

Las instituciones del transporte colectivo y la generación del conflicto en Bogotá.*

Andrés Chaves, Federico Viviescas.**

Resumen

Este artículo plantea cómo las instituciones y organizaciones del transporte colectivo en Bogotá han logrado configurar históricamente unos hábitos y unas lógicas de comportamiento particulares. Éstas no han permitido instaurar en la ciudad un sistema que responda de manera eficiente a las necesidades que ella exige. El conflicto en el transporte colectivo, que se ha empotrado en la cotidianidad de los ciudadanos, es un ejemplo claro de cómo las instituciones generan incentivos en los individuos los cuales determinan su comportamiento. La institucionalización de hábitos como el conflicto ha reforzado las problemáticas que posee el transporte colectivo en la ciudad.

Abstract

This article outlines how the institutions and organizations of Bogotá's urban mass transport system has historically configured particular habits and logics of behavior. This institutional frame has not allowed the establishment of an efficient urban mass transport system capable of absorbing the city's needs. The conflict has become a part of the citizens everyday life and is a clear example of how institutions create incentives that influence the individual behavior. The institutionalization of habits such as the conflict has reinforced the problems in the city's urban mass transport system.

Introducción

Las instituciones y organizaciones del transporte colectivo en el contexto de los cambios nacionales y locales. La década de los noventa en Colombia ha sido un momento clave para observar transformaciones que han sido de gran relevancia. El inicio de este período con una nueva Constitución Política, la implementación de políticas neoliberales que dirigieron un proceso de apertura económica que aún continúa y la descentralización política y económica que se ha manifestado en el país, son algunos de los cambios que han sucedido y de los cuales no se tienen evaluaciones muy favorables en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes.

Bogotá ha sido testigo y producto de estas transformaciones. Ella misma ha generado en ese lapso varios tipos de cambios. Durante la década de los noventa, y enmarcada en las variaciones sociales, políticas y económicas ocasionadas en el país, la ciudad ha configurado una serie de fenómenos que han fomentado fuertes discusiones entre los gobernantes y los ciudadanos. Políticas de recuperación del espacio público, programas de cultura ciudadana, transformación en la forma como los ciudadanos asumen la política en la ciudad, grandes inversiones en infraestructura y la creación de un Plan de Ordenamiento Territorial que regirá durante la primera década del siglo XXI, son los puntos más trascendentales en el giro que intenta dar la ciudad.

El transporte colectivo en las ciudades se presenta como tema clave para comprender diversas dimensiones de éstas, entre ellas la económica. Para el caso de Bogotá la cuestión del transporte ha empezado a gozar de un papel protagónico, especialmente, durante las últimas administraciones distritales, situación que se evidencia con el inicio del proyecto Transmilenio como la obra más importante para la ciudad en el final del siglo XX y comienzos del XXI. Importancia que se deriva de la influencia que el transporte colectivo tiene sobre todas las esferas de la ciudad. El sistema tradicional de transporte que se ha mantenido en Bogotá prácticamente intacto durante 70 años parece haber entrado en un nuevo periodo de transformación. La ciudad actual requiere una profunda reflexión a este problema que afecta a todos sus ciudadanos, los cuales, tienen que soportarlo diariamente. Nuestras inquietudes parten de la conflictividad¹ diaria que surge dentro del sistema de transporte colectivo tradicional y que no es más que una manifestación de un problema en el interior de las instituciones (como reglas) y las organizaciones u organismos encargados de la gestión, coordinación y

¹ El conflicto que tratamos de explicar se determina como el efecto lógico que resulta cuando los individuos actúan acorde con unos incentivos dados por las instituciones que, indefectiblemente, los llevan a un choque de intereses particulares.

Lo que evidentemente se presenta como causa de la situación conflictiva (p.e. cuando se discute porque el conductor deja al pasajero en un lugar que este último no desea) no es fruto de actitudes o acciones de índole personal, sino que por el contrario son el resultado del choque de lógicas impuestas por el funcionamiento mismo del sistema las cuales son ineludibles para el individuo. En este tipo de conflicto que estudiamos es preciso aclarar que los individuos no se encuentran agrupados estratégicamente y de manera consciente para enfrentarse a su opositor, por ejemplo, conductores y usuarios. Por el contrario, lo que sucede es que los individuos reconocen a su contrincante en el momento mismo en que se da una determinada situación conflictiva por un motivo particular.

* Este artículo es una síntesis de la monografía de pregrado presentada por los autores a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

**Estudiantes de Economía de la Universidad Nacional de Colombia.

vigilancia del sistema². Al resaltar la importancia que el transporte colectivo tiene para la ciudad, se hace necesario que la economía entre a participar en el estudio de la cuestión urbana y que se acerque directamente a los fenómenos que la ciudad trae consigo y que determinan la existencia de sus habitantes.

El sistema de transporte urbano colectivo tradicional sufre una nueva intervención con la introducción de Transmilenio y, aún más, con la intención gubernamental de implementar un Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) que en el largo plazo eliminaría por completo el parque automotor que posee actualmente el sistema tradicional. El SITM estaría compuesto por buses al estilo Transmilenio en los principales corredores viales de la ciudad, una amplia red de ciclo-rutas debidamente interconectadas, el tren de cercanías y la primera línea del metro para Bogotá.

Como esto permite ver, el sistema tradicional se encuentra en un punto crítico y se halla seriamente amenazado. Sin embargo, su evolución histórica y las formas de funcionamiento que ha logrado reproducir durante tanto tiempo permiten pensar que éste sea difícil de desmontar. La gran flexibilidad que ha logrado adquirir, tanto en términos del cumplimiento de la ley como al momento de su funcionamiento económico, le han permitido sobrevivir, durante casi un siglo, a todo tipo de coyunturas y crisis. La hipótesis de este trabajo es que las organizaciones privadas y del Distrito encargadas del problema del transporte colectivo

han sido responsables de la actual situación del sistema. Ésta se caracteriza, no solo, por las difíciles condiciones en las que se transportan los ciudadanos, sino, por el deterioro tanto institucional como social, es decir, de la forma en que interactúan los actores del sistema, especialmente los conductores y los pasajeros, quienes comúnmente se encuentran en medio de hechos conflictivos.

El conflicto como manifestación ciudadana de un problema complejo.

Las manifestación repetitiva de situaciones conflictivas en el transporte colectivo puede confundir fácilmente a quien esté interesado en su análisis. A primera vista, las causas del conflicto parecen ser originadas por el conductor. Sin embargo, lo que este artículo intenta demostrar, por el contrario, es que son las instituciones, mediante los incentivos que otorga a los ciudadanos, las responsables de las manifestaciones conflictivas y, en general, de los agudos problemas que evidencia el transporte colectivo en la ciudad. La evolución de las instituciones, punto central en los desarrollos de la nueva economía institucional, ha servido en este trabajo para descubrir algunas lógicas que han permanecido constantes en el desenvolvimiento del transporte colectivo. La institucionalización de hábitos de comportamiento y la reproducción de tipos de funcionamiento en los aspectos más trascendentales del transporte colectivo, han traído como consecuencia, entre otras cosas, la generalización y agudización de un conflicto entre los actores del sistema (pasajeros y conductores). Sin embargo, es pertinente aclarar que estos últimos no responden de manera casual al hecho conflictivo, sino que detrás de esto se hallan serios problemas institucionales que determinan un tipo de comportamiento entre los agentes. Con esto se quiere decir que, paradójicamente, el transporte tradicional en la ciudad se caracteriza por tener lógicas encontradas entre los agentes. Es decir, tanto el pasajero como el conductor se encuentran cobijados por reglas que no son capaces de establecer un consenso entre sus respectivas lógicas de comportamiento. Esta sería desnivelación, producida por las instituciones, marca desde el principio una seria base para que el conflicto pueda llevarse a cabo. Ninguno de los actores encuentra los incentivos suficientes para responder de manera adecuada a las reglas en términos de su cumplimiento sino que, por el contrario, lo que más beneficia o representa utilidad para cada uno de ellos es el hecho de romper con la normatividad construida para el transporte colectivo. En gran parte, el comportamiento

² Las instituciones "son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social, o económico." North, Douglas. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México. En palabras de North, los organismos u organizaciones son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos y al igual que lo hacen las instituciones éstos proporcionan una estructura a la interacción humana. "...Organization may be defined as a special subset of institutions, involving deliberate coordination, and recognized principles of sovereignty and command". Hodgson, Geoffrey. (1999). *An introduction to institutional economics*. Doctorado de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.

Para explicar esta diferenciación North acude a una analogía con los juegos. Conceptualmente, lo que se debe diferenciar con claridad son las reglas y los jugadores. Las reglas definen la forma como el juego se jugará. Pero el objetivo del equipo dentro del conjunto de reglas es ganar el juego a través de una serie de estrategias, aptitudes y modos de coordinación. Modelar las estrategias y las aptitudes de un equipo es un proceso diferente al de analizar la creación, evolución y consecuencias de las reglas. Que determinados organismos cobren vida y la forma como éstos evolucionan históricamente determinarán fundamentalmente el respectivo marco institucional en el que se hayan inmersos.

conflictivo de los individuos no es una actitud irracional, sino que responde a una adaptación informal de las reglas que se establecen institucionalmente. Se llega al punto en que el sistema mediante las instituciones crea incentivos diferentes en los diversos actores, los cuales no logran ponerse en el mismo plano para darle coherencia al sistema como todo. La evolución histórica del transporte colectivo en la ciudad muestra que, desde sus inicios, se configura una pugna por el dominio del sistema entre organismos privados y públicos. Para el año 1932 la empresa del tranvía se mostraba bastante sólida pero paralelamente surgieron empresas privadas que captaban la demanda que el tranvía no podía tomar. En principio se consideró por parte de la administración de la ciudad que estos nuevos transportadores servirían como complemento del tranvía, pero rápidamente estos se convierten en fuertes competidores. Los nuevos agentes privados surgen respondiendo a las tendencias de la urbanización en la ciudad. No tenían rutas definidas ni ningún tipo de regulación. La rivalidad con el tranvía era evidente ya que los ejes que conducían al centro eran pocos. Su rentabilidad se basó en la competencia directa con el tranvía³.

Mientras que a principios de los cincuenta este sector cubría el 25% de los desplazamientos con diez cooperativas, veinte rutas y cien vehículos, para el periodo comprendido entre 1957 y 1967 la parte del mercado de las compañías pasa de 62% a 92%, y en 1973, las veintisiete entidades privadas que contaban con 6.200 vehículos (95%). 229 rutas (94%) cubrían el 95% de los desplazamientos⁴.

Aunque el distrito, en gran parte de esta evolución, intentó contrarrestar el poder adquirido por los sectores privados, el esfuerzo terminó por completo cuando desaparece definitivamente la Empresa Distrital de Transportes Urbanos (EDTU) en 1990, en la alcaldía de Andrés Pastrana. La poca posibilidad de gestión en el sistema que poseía el sector público se eliminó al desaparecer esta empresa. A pesar de que el distrito tomó medidas políticas para asegurar la gestión

pública del servicio, ninguna de ellas logró concretarse definitivamente y, por el contrario, se abrió paso al fortalecimiento de los organismos privados.

La fuerte burocratización estatal y los bajos niveles de inversión, han sido algunos de los aspectos más importantes por los cuales el Estado no logró vencer a los operadores privados. A esto se suma la gran flexibilidad adquirida por los operadores privados en la ciudad. Esta flexibilidad se refleja en dos planos. Por un lado la flexibilidad física en términos de la adaptación de las rutas para cubrir rápidamente las demandas que iban surgiendo en la ciudad, y por otro lado la flexibilidad institucional que adquieren las empresas privadas para adaptar a su conveniencia las normas que establece el distrito. La suma de estos aspectos imposibilitó al distrito para continuar como gestor del sistema, además, condujo a la reducción del campo de acción para controlar a los agentes privados⁵ y consolidó definitivamente al sector privado como operador único del transporte colectivo de la ciudad.

Un punto clave en la historia del transporte colectivo es el crecimiento vertiginoso de la ciudad, que la hace pasar de un territorio pequeño y provincial a un estatus de metrópoli contemporánea. Y es importante porque a pesar de las grandes transformaciones que se dieron velozmente, la movilidad no se adaptó a estas nuevas condiciones y continuó en una concepción retrógrada para lo que exigía en esos momentos la ciudad. Es decir, el transporte colectivo continuó funcionando con lógicas que nacieron desde los años treinta y no fue capaz de imaginar nuevas propuestas para el rápido crecimiento de la ciudad. Esto en parte se debe al gran poder adquirido por las organizaciones privadas, para quienes resultaba más favorable el modelo tradicional y, también, por la imposibilidad del distrito de otorgar la importancia debida al transporte colectivo acorde con las exigencias de ese momento y con el futuro que deparaba la ciudad.

Las empresas y cooperativas fueron ganando terreno y lograron convertirse en las únicas que gestionan el servicio. A pesar de su importante papel en el desarrollo de la ciudad, éstos organismos dejaron a un lado la relevancia que tiene el transporte colectivo en el bienestar de los ciudadanos y optaron por visiones de corto plazo que han ido restando importancia al papel del transporte en una ciudad. Esto se evidencia claramente en la reproducción de tipos de

³ "El problema más serio al que debía enfrentarse la compañía del tranvía era el control de los autobuses. Se sugería al municipio establecer un servicio de autobús, como complemento al servicio de tranvía, en cualquier lugar en que fuera aconsejable cubrir nuevos barrios". Weber, R., "Plan de mejoramiento y ensanche de la empresa del tranvía", Registro municipal 18, 2 de junio de 1926. Citado por Montezuma, Ricardo. (2000). "Movilidad en Bogotá en el siglo XX" en Montezuma, Ricardo (Editor). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: Retos y realidades*. Veeduría Distrital de Bogotá. 2000. Bogotá, Colombia.

⁴ Parías, Adriana. (1992). Evolución de la empresa distrital de transportes urbanos de Bogotá: 1952-1990. Tesis de maestría en Economía. Universidad de los Andes. Dir. Samuel Jaramillo. Bogotá, Colombia.

⁵ El problema radica en el hecho que desde que el Distrito dejó el transporte colectivo en manos privadas, nunca ha sido capaz de ejercer un fuerte control que pueda asegurar servicios de buena calidad, eficientes y dignos para la ciudad.

funcionamiento que se habían fundado en la década de los treinta. Sin embargo, esta posición, traería serias consecuencias en el desarrollo de mejores posibilidades y tecnologías en el transporte colectivo. Es claro que ellas responden a los incentivos que les han brindado las instituciones a través de las normatividades compuestas para el sistema.

Pero la responsabilidad no puede recaer completamente en el distrito, sino que ellas, las organizaciones privadas, con sus hábitos y reglas reforzaban gravemente el problema del transporte en la ciudad y las inadecuadas políticas institucionales. Un caso paradigmático y que se evidencia en muchas otras formas, es cuando los grupos de presión de estas empresas, influían en el retraso de políticas que beneficiaban a la mayoría de los ciudadanos pero que no eran ni económica ni políticamente rentables para aquellos que tenían intereses en las empresas y cooperativas. La burocratización y la influencia política de estos grupos era lo que permitía su influencia en las decisiones de política y legitimización de sus intereses.

Las empresas y cooperativas son, exclusivamente, afiliadoras de vehículos y basan su dominio en la propiedad de las rutas que les otorga el distrito.⁶ Un caso particular muestran estos organismos: a pesar de todo el cambio económico (especialmente en términos de ideologías económicas) que ha sufrido el país en las últimas décadas, ninguna empresa se ha consolidado como un organismo realmente capitalista en su funcionamiento. Siempre se han caracterizado por bajos niveles de inversión y por un desinterés de reinvertir las ganancias obtenidas en el mejoramiento del servicio o en la

adquisición de nuevas tecnologías que puedan mejorar las condiciones del servicio en la ciudad.

Las instituciones y los organismos de gestión y control han reforzado y reproducido algunos aspectos que son fundamentales para la comprensión del conflicto y que tienen hondas raíces históricas: la generalización de la propiedad atomizada de los vehículo⁷, sistemas de contratación enmarcados en la informalidad⁸, la difusión del pago a destajo a los conductores⁹, las excesivas jornadas de trabajo¹⁰ y obtención por parte del chofer de un salario relativamente elevado en comparación con el salario mínimo legal. Estos fenómenos han determinado unas lógicas de comportamiento de los conductores y los pasajeros. Algunos estudios han mostrado que éstos aspectos son los causantes de la problemática del transporte colectivo y, específicamente, de la llamada "guerra del centavo". Por el contrario lo que aquí se afirma es que estos funcionamientos son exclusivamente producto de la evolución de los hábitos e incentivos que han generado las instituciones y las organizaciones públicas y privadas. Si se han llegado a configurar fenómenos como el pago a destajo es porque los legados históricos, las instituciones y las organizaciones han favorecido mecanismos que refuerzan su surgimiento y reproducción.

Este último aspecto es relevante para la explicación del conflicto en el transporte colectivo. En ningún momento se puede afirmar que los conductores o los usuarios son los

⁶ El documento técnico de soporte del POT (Plan de Ordenamiento Territorial) creado para la ciudad en la administración de Enrique Peñalosa, especifica que existen, para el año 2.000, 93 empresas autorizadas por la Secretaría de Tránsito y Transporte, 10 de las cuales prestan un servicio intermunicipal y tienen acceso a los lugares céntricos de la ciudad. En este mismo documento se habla de 631 rutas autorizadas por la misma secretaría para transitar por la ciudad. 607 rutas de éstas pasan o convergen por el centro de la ciudad, de modo que un 100% de las que están autorizadas circulan en un área de 2.5Km². Esto ha generado una seria congestión vehicular en el centro de la ciudad. Además, los promedios de velocidad en esta zona son excesivamente bajos: alrededor de 5Km/h en las horas de mayor congestión. 353 rutas de las que circulan por el centro lo hacían (antes de la construcción de Transmilenio) por la carrera 10 y Caracas. Otras 252 rutas circulaban por las calles 26,19,13 y 6. La distancia promedio que deben realizar las rutas es bastante elevada: 25 kilómetros. Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Documento de soporte técnico*. Departamento administrativo de planeación distrital. Bogotá. Colombia. El estudio de JICA especificaba de la siguiente forma cómo estaba compuesto el parque automotor de transporte colectivo de acuerdo al tipo de vehículo: Bus corriente 8.989 vehículos, bus ejecutivo 1.394, bus super ejecutivo 57, buseta 6.589 y colectivos 4.126 vehículos. Japan International Cooperation Agency (JICA). (1996). *The study on the master plan for urban transport of Santa fe de Bogotá in Republic of Colombia*. Chodai co., Ltd y Yachiyo engineering co., Ltd. Bogotá. Colombia

⁷ Los pequeños propietarios (entre 2 y 4 vehículos) poseían en 1996 el 9% del parque automotor, mientras que los mono-propietarios eran dueños del 85% del total de los vehículos de transporte colectivo. Montezuma, Ricardo. (Editor). (1996). *El transporte urbano: un desafío para el próximo milenio*. CEJA. Bogotá, Colombia.

⁸ En el artículo 983 de Código de Comercio se especifican algunos parámetros legales que se deben seguir para la creación de una empresa o cooperativa de transporte. Uno de los requisitos exigidos es una licencia de operación expedida por la Secretaría de Tránsito y Transporte la cual exige que todos los conductores deben tener un contrato laboral y la afiliación al Instituto de Seguros Sociales o cualquier otro tipo de EPS. A pesar de esto la mayoría de los conductores continúan sin tener aún algún tipo de contrato escrito (60% de los conductores para 1996).

⁹ En el estudio Montezuma (1996) se habla de casi un 80% de conductores que reciben su salario en la modalidad de pago a destajo. Montezuma, Ricardo. (Editor). (1996). *El transporte urbano: un desafío para el próximo milenio*. CEJA. Bogotá, Colombia.

¹⁰ En 1980 el 91% de los conductores tenía jornadas de 12 horas o más, y el promedio general era de 13.8 horas diarias, mientras que en 1978 era de 14 horas. Jaramillo, Samuel. (1981). "La situación de los conductores del transporte colectivo urbano en Bogotá. En revista *Desarrollo y Sociedad*. Número 1. 1981. Bogotá, Colombia. En 1996 se hablaba de un 37% de conductores que comenzaban su jornada de trabajo antes de la 5:20 a.m, mientras que el 30% trabajaba hasta más allá de las 9:20 p.m. La duración del día de trabajo de los conductores se aproxima a las 14 horas y el 93% de los conductores trabaja más de 11 horas diarias. Montezuma, Ricardo. (Editor). (1996).

responsables directos de los hechos conflictivos. Un análisis más profundo permite observar que ellos también responden a los incentivos y lógicas que han creado las instituciones. De este modo, ellos se encuentran determinados por las reglas que se les crean y, a su vez, ellos refuerzan a las instituciones y organismos con comportamientos habituales y cotidianos, como el conflicto, de manera que la problemática se incrusta en un círculo difícil de romper.

Aproximación crítica a Transmilenio

Es importante empezar diciendo que uno de los puntos más valiosos que se gana, con Transmilenio, es el de hacer tomar conciencia a la ciudadanía en general del papel primordial que cumple el transporte en la ciudad y el alcance e influencia que éste tiene sobre sus ciudadanos. Es así que se marca un punto de comparación, entre el nuevo sistema y el tradicional, que le permite al individuo común darse cuenta que el sistema de transporte al cual Bogotá ha estado sometida durante casi un siglo, no es el único y mucho menos el mejor. Pone de presente que es posible movilizarse dentro de la ciudad en un ambiente mucho más humano y digno.

Algunos puntos que presenta este nuevo sistema son favorables en comparación con lo que tenemos como sistema tradicional. Primero, cambia completamente el estilo de contratación y de pago de los conductores, pasando de un sistema de pago a destajo (que es uno de los factores en la generación de la llamada “guerra del centavo”), a uno donde el conductor posee un salario fijo mensual, con seguridad social y las debidas prestaciones que especifica la ley. Esto se contempla en los contratos debidamente formalizados donde las dos partes (conductor y empresa) encuentran mutuo acuerdo. Segundo, los tiempos de duración de los viajes se hacen más cortos, hasta el punto de que se habla de un ahorro de una hora en un viaje que anteriormente podía durar dos horas. Tercero, mejoras en el ámbito de las especificidades técnicas como la seguridad que brinda el bus en que se viaja, la racionalización del funcionamiento del sistema de paraderos, la prestación de varios tipos de servicios que difieren en la cantidad de estaciones donde se detienen, haciendo algunos más rápidos que otros de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos. Cuarto, cambian las relaciones interpersonales entre el conductor y los pasajeros de modo que se pasa de un sistema en donde existía un contacto permanente entre estos actores a otro donde ya no existe ningún tipo de contacto entre ellos.

Pero además de estas especificidades, existen cuestiones generales que son de vital importancia y que han traído consigo beneficios para la ciudadanía. En primera instancia, se puede

decir que los organismos encargados de la operación del sistema están obligados a un funcionamiento realmente capitalista. Esto en el sentido de la acumulación de capital reinvertible en la adquisición de más vehículos y el mejoramiento de la calidad del servicio.¹¹ Esto manifiesta un claro cambio en la lógica de funcionamiento de las empresas, determinada, en gran medida, por la normatividad creada por Transmilenio para estos organismos gestores.

Segundo, observamos la tajante eliminación de los hechos conflictivos que aún se presentan en el sistema tradicional. Lo que se logra es poner en un mismo plano las lógicas de los conductores y de los usuarios del servicio donde no hay lugar a enfrentamientos. El choque entre dos lógicas totalmente incompatibles hace evidente el surgimiento del conflicto entre pasajeros y conductores. Por ejemplo, la lógica del pasajero consistía en tomar el vehículo y bajarse en el sitio particular a donde se dirigía. Por su parte, la lógica del conductor no hace ninguna referencia al descenso del pasajero y se limita a recoger el mayor número de pasajeros posibles a cualquier costo. En Transmilenio, mediante el sistema de estaciones, se establecen lugares propios y únicos para el embarque y desembarque de pasajeros. Los conductores no son remunerados por número de pasajeros recogidos, de forma que la competencia con otros conductores también queda eliminada en la forma de la “guerra del centavo”. El simple hecho de que se prohíba hablar con el conductor del bus manifiesta un alejamiento claro entre el conductor y el pasajero.

La implementación de Transmilenio es aún muy reciente y no es posible sacar conclusiones definitivas de su funcionamiento. Lo que se quiere criticar, especialmente, son los lineamientos futuros que impone el sistema y las consecuencias que éstos pueden traer para la ciudad. De esta forma, es preocupante observar dos fenómenos que aún no son muy claros para los ciudadanos: Primero, es el que se refiere a la reposición de vehículos del sistema tradicional. Y segundo, la reorganización de las rutas del sistema tradicional. En la medida que Transmilenio va ocupando los ejes viales por los cuales, anteriormente, circulaban los buses tradicionales, se hace necesario una adecuada planeación de nuevas rutas para los desplazados. La gran flexibilidad que posee el sistema tradicional siempre ha sido un factor

¹¹ El “éxito inicial de la demanda ha permitido que las empresas operadoras Sí 99 y Sociedad Internacional de Transporte Masivo hayan logrado hacer cierre financiero con los bancos, asegurando así los recursos para la compra del número total de buses que se habían comprometido a poner a disposición del sistema. Express del Futuro, la otra empresa operadora, no ha logrado aún que los bancos aprueben los créditos para la compra de buses, situación que pone en dificultades su participación en el negocio”. Tomado de la dirección electrónica www.univerciudad.net/index7.htm. de la Bodega Bogotana Número 7 en la sección de Noticias.

determinante en la adquisición del poder político y económico de las empresas y cooperativas. Si esta flexibilidad continúa sin ser organizada, el proyecto Transmilenio no encontraría un sistema complementario en su funcionamiento sino un fuerte competidor que muy probablemente es capaz de eliminarlo. Aún no se sabe con certeza si Transmilenio o la Secretaría de Tránsito y Transporte (STT) debe ser la encargada única de dictaminar las políticas concretas del transporte colectivo. La descentralización institucional en términos del transporte y la falta de coherencia interinstitucional han marcado un fuerte retraso para mejorar las condiciones del transporte. En la medida que éste fenómeno continúe y no se tomen medidas claras para la coordinación institucional e interinstitucional el futuro de Transmilenio encontraría serios problemas, y en general, la ciudad perdería la gran oportunidad de iniciar un nuevo proceso que conduzca al mejoramiento de las condiciones en las que se movilizan sus ciudadanos.

La pregunta que surge es por qué la ciudad no había tomado medidas de este tipo con anterioridad. Una posible respuesta se da con base a un factor estructural referente al agotamiento relativo del sistema tradicional (esto se evidencia en cuestiones como la sobreoferta de transporte, los altos niveles de congestión y contaminación, y la agudización del conflicto) frente a las actuales dimensiones de la ciudad. Es decir que este sistema tradicional en realidad fue funcional a la ciudad durante el periodo de expansión demográfica y espacial de esta. En la actualidad la escala que ha adquirido Bogotá convierte a este sistema tradicional en un lastre para el mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

La implementación de Transmilenio marca un punto inicial para la configuración de un sistema de transporte colectivo para la ciudad más digno y eficiente. Esta gran oportunidad que se presenta a la ciudad, en el inicio del nuevo milenio, debe ser asumida como el proyecto más importante que posee la ciudad en la actualidad y que compromete de manera directa las condiciones en las que habitan los ciudadanos. La nueva institucionalidad que inaugura Transmilenio, además de permitir la eliminación tajante de los conflictos cotidianos, permite la eliminación de muchos problemas que se han mantenido históricamente e instala las bases para la conformación de un sistema más acorde con los requerimientos de Bogotá y con la calidad de vida de sus ciudadanos.

Bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2000). *Plan de Ordenamiento Territorial (POT)*. Documento de soporte técnico.

Departamento administrativo de planeación distrital. Bogotá. Colombia.

Ayala, José. (1999). *Instituciones y economía*. Fondo de Cultura Económica. México D.F. México.

Hodgson, Geoffrey. (1999a). *An introduction to institutional economics*. Doctorado de Economía. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia.

Hodgson, Geoffrey. (2000b). "La ubicuidad de los hábitos y las reglas". En *Revista de Economía Institucional*. Número 3. Segundo semestre del 2000. Bogotá, Colombia.

Japan International Cooperation Agency (JICA). (1996). *The study on the master plan for urban transport of Santa fe de Bogotá in Republic of Colombia*. Chodai co., Ltd y Yachiyo engineering co., Ltd. Bogotá. Colombia

Jaramillo, Samuel. (1981). "La situación de los conductores del transporte colectivo urbano en Bogotá. En revista *Desarrollo y Sociedad*. Número 1. 1981. Bogotá, Colombia.

Kalmanovitz, Salomón. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Editorial Norma. Bogotá. Colombia.

Montezuma, Ricardo. (2000). "Movilidad en Bogotá en el siglo XX" en Montezuma, Ricardo (Editor). *Presente y futuro de la movilidad urbana en Bogotá: Retos y realidades*. Veeduría Distrital de Bogotá. 2000. Bogotá, Colombia.

Montezuma, Ricardo. (Editor). (1996). *El transporte urbano: un desafío para el próximo milenio*. CEJA. Bogotá, Colombia.

North, Douglas. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica. México

Parias, Adriana. (1992). *Evolución de la empresa distrital de transportes urbanos de Bogotá: 1952-1990*. Tesis de maestría en Economía. Universidad de los Andes. Dir. Samuel Jaramillo. Bogotá, Colombia.

Simmel, Georg. (1969). *Conflict & The web group-affiliations*. The Free Press. New York. U.S.A.