatización de la gestión

urbana”, en Carmona, M. (Ed.), *Globalización y grandes proyectos urbanos: la respuesta de 25 ciudades*, Buenos Aires, Ediciones Infinito, pp. 48-55.

Ministerio de Transporte (1997, 30 de diciembre), “Decreto número 3109 de 1997, por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación”, en *Registro Distrital*, No. 43.205, Bogotá.

Miranda, L. (2008), *La gestión urbana en la ciudad colombiana. Una agenda por construir y unos logros por consolidar*, Bogotá, Mimeo.

Miranda, L., Torres, A., Hurtado, A. (2011). *Gestión metropolitana: apuntes para un marco teórico*. Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia (inédito).

Montgomery, et ál. (Eds.) (2003), “The Challenges of Urban Governance”, en *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*, cap. 9. Londres, Earthscan.

Monzón, A., “Gestión del transporte metropolitano”, en Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J. y Fernández, J. (Edits.) (2005), *Gobernar las metrópolis*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

República de Colombia, Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”.

República de Colombia, Ley 310 de 1996 “Por la cual se modifica la Ley 86 de 1989”.

República de Colombia, Ley 336 de 1996, “Por la cual se adopta el estatuto nacional de transporte”.

República de Colombia, Ministerio de Transporte. Decreto 3109 de 1997 “por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación”.

Rodríguez, A. y Abramo, P. (2005), “Grandes proyectos urbanos y su impacto en el mercado del suelo urbano” [en línea], disponible en www.territoriosuelo.org/.../Rodriguez_Abramo_Grandes_proyectos_urbanos_y_su_impacto_en_el_mercado_de_suelo_urbano.pdf, consultado el 10 octubre de 2011.

Swyngedouw, E.; Moulaert, F. y Rodríguez, A. (2002), “Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy”, en *Antipode*, Vol. 34, No. 3, pp. 542-577.

Wright, L. y Hook, W. (2008), *Bus Rapid Transit Planning Guide*, New York, Institute for Transportation and Development Policy (ITDP).

Lista de entrevistados

José Félix Gómez Pantoja: ingeniero civil, fue director de Estudios y Diseños de la fase

II del Sistema Transmilenio, y encargado del apoyo y seguimiento a los diseños y la estructuración de procesos licitatorios con normas nacionales y de la banca multilateral de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) de siete ciudades de Colombia. Entrevista realizada por las investigadoras Adriana Hurtado y Ana Lucía Magrini el 28 de octubre de 2010, Bogotá, Colombia.

Pedro Luis Jiménez Poveda: subdirector de Transporte del Departamento Nacional de Planeación. Participó en siete de los Sistemas Integrados de Transporte Masivo en Colombia. Entrevista realizada por las investigadoras Adriana Hurtado y Ana Lucía Magrini el 9 de noviembre de 2010, Bogotá, Colombia.

Carmenza Saldías Barreneche: economista, magíster en Planificación y Administración del Desarrollo Regional. Investigadora, docente y consultora independiente en temas de planificación y políticas urbanas. Entrevista realizada por las investigadoras Adriana Hurtado y Ana Lucía Magrini el 19 de octubre de 2010, Bogotá, Colombia.

Orlando Santiago Cely: profesional especializado de Proyectos Transmilenio S. A. Entrevista realizada por las investigadoras Adriana Hurtado y Ana Lucía Magrini el 3 de noviembre de 2010, Bogotá, Colombia.

