



Artículos

El Transmilenio de Soacha: retos para la gestión metropolitana en la capital

Adriana Hurtado Tarazona⁵

A cualquier persona que haya pasado por Soacha le queda claro que es necesario hacer algo. El municipio –una conurbación al sur de la capital con una población de aproximadamente 400 mil personas- padece la permanente llegada de desplazados, problemas graves de seguridad, déficit de servicios públicos, contaminación, congestión, corrupción y exclusión de una ciudadanía acostumbrada a vivir en un enorme no-lugar y a viajar horas eternas para llegar al trabajo. Bogotá podrá tener un límite Distrital pero la capital del país, esa ciudad en proceso de metropolización, en la vida real, abarca a Soacha con sus 466 mil habitantes.

Gestionar un territorio en proceso de metropolización no es fácil, y menos en un país que todavía se debate entre el centralismo y el municipalismo

a ultranza producto del proceso de descentralización; en el que la metropolización se está dando desde hace mucho tiempo en lo territorial y lo socioeconómico pero no se ha respondido desde lo político- institucional para pensar la gestión a escala intermedia. Y cuando llega la hora de gestionar soluciones de infraestructura y servicios urbanos a escala supramunicipal, los retos de la gestión metropolitana y la poca preparación del país para enfrentarlos se hacen evidentes.

La extensión a Soacha del Sistema de Transporte Público Masivo de Bogotá –Transmilenio es una de las aplicaciones del Programa Nacional de Sistemas Integrados de Transporte Masivo –SITM en las que emerge el reto de gestionar proyectos que exceden los ámbitos municipales. En el marco de la investigación “Gestión de grandes proyec-

5. Antropóloga. Magíster y especialista en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Actualmente se desempeña como profesora y coordinadora de la línea de investigación Hábitat, Ambiente y Territorio de la Maestría en Gestión Urbana en la Universidad Piloto de Colombia. Ha trabajado en consultoría e investigación en temas de planificación urbana, políticas de suelo y vivienda con organizaciones como el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, el programa para América Latina del Lincoln Institute of Land Policy y la Fundación Ciudad Humana.

tos urbanos en espacios metropolizados: sistemas de transporte masivo” de la Maestría en Gestión Urbana, se analizó el proceso de implementación de este proyecto⁶, para observar cómo se está pensando Soacha desde la práctica de la gestión, y no sólo desde lo que proponen los discursos sobre regionalización en la capital. La extensión del Sistema de Transporte Masivo de Bogotá a Soacha, junto con otras intervenciones como los grandes proyectos de vivienda en el municipio, tienen un fuerte impacto en las dinámicas metropolitanas pues aumentan drásticamente la movilidad residencial hacia Soacha y la movilidad cotidiana entre el Distrito y el municipio. Estudiar un proceso de metropolización desde el lente de la gestión de un proyecto de infraestructura permite visibilizar varias de las limitaciones político-institucionales que tiene el país para gobernar y gestionar la escala metropolitana.

I. Transmilenio en Soacha: proceso de implementación y esquema de gestión⁷

A través de la historia Soacha ha presentado una fuerte dependencia funcional y física de Bogotá, afectada por profundos problemas de carencia de infraestructura y servicios urbanos, y una grave situación de seguridad. La concepción de Soacha como municipio metropolizado está sustentada tanto en aspectos poblacionales –según Alfonso (2009) la población autóctona de Soacha es doblada por la magnitud del saldo migratorio con Bogotá– como de movilidad cotidiana: “La trascendencia de los desplazamientos laborales cotidianos desde Soacha es innegable. Por si solos, esos desplazamientos explican el 46,8% de la movilidad cotidiana de toda la Sabana con Bogotá y el 51,3% de la movilidad laboral” (Alfonso, 2009, p.15).

Foto 1.
Transmilenio en Soacha, ¿alguien por ahí?



Fuente: Fotografía tomada por Mauricio Osorio en el marco del proyecto Gestión de grandes proyectos urbanos (Bogotá, febrero de 2012).

6. Mediante una revisión documental del marco regulatorio (políticas, planes, proyectos, normas), entrevistas a actores involucrados en el proyecto y noticias de prensa.

7. Este apartado resume los hallazgos de la investigación de la Maestría, contenidos en el artículo “Transmilenio en Soacha: la instauración de la conurbación a través de una infraestructura pública” (Hernández, et. al., 2011, inédito).



Los actores entrevistados⁸ identifican como un obstáculo para la implementación de Transmilenio los repetidos cambios de alcalde en Soacha, elemento que afecta el curso del proyecto ya que el avance en el proceso (sobre todo en la fase de estudios y diseños) dependía en gran parte del interés del alcalde del momento. La oposición política entre el Concejo Municipal y los alcaldes de Soacha frenó también el proceso varias veces. Adicionalmente, ha habido inconvenientes con el concesionario de la vía Bogotá-Girardot (INCO), relacionados con problemas de contratación con el grupo Nule, actualmente investigado por varios contratos en Bogotá y el país. Como esta vía es de competencia nacional pero tiene infraestructura compartida con la troncal de Transmilenio, un retraso en las obras de la concesión implica un obstáculo para las del SITM.

El esquema de gestión de Transmilenio para Soacha requiere la articulación de actores en tres sentidos: una articulación “vertical” entre tres niveles de gobierno (la Nación, el Departamento de Cundinamarca y el Municipio de Soacha), una “horizontal” entre dos entidades territoriales (el Distrito Capital y el Municipio de Soacha); y una tercera entre el sector público y el privado (el gremio de transportadores, la sociedad civil y el sector inmobiliario). Como en otros SITM, la complejidad del esquema de gestión y financiación implica retos que se han tenido que enfrentar por primera vez en el país, y que dejan evidencia de la importancia de resolver la institucionalidad de escala metropolitana para lograr una implementación menos trastornada y más adaptada a las necesidades del territorio metropolitano y sus habitantes.

En el nivel nacional, el esquema de gestión para el Transmilenio de Soacha es el mismo aplicado para el resto de SITM del país (la Nación formula el proyecto, financia el 70% del costo total y hace seguimiento a la implementación). El Departamento de Cundinamarca está involucrado por el

hecho de aportar el 10% de los recursos para el proyecto y su interés es articular Transmilenio con sus proyectos de movilidad regional, pero tiene escasa influencia en la implementación pues no hace parte del ente gestor. En el nivel local están: el municipio de Soacha, que aporta el 20% de los recursos, provenientes de la sobretasa a la gasolina, el ente gestor (Transmilenio S.A de Bogotá) y los operadores (también de Bogotá para el caso de los articulados de la troncal, eventualmente los transportadores de Soacha podrán competir para operar las rutas alimentadoras). Como se puede ver, Soacha aporta recursos pero no participa ni del ente gestor ni de la operación de las troncales. Según la prensa local, Soacha percibe que el proyecto es de la Nación, va a ser operado por Bogotá y muchas de las demandas municipales van a quedar desatendidas⁹.

En cuanto a las relaciones interjurisdiccionales, la iniciativa de extensión del Transmilenio de Bogotá a Soacha surgió desde el nivel local con una serie de negociaciones entre los dos alcaldes (desde el 2000, con Jorge Ramírez en Soacha y Enrique Peñalosa en Bogotá). Existen aspectos en los que se visibilizan conflictos entre el municipio y el Distrito Capital: la lucha de Soacha por lograr condiciones deseables de diseño del proyecto, los conflictos que surgen a partir del esquema en que el ente gestor es de Bogotá y no de Soacha, y finalmente un tema de fondo que no es exclusivo del proyecto Transmilenio sino también de otros temas “metropolitanos”: las inequidades en la distribución de cargas y beneficios entre las dos entidades territoriales.

Frente a este último punto, los actores locales sienten que Soacha le da mucho a Bogotá y recibe poco: en primera medida le da el paso a la región con la Autopista Sur, que fragmenta dramáticamente el espacio urbano del municipio, genera mortalidad, contaminación y accidentalidad. Soacha alberga gran cantidad de desplaza-

9. Periódico electrónico Periodismo Públ



dos y población de bajos ingresos; ahora albergará una serie de macroproyectos de vivienda que pretenden ayudar a solucionar el déficit de Bogotá. Este punto tiene relación directa con el proyecto de Transmilenio, pues las previsiones de crecimiento del municipio (cerca de 100 mil viviendas nuevas) hacen que sea necesario replantearse las cuencas de alimentación. Y en tercera medida, se identifican inconformidades directamente relacionadas con el proyecto Transmilenio y la reestructuración del transporte. Primero, en el sentido de que como el ente gestor es Transmilenio S.A, de Bogotá, se percibe que el municipio aporta recursos para la financiación de la extensión de la troncal pero no percibe los beneficios más allá del de solucionar los viajes hacia la ciudad.

Foto 3. Escudo de Soacha en estación de Transmilenio.



Fuente: Fotografía tomada por Mauricio Osorio en el marco del proyecto Gestión de grandes proyectos urbanos (Bogotá, febrero de 2012).

En cuanto a las relaciones entre el sector público y privado, éstas se han dado principalmente para el tema de operación, de reorganización del transporte público existente y de reducción de oferta. Los transportadores han manifestado su desacuerdo con el proyecto, pues temen ser expulsados del mercado por el nuevo sistema. En Soacha hay 27 empresas de transporte público, con aproximadamente 2.200 vehículos y la esperanza del municipio era que éstos fueran incluidos en la operación de la troncal y alimentadores, pero esto no ocurrió, apenas pueden ser considerados para operar alimentadores, pues las troncales serán operadas por los de Bogotá.

En cuanto a la sociedad civil, Soacha, como municipio con grandes problemas y con un gran caudal político, es muy vulnerable a que en los asuntos técnicos o de planeación predominen los intereses políticos, lo que sucede también con organizaciones comunitarias que son quienes han organizado protestas. Por otra parte, la ciudadanía ha manifestado a lo largo de todo el proceso un gran descontento, no por el proyecto en sí mismo sino por las demoras en las obras y los impactos negativos que tienen en viviendas y comercio a lado y lado de la autopista sur, sumados a la congestión vehicular.

Hay otro actor que hasta el momento no forma parte del esquema de gestión pero en la práctica está jugando un papel muy importante: el sector inmobiliario, que ya está aprovechando la extensión del sistema para el desarrollo de grandes superficies comerciales y proyectos habitacionales, sin una gestión asociada que permita que de estos proyectos se obtengan recursos para la financiación por lo menos del suelo del sistema de transporte. En este punto se hace evidente que todavía persiste una visión muy sectorial y limitada de la planificación del transporte, en la que a pesar de todas las evidencias de su influencia en las estructuras urbanas y metropolitanas (como catalizador y reorientador de flujos, y por ende reestructurador de centralidades), la infraestructura no se diseña de acuerdo con un modelo deseado de ocupación territorial. El ordenamiento territorial y el transporte trabajan todavía de manera desarticulada, permitiendo no sólo que el valor generado por las inversiones sea apropiado por los propietarios del suelo sin retribución alguna, sino lo que es más grave: el sector inmobiliario es el que está dictando el modelo de ocupación territorial. En el caso del Transmilenio de Soacha, se está instaurando la conurbación, sin una estrategia complementaria que como mínimo asigne responsables a la financiación de los equipamientos y servicios urbanos que necesita la población.



II. Bogotá-Soacha: ¿Cómo pensar la gestión a escala metropolitana?

*Serpenteando en tu valle
El Bogotá te abraza.
La industria de la vida
Se teje en tu región.
Es la antorcha que aviva
Tu milenaria braza
El dínamo que alienta
De tu urbe el corazón.*

(Himno de Soacha. Autor: Isabel Hernández Ayala)

Los trabajos teóricos relacionados con procesos de metropolización y gestión de grandes proyectos urbanos plantean la necesidad de concebir el proceso de metropolización como algo que va más allá del simple aumento en la escala físico-territorial de los fenómenos, y trae retos cruciales de gestión (Miranda, et. al., 2011). Gobernar y gestionar un espacio metropolitano debe acarrear la inclusión de figuras comprensivas e innovadoras para abordar las relaciones entre entidades territoriales y entre niveles de gobierno. No hay, a nivel teórico, un consenso sobre cuál es la solución de gestión metropolitana más adecuada. Esta falta de herramientas para enfrentar los problemas metropolitanos hace que los proyectos de escala supramunicipal tengan deficiencias en su implementación, de manera diferencial según el territorio: En el caso de Bogotá-Soacha, por el poder que ostenta la capital a todo nivel y por ser la pionera de este tipo de proyectos, la implementación del SITM no se ha dado en el marco de una gestión metropolitana, simplemente se ha instaurado la conurbación a través de una infraestructura pública, con una “absorción” de Soacha al Sistema de Bogotá.

La estructura político administrativa en Bogotá y Soacha no está preparada para asumir problemas de escala metropolitana y no existen herramientas consolidadas para ello, por lo que proyectos como la extensión de Transmilenio han

tenido que ir enfrentando los problemas a medida que se presentan, con convenios y acuerdos que adolecen de graves problemas de legitimidad, sobre todo desde la perspectiva de Soacha (que siente que el proyecto es una instauración de infraestructura de Bogotá en Soacha –patrocinada por el gobierno nacional– en el que las cargas y beneficios no están distribuidas de manera equitativa, reforzando la desigualdad y dependencia de este municipio con la capital). La misma administración de Bogotá reconoce que “la escala subregional en Colombia (entendida como un nivel entre el departamento y los municipios) es, dentro del panorama de debilidad de todo el nivel regional en Colombia, la que presenta menores avances, pero a su vez se muestra como uno de los mayores retos geopolíticos de nuestros tiempos” (SDP, 2011, p.76).

No hay una fórmula mágica ni una respuesta única a la pregunta de cómo gestionar espacios en proceso de metropolización, ni en la literatura ni en experiencias puntuales. Lo que sí es claro es que es necesario plantearse la pregunta, pues en casos como el de Bogotá y Soacha, si no se adoptan estrategias sólidas de gestión metropolitana, los problemas se profundizarán y Soacha, de ser el “patio trasero” de Bogotá pasará a ser algo menos que una cloaca de la capital. Un intento de clasificación de los tipos de modelos para la gestión metropolitana es el que proponen Montgomery et. al. (2003):

- a) Modelo fragmentado: una serie de gobiernos locales autónomos, con jurisdicción sobre territorios particulares. La coordinación entre estos entes es esporádica y débil. Es el modelo típico de la aproximación de Estados Unidos a la gobernanza metropolitana, aunque también existen ejemplos en países en desarrollo.
- b) Modelo mixto: tanto el gobierno central como el local juegan un papel en la administración de una región. Es el mo-



delo de la mayoría de las regiones mega urbanas de los países en desarrollo.

c) Modelo centralizado: dominado por el gobierno central, se encuentra en sociedades transicionales como Vietnam.

d) Modelo comprensivo: existe una unidad de coordinación para la región mega urbana o un sistema en el que los gobiernos locales o municipalidades ejercen algunas funciones locales, pero ceden a una autoridad metropolitana (subnacional) las funciones de escala regional. Un modelo como estos ha operado en Abidjan (Costa de Marfil) desde 1980, en Sudáfrica está emergiendo desde 2000 y en cuatro grandes ciudades de China que son gobernadas como provincias.

En el caso de Bogotá-Soacha, actualmente se trabaja solamente con acuerdos interjurisdiccionales para proyectos puntuales, en figuras cercanas al modelo fragmentado. Esta estrategia no estaría mal en principio, pero en el caso de Transmilenio los acuerdos han surgido sin una reflexión de fondo sobre la relación entre los dos municipios. De hecho, en la gestión del sistema de transporte el municipio siente que salió desfavorecido, pues participa de las cargas financieras pero no tanto de las ganancias, y esa percepción de desventaja afecta las demás dimensiones de la gestión metropolitana. Es un ejemplo más del desequilibrio territorial entre núcleos urbanos y municipios metropolizados (Alfonso, 2009).

¿Cómo avanzar para contrarrestar este desequilibrio? Por una parte los entrevistados para esta investigación identifican tres posibles escenarios para definir institucionalmente este territorio metropolizado: la anexión de Soacha al Distrito Capital, la creación de una autoridad metropolitana y la gestión a partir de acuerdos interjurisdiccionales. La primera alternativa es poco factible dado que la anexión municipal implica una

fuerte pérdida de competencias, recursos y autonomía político-administrativa para Soacha. La figura de una autoridad metropolitana funcionaría para una gestión más eficiente de los recursos para proyectos de escala supramunicipal, pero eso implicaría que la capital del país estuviera dispuesta a ceder algunas de sus competencias. La tercera alternativa sería seguir en la línea de lo que se ha venido dando, pero llegar a acuerdos interjurisdiccionales más estructurales que circunstanciales.

Por otra parte, la administración distrital también evalúa las posibles alternativas institucionales para abordar la escala metropolitana, distinguiendo principalmente tres: la existencia de una autoridad metropolitana con plenas competencias; una agencia encargada de resolver algunos asuntos metropolitanos; o trabajar con base en cooperación intermunicipal. Concluye que "Los Comités de Integración Territorial de que habla la Ley 614 de 2000 pueden llegar a ser una alternativa interesante de institucionalidad subregional, teniendo en cuenta que permiten una vinculación vertical (con la Nación y el Departamento) y horizontal (con los municipios vecinos), sin que necesariamente se establezcan presiones frente a la autonomía y competencias de cada ente territorial, pero sí permitiendo a futuro consolidar institucionalmente un proceso que requiere mayores avances" (SDP 2011, p. 77). Aclaran, sin embargo, que optar por esta u otra alternativa debe ser una decisión discutida en diversas instancias, y priorizada en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipales.

Sea cual sea la alternativa que se adopte, es clara la necesidad de visibilizar los enormes desequilibrios que generan los procesos de metropolización en Colombia, las limitaciones que presenta el municipalismo derivado de la descentralización, y la necesidad de repensar seriamente la escala intermedia de gobierno para contar con una estructura institucional y herramientas de gestión que permitan abordar adecuadamente la escala metropolitana.



Bibliografía

- Alfonso, O. (2009). "Profundización de las relaciones de metropolización de Bogotá con la Sabana", VIII Seminario de Investigación Urbana y Regional Aciur. Consultado en: http://institutedeestudiosurbanos.info/dmdocuments/Profundizacion_Relaciones_Metropolizacion_Bogota-Alfonso_Oscar-Documento.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2002). "Propuesta para mejorar la movilidad entre Bogotá y Soacha: extensión de la troncal norte-quito-sur del sistema Transmilenio", CONPES 3185 de 2002. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2010). " Sistema Integrado del Servicio Público Urbano de Transporte Masivo de Pasajeros del Municipio de Soacha como una extensión de la Troncal Norte- Quito-Sur del Sistema TransMilenio – Seguimiento y Modificación", CONPES 3681 de 2010. Bogotá.
- Hernández, M., et. al. (2011) "Transmilenio en Soacha: la instauración de la conurbación a través de una infraestructura pública" Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia (inédito).
- Ministerio de Transporte (2010). Estado de los proyectos de Sistemas Integrados de Transporte Masivo de Colombia. Consultado en: <http://www.sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=683> el 20/02/2011
- Miranda, L., et. al. (2011). Gestión metropolitana: apuntes para un marco teórico. Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia (inédito).
- Montgomery, Stren, Cohen y Reed (eds) (2003). The challenges of urban governance. En: Cities transformed: demographic change and its implications in the developing world. Cap. 9. Londres: EARTHSCAN
- Secretaría Distrital de Planeación (2011). Análisis de alternativas institucionales de coordinación regional. Disponible en: http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/SeguimientoPoliticasy/politicalIntegracionRegional/Banco%20de%20Documentos%20de%20Integraci%F3n%20Regional/bancoDocumentos/Alternativas_sep23_2011.pdf