

## INTRODUCCIÓN

La importancia del transporte público colectivo (en adelante TPC) para una ciudad radica en que a través de este, la mayoría de las funciones sociales del transporte deberían ser satisfechas de una manera más eficiente y favorable a la ciudad.<sup>1</sup>

En términos económicos, el TPC posibilita la reproducción de la fuerza laboral a través del desplazamiento masivo de la mano de obra, porque incrementa las grandes economías de escala y la productividad general de la ciudad.<sup>2</sup> Urbanísticamente, el TPC tiene efectos sobre la dimensión y configuración socio-espacial de la ciudad. A nivel cultural, posibilita relaciones sociales diferentes a las estrictamente productivas y genera espacios en el cual el ciudadano puede representar e imaginar la ciudad y *los otros*.<sup>3</sup>

Dada las múltiples implicaciones del TPC en la ciudad y los ciudadanos, éste se considera un asunto de interés público y por lo tanto debe regularse por medio de leyes y políticas públicas que faciliten su control y adecuado funcionamiento. Las necesidades de movilidad de una ciudad son tan importantes para el desarrollo diario de las actividades de las personas que allí habitan, que se hace necesario entender que el sistema de transporte público colectivo (STPC) hace parte del mecanismo que moviliza a la gran cantidad de la población en el caso de urbes como Bogotá.

El STPC en esta ciudad involucra actores con intereses diferentes y aún disímiles: usuarios que buscan rutas más rápidas, mejor servicio, tarifas más baratas; ciudadanía que busca un aire más puro y menos congestión; empresarios que buscan mayores ganancias, las cuales provienen generalmente -y por el esquema de operación que tienen sus empresas- de incrementar el número de vehículos, mantener altas tarifas, evadir los costos de mantenimiento y responsabilidades laborales; trabajadores que buscan salarios más altos y menos horas perdidas en el tráfico vehicular; y gobernantes que deberían propender por un servicio público que beneficie a las mayorías pero que se

---

<sup>1</sup> Comparar Urrutia, Miguel. "Evaluación del sistema de transporte público de Bogotá". En *Buses y Busetas*, 1981. p 11.

<sup>2</sup> Comparar Henry, Etienne. "Les approches analytiques des transports urbains en Amérique Latine". En *Transports urbains et services en Amérique Latine*. 1985. pp 37 y 43.

<sup>3</sup> Comparar García, Canclini, Néstor. *Ciudad de los viajeros: travesías e imaginarios urbanos*, 1996. pp. 24-33.

puede ver obstaculizado por grupos de presión que en búsqueda de maximizar su renta y demás intereses dificultan este fin.

Así pues, el STPC es sólo una de las problemáticas alrededor del tema de movilidad, la implementación Transmilenio como el sistema de transporte masivo, la redistribución de rutas y corredores en la ciudad; y la proliferación de vehículos particulares, taxis y motos, son los demás componentes de un sistema inestable y con muchas variaciones debido a la novedad de sus programas y la lucha intrínseca por parte de cada uno de los actores que en este intervienen.

Para el caso de Bogotá, la organización y mejoramiento del servicio de buses, busetas y colectivos es uno de los retos más grandes que tiene la ciudad y en los que muy poco han avanzado los gobiernos distritales. Factores como la voluntad política y el gran poder de los transportadores como grupo económico, han sido determinantes a la hora de buscar salidas eficaces ante la problemática de movilidad en la ciudad.

Hoy el TPC sigue siendo un problema sin resolver, debido, principal, pero no exclusivamente, a que políticas públicas bien intencionadas -que buscan la solución de problemáticas estructurales y que son orientadas con criterios técnicos – se han quedado a menudo en el papel, debido a que su formulación e implementación ha desconocido u omitido los intereses de los principales actores en juego (algunos de los cuales francamente han saboteado también las soluciones).

En este contexto se refleja un grande desafío de la gestión urbana contemporánea: la formulación y producción de políticas públicas en las cuales intervengan numerosos actores estatales y privados, que haga posible “articular intereses, ejercer derechos y obligaciones y mediar en los conflictos entre actores”<sup>4</sup>, esto es construir gobernanza. Tal reto supone también la correcta utilización de la capacidad técnica y autonomía de los gobiernos, como de las instituciones e intereses que gobiernan las interacciones socio-económicas de la ciudadanía.<sup>5</sup>

A fin de identificar los fenómenos que afectan la probabilidad de que las políticas públicas sean implementadas y cumplan sus objetivos, resulta importante

---

<sup>4</sup> Ver Centelles i Portella, Joseph. *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*, 2006. p. 36.

<sup>5</sup> Comparar Kauffman, Kraay y Labatón-zoido, “Aggregating governance indicators”. 2000. p 10. Documento electrónico.

comprender cómo estas impactan las prácticas, relaciones, conflictos e intereses entre los ciudadanos y los diferentes actores, que para el caso del TPC son: empresarios, propietarios, conductores, usuarios y los gobernantes mismos que muy difícilmente pueden desempeñar el papel de un árbitro neutral, y tener autoridad sobre todos los jugadores. Cada uno de estos actores manifiesta intereses definidos, según sus necesidades y es en concordancia y no en detrimento de estos intereses que el gobierno debe gestionar un conjunto de normas que regule, en este caso, el funcionamiento de este sistema.

Estos intereses, sumados a las deficiencias que resultan de la operación del servicio público de transporte, que han sido comúnmente enunciadas por los diferentes análisis de especialistas en el tema; y que se explicarán a continuación, contextualizan la situación de constante conflicto que afecta el desarrollo de la ciudad y las relaciones económicas, políticas y sociales de cada uno de sus habitantes:

*La sobreoferta de vehículos:* se calcula que sobra entre el 40% y 50% de los buses matriculados (sin contar los piratas) lo cual representa un aproximado de 100.000 vehículos.<sup>6</sup>

*Un parque automotor obsoleto:* el promedio de edad de los vehículos de TPC está alrededor de los 14 años. Sus condiciones mecánicas se ven altamente afectadas por el paso del tiempo y por un inadecuado o inconstante mantenimiento.<sup>7</sup>

*Baja calidad del servicio al usuario:* a pesar de tener una tarifa similar a otros sistemas de transporte en el mundo, la calidad del servicio no corresponde a los estándares internacionales.<sup>8</sup>

*Altos niveles de contaminación:* los vehículos de servicio público colectivo son grandes aportantes de material particulado y dióxido de carbono a la atmósfera que se

---

<sup>6</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. (CCB). “Transporte público colectivo en Bogotá: realidades, modernización y conflicto” Memorias del foro realizado por la CCB, Universidad de Los Andes y Fundación Ciudad Humana el 17 de julio de 2006. Bogotá: CCB, 2006. pp 9 -11

<sup>7</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. (CCB). “Transporte público colectivo en Bogotá: realidades, modernización y conflicto”. p 9.

<sup>8</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. (CCB). “Transporte público colectivo en Bogotá: realidades, modernización y conflicto”. p 9.

incremente de manera sustancial al ser por parte de vehículos que no tienen al día sus revisiones técnico-mecánicas.<sup>9</sup>

*Congestión recurrente:* con velocidades de operación iguales o inferiores a los 5 Km/h.<sup>10</sup>

*Esquemas laborales perversos:* jornadas excesivas, ausencia de seguridad social, sueldos a destajo, y espacio permanente para el conflicto.<sup>11</sup>

Aunque muchos de estos factores son de carácter técnico, es necesario tener en cuenta que la historia del TPC, no sólo en Bogotá, sino en todo el país, ha estado fuertemente marcada por un carácter tradicional y familiar que hoy por hoy, resulta bastante ineficiente y arcaico. Ya no es posible esperar que las mismas empresas pequeñas de hace 60 años cubran la demanda de una ciudad de más de 7 millones de habitantes. Ahora la ciudad cuenta con empresas de transporte con grandes intereses económicos y políticos, pero con un nivel de desorganización gigantesco, donde la comodidad de ganar dinero día a día y de forma relativamente fácil reina.

Así pues, el fin último de este trabajo de investigación es analizar el problema del TPC desde una perspectiva política y social, más que técnica. Este tipo de análisis lo que permite es la búsqueda de instrumentos de gobernanza que involucren y concilien criterios técnicos con las necesidades e intereses de los diferentes actores que subsisten en este sistema. Con ello, se espera facilitar la comprensión de instituciones sociales e intereses que subyacen en la prestación del servicio; buscar indicios que permitan comprender los procesos sociales del TPC que perturban la implementación de las políticas públicas, y de las normatividades alrededor de las mismas, como las promulgadas en la alcaldía de Antanas Mockus en el 2003, que serán el objeto de estudio de esta monografía. Estos Decretos (112, 113, 114, 115 de 2003)<sup>12</sup> propenden una ambiciosa reestructuración del TPC en Bogotá, atacando los principales problemas del

---

<sup>9</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. (CCB). “Transporte público colectivo en Bogotá: realidades, modernización y conflicto”. p 10.

<sup>10</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. (CCB). “Transporte público colectivo en Bogotá: realidades, modernización y conflicto”. p 10.

<sup>11</sup> Comparar Cámara de Comercio de Bogotá. (CCB). “Transporte público colectivo en Bogotá: realidades, modernización y conflicto”. p 10.

<sup>12</sup> Decretos implementados en el 2003 por la STT (Ahora Secretaría de Movilidad).

sistema: sobreoferta y concepción empresarial poco organizada y demasiado tradicional de esta actividad.

De esta manera, se intenta analizar como los decretos mencionados pueden haber sido apenas una estrategia jurídica y una muy limitada política pública por las siguientes razones:

Primera: a la luz del enfoque de la *nueva gerencia pública* y el análisis de las políticas públicas como una de sus corrientes disciplinarias, los factores que han limitado la implementación de los decretos 112 a 116 de 2003 y por ende la reestructuración efectiva del STPC en Bogotá, hacen referencia a dos momentos importantes de la planeación de una política: la etapa *pre-decisional*, en la que no se dimensionó el antagonismo existente entre los principales actores del sistema, ni sus intereses. Y la etapa *pos-decisional* en el momento de implementación de dicha política, ya que no se tuvo un criterio racional y lógico en cuanto al plazo de convergencia para esta modernización empresarial. Se hace necesario entender que “una política pública no cierra bien su proceso y ciclo, aún en el supuesto de que haya sido tecnoeconómicamente correcta y eficiente, si no se comunica oportuna y persuasivamente a los ciudadanos y organizaciones involucradas”<sup>13</sup>. Lo cual evidencia la necesidad de tener en cuenta el carácter dialógico y persuasivo como componentes fundamentales dentro de la planeación y formulación de políticas; que sobrepasa de manera importante la llamada racionalidad instrumental que comúnmente conocemos del análisis convencional de las políticas.<sup>14</sup>

Segundo, no se puede desconocer que con frecuencia los grupos de presión –en este caso específico, los empresarios del transporte- obstruyen las políticas que sean en beneficio de los usuarios, trabajadores (asalariados) y del resto de la ciudadanía. Grupos que cuando pueden, buscan hacer alianza con los políticos y los tecnócratas para hacer leyes a la imagen y semejanza de sus intereses o algunas otras veces buscan torpedear o evadir las leyes que les perjudican.

Tercero existe un fuerte antecedente al interior de la Secretaría de Transporte (hoy Secretaría de Movilidad) relacionado con la impunidad y quizás la falta de

---

<sup>13</sup> Ver Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. 1997. p 25.

<sup>14</sup> Comparar Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. p 27.

compromiso de la administración pública para detectar, juzgar y sancionar a los infractores.

En este orden de ideas, se abordarán tres temas en los siguientes capítulos: 1) determinar los incentivos e intereses de cada uno de los actores enmarcados en el desarrollo histórico de esta actividad 2) caracterizar las condiciones dadas por la administración mediante la promulgación de la normatividad en búsqueda de la modernización y reorganización del sistema (Decretos 112 a 116 de 2003) así como sus efectos sobre los incentivos e intereses de grupo del arreglo institucional del TPC de Bogotá. 3) con ayuda de algunos conceptos teóricos describir el proceso de agudización del conflicto entre las empresas y propietarios y sugerir posibles soluciones.

Para este fin, se hará específico énfasis en algunas propuestas teóricas y técnicas que ayudarán a comprender de manera más clara esta problemática. Giandomenico Mayone<sup>15</sup>, quien desafía la posición familiar y clásica de la administración pública y resalta la importancia de la persuasión, la argumentación y el dialogo político a la hora de formular políticas. Buchanan y Tullock, con su enfoque el *public choise*, definido como *una aplicación del análisis económico al campo de la política* y los intereses en cuanto a la maximización del beneficio económico por parte de los políticos.<sup>16</sup> Fueron el aporte teórico que surgió con el desarrollo de este trabajo monográfico, sus ideas acerca de la teoría económica reforzaron muchas de las conclusiones aquí expuestas.

Los textos de Figueroa, Henry, Jaramillo y Montezuma<sup>17</sup>, donde se resalta las necesidades de comprender las relaciones sociales que fundamentan la lógica económica del servicio de transporte público colectivo. Y otros más recientes, desde la ingeniería y la economía se desarrollan con Acevedo y Ardila<sup>18</sup>.

La lectura de las dos unidades de análisis concebidas como “políticas de reorganización y modernización” (los decretos 112 a 115 de 2003) y el aparte de TPC del Plan Maestro de Movilidad, así como las entrevistas realizadas al entonces secretario de

---

<sup>15</sup> Profesor y teórico italiano, especialista en la corriente teórico-práctica del nuevo gerenciamiento público.

<sup>16</sup> Ver Cuevas, Homero, *Proceso político y bienestar social*. 1998. pp 123y 124.

<sup>17</sup> Ver Henry, Etienne y Figueroa, Oscar. *Transports urbains et services en Amérique Latine*; Jaramillo, “*Les transports en commun á Bogotá: les limites de l’informalité*”; Montezuma, “*El transporte urbano de pasajeros en Santafé de Bogotá, una compleja estructura donde la responsabilidad final es asumida por los propietarios y los conductores*”.

<sup>18</sup> Ver Acevedo, Jorge. “Transporte en Santa Fe de Bogotá”, y Ardila, “La Olla a presión del transporte público en Bogotá”. *Revista de Ingeniería*, No. 21. 2005. p 63. Documento electrónico.

Tránsito y Transporte Javier Hernández López (ver Anexo 1), al Gerente de la Empresa de Transporte Urbano Sotrandes S.A, Fidel Martínez Palacio (ver Anexo 2), y al Dr. Arturo Ardila. Fueron los elementos fundamentales para el desarrollo de este trabajo.

Así pues, al identificar y conocer cada uno de los factores que han imposibilitado la implementación de estos decretos y los diferentes intereses alrededor de esta problemática, con base en las referencias teóricas anteriormente mencionadas, será mucho más oportuno y productivo un ejercicio de análisis del funcionamiento y la necesidad de cambio de este sistema, que resulta vital para cualquier tipo de sociedad.

## 1. RECUESTO DE LA SITUACIÓN DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO EN BOGOTÁ.

Durante más de 60 años el STPC ha sido uno de los grandes problemas a resolver en la ciudad de Bogotá. Una de las pruebas de esta situación han sido las bajas velocidades registradas en los corredores viales de la ciudad. Lo cual evidentemente se traduce en mayores tiempos de desplazamiento de los ciudadanos, ocasionando altos niveles de congestión, altos costos de operación vehicular y una fuerte contribución al deterioro en la calidad del medio ambiente por los elevados niveles de contaminación.<sup>19</sup>

Diferentes estudios a lo largo de la última década, se han encargado de demostrar que construir más y más vías no lleva a ninguna parte, pues estas generan su propio tráfico y pronto están nuevamente congestionadas. “Es por esto que vale la pena examinar más en detalle las causas de la congestión en una ciudad como Bogotá y así cuestionar el mito de que el problema radica en la falta de vías y el exceso de carros”.<sup>20</sup>

Entonces un interrogante más acertado sería: ¿Por qué tan altos niveles de congestión? De acuerdo a mediciones sobre velocidad hechas en las principales vías de la ciudad.; especialistas en el tema como el Dr. Arturo Ardila concluyen que:

Se debe más a una inadecuada operación de las vías. Identificando problemas puntuales como: la semaforización sin los tiempos de ciclo adecuado, los huecos en las vías, accidentes, cuellos de botella, reducción de carriles, lo que produce una congestión generalizada en la ciudad que influye en forma directa en el mal funcionamiento del sistema de transporte.<sup>21</sup>

De este estudio también se desprende que:

Además de la visión de una inadecuada infraestructura, la causa principal de la congestión se debe más a la falta de capacidad de gestión por parte del gobierno para planificar, administrar y operar el sistema. Tal ineficiencia permitió concluir que la capacidad efectiva del sistema era mucho menor que la capacidad instalada. De allí, que aunque el parque automotor fuera pequeño frente a la longitud de las vías, la ciudad se congestionara.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Comparar Chaparro, Irma. “Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio”. CEPAL 2003. Documento electrónico. pp 13 -15.

<sup>20</sup> Ver Ardila, Arturo, “El futuro de la Movilidad: ¿cómo y hacia adonde se mueven los bogotanos?”, 2006. p 6. Documento proporcionado directamente por el autor.

<sup>21</sup> Ver Chaparro, “Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio”. p 14.

<sup>22</sup> Ver Chaparro, “Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio” p 14.



Si a esta falta de organización y planeación, le adicionamos la existencia de un sistema de transporte público tradicional sobreofertado, con incentivos perversos, desorganización y muchos intereses individuales encontrados que obstaculizan su funcionamiento y un acceso al servicio bastante desigual, podemos decir de manera fehaciente que el problema se agudiza.

## 1.1 ESQUEMA AFILIADOR

El esquema bajo el cual opera el TPC en la ciudad de Bogotá no ha sufrido grandes variaciones en su estructura general, durante los últimos 60 años se ha caracterizado por presentar casi ningún cambio. La principal característica de este sistema, que lo hace aún precario, es conocida como aquel modelo en el que las empresas de transporte público urbano de pasajeros han funcionado, no como empresas administradoras del parque automotor sino como empresas a las que se afilian vehículos.

La base operativa en el esquema de afiliación de las empresas de transporte público colectivo de Bogotá resulta ser un sistema bastante perverso, sólo propende por el beneficio de las empresas que maximizan sus beneficios en la medida en que mayor número de buses afilien, y es insensible ante la cantidad de pasajeros que transporten y el precio que estos tengan que pagar por el servicio.

A esto se agrega que los empresarios se interesan por el número de carros afiliados y dejan de lado factores que son fundamentales para la prestación de un servicio seguro y eficiente. Se presenta entonces, una situación donde los propietarios y conductores son encargados del mantenimiento de los vehículos, el control y prestación del servicio y la empresa se desentiende completamente de una de las labores fundamentales por las cuales se constituyó. Así pues, los vehículos prestan el servicio:

Con la autonomía de circulación que le da la operación en manos de su propietario, afiliado a una empresa, sin restricciones de horario ni programación por parte de la empresa responsable de las rutas. De esto se puede inferir aunque existan 67 empresas prestadoras del servicio, existen más de 19.893 vehículos de TPC, que resultan siendo igual número de empresas independientes, con su propio sistema de mantenimiento, control, operación y forma de prestar el servicio.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup>Ver Moncada Aristizábal, Carlos Alberto y Burbano, Valente, Johanna. “Modelo de estructura empresarial para el transporte público colectivo”. 2005. p.327. Documento electrónico.

Este tipo de esquema impulsa a los chóferes de más de 20.000 vehículos a competir salvajemente por recoger el mayor número de pasajeros, a lo que comúnmente se le denomina “la guerra del centavo”. Y tal esquema permite que las empresas de transporte público deriven sus ganancias de afiliar buses y no de transportar pasajeros.

A los gerentes de las empresas, entonces, les interesa:

Que entren buses nuevos y no salgan los buses antiguos de circulación porque son la manera de maximizar ganancias. Los buses viejos tienen un valor alto debido al “cupo.” “Para autorizar a un propietario a operar en una de sus rutas, las empresas le venden un cupo en adición al rodamiento mensual que el propietario debe sufragar. El cupo tiene entonces un valor en el mercado, lo que hace aún más rentable el ser propietario de un bus viejo.”<sup>24</sup>

Este es pues el modelo que ha venido funcionando: con rutas autorizadas a empresas que en su mayoría actúan como afiliadoras de vehículos propiedad de terceros que operan en las rutas tras el pago de un cupo. El gobierno, en este caso a través de la Secretaría de Tránsito y Transporte (hoy llamada Secretaria de Movilidad), autoriza esas rutas mediante la expedición de resoluciones que no implican una relación contractual entre la ciudad y el operador, sino más bien una licencia bajo un acuerdo especificado en los términos de la resolución y la legislación general aplicable.

## **1.2 TARIFA SOCIALMENTE INJUSTA**

En el esquema colombiano, que se repite en casi toda América Latina, las empresas son dueñas de las rutas a través de permisos que no expiran en el tiempo otorgados por la Secretaría de Tránsito. Por ende, para maximizar sus ganancias, las empresas deben solicitar la mayor cantidad de rutas posibles a la Secretaría, e incorporar la mayor cantidad posible de buses. En efecto, los propietarios de los buses pagan un rodamiento o arriendo mensual por el derecho a operar su vehículo en alguna ruta de la empresa.

De esta manera, los intereses de la empresa apuntan en la dirección contraria de los intereses de los propietarios de buses. Mientras la empresa quiere maximizar la cantidad de buses en las calles, lo cual lleva a la sobreoferta, los propietarios de buses quieren que la flota sea del tamaño justo, porque una sobreoferta reduce su rentabilidad.

---

<sup>24</sup> Ver Ardila Gómez, Arturo “La olla a presión del transporte público en Bogotá.” *Revista de Ingeniería*, No. 21. 2005. p 63. Documento electrónico.

Igual ocurre con los conductores, quienes reciben un pago a destajo, en función del número de pasajeros transportados.<sup>25</sup>

Por eso, a través de los gremios que las representan, las empresas lograron que el Ministerio de Transporte expidiera la resolución 4350 de 1998, que obliga a calcular la tarifa del transporte colectivo de manera tal que haga financieramente sostenible la sobreoferta, que debido a la excesiva afiliación de vehículos se hizo inmanejable.<sup>26</sup> Al existir una cantidad descomunal de vehículos rodando por la ciudad, la cantidad de usuarios de este servicio se atomiza y las ganancias de cada bus disminuyen en la medida en que sus pasajeros así lo hacen. Es entonces mediante la tarifa que paga el usuario que se debe equilibrar este desbalance, en detrimento de estos, porque entre menos pasajeros usen el servicio por bus más alta será la tarifa.

Esta situación se explica mediante la siguiente fórmula que aprobó el Ministerio en 1998, tiene en el numerador una sumatoria de costos fijos y variables para cada tipo de bus (bus de menos de seis años, bus de más de seis años, buseta de menos de seis años, etc.). Hasta acá el enfoque no es tan descabellado, excepto la aproximación por tipo de vehículo en lugar de una más sistémica. El problema de la fórmula está en el denominador, donde aparece el promedio de pasajeros transportados por bus. Al aumentar la sobreoferta, dado que la demanda no crece al mismo ritmo, baja el número de pasajeros que transporta cada bus por unidad de tiempo.

De esta manera:

**Cuadro1: fórmula tomada de la Resolución 4350 de 1998.**<sup>27</sup>

$$T_i = \frac{(CF_i + CV_i + CC_{i,mes})}{\text{Número de pasajeros movilizados por mes}}$$

Fuente: Ministerio de Transporte, “Resolución 4350 de 1998”. Documento electrónico.

<sup>25</sup> Comparar Moncada y Burbano. “Modelo de estructura empresarial para el transporte público colectivo”. pp 326-327.

<sup>26</sup> Ver Ardila, “El Futuro de la Movilidad”. p 8.

<sup>27</sup> De acuerdo con esta fórmula, la Tarifa Técnica es igual a la sumatoria de los costos fijos, variables y de capital, dividido entre el número de pasajeros movilizados por mes. Donde los costos variables son: combustible, lubricantes, llantas, mantenimiento, salario y prestaciones, conductor, servicios de estación. Los costos fijos: garajes impuestos, seguros, costos administrativos. Costos de capital: recuperación al capital, rentabilidad del capital. Ver, Ministerio de Transporte, “Resolución 4350 de 1998”.(Ver anexo 3)

La fórmula entonces eleva automáticamente la tarifa en la medida que existan menos pasajeros por bus. Como se puede ver la posible “solución” implementada por el Ministerio de Transporte resulta socialmente injusta porque obliga a los usuarios a subsidiar un sistema ineficiente, que beneficia solamente al actor que menos arriesga y que proporcionalmente menos hace: *las empresas afiliadoras*. Al mismo tiempo, perjudica a los propietarios y conductores. Ya que estos vehículos son operados 16 horas al día o más, es decir, la misma cantidad de tiempo que debe trabajar un conductor. Todo esto con el objetivo de lograr alguna rentabilidad. Lo cual agrava la ya alta inseguridad del transporte colectivo y hace aun más inequitativa la condiciones de trabajo de este sector.<sup>28</sup>

La evidencia empírica corrobora lo dicho anteriormente: primero, las tarifas experimentaron alzas significativas en el periodo 1995-2005. Por ejemplo, la tarifa para el bus de más de seis años subió 81,6% por encima de la inflación y para la buseta de más de seis años un increíble 199,5% por encima de la inflación. Para los buses de menos seis años la tarifa subió un 19,8% en términos reales y para las busetas de menos seis años un 63,4%. Estas alzas son desproporcionadamente superiores a la inflación y no tienen explicación en alzas en las canastas de costos de operación de estos vehículos sino en la fórmula que subsidia la sobreoferta.<sup>29</sup> “Estas alzas han llevado a que Bogotá tenga el cuarto transporte público menos asequible para el 20% más pobre de la población en el mundo en desarrollo”.<sup>30</sup>

Segundo, en la ciudad hay aproximadamente 20.000 buses legales, y un número difícil de estimar de buses ilegales, que pueden llevar el parque hasta las 30.000 unidades. Diferentes estudios estiman que la ciudad podría funcionar con entre 10.000 a 13.000 buses más el sistema Transmilenio, lo cual corrobora la existencia de la sobreoferta.<sup>31</sup>

Tercero, la persistencia de la sobreoferta se ha traducido en una caída continua en la cantidad de pasajeros por día movilizadas por cada bus. Las figuras 1 y 2 muestran

---

<sup>28</sup> Comparar Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá. “Diseño e implementación del sistema de investigación y seguimiento de la seguridad vial y el comportamiento ciudadano de la movilidad urbana. El futuro de la Movilidad” Observatorio de Movilidad Urbana Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá-Fundación Ciudad Humana”. Febrero de 2005. p.25. Documento Electrónico.

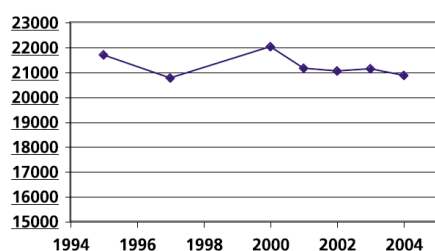
<sup>29</sup> Comparar Ardila, “La olla a presión del transporte público en Bogotá.” p. 60.

<sup>30</sup> Ver Ardila, “El Futuro de la Movilidad”. p 8.

<sup>31</sup> Comparar Ardila, “El Futuro de la Movilidad”. p 9.

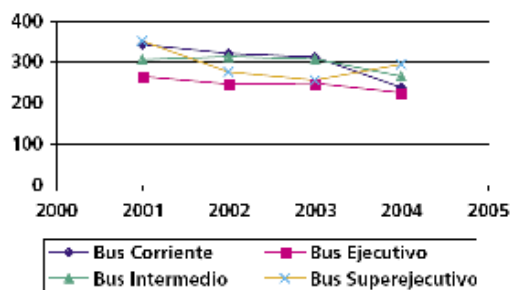
la evolución de los pasajeros transportados por día por vehículo para buses, busetas y microbuses. Con contadas excepciones, el número de pasajeros por día por vehículo ha disminuido y ha llegado a niveles de alrededor de 250 pasajeros. “Esta productividad por vehículo es supremamente baja, excepto para los microbuses que tienen únicamente entre 12 y 15 asientos. Un bus convencional con capacidad para 70 pasajeros debería mover entre 800 y 1.000”<sup>32</sup>.

**Gráfico 1. Evolución reciente del parque de buses en Bogotá.**



Fuente: Ver Ardila, “La olla a presión del transporte público en Bogotá.”. p 59. Documento electrónico.

**Gráfico 2. Pasajeros por bus por día en Bogotá.**



Fuente: Ver Ardila, “La olla a presión del transporte público en Bogotá.”. p 59. Documento electrónico.

De esta manera, la caída en el número de los pasajeros transportados por bus por día es compensada parcialmente por el aumento en la tarifa. Pero aun así, la rentabilidad ha bajado para los propietarios de buses y la solución inmediata para amortiguar esta situación, ha sido dar un mantenimiento técnico- mecánico precario a los vehículos. Esto explica en gran medida la altísima inseguridad y alta accidentalidad

<sup>32</sup> Ver Ardila, “La olla a presión del transporte público en Bogotá.”. p 59.

del transporte público colectivo. Pero si la autoridad obligara a mantener los vehículos como se debe, de seguro la mayoría de la flota daría claras pérdidas a sus propietarios.

Los usuarios, por su parte, toleran en parte las alzas de tarifas porque por impaciencia no les gusta esperar mucho por el bus de la ruta que requieren.<sup>33</sup> Por ello, la sobreoferta hasta cierto punto les conviene a los usuarios que disfrutan de una mayor frecuencia, pero pagan caro por ella. Infortunadamente esta situación no es la misma para el grueso de la población, subsidiar este tipo de costos para personas de estratos medios no resulta complicado a cambio de “mayores” facilidades, mientras que para estratos 1 y 2 que no tienen con qué pagar, la única solución es viajar a pie. Es esta parte de la población -que para el caso de Bogotá no es poca- la que realmente se ve afectada con esta tarifa socialmente injusta; que se pensó sólo en términos de rentabilidad para unos pocos.

Y es que la influencia del gremio empresarial del TPC en la ciudad es realmente poderosa. Cuando sus intereses son atacados directamente afectando sus ingresos, estas agrupaciones se convierten fácilmente (debido a su poder económico) en grupo de presión que busca influir de manera directa en aquellas decisiones gubernamentales que pueden afectarles. Como se verá en el tercer capítulo este ha sido un factor determinante para que el proceso de reestructuración presente un lento avance.

---

<sup>33</sup> Comparar Estache, Antonio y Gómez-Lobo, Andrés. “Limits to competition in Urban Bus Services in Developing Countries.” Transport Reviews. The World Bank. 2004. p 14. Documento electrónico.

## 2. LOS ACTORES DEL SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLECTIVO Y LA NECESIDAD DE SU TRANSFORMACIÓN.

Como ya se mencionó en el capítulo anterior la problemática del TPC en Bogotá ha sido una preocupación general que evidencia la necesidad de un cambio, haciendo urgente combatir el caos tanto estructural como de funcionamiento que genera el transporte público colectivo en la ciudad.

Esta compleja situación se refleja en diferentes problemáticas para cada uno de los actores del sistema, bien sea, la *autoridad pública* competente (la antigua STT, hoy llamada Secretaría de Movilidad), *los empresarios, propietarios, conductores y usuarios*. Cada uno de estos grupos presenta una serie de intereses y objetivos específicos por los cuales trabajan; buscan maximizar sus beneficios muchas veces en detrimento de los demás actores anteriormente nombrados. Esto ocasiona una serie de conflictos que afectan no sólo la capacidad lucrativa del sistema, sino la prestación real del servicio que es en últimas el objetivo final.

Ha sido tradicional que el gremio transportador, al ver este servicio como un negocio, busque obtener una ventaja por su propia cuenta, reduciendo costos, explotando mano de obra no calificada, etc., compitiendo en el mercado para beneficio propio sin tener en cuenta la población que necesita de un servicio de buena calidad y a un precio razonable. Cuando los empleadores quieren reducir costos comienzan directamente por la mano de obra, explotando a los conductores que generalmente son personas con un bajo grado en el nivel de educación, y que consideran que las situaciones de trabajo son adecuadas para las opciones laborales que en sus condiciones puedan llegar a tener.<sup>34</sup> De ahí surge inmediatamente la “guerra del centavo”, los dueños de los buses quieren desentenderse de las relaciones formales que conlleva contratar un conductor y prefieren dejar que ellos recauden su propio dinero cobrándoles una cuota fija y dando el restante en forma de salario. De estos problemas se deriva el mercado informal de operadores de buses, quienes violan las leyes y ponen en funcionamiento sus

---

<sup>34</sup>Según estudios realizados por la Fundación Ciudad Humana. Investigación completa en Observatorio de Movilidad Urbana Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá - Fundación Ciudad Humana, “Diseño e implementación del sistema de investigación y seguimiento de la seguridad vial y el comportamiento ciudadano de la movilidad urbana. El futuro de la Movilidad”

buses sin importar si la ruta les fue asignada o no, ya que los beneficios del negocio son los provenientes de la afiliación de la mayor cantidad de buses posible.

Enseguida se expone una estrategia reciente de la administración distrital que, según la evidencia disponible, en nada cambia la situación. La mayoría de las empresas de buses colectivos no han trabajado conjuntamente para suplir la demanda de los usuarios; las normas y leyes impuestas por el gobierno no han logrado tener ninguna relevancia cotidiana para los conductores; los empresarios no se han mostrado dispuestos a modernizar sus negocios con el fin de aminorar los obstáculos de este proceso; y adicional a todas estas condiciones adversas, las autoridades no logran hacer de sus leyes y decretos unas medidas efectivas que promuevan el cambio.

## **2.1 LA ESTRATEGIA DE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL**

Ante la situación de conflicto y necesidad de reestructuración del sistema, el Distrito en cabeza de la entonces Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) de Bogotá a partir del año 2003 comenzó a proyectar la reorganización de TPC. Se buscaba mejorar la movilidad de la ciudad, descongestionar la malla vial, eliminar la guerra del centavo, disminuir notoriamente los índices de accidentalidad y establecer un servicio basado en los principios de calidad y eficiencia del servicio. La meta final era la integración de este sistema tradicional con el sistema rápido de transporte masivo Transmilenio. Intención que se iría a ver reflejada más adelante con la creación del PMM (Plan Maestro de Movilidad).

Para este mismo año la STT contrató un estudio para la *reorganización del transporte público colectivo*, el cual buscó replantear las condiciones técnicas, financieras y operativas del sistema a fin de compatibilizarlas con el nuevo sistema de transporte masivo y elevar su calidad. El diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema concluyó que “el transporte colectivo de Bogotá (...) se caracteriza por tener rutas altamente



sobrepuestas, esquemas de control deficientes, incentivos que fomentan el incumplimiento de las normas y una sobreoferta importante de vehículos<sup>35</sup>.

Es alrededor de este proceso que se comienza a vislumbrar una actitud proactiva por parte de los sectores más importantes de esta problemática: la Administración Distrital, las empresas prestadoras del servicio de transporte, los propietarios y hasta los mismos conductores, se encuentran aparentemente, por primera vez en la historia, en una posición un poco más abierta para definir un nuevo esquema del Sistema de Transporte Colectivo Tradicional (sentándose en la misma mesa para conocer las medidas que se implementarían para lograr cambios significativos en la forma de operar este sistema). Situación que no es en últimas sino una reestructuración del papel de cada uno de estos actores; que se organizarían y delimitarían a partir de la creación de una serie de regulaciones plasmadas en la creación de los decretos que continuación se analizan.

## **2.2 DECRETOS DE RESTRUCTURACIÓN**

La debilidad institucional fue uno de los factores para que la sobreoferta, la tarifa y la mala prestación del servicio se incrementaran; es esta misma la que impulsa al Distrito a buscar salidas reales y estructurales. Y como resultado de este intento se dio a luz un grupo de iniciativas convertidas en decretos. Es así como en el 2003 con la administración del entonces alcalde Antanas Mockus, que se emiten los decretos 112 a 116 de 2003, los cuales propenden una ambiciosa reestructuración del STPC que materializa los resultados y propuestas que se derivan del estudio hecho en el mismo año por un grupo de expertos que la administración contrató.

Lamentablemente, estas iniciativas normativas presentaron grandes limitaciones en la parte argumentativa y en el logro de consensos, lo cual hace que la política pública fuera incompleta y débil al momento de ser ejecutada. Aunque dicho intento fue válido y de gran iniciativa por parte del Distrito, no deja de ser evidente –como se verá a lo largo de este capítulo– que las empresas continúan jugando un rol protagónico y que

---

<sup>35</sup>Ver Alcaldía Mayor de Bogotá. “Estrategia para la reorganización del TPC de Bogotá”, p. 2. Documento proporcionado por el Secretario de Transporte Javier Hernández.

aunque sus responsabilidades aumentan significativamente, el desbalance de poder a favor de estas persiste, en detrimento de los conductores y especialmente de los propietarios.

Es por esto que hay que tener siempre presente que aunque la mayoría de los actores se encuentre en disposición de concertar un nuevo esquema como percibía la administración en el momento anterior a la emisión de dicha normatividad, no quiere decir que todos ellos estén de acuerdo con las propuestas hechas, ni con las iniciativas de las empresas que ya se han organizado conjuntamente para un cambio, ni con las situaciones de desventaja en las que según cada uno de los afectados puede llegar a quedar, si se acogen a una reestructuración tal y como se propone en los decretos 112 a 116 de 2003.

### **2.2.1 Decreto 112 de 2003.**

**a. La intención de la administración pública.** Esta iniciativa establece medidas orientadas a un mejor control a través de las sanciones por infracciones a las normas de transporte público a los principales actores del sistema.

El objetivo para el que fue creado este decreto era el de fortalecer el papel de la autoridad en transporte (STI) dándole la capacidad de sancionar todos aquellos actos que infrinjan la norma del transporte.

Cuando se habla del decreto 112, así como de cualquier iniciativa de ley – que no traduce otra cosa que poder coercitivo-, se hace necesario tener en cuenta que el nivel de efectividad de la vigilancia y el control en relación con las actividades intervenidas por el Estado, se determina, por lo general, en la conjunción de tres elementos fundamentales, a saber:

- Que se disponga de un marco regulatorio desarrollado a través de legislación adecuada al ejercicio de la intervención.<sup>36</sup>
- Que la actividad que se interviene se encuentre dotada de mecanismos que promuevan el autocontrol del sector vigilado; esto es, que los incentivos no promuevan por definición la violación de las normas.

---

<sup>36</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Régimen Sancionatorio”. 2002. pp.22-23 Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

- Que la fiscalización tenga altos niveles de eficacia para que sea verdaderamente disuasiva en relación con la violación de las normas.

**b. Análisis.** Es en gran medida, por estos tres factores, que el decreto 112 ha tenido tantos obstáculos a la hora de su aplicación. Ya que la potestad de intervención que le confiere el Estado a la STT (hoy Secretaría de Movilidad) para la vigilancia y control de los servicios, se ve altamente vulnerada desde dos frentes: el primero es el Ministerio de Transporte, quien ostenta las funciones de planeación, intervención y control del transporte en el país; es de su responsabilidad la regulación tarifaria, económica, técnica y de seguridad de todos los modos de transporte. Lo que hace que en ocasiones las decisiones tomadas por la STT evidencien una indefinición de las competencias entre las jurisdicciones local y nacional; la brecha entre las funciones atribuidas y las realmente desarrolladas; la falta de trabajo articulado con las otras dependencias del Distrito y la Nación, entre otros.

En la entrevista realizada al Dr. Javier Hernández<sup>37</sup> se pudo ver que en varias ocasiones las decisiones que en el Ministerio se tomaban chocaban constantemente con las que ya había adoptado el Distrito en su capacidad “autónoma”:

Yo tuve mucha discusión alrededor de esas normas con el Ministerio. Un día nos tocó ir con el Alcalde al despacho de Ministro y decirle: Ministro, de pronto no nos ayude, pero tampoco se nos atraviesen, porque salían, no del ministro, pero si del Ministerio, salían una cantidad de conceptos que les decían a los transportadores: es que el decreto es ilegal. Entonces nosotros les decíamos: ¿Que competencia tiene el Ministerio para decir si un decreto es ilegal? ¿O al menos se ha leído los estudios jurídicos que nosotros hicimos para sacarlo? evidentemente no, porque eran unas cosas muy largas (...) Pero por lo mismo, el sector tiene gente en todas partes entonces el Ministerio sacaba esos conceptos. Y yo por eso he tenido una cantidad de investigaciones porque evidentemente cuando ellos (los transportadores) veían que eso (los decretos) no funcionaba, iban y ponían la denuncia a la Personería a la Fiscalía o donde fuera, diciendo: mire es que el Ministerio dice que esto no se puede hacer y allá (Alcaldía) lo siguen haciendo. Todo eso finalmente terminaba bien... pero todo eso era parte del tema.<sup>38</sup>

El segundo, es su limitada voluntad política para enfrentar los grupos de interés y representantes políticos del transporte -debido en gran parte por los factores mencionados en el primer punto y en la misma versión del secretario-. Es que el poder (económico en gran medida) que tradicionalmente han venido teniendo los empresarios de esta actividad, ha logrado encasillar al gobierno de manera tal que la capacidad y

---

<sup>37</sup> Secretario de Transito y Transporte de Bogotá. En los periodos 1995-1997 y 2001-2003

<sup>38</sup> Ver Entrevista realizada a Javier Hernández. (Anexo 1).

fortaleza institucional se ve altamente reducida ante la infalible excusa que *este negocio ha sido tradicionalmente así*, mientras que la realidad es una mas cómoda y lucrativa.

Y si a esto se le suma que el gremio transportador cuenta con muy poca disposición al cambio, por su misma actividad que nace y se organiza según la fuerza de la costumbre y que bajo esta circunstancia argumenta además que “el marco normativo del TPC aunque define minuciosamente las condiciones de operación del servicio, resulta ser muy complejo y difícil de aplicar, lo que afecta no solo la aplicación de la norma sino también la aplicación de las sanciones administrativas al particular”<sup>39</sup>. El problema de argumentación, unanimidad y acuerdo por la norma decrece de forma significativa. Lo cual hace aún más imposible la persuasión para que su aceptación y efectividad resulte satisfactoria.

La situación anteriormente expuesta conduce a que las autoridades encuentren difícil el ejercicio de las potestades de vigilancia y control, absteniéndose en muchos casos de aplicar el marco legal, bien sea por falta de comprensión del mismo o por el riesgo legal que se deriva de su falta de claridad, coherencia y sistematización. Además de la fuerte presión a la que la Secretaría se encuentra sometida de forma inherente por parte del empresario del transporte, que con el paso del tiempo la ha convertido en una autoridad permisiva frente a la sobreoferta.

Ante este panorama de indiferencia ante la ley, no hay que dejar de lado que la administración que promulgó estos decretos era una administración que le apostaba en gran medida al tema de la obediencia voluntaria o la comúnmente llamada cultura ciudadana. Al preguntarle al Dr, Hernández, sobre la incidencia de esta política de educación ciudadana sobre las decisiones tomadas para el tema del transporte, respondió:

Nosotros trabajábamos todos los procesos sobre el principio de cultura ciudadana y eso implicaba, que es parte de lo que no se vio: Tratar todo un tema de moral y de conciencia y que ellos entendieran e hicieran autorregulación por esa vía. Por otro lado, en temas de mutua regulación lo que esperábamos era un poco efecto “bola de nieve”: el que viera que la cosas iba funcionando se iba montando y pues se volvía irreversible. Pero no hay que desconocer que también había un componente fuerte en el tema legal, o sea nosotros si teníamos un componente muy fuerte en el tema legal. Porque teníamos claro que no era suficiente que ellos compraran la cosa y lo hicieran solos, había que empujar desde el tema normativo: había que ser fuertes en el tema normativo y eso no pasó.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ver Entrevista realizada a Fidel Martínez. (Anexo 2).

<sup>40</sup> Ver Entrevista realizada a Javier Hernández. (Anexo 1).

**c. Estatus del decreto:** El Consejo de Estado mediante Fallo de julio 17 de 2008 (Exp. 2003 00492), declaró la NULIDAD de los artículos 1 al 8, 12, 13 y 14 del presente Decreto. Los autores de la demanda fueron las principales agremiaciones de transportadores, a saber: Asociación Nacional de Transporte Urbano (ASOTUR), Confederación Nacional de Transporte Urbano (CONALTUR), Federación Colombiana de Transporte Urbano (FECOLTRAN).

### **2.2.2 Decreto 113 de 2003.**

**a. La intención de la administración pública.** Establecer la Tarjeta Electrónica de Operación para el servicio de transporte público de pasajeros. Por medio de este decreto se pretende, que el control al cumplimiento por parte de los vehículos de transporte público colectivo de algunas normas de transporte público se realice mediante la utilización de tarjetas electrónicas de operación, las cuales deben estar ubicadas en los vehículos de transporte público colectivo que tienen autorización para prestar el servicio de transporte en la ciudad de Bogotá. Adicionalmente, a partir de la vigencia de este decreto se contaría la suficiente cantidad de equipos móviles para la lectura de tarjetas electrónicas de operación.

**b. Análisis.** Las tarjetas electrónicas constituyen un mecanismo de difícil falsificación, por medio del cual se puede verificar en cualquier punto de la vía elementos propios de los vehículos, como lo son la autorización de este para prestar el servicio de transporte público colectivo. Esta tarjeta de operación electrónica, fue instalada en el 97% de los vehículos, se realizó una inversión de más de 3.000 millones de pesos en la implantación de este mecanismo. Y fue un recurso que fue aceptado rápidamente por los transportadores, no implicó mayor resistencia, tanto así que al año ya estaba alisto el dispositivo en cada uno de los buses.<sup>41</sup>

Lamentablemente esta medida duró muy poco y aunque el decreto sigue vigente, a la fecha ninguna tarjeta está activa, en la medida que iban caducando, no se fueron renovando. Así que el sistema tradicional de registro por medio de tarjetas de operación físicas persiste, como el riesgo de falsificación y la dificultad de su control.

---

<sup>41</sup> Comparar Entrevista Dr. Javier Hernández. (Anexo 1)

Cómo se verá en la siguiente tabla para junio del 2008 hay 16.956 vehículos registrados con tarjeta de operación (física) vigente, pero en ningún registro de la Secretaría se encontraron especificadas cuales de estas fueron detectadas mediante el dispositivo electrónico:

**Cuadro 2: Cantidad de vehículos de transporte público matriculados en el Distrito Capital con los permisos de operación vigente a cada fecha de corte relacionada discriminados por tipo de vehículo (Registro de Tarjetas de Operación – RTO).**

Fecha	Buses	Busetas	Microbuses	Total
31-Dic-03	8504	5593	5268	19365
31-Dic-04	8513	5745	5411	19669
31-Dic-05	8166	5801	5435	19402
31-Dic-06	7139	5238	5263	17640
31-Dic-07	6656	5172	5197	17025
30-Jun-08	6856	5028	5072	16956

Fuente: Secretaría de Movilidad. Diciembre 2008, Documento interno de trabajo.

**c. Estatus del decreto.** Actualmente el decreto se encuentra vigente.

### **2.2.3 Decreto 114 de 2003.**

**a. La Intención de la Administración Pública.** Decreto “Por el cual se adoptan medidas para garantizar la seguridad del transporte y la adecuación de los contratos de vinculación a su marco legal”. El objetivo de este decreto es facilitar el cumplimiento de las leyes de transporte, haciendo explícitas las condiciones legales a las que la Ley ha sometido la actividad del transporte público colectivo como actividad regulada e intervenida por el Estado. El objetivo es revertir el flujo de dinero al ordenar que las empresas alquilen los autobuses y paguen un arriendo a los propietarios.

**b. Análisis.** Aunque es una pretensión bastante osada, es una de las reformas más importantes para asegurar un futuro cambio en el sistema; y lo más importante, en la mentalidad de los empresarios y de los mismos propietarios. Ya que si los cambios se han hecho aún más difíciles, ha sido por la concepción anticuada y equivocada que la mayoría de estos tienen del funcionamiento del sistema.

Esta disposición permite, a su vez, optimizar el seguimiento y control sobre las condiciones de vinculación de los vehículos de TPC a las empresas de transporte público habilitadas, para preservar los principios de seguridad y calidad del transporte, establecidos por la Ley.

Como se mencionó en el capítulo anterior, actualmente existen 67 empresas habilitadas para la prestación de servicios de transporte en la ciudad, encontrándose algunas de ellas constituidas bajo formas de asociación con diferentes tamaños de flota y un número variable de rutas autorizadas para la operación. Según el Gerente de Sotrandes Fidel Martínez:

Al investigar la mayoría de estas se pudo detectar que ninguna de las empresas es igual, y no se puede generalizar el nivel de su gestión, existen muchas diferencias propias en su plan de negocios y en su estructura empresarial. Lo cierto es que las empresas son en esencia titulares de los permisos de operación que dan origen a la prestación de los servicios públicos de transporte de Bogotá, pero sólo poseen una pequeña parte del parque automotor.<sup>42</sup>

Dicha situación no presentaría mayores inconvenientes, si no fuera por que las empresas de transporte, que son conforme a la Ley a quienes corresponde asumir las responsabilidades por la operación, han terminado diluyendo gran parte de sus responsabilidades trasladándosela a los propietarios de los vehículos, limitando así su gestión en forma importante frente al alcance que habría determinado la Ley, y desvirtuando el sentido, la definición y los incentivos propios del negocio del transporte en Bogotá.

En efecto, para los vehículos que no son de su propiedad, las empresas ofrecen a los propietarios diversas modalidades de vinculación al servicio, encontrándose alternativas que van desde la administración delegada hasta la simple afiliación de vehículos, a través de la cual se trasladan a los propietarios de los vehículos riesgos, costos y responsabilidades que tendrían que ser asumidas por la empresa, y particularmente, la gestión propia de la operación (la contratación del conductor, el pago de su remuneración, el despacho de los vehículos, el recorrido que se sirve, el recaudo de la tarifa, y el mantenimiento y custodia de los vehículos, etc.).

Así, el modelo de afiliación ha deformado el modelo del negocio para el transporte colectivo, dando lugar a una serie de incentivos económicos orientados al

---

<sup>42</sup> Ver Entrevista realizada a Fidel Martínez. (Anexo 2).

bien propio de algunos de los actores involucrados en la prestación del servicio, que van en contravía del mejoramiento de la calidad del servicio y del interés de los usuarios, así como de las finalidades y objetivos de la Ley, lo que implica directamente contrariar el interés público y el ordenamiento jurídico que rige la actividad transportadora.

Y eso por eso que bajo la figura de la vinculación, las empresas que prestan el servicio de transporte público colectivo han vinculado una infinidad de vehículos de propiedad de terceros para que hagan parte del parque automotor con el cual copan sus capacidades transportadoras.

Así mismo, el modelo de contrato utilizado por los transportadores, no obstante servir como medio de la vinculación de vehículos, se ha venido utilizando como instrumento para consolidar jurídicamente una situación irregular frente a la Ley, al trasladar los elementos esenciales de la responsabilidad de prestar con eficiencia y seguridad el servicio, como lo son:

*Responsabilidad civil:* El actual contrato de vinculación ha servido como escudo para que las empresas evadan la responsabilidad civil que les corresponde por los accidentes y daños que se causan con los vehículos que bajo su nombre prestan el servicio. El argumento de que el vehículo no es propiedad de la empresa, y que el mismo se encuentra únicamente “afiliado” a ella, es utilizado recurrentemente para evitar el pago de indemnizaciones derivadas de la responsabilidad extracontractual que les corresponde como responsables por la operación.<sup>43</sup>

*Estado general de los vehículos:* El riesgo del deterioro de los vehículos y los costos de mantenimiento preventivo y curativo, son trasladados por vía del contrato de vinculación a los propietarios, al paso que algunas empresas incluso se vuelven proveedoras de insumos para los propietarios afiliados, transformando por completo el objeto de su negocio y la finalidad de su actividad.<sup>44</sup>

*Responsabilidad jurídica y administrativa por los conductores:* En la medida en que las empresas no contratan directamente a los conductores, estos no tienen acceso a programas de seguridad social y a los beneficios mínimos a que tiene derecho todo

---

<sup>43</sup>Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Cambio de Vínculo”. 2002. pp.26 a 28. Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

<sup>44</sup>Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Cambio de Vínculo”. 2002. pp.26. Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.



trabajador. Si bien en la mayoría de las empresas los conductores aparecen como empleados, los costos laborales no son asumidos realmente por la empresa, pues ésta se los traslada al propietario y éste a su vez los traslada al conductor en la medida que en la mayoría de los casos lo pone a trabajar al destajo. Por su parte, la capacitación de los conductores es fundamental para una eficiente prestación del servicio, lamentablemente la mayoría de las empresas no asumen esta responsabilidad por no pagar los costos asociados a ella.<sup>45</sup>

*Control al comportamiento de los conductores en la vía:* Mucho se sabe sobre el comportamiento de los conductores de vehículos de transporte público en la vía, el cual genera no sólo desorganización en el tráfico de la ciudad sino que además es la causa de innumerables accidentes de tránsito, en muchos casos con víctimas fatales, además de constituir en muchos casos una causa de operación ilegal. En la medida en que las empresas no ejercen control sobre el comportamiento de los conductores en la vía y facilitan un esquema de remuneración en el que los conductores reciben mayor dinero en función del número de pasajeros transportados, el comportamiento de los conductores en la vía seguirá siendo uno de los principales problemas del tránsito bogotano.<sup>46</sup>

En este sentido, la iniciativa que se plantea con el decreto 114 se orienta a que las empresas de transporte reasuman las funciones y responsabilidades que se derivan de la titularidad de un permiso - como el de operación -, respecto del cual la Ley ha restringido severamente su transferibilidad, pues tanto la habilitación (que se concede a las empresas para hacerlos susceptibles de ser titulares de permisos de operación) como los permisos de operación (que las legitiman para prestar servicios de transporte público colectivo concretos y determinados), han sido explícitamente calificados por el Estatuto de Transporte.

Cómo podemos ver los objetivos para vincular legalmente a los empresarios son claros y bien encaminados, pero lamentablemente el decreto 114 de 2003 no ha logrado tocar estos aspectos medulares que le darían la transformación y modernización tan anhelada para el STP en la ciudad. Bien sea por la imposibilidad o debilidad

---

<sup>45</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Cambio de Vínculo”. 2002. pp.27 Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

<sup>46</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Cambio de Vínculo”. 2002. pp.27 Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

institucional para hacer cumplir las normas, por los problemas de dialogo y concertación política, o por los mimos poderosos intereses que tienen los empresarios en que este tipo de imposiciones legales que los cargan de más responsabilidades y por ende más riesgo en su operación no se cumplan.

**c. Estatus del decreto.** El Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la NULIDAD de este Decreto, mediante Sentencia del 28 de abril de 2005 (Exp. 200300802), contra la que se interpuso recurso de apelación, estando pendiente de resolver por el Consejo de Estado.

#### **2.2.4 Decreto 115 de 2003.**

**a. La intensión de la Administración Pública.** “Por el cual se establecen criterios para la reorganización del transporte público colectivo en el Distrito Capital”. Este es uno de los más importantes, ataca directamente a la sobreoferta, ordenando una reducción del 29% en el parque automotor del TPC en Bogotá.

Además materializa y adecua las condiciones locales, las disposiciones establecidas en la ley respecto a la organización del transporte público colectivo de la ciudad, y traza lineamientos claros y objetivos para la reestructuración de rutas que la STT (hoy Secretaria de Movilidad) debe desarrollar con el fin de facilitar la expansión e implantación del Sistema de Transporte Masivo TransMilenio, el cual transfiere gran parte de la demanda de servicios del TPC al Transporte Masivo, imponiendo la necesidad de reorganizar el servicio para la complementación armónica y coordinada de los servicios de transporte público colectivo y masivo de la ciudad.

**b. Análisis.** Es importante aclarar que este decreto estaba demandado ante el Consejo de Estado por algunos transportadores que alegaban la nulidad del mismo<sup>47</sup> con los siguientes argumentos: el primero era la falta de competencia del Alcalde para expedir normas en materia de tránsito y de transporte público arguyendo que la competencia era del Concejo de Bogotá y del Gobierno Nacional. El segundo especificaba que el factor de calidad<sup>48</sup> era un tributo y por tanto requería de aprobación del Concejo Distrital. El

---

<sup>47</sup> Ver Consejo de Estado, “sentencia 00834-07. Numeral 1. 3. Normas violadas y concepto de la violación”. Documento proporcionado directamente por el Dr. Arturo Ardila.

<sup>48</sup> El factor de calidad es aquel componente que se incorpora a la tarifa del servicio del TPC, para ser destinado a la compra de vehículos que se retirarán de circulación para la acreditación del índice de

tercer punto hacia referencia a la imposibilidad de crear condiciones para reducir la capacidad transportadora y para revocar rutas sin el consentimiento previo de las empresas de transporte. Y como última justificación para la invalidez del decreto sostenían que la pérdida de vigencia de los permisos con motivo de la entrada en operación del transporte masivo, era contraria al carácter indefinido de la habilitación.

Finalmente y después de una serie de procedimientos legales el decreto 115 de 2003 fue confirmado vigente por la misma autoridad: el Consejo de Estado, el 27 de abril de 2007, mediante la sentencia 00834-07, donde el tribunal consideró que el alcalde de Bogotá, sí tiene las facultades para tomar decisiones que permitan mejorar la movilidad y el tránsito en la capital del país y estimó que el decreto 115 busca mejorar esa movilidad a través de la compra de los vehículos que están para chatarrizar.<sup>49</sup> Por lo tanto es válido y se encuentra vigente.

Así pues, después de afrontar una demanda que llegó hasta las últimas instancias, el decreto 115, y la resolución 392 que lo reglamenta, se caracterizan por ser igualmente ambiciosos al decreto 114. La resolución 392 ordena la reducción gradual del parque en 5749,2 buses equivalentes.

Según los cálculos realizados por el Dr. Arturo Ardila con cifras del DANE sobre el parque de transporte público en Bogotá hasta el 2005<sup>50</sup>, sugieren que en el escenario más optimista la medida ha logrado la reducción neta<sup>51</sup> del parque de sólo 244,5 buses equivalentes. Es decir, la medida ha reducido el parque en menos del 5% de la meta establecida.

Así pues, sin definir las razones, jurídicas, políticas, económicas o sociales, las soluciones no se ven en el corto plazo tal y como lo proponía la estrategia para la reorganización TPC de Bogotá con los decretos que se han venido analizando. Los cambios siguen siendo lentos y de poca aceptación, lo cual debilita el esfuerzo realizado

---

reducción de sobreoferta, de acuerdo con los términos previstos en el artículo 25 del Decreto 115 de 2003.

<sup>49</sup> Comparar Consejo de Estado, “sentencia 00834-07” Numeral 3.4 y 3.5.

<sup>50</sup> Comparar Ardila, “La olla a presión del transporte público en Bogotá.” p 60.

<sup>51</sup> La STT (2005) además dice que entre diciembre de 2000 y abril de 2005 se han desintegrado 8.065 vehículos (no especifica cómo se distribuye esta cifra entre buses, busetas y colectivos). De estos, 2.866 fueron para permitir el ingreso de buses articulados y alimentadores de TransMilenio. Ahora bien, a pesar de esta alta cifra de chatarrización, las cifras oficiales del DANE sugieren que la reducción neta en el parque de buses colectivos de la ciudad ha sido mínima como anoto en el texto principal.

por las autoridades y su grupo técnico al elaborar una normatividad mucho más clara y coherente que permita brindar herramientas para un verdadero cambio.

Una de las estrategias de la administración para la reducción de la sobreoferta, según estos, de una manera menos nociva para el empresario y el sistema, fue la que se implementó a través del decreto 115 mediante la compra de vehículos. Ya que la reducción de la sobreoferta en la ciudad debe partir del propósito de excluir de circulación un número importante de vehículos de manera definitiva. Dicho objetivo, en el evento de obtenerse, beneficiará de manera significativa a usuarios, empresas de transporte, propietarios de vehículos y conductores.

Con tal propósito, se ideó un esquema que implementa la compra de gran parte de los vehículos en sobreoferta de la ciudad<sup>52</sup>, bajo el precepto de que el Distrito Capital garantizará la efectiva desintegración física de los vehículos que se adquieran para la reducción de la sobreoferta, la cancelación de sus tarjetas de operación y de la matrícula misma del parque automotor de la ciudad. Con ello se elevará significativamente la calidad del servicio en materia operativa, en tanto la medida permitirá disminuir el parque automotor circulante, lo que mejora la eficiencia del servicio esencialmente para el ciudadano (menor tiempo de desplazamiento y mayor calidad, comodidad y seguridad en el servicio), pero al mismo tiempo para el transportador (reduce costos de operación, velocidad promedio y ocupación promedio de la flota), y para los propietarios de los vehículos (mejores opciones de operación en beneficio de la conservación del vehículo, y mejores oportunidades de vinculación y mejor precio de mercado para los vehículos mejor mantenidos y más eficientes operativamente).

Según los datos proporcionados por la Secretaría de Movilidad a la fecha se ha logrado introducir al sistema Transmilenio alrededor de 5.951 vehículos gracias a la chatarrización:

---

<sup>52</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Compra y reestructuración”. 2002. pp.34 Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito. Capítulo 2 (Anexo 4)

**Cuadro 3. Cantidad de vehículos matriculados en el sistema de transporte masivo Transmilenio por reposición de vehículos de transporte público colectivo hasta mayo de 2008.**

Fecha	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Bus	93	1230	201	141	73	473	836	181	0	3228
Bus articulado	0	0	0	2	0	0	0	0	0	2
Buseta	0	3	4	425	523	747	490	232	7	2431
Camioneta	0	0	0	0	0	5	5	6	0	16
Microbus	0	0	0	0	0	43	113	118	0	274
<b>Total general</b>	<b>93</b>	<b>1233</b>	<b>205</b>	<b>568</b>	<b>596</b>	<b>1268</b>	<b>1444</b>	<b>537</b>	<b>7</b>	<b>5951</b>

Fuente: Secretaria de Movilidad. Diciembre 2008. Documento interno de trabajo.

Adicionalmente, las iniciativas de inmovilización y desintegración de vehículos por control en vía y la reducción de la capacidad transportadora están enfocadas a controlar y sancionar la infracción de las normas de transporte y particularmente la ilegalidad, razón por la cual es importante complementar éstas iniciativas con la compra de vehículos, mecanismo a través del cual se le pagará un valor adecuado a los propietarios que decidan vender, equilibrando así el esquema de reorganización.

**Cuadro 4. Cantidad de vehículos de transporte público colectivo desintegrados hasta el 10 de julio de 2008 discriminados por tipo de vehículo.**

AÑO	BUS	BUSETA	MICRO
2003	746	788	389
2004	430	850	182
2005	684	913	282
2006	1.056	470	193
2007	646	329	472
2008	270	105	205
<b>TOTAL</b>	<b>5.879</b>	<b>3.696</b>	<b>2.273</b>

Fuente: Secretaria de Movilidad. Diciembre 2008. Documento interno de trabajo.

De esta manera, se podría indicar que la reducción de la sobreoferta mediante la compra de vehículos, se orientó a promover la compra de los vehículos de transporte público colectivo que excedían la oferta que la ciudad requiere para satisfacer sus necesidades de transporte; induciendo a las empresas de transporte a adquirir dos responsabilidades específicas: identificar en el mercado los vehículos que pueden ser

objeto de compraventa y aportarlos al proceso de compra, y recaudar el aporte de los usuarios a través de la tarifa (14.14 pesos por usuario) para el mejoramiento de la calidad del servicio<sup>53</sup> mediante la reducción de la sobreoferta. Situación que generó parte de la controversia y la demanda que se mencionó anteriormente, ya que estos 14.14 pesos eran considerados como un tributo que el alcalde no estaba facultado para imponer, pero que finalmente resultó un recurso legal que hasta el momento ha recaudado alrededor de: 8.000 millones de pesos.<sup>54</sup>

Gracias a este recurso demonizada Factor de Calidad se han logrado desintegrar 1.302 vehículos más:

**Cuadro 5. Relación de vehículos por tipo, desintegrados con cargo a los recursos del Factor de Calidad.**

<b>AÑO</b>	<b>VEHÍCULOS</b>
2003-2006	33
2007	325
2008	919
2009	25
<b>TOTAL</b>	<b>1.302</b>

Fuente: Secretaría de Movilidad. Documento Interno de trabajo.

Para entender un poco más el motivo de esta tarifa que generó más descontentos entre el gremio transportador y la Alcaldía Mayor que entre los mismos usuarios; es necesario explicar las condiciones por las cuales la administración tomó la decisión de deducir este monto del valor del pasaje del bus que paga cada usuario y no de las arcas del Distrito ni de las empresas transportadoras.

*Distrito Capital:* no puede asumir la carga de la compra de los vehículos por dos razones fundamentales: la restricción presupuestal y la competencia del Distrito para comprar los vehículos. La primera se refiere a las limitaciones que existen en la capacidad financiera del Distrito, ampliamente discutida ante el Concejo Distrital en los múltiples

---

<sup>53</sup> Para definir las fuentes de financiación de la compra de vehículos, se analizaron varias alternativas, entre las cuales se encontraban recursos del Distrito Capital, las empresas de transporte o la creación de un fondo autónomo, siendo esta última la que se encontró más factible en términos del tamaño de la inversión, de tiempo y de riesgo legal.

<sup>54</sup> Datos proporcionados por la Secretaría de Movilidad

debates que se han dado tanto al presupuesto Distrital como a las diversas iniciativas sometidas a su consideración y aprobación para dar origen a fuentes adicionales de recursos.<sup>55</sup>

Aunque el Distrito podría crear cupos de endeudamiento aprobados por entidades multilaterales destinados a la compra de vehículos automotores de servicio público colectivo para su desintegración física, estos recursos serían limitados y tendrían procesos largos para su otorgamiento. Por lo demás, existen pocos organismos multilaterales interesados en financiar un plan de desintegración de vehículos como éste. Los organismos interesados en este tipo de iniciativas son los que están orientados a preservar el medio ambiente, como el GEF, pero estos solo financiarían una pequeña fracción de los vehículos a comprar y tienen procedimientos largos y complejos procesos para otorgar éstos créditos. Según entrevistas realizadas, estos créditos podrían tomar alrededor de 24 meses desde su solicitud hasta su desembolso, lo que convertiría el tema en un cuello de botella importante para la implantación de toda la estrategia.<sup>56</sup>

La segunda razón se refiere al hecho de que no es exactamente una competencia del Distrito Capital adquirir los vehículos en sobreoferta, pues la sobreoferta es producto de fenómenos de mercado que deben ser igualmente regulados por el mismo.

En este contexto, el Distrito hace su propio esfuerzo mediante el fortalecimiento del control de la operación ilegal, en lo cual se espera incrementar en forma significativa la eficacia a través de la tarjeta electrónica de operación y de una fuerza de control en vía especializada para las infracciones de transporte, e implementando mecanismos que incentivan la disminución de la sobreoferta.

*Empresas de transporte:* de la misma manera, las empresas de transporte tampoco tendrían la capacidad financiera para realizar la inversión con que se requiere para la compra de vehículos para su desintegración con cargo a recursos propios.

Por un lado, las empresas cuentan con pocos recursos disponibles para la compra de vehículos. Los recursos con los que las empresas cuentan son limitados por

---

<sup>55</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Régimen Sancionatorio”. 2002. pp.22-23 Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

<sup>56</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Compra y Reestructuración”. 2002. pp.36-37 Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

su liquidez o disponibilidad. Los recursos en caja están destinados en su mayoría a capital de trabajo para hacer el giro normal del negocio. Adicionalmente, algunos de estos recursos se encuentran en inversiones a largo plazo que muy probablemente tengan poca liquidez en el mercado.

La capacidad de endeudamiento financiero por parte de las empresas es limitada. Pese a que el sector no cuenta con grandes niveles de apalancamiento financiero, no tendría la capacidad para asumir la nueva carga financiera por el aumento de sus pasivos. Aunque el grado de apalancamiento de las 54 empresas analizadas es aceptable, encontrándose en niveles de alrededor del 22% sobre el capital invertido, no existen instituciones financieras interesadas en financiar este tipo de iniciativas porque no tendrían un colateral o una garantía real que se pueda ejecutar en caso de mora en los pagos del crédito.<sup>57</sup>

Finalmente, las empresas tampoco podrían financiar la compra de vehículos para su desintegración a través de una emisión o conversión de acciones por vehículos. Esta opción no sería viable para ninguna de las partes, ya que los propietarios estarían sujetos a una política de dividendos que no está bajo su control, y las empresas diluirían la propiedad de su empresa lo que aumentaría la complejidad del proceso de toma de decisiones.

*Fondos autónomos:* finalmente, la alternativa más viable y la que implemento la administración para recaudar el dinero para la compra de los vehículos fue la creación de un fondo autónomo que está alimentado por aportes de los usuarios incorporados en la tarifa, el cual ha quedado debidamente explicado en apartes anteriores de éste documento.

El fondo autónomo recibe un flujo de efectivo mensual que estima sea utilizado para pagar a los propietarios que vendan su vehículo en plazos durante un periodo finito de tiempo. Con los aportes que el sector consigne en éste fondo, el patrimonio autónomo, se supone, debe girar periódicamente a los propietarios una cuota mensual.

Según la administración con ésta alternativa, no se está descargando en los propietarios de los vehículos la iniciativa de compra de vehículos para la reducción de la sobreoferta; por el contrario, se está creando una oportunidad de mercado a un importante número de vehículos que de todas maneras, tal y como se mencionaba anteriormente, tendrán que salir de operación en razón de que las necesidades de

---

<sup>57</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Compra y Reestructuración”. 2002. p 37. Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.



movilización de la ciudad se ven satisfechas de una mejor manera a través del transporte masivo, en conjunto con un transporte colectivo más eficiente y que opera con rutas técnicamente rediseñadas.

Los usuarios ciertamente están asumiendo parte del costo a través de la tarifa, pero según cálculos preliminares el factor para el mejoramiento de la calidad del servicio tendrá un impacto que no es realmente significativo. En cambio, en la relación costo-beneficio se ven altamente favorecidos por los beneficios que empezarán a obtener de la oferta de servicios prestados en condiciones que garantizan una mejor calidad y mayor seguridad en la operación, y con menores costos en términos de tiempo para el desplazamiento.<sup>58</sup>

Este es el punto de quiebre entre la racionalidad instrumental-técnica y el dialogo político de una política pública, que se mencionaba en apartes anteriores. Situación que se ve reflejada no sólo en el decreto 115 y las metas de la reducción de la sobreoferta, sino en los demás decretos que evocan a un cambio radical en el modelo empresarial, de vinculación al negocio y de autocontrol por parte de los empresarios quienes deben comenzar a concienciarse de su labor y obligación; de los conductores al cambiar su forma de adquirir su salario ya no a destajo sino previamente pactado vinculándose a la actividad por medio de un contrato legal de la prestación de sus servicios. Y de los propietarios quienes deben desprenderse de las actividades y responsabilidades que como se mencionó en el análisis del decreto 114 sólo corresponden a los empresarios.

Y es que si esta conciencia de cambio del modelo empresarial no se adquiere, los principales perjudicados serán los empresarios, debido al comportamiento natural y evolutivo del sistema de transporte masivo que comenzará a absorber la gran mayoría de las rutas que anteriormente operaban las empresas de TPC y si no se modernizan pronto, las probabilidades de integrarse y hacer parte del sistema de transporte masivo como operadores del mismo, se verán cada vez mas reducidas llegando a la innegable extinción de sus labores y lucro.

---

<sup>58</sup> Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, “Antecedentes Decreto Compra y Reestructuración”. 2002. p 39. Documento proporcionado directamente por la Secretaría de Transito.

c. **Estatus del decreto.** Actualmente el decreto se encuentra vigente.

### **2.2.5 Decreto 116 de 2003**

a. **Intensión de la Administración Pública.** Este decreto pierde toda vigencia al declararse su nulidad mediante el fallo del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Este decreto pretendía regular el control del manejo fiduciario, en los temas específicos de reposición, desintegración física de vehículos (chatarización) que cumplan su vida útil y los aportes a fondos de reposición. Pero en será excluido de análisis debido a su inoperancia.

## **2.3. POLITICAS DE MODERNIZACIÓN DEL TPC.**

Paralelamente a la creación y emisión de los decretos anteriormente analizados, se estaba formulando por parte del gobierno el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Bogotá (Decreto 190 de 2004), donde se ordenaba a la STT, en conjunción con el Departamento Administrativo de planeación Distrital (DAPD), la formulación de un plan Maestro de Movilidad (PMM) y se instaba expresamente a la organización del transporte colectivo tradicional y su articulación al transporte masivo.<sup>59</sup>

Dado el carácter referencial, integral y articulador de los planes maestros, la formación del PMM (finalmente decretado en el 2006) recuperó algunos de los conceptos e instrumentos propuestos por los decretos de reorganización, cuya implementación implica aun numerosos obstáculos legales.

El diagnóstico del TPC en esta ocasión se centró en aspectos tales como la ineficiencia en insostenibilidad financiera del sistema, resultantes de la sobreoferta, los largos recorridos de las rutas, la baja ocupación generalizada de los vehículos, un IPK<sup>60</sup> bajo, la deficiencia en el cubrimiento de las zonas periféricas de bajos ingresos, el esquema empresarial, la falta de jerarquización de los vehículos en el sistema, la ineficiencia en el sistema de recaudo, el sistema de remuneración que propicia la “guerra

---

<sup>59</sup> Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Decreto 190 de 2004, artículo 19, parágrafo 1 y artículo 163, numeral 18 y 19”.

<sup>60</sup> El IPK (índice de pasajeros por kilómetro recorrido) es uno de los indicadores más importantes para medir la relación de la oferta (kilómetros recorridos) con la demanda, y por ende, su eficiencia y sostenibilidad económica.

del centavo”, la oferta ilegal de vehículos, la gran proporción de vehículos obsoletos y la inexistencia de paraderos.

Todos estos factores redundan, según el diagnóstico hecho por el PMM, en la prestación de un servicio de transporte con calidad deficiente y su insostenibilidad en términos de calidad, seguridad, confiabilidad y medio ambiente. Así como las problemáticas del sistema general externalidades como una mayor congestión, desgaste de la malla vial, accidentabilidad, contaminación y desvalorización de corredores de alta concentración de rutas de transporte colectivo.<sup>61</sup>

Así mismo, como se mencionó anteriormente, las dos políticas tanto los decretos como el PMM, involucran de manera decisiva al Transmilenio como sistema prioritario y estructurante, bien sea mediante la adjudicación de corredores de mayor demanda –y la consecuente reorganización de rutas de TPC-, o a través de su liderazgo en la administración del Sistema Integrado de Transporte Público Masivo (SITPM). Como se menciona en los antecedentes de los decretos de reorganización: la prioridad de Transmilenio “será criterio esencial para la adopción de las decisiones asociadas a la definición, desarrollo e implementación de políticas de transporte público de la ciudad”<sup>62</sup>.

Así, la apuesta de los decretos de reorganización se centró en constreñir a las empresas a asumir sus responsabilidades con respecto a la operación del servicio –en un esquema similar al de Transmilenio sin duda un referente de modernidad organizacional y economía del transporte-, mientras que el PMM depositó todas las alternativas en la constitución de un Sistema Integrado de Transporte Público Masivo.

---

<sup>61</sup>Comparar Alcaldía Mayor de Bogotá, Cal y Mayor asociados y Duarte Guterman, consultores, “Transporte Público” En *Plan Maestro de Movilidad de Bogotá*, pp. 67-69.

<sup>62</sup> Un ejemplo de ellos es que el Decreto 112 planteaba que se presumirá responsabilidad de las empresas de TPC en el caso de infracciones a las normas de transporte, “cuando se trate de comportamientos atribuibles a la empresa como persona jurídica, a sus empleados, directivos y contratistas, incluyendo a los conductores, propietarios y tenedores de los vehículos vinculados al servicio”. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá, “Decreto 115 de 2003”. Artículo 1.

### **3. BALANCE CRÍTICO A LA LUZ DE ALGUNOS ELEMENTOS TEÓRICOS**

Después de evidenciar y describir que ha pasado con el STPC en Bogotá, sus relaciones complejas entre cada uno de sus actores y los intereses que estos defienden -que en el caso de los empresarios es de maximizar sus ganancias y para el caso de los conductores y propietarios es sencillamente sobrevivir con lo que ganan- se realizará un balance crítico encaminado a demostrar cuan limitada fue la política pública en la administración del entonces alcalde Mockus (2003) en esta materia, al menos por no tener en cuenta los siguientes elementos, a saber::

#### **3.1 INSUFICIENTE LABOR DE ARGUMENTACIÓN Y PERSUACION DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Como se pudo ver todos estos decretos tienen objetivos ambiciosos y muy bien estructurados a nivel técnico. Pero con el paso de los años, hoy en el 2007 la mayoría se encuentran demandados lo cual no los hace inválidos ni inaplicables. A excepción del decreto 115, que fue se confirmó vigente después de una larga demanda que dirimió el Consejo de Estado el 27 de abril de 2007.

Decretos muy bien elaborados pero que si no se aplican, lamentablemente no son otra cosa que papel. Aplicación que lleva consigo ciertas implicaciones, como la concertación y aceptación de cada uno de sus apartes por cada uno de los actores involucrados.

Y es que el problema del transporte urbano no puede ser analizado solamente bajo el ángulo de la búsqueda de soluciones que modifican parcialmente la oferta. “El origen de los problemas urbanos - y por ende del transporte- en las ciudades de los países en vías de desarrollo es mucho más profundo como para suponer que una inyección de capital y tecnología bastarían para mejorar el sector”.<sup>63</sup>Se necesita ser

---

<sup>63</sup> Ver Observatorio de Movilidad Urbana Secretaría de Tránsito y Transporte de Bogotá - Fundación Ciudad Humana, “Diseño e implementación del sistema de investigación y seguimiento de la seguridad vial y el comportamiento ciudadano de la movilidad urbana: El futuro de la Movilidad”

consientes del impacto social que una reforma como estas trae consigo, de las capacidades mediadoras que hay que desarrollar y del dialogo político que hay por concertar.

La anterior es una racionalidad instrumental que se acoge muy bien a la teoría que Giandomenico Majone intenta explicar cuando habla de la constante pugna entre las perspectivas políticas y sociológicas versus las económicas y técnicas. Según autores como Luis F Aguilar<sup>64</sup>, la originalidad del trabajo de Majone, que culmina en el libro *Evidencia, argumentación y persuasión en la formación de políticas públicas*, consiste en “rescatar y destacar la dimensión política de las políticas, pero no en el sentido pragmático y realista del pluralismo y el neocorporativismo, sino en un sentido alternativo y superior”<sup>65</sup>. Es así como la racionalidad instrumental y tecnoeconómica de una política debe ser importante para la planeación y ejecución de la misma; pero no menos importante debe ser el componente dialógico y persuasivo en las mismas etapas y con el mismo objetivo: lograr la puesta en marcha de una política pública, haciéndola factible y efectiva , objetivo que no se conseguirá fácilmente, si no se llega a un acuerdo por medio de un dialogo efectivo con los principales afectados con estas decisiones e imposiciones normativas.

No se está hablando de ser condescendientes ni poco objetivos con las necesidades generales de movilidad y eficiencia del servicio, se está tratando de entender la racionalidad y la necesidad de cada uno de los actores involucrados, sus preferencias y sus condiciones, para que el éxito de la política pública sea mayor que si se desconocen todas estas situaciones.

**3.1.1 Análisis de una política en el marco *pre y post* decisional.**  
**(Giandomenico Majone)** Tal y como indica Luis f. Aguilar y como lo hemos podido ver a manera de ejemplo con la forma de regulación y prestación de un servicio público como en este caso es el del transporte:

Uno de los rasgos comunes de las administraciones públicas, has sido su inclinación a monopolizar el cumplimiento de las funciones públicas del Estado y a afirmarse como el cuerpo de expertos en asuntos públicos , que sabe tomar prudente distancia y mantener un

---

<sup>64</sup> Luis F Aguilar, Actualmente es director general de la empresa Gerencia Pública, S.C., que ofrece servicios de consultoría a gobiernos y organismos públicos. Es profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Xochimilco , en la Maestría de Política Pública, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>65</sup> Ver Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. p. 22.

cuidadoso escepticismo profesional frente a las varias demandas , quejas y reclamaciones de los grupo sociales, ora razonable ora aclaradoras, pero cuya impaciencia casi nunca se acompaña con una visión de la complejidad estatal y de la escasez de recursos públicos, un planteamiento correcto de sus problemas y una justificación conveniente de la validez de sus causas, opiniones y reclamos.<sup>66</sup>

Es bajo esta situación -tradicional del la administración pública- que se ha desarrollado el esquema del STPC en la ciudad de Bogotá. Una distante posición del gobierno tanto a nivel distrital como nacional y una actitud de ventaja y maximización de ganancias a toda costa por parte del gremio transportador.

Y es precisamente esta visión introyectada del devenir de las políticas públicas que Giandomenico Majone desafía en su texto. Indicando que el análisis de políticas puede hacerse antes y después de que las políticas han sido implementadas<sup>67</sup> y no necesaria y condicionalmente antes de que estas se elaboren y se promulguen. Su posición toma distancia al reivindicar la política en las políticas.

#### **a. Momento *predecisional*:**

Ha sido en enfoque dominante de la disciplina, plenamente racionalista, en tanto que sigue normativamente el esquema de elección racional o solución racional de problemas, cuyos pasos esenciales son: determinar el objetivo y ordenar las preferencias; indicar las opciones de acción que, por los medios que emplean y las consecuencias que ocasionan, se consideran idóneas para llegar al objetivo; comparar las opciones sen términos de su eficiencia técnica y económica; elegir y poner en practica la opción optima y eficiente; evaluar resultados, aprender y corregir.<sup>68</sup>

Como se puede ver, su propósito disciplinario ha sido generalmente mejorar la calidad y la eficiencia de la decisión por medio de la planificación. Ya que un análisis puede realizarse para anticipar los resultados de las políticas alternativas para escoger entre ellas o puede conducirse para describir las consecuencias de las políticas.

**b. Momento *posdecisional*.** Es el valor agregado que Majone le pone al análisis de las políticas publicas: “en el proceso de la política hay algo más que decisiones, hay también actividades de argumentación explicativa (empírica) y justificatoria (valorativa) para ofrecer al público ciudadano las razones por las cuales un gobierno decidió hacer una cosa y no la otra (...).”<sup>69</sup> Es por ende la mezcla entre una racionalidad instrumental y una racionalidad comunicativa.

---

<sup>66</sup> Ver Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. p. 13.

<sup>67</sup> Comparar Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. pp 36 a 41

<sup>68</sup>Ver Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. p 21.

<sup>69</sup>Ver Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. p 25.

Y Majone lleva esta diferencia aún más lejos, limitando la prescripción a instancias donde el problema tiene una solución definitiva y existe un procedimiento bien definido para lograr la solución. Cuando una autoridad normativa no tiene claridad sobre la naturaleza del problema o cuando no hay una forma estándar de escoger entre las alternativas, entonces el analista da consejo. Cuando el analista usa el lenguaje de consejo para redirigir las actitudes de la autoridad normativa, sus preferencias, o sus creencias cognoscitivas, da un consejo persuasivo.

Así pues si retomamos este valioso aporte para analizar la situación de TPC en la ciudad de Bogotá, se puede indicar que uno de los errores que se pudo haber tenido al momento de pensar y ejecutar la reestructuración de STPC para Bogotá fue el mismo que se ha tratado en líneas anteriores – se desconoció las necesidades de los actores de este sistema- de los empresarios, de los propietarios, de los conductores y de los mismos usuarios. Ya que se sigue cayendo en el mismo vicio y el transporte sigue siendo abordado, casi exclusivamente, como un problema técnico por resolver: medir la oferta y demanda bastaría para resolver las necesidades futuras. Lo único que se ha observado a través del tiempo ha sido un abstracción de los problemas estructurales del transporte colectivo tradicional que son el resultado de las particulares formas organización y gestión de las relaciones entre los actores.

### **3.2 EL ACCIONAR DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN**

Aunque general y tradicionalmente se parte de la base de que el transporte es de carácter público, su organización y administración nunca ha podido ser parte del dominio público, al menos en el de Bogotá – situación que no se aleja mucho de la vivida en la mayoría de los países latinoamericanos-.

Según el autor y economista Buchanan “los bienes no pueden caracterizarse como públicos o privados por un criterio predeterminado, sino que un grado, entre muchos posibles, de privacidad o de colectivización resulta óptimo de acuerdo con los fines y las restricciones de los individuos que participan en su consumo”<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Ver Cuevas. *Proceso político y bienestar social*. p 136.

Exactamente ocurre con el servicio de transporte “público” colectivo que prestan empresas privadas en la ciudad, las cuales han creado y mantenido una serie de mercado de dominio netamente privado, bastante lucrativo (para algunos pocos) alrededor de este servicio.

Esta minoría de personas que componen el gremio transportador se ha convertido en un grupo con un poder económico muy significativo, según estimados de la Secretaría de Movilidad “los ingresos diarios del sector se encuentran entre USD\$ 1.8 - 2 millones (USD 700 millones al año)”.<sup>71</sup>

El accionar de este grupo se evidencia de manera clara y con contraprestaciones para la sociedad. Cuando no puede incidir en la elaboración de normas que les favorezcan sus intereses -siempre en términos de mayor rentabilidad- en alianza con políticos y tecnócratas, buscan torpedear y sabotear la normatividad vigente como lo han venido haciendo con los decretos de reestructuración y reorganización del sistema.

La teoría de la *Elección Pública* de Buchanan y Tullock, ayuda a ahondar más en esta situación: “la demanda de regulación por parte de grupos con intereses especiales es explicada por la búsqueda de: subsidios directos; controles para la entrada de nuevos competidores; desestímulos para las actividades sustitutivas y estímulos para las complementarias; fijación de precios en forma coercitiva”.<sup>72</sup> Y es de esta misma manera que ocurre con los empresarios del sector del transporte; quienes presionan constantemente por el alza de los precios en los pasajes, por la detención del proceso de chatrarrización y la lenta evolución del sistema de transporte masivo TransMilenio que progresivamente les va quitando campo de acción y significativo dinero.

Podría decirse que los grupos de presión son una consecuencia directa de un sistema democrático cuyo sector público crece constantemente, y a medida que su impacto sobre los distintos grupos o poblaciones se vuelve cada vez más diferencial o discriminatorio, es un resultado predecible el incremento de la inversión en una organización tendente a asegurar ganancias diferenciales a través de instrumentos

---

<sup>71</sup> Ver Secretaría de Transito y Transporte de Bogotá, “Balance STT” 2006. p 3 Documento proporcionado por la Secretaría de Movilidad.

<sup>72</sup> Ver Cuevas. *Proceso político y bienestar social*. p 144.



políticos. El grupo de presión organizado surge cuando hay un evidente trato discriminatorio para con distintos sectores de la sociedad, lo que conlleva una distribución desigual de *pérdidas y ganancias*.<sup>73</sup>

Un trato diferencial y discriminatorio, sufren los usuarios de este sistema de transporte, viciado por los intereses del gremio que brinda un servicio costoso y de mala calidad, pero que de alguna manera es necesario para su diario realizar las actividades que la vida diaria les exige, lo cual los limita a hacer uso de este sin manifestar un descontento mayor o relevante en búsqueda de algún cambio, son necesidades de una colectividad que no se pueden convertir en un grupo de presión que logre manipular la situación a su favor. .

Según Anthony Downs en su texto *Teoría Económica de la Acción Política*:

Los que mejor pueden permitirse participar en un grupo de presión en cualquier área de la política, son quienes reciben sus rentas de esa área. Esto es verdad porque casi todos los ciudadanos obtiene su renta de una o dos fuentes; por consiguiente, cualquier política gubernamental que afecta a dichas fuentes es de vital interés para ellos. Por el contrario, cada persona gasta su renta en gran variedad de áreas de la política., de manera que una variación en cualquiera de ellas no le resulta demasiado significativa.<sup>74</sup>

Si se sigue la lógica de Downs se puede afirmar que es mucho más probable que los individuos ejerzan influencia directa sobre la formación de su política gubernamental en su papel de productores, que en su papel de consumidores. Como en el caso específico de los empresarios del transporte y los consumidores. En consecuencia, según el autor, un gobierno democrático se inclina normalmente a favor de los intereses de los productores y en contra de los intereses de los consumidores, aún cuando los consumidores de un producto cualquiera son normalmente mucho más numerosos que sus productores.

---

<sup>73</sup>Comparar Buchanan, J.M y Tullockm G. *El Cálculo del Consenso (fundamentos lógicos de una democracia constitucional)*. 1980. p 51.

<sup>74</sup> Ver Anthony Downs, "Teoría Económica de la Acción Política". En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*.1992. p 109.

### 3.3 DEFICIENTE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La deficiencia cualitativa y cuantitativa de personal para hacer cumplir las normas –las que de alguna manera han podido sobrevivir del torpedo por parte de los empresarios– ha sido un factor fundamental que ha limitado esta política pública.

Esto se debe a que los empresarios, conductores y propietarios no se ven comprometidos a cumplir las leyes y más aún si los perjudica. Para los empresarios cumplir las leyes y las normas que sancionan su funcionamiento implica una seria disminución en sus ingresos, ya que el sistema está diseñado (por la fuerza de la costumbre) de manera tal que funciona “productivamente” en un mercado sobreofertado. Si persiste la sobreoferta, los conductores deben seguir infringiendo normas-guerra del centavo- para poder recaudar lo necesario y cumplir con el producido diario para su jefe; solo sólo después un restante que se convierte en su sueldo (a destajo) para poder sobrevivir. Entre tanto, el propietario del vehículo, recibe la producción del mismo que en la mayoría de los casos, no es suficiente para pagar el derecho de la ruta (cupó), el mantenimiento del mismo para su adecuado rodamiento y además, su ingreso personal.

Ante este escenario resulta entonces más lucrativo incumplir las leyes que cumplirlas y, por ende, el reto se intensifica, ya que la administración está enfrentándose a sujetos (infractores) que no le temen tanto a penas elevadas sino a sistemas de justicia sin impunidad en los que sean detectados, juzgados y castigados efectivamente.

Según el economista Gary Becker en su artículo *Crime and Punishment: An Economic Approach* (1968):

This approach implies that there is a function relating the number of offenses by any person to his probability of conviction, to his punishment if convicted, and to other variables, such as the income available to him in legal and other illegal activities, the frequency of nuisance arrests, and his willingness to commit an illegal act. This can be represented as:

$$O_j = O_j(P_j, F_j, U_j)$$

Where  $O_j$  is the number of offenses he would commit during a particular period,  $p_j$  his probability of conviction per offense,  $f_j$  his punishment per offense, and  $u_j$  a portmanteau variable representing all these other influences. Since only convicted offenders are punished, in effect there is "price discrimination" and uncertainty: if convicted, he pays  $f_j$  per convicted offense, while otherwise he does not. An increase in either  $p_j$  or  $f_j$  would reduce the utility

expected from an offense and thus would tend to reduce the number of offenses because either the probability of "paying" the higher "price" or the "price" itself would increase.<sup>75</sup>

Lo cual indica que en ocasiones es más rentable para una persona, (en este caso grupo económico o actor del sistema) infringir y pasar por alto normas que de otra manera serían perjudiciales para el funcionamiento "correcto" es decir –lucrativo- de su actividad. Y en caso tal de ser penalizado o juzgado, el costo de esta sanción sería menor que el simple hecho de no haber acatado la norma.

Con sistemas judiciales tan débiles y con el alto grado de impunidad que implica, resulta muy complicado que el Distrito pueda hacer cumplir reglamentos mediante sanciones como las propuestas por los decretos que se han venido analizando, en especial el Decreto 112 de 2003, que habla específicamente de la violación a las normas regulatorias del transporte y los sujetos de las mismas.

Es por esto que no basta con emitir decretos, ni proponer sanciones altas, si el sistema está fallando a la hora de detectar y juzgar infractores.

### **3.4 FALTA DE ALTERNATIVAS LABORALES Y DE SUSTENTO ECONÓMICO**

Actualmente en Bogotá se encuentran habilitadas para la prestación del servicio de transporte público colectivo de pasajeros, 66 empresas, de las cuales están autorizadas para transitar aproximadamente: 5.200 microbuses, 6.500 busetas y 4.800 buses. Adicionado a esto, operan irregularmente cerca de 8.000 vehículos prestando el servicio de manera ilegal. En la ciudad el estimativo de personas que al día se transporta en este servicio incluyendo Transmilenio es de 6.500.000.

Aunque la Secretaría no cuenta con estudios precisos en relación con los empleos directos o indirectos que genera actualmente el servicio de TPC, para el 2005 se estimaba que: cada vehículo de TPC genera aproximadamente 50 empleos directos e indirectos (conductores, empleados de las empresas, mecánicos, latoneros, pintores electricistas, llaneros, etc.) lo que traduce que en esta industria se genera aproximadamente más de 1.000.000 de empleos, que de

---

<sup>75</sup>Ver Becker, Gary. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *The Journal of Political Economy* p.177. Documento electrónico.

alguna manera se convierte en una solución real a la problemática del desempleo que tanto aqueja ciudad.<sup>76</sup>

La otra cara de la moneda es el transporte masivo, este no genera gran cantidad de empleos y si por el contrario por cada bus articulado que ingresa al sistema, se deben chatarrizar entre 7 y 9 vehículos de transporte colectivo convirtiéndose irónicamente “el transporte masivo” en un generador de desempleo. Sumándose a esta crítica situación laboral, está la de los pequeños y medianos transportadores que cada vez son desplazados masivamente, sin tener otras alternativas o fuentes de ingreso.

Esta situación de pocas o nulas alternativas de empleo e inversión, incentiva el conflicto entre los pequeños transportadores y la Administración Distrital. Los primeros se rehúsan a cambiar su forma de operar en el sistema y más aún se niegan a chatarrizar sus vehículos bajo las condiciones ofrecidas ya que no sólo es la pérdida del patrimonio para muchos propietarios, sino única fuente de trabajo de sus conductores. Mientras estas personas no vean otra actividad o fuente de trabajo, que sea al menos tan rentable como las que deben abandonar, no darán fácilmente este paso.

Esta situación se explica claramente desde la óptica de la teoría económica y especialmente como lo señaló Schumpeter:

No parece que el significado social de cierto tipo de actividad provocara necesariamente el impulso motivacional y, por consiguiente, la explicación de este último. Si esto no es así, una teoría que se limita al análisis de las finalidades sociales, o de las necesidades que se deben satisfacer, no puede aceptarse como una descripción adecuada de las actividades que abarca<sup>77</sup>.

Entre tanto, cada agente tiene tanto un motivo privado, como una función social alrededor del trabajo que desempeña. Por ejemplo, la función social del cualquier agente del transporte público colectivo es transportar a determinado grupo humano, puesto que esta actividad proporciona una utilidad para otros. Pero está motivado para cumplir esta función por su deseo de ganar un sueldo y no de beneficiar a otros. De la misma manera, en la división del trabajo, cualquier otro agente realiza su función social en primer lugar como medio para lograr sus fines privados: la obtención de una renta,

---

<sup>76</sup> Ver Concejo de Bogotá, “Proyecto de Acuerdo N° 215 de 2005. “Por el cual se dictan normas tendientes a integrar el sistema de transporte colectivo de Bogotá con el masivo y se dictan otras disposiciones”. p1. Documento electrónico.

<sup>77</sup> Ver Downs, “Teoría económica de la acción política”. En: *Diez textos básicos de la ciencia política*. 1992, P. 94

prestigio o poder.<sup>78</sup> Como ocurre en el caso de los empresarios del transporte y sus necesidades estratégicas de subsistencia en el sistema.

Aunque esta reestructuración implica un objetivo claro y de carácter social, por la naturaleza de su fin: prestar un servicio de transporte público de calidad. Según el Dr. Hernández:

Para mí el tema claro es: la secretaria si bien tiene que pensar en los propietarios, en las empresas y todo eso, lo que nunca debe perder es el norte: *el servicio es para el usuario*; entonces aquí lo crítico es: *yo le garantizo el servicio al usuario en condiciones de calidad*. De ahí para allá miremos como podemos hacer para que las otras cosas funcionen bien. Pero nada de lo que haga me puede sacrificar ese objetivo final, yo no puedo tener un servicio menos bueno por tener más propietarios.<sup>79</sup>

No hay que dejar de lado que si esta condición de trabajo se diera de manera eficiente para los actores del sistema de TPC de la ciudad, su función social sería de la misma manera: eficiente ya que se estarían cumpliendo expectativas a nivel individual (eficiencia y racionalidad económica) y grupal (bien común). Y es en este punto en el coincide gran parte de la teoría económica: “probar que los hombres que persiguen sus propios fines pueden, también, realizar su función social con gran eficiencia, al menos es ciertas condiciones”.<sup>80</sup>

Mientras esto no ocurra con los actores que intervienen en la prestación del servicio de transporte, resulta difícil que el objetivo se cumpla. Ya que como se pudo evidenciar en apartes anteriores, existen una serie de factores que no han facilitado que existan aquellas condiciones de eficiencia en la prestación de esta función social.

---

<sup>78</sup> Comparar Downs, “Teoría económica de la acción política”. En: *Diez textos básicos de la ciencia política*. 1992, P. 94.

<sup>79</sup> Ver entrevista Javier Hernandez. (Anexo 1)

<sup>80</sup> Ver Downs, “Teoría Económica de la Acción Política”. En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. 1992. p 94.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A través del proceso de investigación y de análisis del presente trabajo se pudo observar la dinámica del STPC en Bogotá y la importancia que tiene este dentro de las funciones diarias de cada ciudadano y por ende del desarrollo de la ciudad. Y es que en los últimos diez años esta ciudad ha experimentado cambios concernientes no sólo a su sistema de movilidad sino a sus principales condiciones políticas, sociales y económicas. Condiciones que se ven reflejadas en mejores coberturas de salud y educación, hasta un mayor espacio para el tránsito de un peatón o el esparcimiento de la población infantil.

Las últimas administraciones han venido trabajando para mantener los índices que con estos cambios se han obtenido. Aunque el reto ha sido grande y en muchos de los casos no tan satisfactorio, una de las herramientas para mantener los logros obtenidos, para conseguir cambios más significativos y perdurables es la planeación, ejecución y seguimiento de políticas públicas responsables y eficientes. Políticas que cuenten con factores (pre-decisionales) coherentes a las necesidades de la población y acordes a su capacidad gradual de cambio, para que en el momento de su ejecución creen los menores traumatismos posibles y su aceptación lleve a su continuidad y a arrojar resultados medibles positivamente (pos-decisionales).

Para el caso del STPC en Bogotá y todas las implicaciones que su reorganización y modernización trae, es necesario no dejar de lado lo anteriormente mencionado en materia de planeación, argumentación e implementación de políticas públicas, ya que como se evidenció a lo largo de este trabajo, este fue uno de los factores que ha limitado fuertemente que la reorganización de STPC sea una realidad. Tal y como lo proponían los Decretos 112 a 116 de 2003 que han sido uno de los intentos más ambiciosos que ha tenido la Administración Distrital en esta materia y que fueron la base para el análisis de este trabajo, el cual tuvo como objetivo identificar que factores influyeron para que esta iniciativa prosperara. A partir de este planteamiento se pueden inferir las siguientes conclusiones y recomendaciones para el tema:

Primero, la persistencia del arreglo institucional del TPC en Bogotá se ha basado en un sistema de incentivos que satisface los intereses de los actores participantes en la prestación del servicio. Los incentivos más importantes se estructuran alrededor del

esquema de afiliación y la operación atomizada del parque automotor. Este esquema y el poder de las empresas sobre el diseño de las rutas, incide directamente en la sobreoferta general de vehículos en el sistema y también en el hecho de que haya sectores sobreofertados (como el centro de la ciudad) y otros sub-ofertados, generalmente en la periferia.

Condiciones como estas que dependen directamente de los intereses de grupo y que procura el sistema de incentivos, son preponderantes, puesto que es alrededor de ellos que se han estructurado y reproducido, así como las posiciones de poder, las prácticas, creencia, reglas y normas del sistema.

Segundo, no obstante es necesario resaltar que la incidencia del sistema de incentivos y de los intereses de grupo sobre los comportamientos de los actores y las características del sistema son reforzados por ventanas de oportunidad perversas que el entorno organizacional de TPC procura: la vacío de planeación, intervención y control del Distrito y la Nación, la no socialización de la explotación financiera por parte de los transportadores, la inexistencia de subsidios no proveídos por el Estado al sistema y la legitimación social implícita en la inexistente demanda de calidad del servicio.

Tercero, alrededor de toda esta situación en la que surgieron los Decretos 112 a 116 de 2003, que propendían por un cambio en el esquema empresarial de STPC, se vislumbró una fuerte carencia de las herramientas básicas de argumentación y persuasión de una política pública. Situación que dificultó aún más su implementación y que como punto favorable, dejó ver que: 1) con la creación de una normatividad el problema no estaba arreglado, se hace necesario contemplar que el problema del transporte no sólo es técnico-económico, sino que también tiene un rostro humano, 2) al Distrito “le faltan dientes” para poder hacer cumplir la ley; lo cual conlleva a la cuarta conclusión; esta debilidad institucional y jurídica deriva en limitaciones severas de la administración pública para controlar a los infractores, quienes no temen tanto a las penas o sanciones, sino a una administración pública que detecte, juzgue y castigue a los que incumplen la norma. Este ambiente de debilidad institucional que se traduce en muy poca capacidad coercitiva por parte de la autoridad, envía mensajes a subconsciente de los actores más relevantes del sistema, los cuales concluyen que resulta más efectivo (en términos de

rentabilidad de su ejercicio) infringir las normas que cumplirlas. Finalmente “si no cumplo, no pasa nada”.

Quinto, esta condición de infractores impunes y las demás características -que con el paso de los años y el mismo devenir del sistema en el cual se mueven les otorgan-, han hecho que los empresarios del transporte se constituyan en poderosos grupos de presión. Dichas coaliciones evaden con artificio la regulación cuando no pueden buscar que esta se ajuste a sus intereses, hasta el punto que pueden fácilmente acomodarlas según mejor les convenga (siempre en términos racionales de lucro) o simplemente obstaculizarlas, como se pudo observar en el caso de los decretos de reorganización, los cuales fueron demandados y en consecuencia sólo dos se encuentran vigentes -tras pleito jurídico- y tres suspendidos provisionalmente. Y es que las afectaciones percibidas -por parte de los empresarios del transporte- dejan ver que con la reducción de la sobreoferta, las empresas perderían la capacidad transportadora y con ello los cupos e ingresos. No obstante debería asumir numerosas responsabilidades en la operación y administración del los recursos de los propietarios, hacer grandes inversiones y esfuerzos organizacionales para operar el sistema. Sin embargo, esto no aseguraría directamente su participación en la prestación de nuevos servicios o en el SITPM, debido a las condiciones financieras y de infraestructura que se espera sean exigidas por las licitaciones para la adjudicación y que seguramente resultarán más factibles para aquellos que ya participan en Transmilenio ya que cuentan con el capital y la experticia técnica para hacerlo.

Sexto, de toda esta situación resulta un tema aún más complejo que hacer cumplir la norma, y es las diferentes alternativas de reconversión laboral y oportunidades de inversión que se deben generar para las personas que salen “damnificadas” con este proceso de modernización. Aunque el objetivo ambicioso del Distrito es que la democratización del Transmilenio sea tal, que todos los propietarios puedan participar de ella, es claro que existirá un gran porcentaje de personas que al entregar su vehículo, entregan no sólo su renta, sino la fuente de trabajo de muchos conductores, ayudantes y demás que perciben algún tipo de ganancia por parte de este vehículo.

Este grupo poblacional pasará a constituir y a engrosar la lista de desempleados del país. Con una diferencia -para el caso de los propietarios- y es que tienen en su



bolsillo una cantidad razonable de dinero que podría ser bien invertida en algún proyecto de microempresa que le brinde la oportunidad de no malgastar ese dinero sino convertirlo en la fuente para su efectiva reconversión laboral. Aunque la administración había contemplado programas para apoyar esta coyuntura, la efectividad de los mismos no se ha probado ya que la deserción en la actividad ha sido lenta, mínima y muy atomizada. Pero cuando las licitaciones para democratizar la Fase III de Transmilenio se den, es muy probable que un alto grupo de propietarios y empresarios no se encuentren facultados para cumplir con las exigencias de estas licitaciones y deban recurrir a otra actividad laboral porque esta con el paso del tiempo –si no se articulan con el SITPM– será obsoleta e ilegal.

Para el caso de los conductores es mucho más plausible, que si se certifican y pagan sus multas puedan entrar a hacer parte el sistema de transporte masivo, ya que la demanda de conductores es incrementará en la medida que aumente la flota, adicionándole que mientras en el STPC un bus fácilmente requería un solo conductor con jornadas de 14 y 16 horas, Transmilenio tiene jornadas laborales de 8 horas, requiriendo como mínimo dos operarios por articulado.

Séptimo, lo que también debe ser claro es que el Distrito y la misma Nación no se pueden quedar esperando inmóvil a que todo esto ocurra. Es este periodo uno de los de más importancia para el STPC y para su articulación con el sistema masivo, ya que dependiendo de lo que se logre en este lapso, se facilitará la puesta en marcha de muchas de las estrategias que trae el sistema operacional y organizacionalmente.

Mientras tanto, la administración debe estar cuidadosa en respaldar y orientar en caso de ser necesario a los empresarios que quieran modernizarse y capitalizarse para participar de dichas licitaciones, ya que por lo visto estas serán el único mecanismo legal y efectivo para quien quiera continuar prestando el servicio. Además de este acompañamiento, la administración en cabeza de la Secretaría, debe tomar medidas efectivas para que la modernización y la inversión que esta implica en términos de capitalización, no se conviertan en factor de competencia desleal que lucre de forma más rápida y significativa a los que continúan por la vía tradicional y precaria de la prestación del servicio. Esta condición no sería justa para quienes se acogen efectivamente a las normas.

Octavo y ultimo, los decretos 112 a 116 de 2003 fueron una iniciativa de gran envergadura y muy optimista, donde se pusieron en práctica los mejores criterios técnicos, administrativos y económicos. Y que como la mayoría de especialistas en el tema jurídico y del transporte, consideran impecables; fueron elemento fundamental para la elaboración del PMM, pero también fueron un factor determinante que demostró que para solucionar la problemáticas del TPC de la ciudad había que agotar los recursos normativos y que estos en su individualidad no serían la salida. Fueron un precedente nunca antes visto que volcó a los empresarios del transporte por primera vez, no a las calles a hacer paros, sino a los estrados judiciales a demandar y a pedir reivindicaciones a su situación por la vía jurídica. Ayudando a los funcionarios que se encargan de hacer política pública a comprender que existen factores determinantes que no se pueden excluir, ni pasar por alto en un tema tan importante como lo es la prestación de un servicio y más si este involucra la generación masiva de empleo y la regularización de relaciones de trabajo y de intereses económicos en medio del conflicto y la desconfianza que históricamente ha sido innato al STPC y sus actores, no solo en la ciudad de Bogotá sino en todo el país.