



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Políticas de seguridad vial en Bogotá, 1968 - 1990

Margarita María Pulgarín Reyes

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Historia
Bogotá, Colombia
2014

Políticas de seguridad vial en Bogotá, 1968 - 1990

Margarita María Pulgarín Reyes
Código: 468296

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Historia

Director :
Magíster en Historia de América Latina, Fabio Roberto Zambrano Pantoja
Línea de Investigación:
Historia, Ambiente y Política.

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Ciencias Humanas
Departamento de Historia
Bogotá, Colombia
2014

*Porque el Señor da la sabiduría;
Conocimiento y ciencia brotan de sus labios.*

Proverbios 2:6

Agradecimientos

Agradezco a mis hijos Gabriel Alejandro y María Celeste, dos personitas tremendamente sabias que me dieron ánimo en todo momento, al igual que mi hermana Míriam Pulgarín. A mi amiga la socióloga Cecilia Mercado quien realizó la revisión detallada de la prensa de la época y algunos estudios en torno a las temáticas de crecimiento urbano, transporte y tránsito. A mi director de Tesis Fabio Zambrano, profesor titular de la Universidad Nacional, por su orientación y sobre todo su paciencia. A mis jefes de la Secretaría Distrital de Movilidad José Fredy Cortés Saza Subdirector Administrativo y Carlos Andrés Muñoz, profesional especializado y coordinador del área de Gestión Documental por facilitarme el equilibrar mi carga laboral con mi carga académica. Por último a otros compañeros de la Secretaría, como Gustavo Martínez, ingeniero civil, Mauricio Camacho y William Pedraza asesores del Despacho con quienes sostuve algunas discusiones acerca de urbanismo y movilidad que me ayudaron a precisar los temas abordados en este trabajo.

Resumen

El facilitar, permitir y sobre todo regular los grandes desplazamientos de personas al interior de la ciudad se convirtió en una preocupación determinante para el aparato estatal lo que fue configurando políticas específicas de seguridad vial. A lo largo del tiempo que abarca esta investigación ha sido el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte - DATT la entidad que debían regular los asuntos de *circulación, tránsito y transporte en Bogotá*. En este trabajo se establece una imagen de la Bogotá de los años 70 y 80, de sus centros y periferias, los ritmos de desplazamiento de sus gentes y las transformaciones en el uso del suelo urbano, la necesidad del aparato de gobierno de regular estos desplazamientos masivos por medio del diseño y construcción de una infraestructura vial, el control de las empresas privadas de transporte de pasajeros; finalmente se habla del establecimiento de dispositivos de regulación del tránsito como los semáforos, las señales de tránsito verticales, las marcas sobre el pavimento como medidas para reducir la accidentalidad en la ciudad.

Palabras clave: Historia, política gubernamental, gobernabilidad, planificación urbana, transporte público, seguridad vial.

Abstract

To facilitate, enable and regulate especially large movements of people within the city became a crucial concern for the state which was setting specific road safety policies. Throughout the period covered by this research has been the Administrative Department of Traffic and Transportation - DATT the entity should regulate circulation issues, transit and transportation in Bogotá. In this paper an image of Bogota 70 and 80 decades of its centers and peripheries, the rates of displacement of the people and changes in urban land use is established, the steering gear need to regulate these movements mass through the design and construction of a road infrastructure, control of private passenger transport companies; finally speaks of the establishment of traffic control devices such as traffic lights, traffic signs vertical, marks on the pavement as measures to reduce road accidents in the city.

Keywords: History, government Policy, governance, urban planning, Public transport, road safety.

Contenido

	Pág.
Resumen	IX
Introducción	1
1. Antecedentes.....	3
1.1. Los capítulos son las principales divisiones del documento. En estos, se desarrolla el Aspectos teóricos.....	3
1.2. Problemática	8
1.3. Objetivo principal.....	9
1.3.1 Objetivos secundarios	9
1.4. Metodología	10
1.5 Balance: Estudios de urbanismo, transporte y tránsito.....	11
2. Bogotá, espacio y tráfico.....	25
2.1 Configuración urbana	25
2.2 Años setentas y ochentas	29
2.3 Las periferias	32
2.4 Los centros	36
2.5 El tránsito de los bogotanos.....	38
3. Pretensiones del Gobierno Distrital, del dicho al hecho	41
3.1 Rasgos de la gobernabilidad bogotana	41
3.1.1 Los alcaldes y su capacidad de gobierno	41
3.1.2 Entre los estudios y las políticas.....	43
3.1.3 La corrupción no es un fantasma.....	45
3.1.4 Relaciones entre el Distrito y el orden nacional ¿Choque de trenes?	45
3.1.5 Déficit presupuestal.....	46
3.2 Problemáticas concomitantes.....	46
3.2.1 Infraestructura vial.....	46
3.2.2 El dilema del Transporte público.....	48
3.3 El DATT, agendamiento de una política	55
3.3.1 El problema de la accidentalidad	58
3.3.2 Una respuesta parcial: educación.....	61
3.3.3 Dispositivos de seguridad vial	63
3.3.4 Un asunto de tropas	70
4. Conclusiones.....	73
Bibliografía	77

Introducción

El tema principal de este trabajo es la actuación de las entidades estatales, su eficacia en la creación y puesta en marcha de una política, en su interrelación con algunos grupos o estamentos de la sociedad civil, en torno a la evolución de iniciativas que fomentaran la seguridad vial. No solo estudiando la infraestructura institucional que se requirió, sino necesariamente examinando la percepción de la llamada opinión pública acerca de la incorporación cultural de prácticas, uso y aceptación de dispositivos de seguridad vial en la ciudad.

A modo de contexto, enuncio las transformaciones que tuvo el territorio de la ciudad durante los años que van de 1970 a 1990, en el entendido de que las políticas relacionadas con tránsito y transporte están relacionadas inequívocamente con la configuración de la ocupación del territorio de la ciudad de Bogotá.

Los límites espacio temporales de esta investigación se circunscriben a la jurisdicción territorial de la ciudad de Bogotá con los cambios que ha tenido durante las dos décadas de 1970 a 1990. Se escogió este periodo porque tanto en los informes de gestión como en la normativa distrital se habla del fomento de la seguridad vial mediante campañas publicitarias y estrategias educativas; aunque antes de 1972 se menciona el asunto no se registran medidas concretas como la creación de dependencias o fondos financieros que gestionen el tema o la existencia de programas dirigidos a la ciudadanía. Corresponde al periodo en el cual existió el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte DATT, organismo que desde lo institucional era muy diferente al que lo sucedió, la Secretaría de Tránsito y Transporte debido a que el DATT se encontraba bajo el régimen de la Constitución de 1886¹ y además surgió dentro de lo ordenado por el Estatuto Orgánico del Distrito Especial de Bogotá de 1968.

El periodo que cubre este estudio es significativo en la historia de la ciudad, durante los años setentas y ochentas; aparecen rasgos como la tecnificación del Estado, el

¹ Los recursos de la participación ciudadana, el ejercicio de la participación ciudadana es un logro de la Constitución Política de Colombia de 1991, porque antes lo que existía era más bien participación política y no en estricto sentido, ciudadana, bajo el régimen de la Constitución de 1886 la democracia representativa, se caracteriza por la delegación del poder a través del voto y el protagonismo de los partidos políticos. CARREÑO BUSTAMANTE, María Teresa. Participación ciudadana en la Constitución de 1886 a propósito del Bicentenario Constitucional. En Ambiente jurídico. Manizales: Centro de investigaciones socio jurídicas, Universidad de Manizales. No. 11, 2009. pp. 300 y 308.

crecimiento de la ciudad hacia el occidente, incremento de grandes industrias, el fenómeno del desplazamiento forzado, procesos de urbanización ordenados y desordenados, entre otros. ¿Cómo responden las políticas públicas en tránsito y transporte a la realidad cambiante de la ciudad? Para visualizar cambios en las políticas públicas es útil caracterizarlas a través del tiempo, a una escala que permita comparar la transformación de los recursos financieros, jurídicos, tecnológicos y de talento humano que poseen las entidades para facilitar el cumplimiento de su misión y el paso por las problemáticas que deben enfrentar para resolver las necesidades de la ciudadanía.

Este tema no solo es una excusa para ver el alcance de las políticas públicas, ver cómo actúan las entidades encargadas del asunto, o qué metas se fijaron para cumplir, qué tácticas utilizaron para llegarle a la ciudadanía, qué soluciones plantearon a las problemáticas del tránsito y transporte mediante esta estrategia sino estimar en lo posible, cuáles fueron los logros de las mismas.

1. Antecedentes

1.1. Los capítulos son las principales divisiones del documento. En estos, se desarrolla el Aspectos teóricos

La política es concebida por Max Weber como la dirección o la influencia sobre la dirección de una asociación política, es decir, en nuestro tiempo, de un Estado. Estado es aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima. El Estado, como todas las asociaciones políticas que históricamente lo han precedido, es una relación de dominación de hombres sobre hombres, que se sostiene por medio de la violencia legítima.

Para subsistir necesita, por tanto, que los dominados acaten la autoridad que pretenden tener quienes en ese momento dominan. Entre las justificaciones internas, de fundamentos de legitimidad de una dominación tenemos, una legitimidad basada en la legalidad, en la creencia en la validez de preceptos legales y en la competencia objetiva fundada sobre normas creadas, es decir, en la orientación hacia la obediencia a las obligaciones legalmente establecidas; una dominación como la que ejercen el moderno "servidor del Estado" y todos aquellos titulares del poder que se asemejan a él².

Los Estados, según la definición clásica de Max Weber funcionan a través de un aparato burocrático que opera de un modo específico, por medio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados, mediante leyes u ordenamientos administrativos. Las actividades normales exigidas por los objetivos de la estructura burocrática se reparten de manera estable como deberes oficiales. La autoridad que da las órdenes necesarias para la alternancia de esos deberes está repartida de manera estable y rigurosamente delimitada por normas referidas a los medios coactivos, físicos, o de otra especie, de que pueden disponer los funcionarios. El cumplimiento normal y continuado de esos deberes, así como el ejercicio de los derechos correspondientes, es asegurado por un sistema de normas; sólo pueden prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas para ello. Estos tres elementos constituyen, en el gobierno público - y legal, la "autoridad burocrática"³.

² WEBER, Max. La política como vocación. Conferencia dictada ante la Asociación Libre de Estudiantes de Munich, 1919. pp. 2 – 3. Página de Teoría Política II Universidad Nacional de Entre Ríos. Entre Ríos – Argentina. [en línea] Disponible en: <http://teoriapolitica2.jimdo.com/textos-de-la-c%C3%A1tedra/>

³ WEBER, Max. ¿Qué es la Burocracia?. Ediciones elaleph.com. 2000. pp. 3 – 4. Página de Teoría Política II Universidad Nacional de Entre Ríos. Entre Ríos – Argentina. [en línea] Disponible en: <http://teoriapolitica2.jimdo.com/textos-de-la-c%C3%A1tedra/>

La burocracia, por lo tanto se encuentra enmarcada en las instituciones, fundamentadas en un Estado de Derecho como el nuestro, por las leyes, creadas a través del ejercicio de la ciudadanía cuyo elemento político tiene su origen en los procedimientos que definen el acceso a la toma de decisiones y las tareas de representación política, las cuales determinan el derecho de cada individuo a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un grupo investido con autoridad política o como un elector de miembros de dicho cuerpo⁴.

Este ejercicio de la ciudadanía está íntimamente ligado al tipo de comunidad política configurada y conformada por el Estado, la nación y la sociedad. La ciudadanía entendida como un vínculo de membresía a un Estado constituido por instituciones que ejercen su influencia sobre un territorio. La Nación concebida como una comunidad imaginada construida históricamente, diferenciada de otras naciones por unos rasgos precisos que remiten a un sistema de valores y a un conjunto orgánico de costumbres. Una sociedad al interior de la cual se desarrolla la esfera de la subjetividad individual. ¿Cuáles eran las concepciones de ciudadanía que adscribían las élites gobernantes y de manera diferenciada los funcionarios públicos?

Las ideas de que parte Chantal Mouffe nos sugieren dos posiciones encontradas: liberalismo y republicanismismo cívico. La ciudadanía para el liberalismo tiene que ver con la manera como las personas se ven a sí mismas “como personas libres e iguales, deberían reconocer que para perseguir sus respectivas concepciones del bien necesitan los mismos bienes primarios – esto es, los mismos derechos, libertades y oportunidades básicos -, así como los mismos medios aptos para todos los fines, como el ingreso y la riqueza, y las mismas bases sociales de autorrespeto”⁵. De acuerdo con esta visión liberal, la ciudadanía es la capacidad de cada persona para formar, revisar, y perseguir racionalmente su definición del bien. Los ciudadanos emplean sus derechos para promocionar su interés propio dentro de ciertos límites impuestos por la exigencia del respeto a los derechos de los otros.

En cambio la visión que tiene el republicanismismo cívico, carga fuertemente el acento en la noción de un bien público⁶, previo a los deseos y los intereses individuales e independiente de ellos. La visión liberal solo permitiría una comunidad instrumental que persigue sus fines, previamente definidos sus intereses y su identidad. La pugna entre éstas dos concepciones que advierte Chantal Mouffe puede servirnos para trazar, de acuerdo con la evidencia proporcionada por el estudio de las fuentes, lo que estaba en juego para los altos funcionarios públicos que hacían el papel del legislador y del ejecutivo en los temas de urbanismo y transporte. ¿Cómo es posible organizar una comunidad política democrática moderna en torno a la idea de bien común? ¿Existía para la élite una noción de bien común que debería instaurarse, si era así, cual era su

⁴ LEYCEGUI MEYENBERG, Yolanda. Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. En, Perfiles Latinoamericanos, Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe Ciencias Sociales y Humanidades [en línea] No. 15, diciembre. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1999. pp. 9-26, [consultado el 26 de junio de 2012]. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx>

⁵ RAWLS, Jhon. A theory of justice, Oxford, 1971, págs. 302-303, citado por Chantal Mouffe, El retorno de lo político. Madrid: Alianza, 1997, p. 89

⁶ Ibid. p. 90

forma y a quienes y de que modo cubría? ¿Habría que sacrificar las libertades individuales con el fin de poner en marcha una vigorosa idea participativa de ciudadanía? Estas concepciones encuentran una arena de juego en el seno de una sociedad bogotana estratificada, con profundas desigualdades sociales.

Gramsci, a la hora de caracterizar la clase dirigente autora y ejecutora de las políticas objeto de nuestro estudio, nos habla de la unidad histórica de esta clase, la cual se produce en el Estado, la historia de esas clases es esencialmente la historia de los estados. Volviendo a las élites, su unidad histórica fundamental es el resultado de las relaciones orgánicas entre el Estado o sociedad política y la sociedad civil. Gramsci no suscribe la clásica distinción entre sociedad civil y el Estado, para nosotros, la élite hace parte de la sociedad civil, que lejos de ser un ente conformado por una mayoría pasiva se ofrece al estudio como un “Espacio o arena [situado] entre la familia y el Estado, distinto al mercado, el cual ofrece posibilidades de acción concertada y de autoorganización social”⁷, esta clase dirigente organizada en el momento que nos ocupa a la cabeza del Estado, organismo propio de un grupo, destinado a crear las condiciones favorables a la máxima expansión de ese grupo; ese desarrollo y esa expansión se conciben y se presentan como la fuerza motora de una expansión universal⁸.

Esta presentación de lo que en últimas es un proyecto para la transformación de la sociedad es lo que llaman Escobar, Dagnino y Alvarez, retomando a Gramsci, hegemonía. Ella requiere primero de una reforma moral e intelectual, como vemos en nuestro caso principalmente enfocada en la sociedad urbana, sin embargo esta reforma no puede llevarse a cabo sin el consentimiento activo de la sociedad⁹, concepto diferente al de dominación, al interior de la cual no queda más que la aceptación pasiva de las imposiciones. La forma de la hegemonía tiene más que ver con la persuasión, con un ejercicio del poder que conlleva en nuestro caso toda una concepción de lo que debe ser un ciudadano sujeto de unas determinadas condiciones constitutivas culturales que implican un bienestar que le permitiría un libre ejercicio de sus derechos. La hegemonía implica la aceptación de unas premisas básicas que involucran unas características que debe poseer o adquirir cada sujeto para considerarse miembro de una Nación en la vía del desarrollo. Aventuramos la noción de que el aparato institucional y sus políticas tal como estaba planteado por la élite se constituía como un vehículo hegemónico. ¿Cuáles eran los rasgos constitutivos de tal vehículo?

Retomo el enfoque que Ana María Bejarano llama neoinstitucionalista. El Estado esta formado por un complejo conjunto de Instituciones que asumen la diversidad de asuntos que este agencia, dichas instituciones tienen preferencias y objetivos propios, independientemente de las preferencias sociales, esto es lo que se llama *autonomía* del

⁷ BRYANT, Christopher G.A. “Social self organization, civility and sociology: a comment on Kumar’s Civil Society”, en British Journal of Sociology, p. 339 citado por Ana María Bejarano, “Para repensar las relaciones Estado, Sociedad Civil y Régimen Político. Una nueva mirada conceptual”, en Controversia, Bogotá: CINEP, segunda etapa no. 167, oct. Nov. 1995, p. 23.

⁸ GRAMSCI, Antonio. Escritos Políticos (1917 - 1933) Bogotá: Siglo XXI, pp. 358 y 347.

⁹ ÁLVAREZ, Sonia, DAGNINO, Evelina y ESCOBAR, Arturo: “Introducción: lo cultural y lo político en los movimientos sociales latinoamericanos”, en Sonia Álvarez, Evelina Dagnino y Arturo Escobar, Política de lo cultural y cultura de la política. Una revisión de los movimientos sociales en América Latina. Bogotá: Taurus e ICANH, 2002, p. 18 – 19.

Estado. Esta autonomía depende de diversos factores internos (estructura organizacional, socialización de objetivos al personal) y externos (extracción de recursos, alianzas con actores transnacionales).

De otra parte las instituciones o la burocracia, cuenta con variables grados de *capacidad*, es decir la posibilidad real de llevar a cabo sus objetivos a través de la implementación de políticas en la sociedad civil y a lo largo y ancho del territorio sobre el cual ejerce influencia¹⁰. No queremos decir con esto que concibamos a las instituciones estatales como actores racionales, unitarios y coherentes, más bien las tomamos como entidades formadas para concretar el ejercicio del poder. ¿Qué hace o que permite que surjan las instituciones? O dicho de otra forma ¿En qué terreno se movía este proyecto hegemónico para ser concretado? Nancy Fraser nos habla de una esfera pública: escenario estructurado –predominantemente discursivo – en donde tiene lugar la competencia o negociación cultural e ideológica de asuntos de interés público¹¹.

Las propias esferas públicas no son espacios de los que esté exenta la cultura, pueden entenderse como lentes retóricas culturalmente determinadas que filtran y alteran las afirmaciones que enmarcan; pueden acomodar algunos modos de expresión y no otros¹². La clase dirigente determinaría las características de esta esfera pública que solo daría cabida a ciertos “públicos”, es decir grupos o asociaciones de carácter deliberativo que en los años setentas y ochentas están constituidas en partidos políticos o como lo anota Fraser, pueden llegar a ser públicos fuertes capaces de transformar la opinión pública en decisiones autoritarias, ello podría explicar el hecho de que otros segmentos sociales como los emigrantes – públicos débiles - sean virtualmente “invisibles”, su opinión ni siquiera es considerada en las decisiones políticas o si es considerada, su situación es desventajosa. En nuestro caso el llamado parlamento se halla constituido por el Consejo de Bogotá, escenario donde se da la controversia y donde se expone a la opinión la agenda pública, allí se determina el nacimiento, la forma y el quehacer de las instituciones estatales.

Las instituciones están destinadas a concretar la política, dentro de un determinado campo de acción, deben poseer un importante grado de legitimidad para ejercer su función sin mayores obstáculos frente a la ciudadanía. Contrariamente a lo planteado inicialmente retomando a Max Weber, las actuaciones del Estado a través de sus instituciones no son en su totalidad actos de coerción o dominación sino, por el contrario, actividades intelectuales de unos administradores civiles dedicados a diagnosticar los problemas de la sociedad y a idear políticas alternativas para resolverlos. Como lo cita Theda Skocpol: *Los gobiernos no sólo “pueden” (o cualquiera que sea la forma verbal de ese enfoque); también resuelven. La formación de una política es una forma de resolución colectiva en nombre de la sociedad, e implica decidir y conocer. Este proceso*

¹⁰ BEJARANO, Ana María, Para repensar las relaciones Estado, Sociedad Civil y Régimen Político. Una nueva mirada conceptual. En, Controversia, Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular CINEP, Segunda Etapa, pp, 16 – 18. [en línea] Disponible en: http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:2862

¹¹ FRASER, Nancy. “Pensando de nuevo la esfera pública”. En: *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Universidad de los Andes y Siglo del Hombre. 2001. p, 130.

¹² Idem, p, 119.

*es político no porque toda política sea un derivado del poder y del conflicto, sino porque algunos hombres se han comprometido a actuar en nombre de otros.*¹³

Particularmente en la ciudad se expresa esta actuación estatal. Según lo expresado por David Harvey, desde una perspectiva marxista, siempre, las ciudades han brotado de la concentración geográfica y social de un excedente en la producción. La urbanización ha sido un fenómeno relacionado con la división en clases, ya que ese excedente se extraía de algún sitio y de alguien, mientras que el control sobre su uso solía corresponder a unos pocos¹⁴, una clase dirigente.

Situación que persiste bajo el capitalismo. El capitalismo descansa, como nos explicaba Marx, sobre la búsqueda perpetua de plusvalor (beneficio), cuyo logro exige a los capitalistas producir un excedente, lo que significa que el capitalismo produce continuamente el excedente requerido por la urbanización. Pero también se cumple la relación inversa: el capitalismo necesita la urbanización para absorber el sobre-producto que genera continuamente. De ahí surge una conexión íntima entre el desarrollo del capitalismo y el proceso de urbanización. No puede sorprendernos, por tanto, que la curva logística del crecimiento con el tiempo del producto capitalista sea prácticamente idéntica a la de la urbanización de la población mundial¹⁵ y claro, en Latinoamérica.

Pero las fisuras en el sistema son también muy evidentes. Ciudades como Bogotá cada vez mas divididas, fragmentadas y proclives al conflicto. La forma en que las personas ven el mundo y definen sus posibilidades dependen del lado de la barrera en que se hallen y del nivel de consumo al que tengan acceso. Los resultados de esta creciente polarización en la distribución de la riqueza y el poder están indeleblemente grabados en sus formas espaciales, en las que se van condensando progresivamente fragmentos fortificados, comunidades cercadas, espacios públicos privatizados bajo una vigilancia constante¹⁶ versus arrabales o periferias, sin servicios elementales y sin seguridad. La protección del liberalismo de los derechos de propiedad privada y sus valores se convierte en una forma hegemónica de política, incluso para la clase media baja. En el mundo en desarrollo, en particular.

En esas condiciones los ideales de identidad urbana, ciudadanía y pertenencia, y de una política urbana coherente, ya amenazados por la creciente difusión de la ética liberal individualista, se hacen mucho mas difíciles de sostener. Hasta la idea de que la ciudad podría funcionar como un cuerpo político colectivo¹⁷, se viene abajo.

Veremos como el paradigma del desarrollo con sus premisas de provisión de servicios o al menos la nivelación de las clases pobres en una sociedad espacialmente segregada como la de Bogotá efectivamente llega a concretarse, no bajo las formas originalmente

¹³ HECLO, Modern social politics. P. 305. Citado por SKOCPOL, Theda, Bringing the State Back In. Op cit. p. 16.

¹⁴ HARVEY, David. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Traducción de

Juanmari Madariaga. Madrid, España : Ediciones Akal, S. A., 2013. p. 21.

¹⁵ HARVEY, Op. Cit. p. 22.

¹⁶ Ibid. p. 35.

¹⁷ Ibid. p. 36.

planteadas - ciudades autosuficientes, concentración de la población en un núcleo urbano manejable, preservación del cinturón verde de los cerros, etc. Sino atendiendo a la configuración fragmentada resultado de la interacción de diversos intereses en la ciudad, de forma que las clases dirigentes están muy lejos de concretar los ideales desarrollo y el progreso concebido como la meta a la que se debía llegar emulando a las sociedades norteamericanas y europeas.

1.2. Problemática

El facilitar, permitir y sobre todo regular los grandes desplazamientos de personas al interior de la ciudad se convirtió en una preocupación determinante para el aparato estatal lo que fue configurando políticas específicas, tema de este trabajo.

A lo largo del tiempo que abarca esta investigación años 70s y 80s ha sido el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte - DATT (1972 - 1989) con un organismo paralelo, el Fondo de Educación y Seguridad Vial FONDATT (1979 - 2006), las entidades que debían regular los asuntos de *circulación, tránsito y transporte en Bogotá*.

Con mayor o menor autonomía administrativa, técnica y financiera, otorgada por el gobierno distrital en los diferentes periodos de alcaldías, estas entidades han regulado *la circulación de los peatones, animales y vehículos por las vías públicas y por las vías privadas que estén abiertas al público*¹⁸. Teniendo entre manos temas como la infraestructura vial, por donde circulan vehículos, animales y personas; determinando su jerarquización, la instalación y mantenimiento de dispositivos como semáforos y señalización, regulación de la organización del servicio de transporte público colectivo e individual de pasajeros, transporte de carga y del particular, supervisión del cumplimiento de tarifas y rutas asignadas a las empresas de transporte de público de pasajeros, vigilancia en calle del cumplimiento de las normas de tránsito y transporte público, control del cumplimiento de las normas de registro de vehículos automotores, judicialización de contraventores a las normas y desarrollo de campañas informativas y pedagógicas de seguridad vial¹⁹.

En este amplio campo de acción se destacan las medidas tomadas en torno a lo que se denominó seguridad vial. Según el Código Nacional de Tránsito de 1970 "El tránsito terrestre de personas, animales y vehículos por las vías de uso público es libre, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades, para **garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes**"²⁰.

¹⁸ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1344 de 1970. Diario Oficial No. 33.139. [en línea] Bogotá: Régimen legal de Bogotá. [consultada el 29 de mayo de 2012]. Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp

¹⁹ Temas que en forma reiterada aparecen en las normas mediante las cuales se señalaron la creación y reestructuraciones de las diversas entidades, Acuerdo 11 de 1976, Acuerdo 23 de 1970, Acuerdo 3 de 1979, Acuerdo 9 de 1989, Decreto 304 de 1989 y Decreto 266 de 1991.

²⁰ PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Decreto 1344 de 1970. Diario Oficial No. 33.139. [en línea] Bogotá: Régimen legal de Bogotá. Art. 109. [consultada el 28 de julio de

Para lograr este objetivo de transitar con seguridad, una de las estrategias propuestas comprendió la realización de programas y campañas de seguridad vial, tal como lo planteó en su momento un estudio auspiciado por las Naciones Unidas de 1982, *se ha detectado que la mayoría de accidentes, congestiones e infracciones tienen gran parte de su origen en aspectos educativos, se observa así mismo una falta de conciencia ciudadana sobre la importancia que tiene para todos y cada uno de los participantes en la vía urbana el respeto y cabal cumplimiento de las señales y normas que regulan el tránsito*²¹.

Los accidentes de tránsito en vía son considerados, ahora y entonces como uno de los factores de morbilidad y mortalidad en la ciudad, *los fenómenos de la muerte y las lesiones en eventos relacionados con el tránsito son otra manifestación de la violencia que padece el país y produce efectos catastróficos para la población*²². No solo se trata de garantizar el tránsito de personas en la ciudad y de ella hacia el exterior de la misma, sino de que se haga con seguridad para todos los actores: los peatones, conductores de transporte público y particular. Se han tomado medidas que contribuyen a la seguridad vial como la construcción de puentes peatonales, señalización de vías en el pavimento y por medio de señales verticales, establecimiento de semáforos en las intersecciones y revisión para comprobar el buen funcionamiento de los automotores, entre otras²³.

1.3. Objetivo principal

Estudiar el papel del Estado en el ámbito distrital de Bogotá como ente impulsor de políticas de seguridad vial y su eficacia en implementarlas en la ciudad.

1.3.1 Objetivos secundarios

- ❖ Identificar las transformaciones espaciales y sociales de la ciudad que generaron la necesidad de establecer políticas de seguridad vial.
- ❖ Analizar las pretensiones del gobierno distrital en cuanto a la aplicación de políticas de seguridad vial y estimar su impacto.

2011] Disponible en http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp Las negrillas son nuestras.

²¹ SÁNCHEZ MOLINA, Edgar (Consultor Naciones Unidas DATT) Manejo y Control del Tránsito Educación y Seguridad Vial, razón y desarrollo de los programas. Bogotá D.E: DATT, febrero 1982, pp. 1- 6.

²² FORERO M. Luz Yaneth. Datos para la vida. Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. En Memorias V SEMINARIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD VIAL Secretaría de Movilidad de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y Fundación Por la Vía Por la Vida – Liga Contra la Violencia Vial. Bogotá, 3 y 4 de octubre de 2011.

²³ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES. (Dir. Jorge Enrique Franco G.) Informe de Labores 1971-1972. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.E. 1972.

1.4. Metodología

La Bogotá de los años 70s y 80s era muy diferente a la urbe de hoy en día, en este trabajo se indagará acerca de la constitución espacial de esta ciudad, nos haremos una imagen de sus centros y periferias, la manera como se comunicaban entre sí, el crecimiento poblacional, el cambio en los usos del suelo, la ampliación de los espacios urbanizados, los ritmos diarios del desplazamiento de las muchedumbres y resaltaremos algunos de sus rasgos, enfocándonos en como estos grandes movimientos de personas comenzaban a ser regulados por dispositivos como la señalización, los semáforos y los agentes de tránsito. Para caracterizar la ciudad de esa época recurriremos a crónicas de prensa y revistas que presenten aspectos sociales y culturales de algunos de los barrios bogotanos. Examinaremos indicadores del crecimiento y transformaciones de la ciudad como estadísticas de población, instauración de servicios públicos, construcción de nuevos barrios, entre otros.

Para ubicar que lugar tenían en la agenda de los diferentes periodos de las administraciones de los alcaldes las problemáticas del tránsito y transporte, o en que términos se pensaban las soluciones al problema del tráfico y la accidentalidad, analizaremos sus iniciativas y su materialización desde 1970 a 1989. Con el ánimo de ver que movía a los altos funcionarios estatales a seguir estrategias de transformación, incluso ante la indiferencia o la resistencia de fuerzas sociales políticamente influyentes.

Se estudiarán por tanto los informes de gestión del DATT presentados bien al Alcalde o al Concejo de Bogotá, el estatuto orgánico de Bogotá de 1968, las Leyes y Códigos nacionales que regulaban la circulación y el transporte, por otra parte los Decretos y Acuerdos del ámbito distrital que dieron origen y reestructuraron las instituciones, estudios realizados en la época y además los procedimientos existentes orientados al fomento de la seguridad vial generados por las entidades distritales encargadas del tema.

Se dispone de estadísticas de accidentalidad relativas a estos años, se explorarán para encontrar fluctuaciones en los índices de muertos y heridos que nos puedan dar algún indicio acerca de la efectividad de las campañas y programas de seguridad vial y su impacto en las personas. De otra parte se examinará la prensa de la época, como un registro que no se encuentra necesariamente relacionado con fuentes institucionales del Estado. El objetivo es lograr un balance y que este trabajo no se convierta en una apología de la acción estatal, buscando el vistazo que proporcionaba sobre los hechos la llamada opinión pública, expresada en las noticias de la época, matizada con los resultados de estudios técnicos realizados en los años 80 sobre la problemática de tránsito y transporte.

La fuente conformada por el registro de prensa a la cual se acude profusamente en este trabajo no deja de tener sus posibilidades y desventajas. A menudo la prensa es tendenciosa en sus opiniones, dejando ver su preferencia por ciertas posiciones que detentan originalmente organismos de poder, lejos de ser imparcial la prensa presenta una visión de los sucesos que puede llegar a moldear de un modo distorsionado el como los individuos conciben la realidad. Sin embargo, su continuado registro de los hechos, independientemente de como los interpreta, permite al investigador social apreciar la evolución de una problemática en sus aspectos sociales, económicos y culturales. Recurriendo a la a la comparación de la información con otro tipo de fuentes es que se pueden utilizar estos registros con un mínimo de objetividad.

Una de las hipótesis de este trabajo señala que la cultura de los funcionarios estatales adolece de una efectiva distinción entre lo que es público y lo que es privado, producto de una insuficiente apropiación de los ideales del desarrollo que rigieron la determinación de las políticas para regular el crecimiento de la ciudad para llevarla hacia el progreso ejemplificado por las sociedades norteamericanas y europeas.

El Estado colombiano ha puesto en práctica un estilo de resolución de estos asuntos, que puede definirse como inmediatista, sin continuidad, ya que cada vez que hay un nuevo periodo de gobierno se cambian las reglas del juego, y de intervención tardía, el Estado actúa cuando ya ha habido alguna tragedia de importancia sin prever riesgos tomando medidas preventivas, el Estado tiende a tomar más fácilmente medidas correctivas cuando se presentan hechos graves y las mas de las veces cuando es presionado por los medios de comunicación. En conclusión, pueden verse algunos esfuerzos del Estado, sin embargo se nota también la ausencia de políticas sistemáticas.

Existe además una aparente distancia entre lo que se declarará acerca de una estrategia que se aplicará, un programa que se pondrá en marcha por parte de los estamentos legislativos como el Congreso o el Concejo de Bogotá y las acciones de gobierno con respecto a la ciudadanía que efectivamente se materializan.

En cuanto a la sociedad civil, la hipótesis se enfoca en sus actuaciones configuradas por la pertenencia a algunos de sus grupos, para el caso el de los transportadores privados de servicio público que se infiltran a estamentos de decisión gubernativa e instrumentalizan al Estado antes que acatar sus decisiones como autoridad.

1.5 Balance: Estudios de urbanismo, transporte y tránsito

Se abordarán algunos de los estudios hechos en Colombia desde finales de la década de los años sesenta a los de comienzos del siglo XXI. Con el ánimo de eludir el lanzamiento de juicios de valor sobre la eficacia o el alcance de tal o cual estudio, midiéndolo con el rasero del presente, de otra parte, muchos de los estudios que se analizarán a continuación parten de la urgencia práctica de definir intervenciones del Estado sobre la realidad de la ciudad y otros presentan aproximaciones teóricas desde la academia, ambas posiciones como lo veremos no siempre han sostenido un dialogo fluido. Se encuentra una variedad de disciplinas como la economía, la ingeniería, la sociología, la historia, la antropología y la geografía. Pueden ser clasificados según la perspectiva adoptada, retomando la contraposición entre una visión sincrónica y otra diacrónica; desde la primera, algunos estudios evalúan un momento presente específico de un asunto, otros desde la diacrónica, establecen la evolución de un asunto a lo largo de un tiempo determinado.

Desde la primera perspectiva, la sincrónica, podemos encontrar varios estudios que se adelantaron en la década de los años setentas y ochentas, encauzados por el

paradigma del Desarrollo “Si definimos la esencia del desarrollo como la de un estado en el cual la mayor parte de las personas, no solo está cada año mejor, sino que lo sienten, Colombia al igual que muchos otros países, no ha tenido ese estado”²⁴. Podemos citar, *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.E.* realizado por el Centro de Investigaciones para el desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia y dirigido por Lauchlin Currie en 1969. Por encargo del entonces alcalde Virgilio Barco, con el objeto de analizar orientaciones para una política de desarrollo urbano que integrara los aspectos físico, económico y social del distrito, “para que la administración pudiera obrar eficazmente, en forma coordinada sobre los diversos campos de acción”²⁵.

El estudio comprende tres partes, la primera es una diagnóstico del problema que claramente para Bogotá, reflejo de la situación nacional, es el subdesarrollo expresado en la pobreza del más del 70% de la población. La segunda parte evalúa las tendencias actuales del desarrollo de Bogotá marcado por la dispersión urbana y enuncia una alternativa viable: la densificación del área urbana existente. La última parte presenta los medios para lograr cambiar las tendencias actuales que comprende una política nacional de desarrollo urbano dirigida hacia el incremento de la producción, del empleo y hacia la máxima utilización de los recursos de capital.

Se parte de la concepción de que la urbanización es indispensable para el desarrollo del país, y por tanto de Bogotá y su área de influencia. Por tanto se debe priorizar la concentración de la población, limitando el crecimiento de la ciudad hacia el norte y el noroeste, estableciendo un “cinturón verde” que la rodee y que esté libre de construcciones, además permitir una combinación armónica de los lugares de residencia y de trabajo. Así mismo, se recomienda establecer programas de vivienda que contemplen soluciones de renovación urbana y formas de ahorro para adquirir vivienda propia, densificando la población en las diversas zonas de la ciudad.

En cuanto al transporte este estudio recomienda estudiar la factibilidad de un sistema de transporte masivo, erigir una corporación que unifique al menos operativamente a las empresas de transporte urbano y establecer vías exclusivas para buses. En cuanto a la región, se debe fomentar el desarrollo agrícola de la Sabana y establecer un plan vial en relación con el desarrollo de la ciudad y los municipios vecinos, utilizando las vías como elementos de ordenación del desarrollo²⁶.

Posteriormente se lleva a cabo un estudio similar al descrito denominado: *Estudio de transporte y desarrollo urbano para Bogotá y su región – Fase I*²⁷ por la firma consultora Freeman, Fox, Wilbur Smith And Associates y Restrepo y Uribe Ltda, encargado por la

²⁴ Tal como lo define el experto Lauchlin Currie, asesor del gobierno nacional durante los años cincuentas y sesentas. Citado por el director del Centro de Investigaciones para el desarrollo de la Universidad Nacional, Roberto Arenas Bonilla en la presentación del libro: CURRIE, Lauchlin (Director del estudio). *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.E.* Bogotá : Centro de Investigaciones para el desarrollo Universidad Nacional de Colombia, 1969. Numeral IX.

²⁵ Ibid. Numeral VII.

²⁶ CURRIE. Op. Cit. Pp, 175 – 177.

²⁷ AMADOR AZUERO, Álvaro. FIRMA CONSULTORA FREEMAN, FOX, WILBUR SMITH AND ASSOCIATES Y RESTREPO Y URIBE LTDA. Estudio de transporte y desarrollo urbano para Bogotá y su región – Fase I. Resumen del informe final. Vol. 1, Vol. 2. Bogotá; Cundinamarca : Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá – CAR. 1970.

Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá – CAR. Este estudio realizado por iniciativa del gobierno nacional y financiado por el Banco Mundial, pretendía constituirse en un insumo para formular “un programa de largo alcance para el transporte y desarrollo urbano en la región de Bogotá”²⁸. Sus objetivos comprendían la identificación de esquemas alternativos de los patrones de desarrollo para el crecimiento urbano de la región previstos para el año de 1980²⁹ y la formulación de políticas para mejorar el transporte de pasajeros y de carga dentro de la región, entre ellas establecimiento de impuestos y peajes, reglamentaciones y procedimientos administrativos.

El primer momento de este estudio se dedicó al análisis de los patrones de desarrollo urbano existentes combinando variables que incluían la base económica de la ciudad, el crecimiento de la población por grupos etarios y de sexo, la distribución del rango de ingresos de las personas y del empleo, inventario de usos de la tierra urbana distinguiendo entre usos industriales, comerciales, familiares públicos y semipúblicos; el transporte y las comunicaciones a través del sistema vial. Otra variable prominente la ocupa la organización gubernamental determinante en el desarrollo de la región.

En el segundo momento se prevén cinco patrones alternativos de desarrollo urbano y dos sistemas básicos de solución al transporte. Se pondrían a prueba soluciones propuestas en los cinco patrones mediante el establecimiento de políticas de estado³⁰. Los patrones corresponden a Tendencias existentes: con rasgos como una mayor concentración del empleo en la zona comercial del centro, con un fuerte crecimiento hacia el suroeste de la ciudad, persistencia de la división social entre el norte y el sur, asentamientos de familias pobres en áreas montañosas del sur y algunos desarrollos para familias de ingresos medios en noroeste³¹.

El segundo patrón, de Intensificación: asume la intensificación de los centros comerciales existentes, con alta densidad a lo largo de posibles corredores de transporte masivo. El tercer patrón de Extensión al Occidente busca el fomento de la extensión equilibrada hacia el sur y el occidente, a lo largo de las rutas Soacha y Facatativá. El cuarto patrón de extensión hacia el norte, supone un fuerte crecimiento hacia el norte, con una ciudad autosuficiente en el área de Zipaquirá. El quinto patrón de Dispersión, comprende un gran esfuerzo por llevar el crecimiento hacia tres nuevos centros autosuficientes en las áreas de Zipaquirá, Facatativá y Mosquera³².

Las soluciones al transporte incluyen mantener el sistema de transporte existente, aumentando la oferta con un programa extenso de construcción de vías, con una libre generación del equilibrio entre oferta y demanda y la limitación de la demanda por cobro

²⁸ AMADOR AZUERO. Op, cit. Capítulo 1, introducción (sin paginar).

²⁹ Según este estudio la población de la región alcanzaría los 4.5 millones de habitantes para ese año, cálculo superior a lo encontrado en la realidad, ya que en 1985, cinco años después, el total de habitantes asciende a 4.225.000.

³⁰ Como se verá más adelante en el capítulo tercero de este trabajo.

³¹ AMADOR AZUERO. Op, cit. Numeral 7.4 – 7.6.

³² AMADOR AZUERO. Op. Cit. Capítulo VII. Numeral 7.2.

del uso de las vías. Otra solución asume la implementación de nuevas modalidades de transporte masivo ya sea con un sistema sobre rieles o de vías reservadas para buses³³.

Dentro del mismo corte de estudios encargados por el gobierno nacional tenemos el *Estudio de desarrollo urbano : fase II*, cuyo autor corporativo fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento³⁴, financiado por el programa de desarrollo de Naciones Unidas. El objetivo del estudio era indicar los medios para crear un proceso adecuado de urbanización. La base para lograrlo se apoya en el establecimiento de un mejor nivel de servicios urbanos (vivienda, empleo, servicios sociales, actividades recreacionales y servicios públicos), paralelamente con el crecimiento de la ciudad, poniendo énfasis en equilibrar la distribución de los servicios y oportunidades de empleo en las áreas deficientes.

Las alternativas propuestas para el transporte buscarían restringir el uso de transporte particular, establecer un sistema de transporte masivo que sería un metro pesado, unido a una solución de transporte ligero, ya que entre el diseño y la puesta efectiva en funcionamiento del sistema masivo pasaría un periodo de mínimo unos cinco años. Este transporte liviano masivo consistiría en un tranvía eléctrico que iría sobre las vías de tren. Además se pretendía integrar los barrios marginales a la ciudad, mediante la construcción de vías de penetración y redes de servicios. También se sugirieron políticas que protegieran los recursos hídricos y ambientales de la Sabana, contemplando los cerros orientales y el río Bogotá. Se señaló la necesidad de hacer modificaciones de tipo fiscal y administrativo que permitieran disponer de mejores recursos para la ciudad.

Los estudios reseñados son similares en su enfoque, buscan plantear soluciones para alcanzar el desarrollo de la ciudad y una sustancial mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Todos financiados por la Banca Mundial son fieles al modelo de los países industrializados, particularmente Estados Unidos. Sin embargo se advierte un vacío a la hora de formular estrategias para lograr el crecimiento de la economía e incentivar el desarrollo de otros sectores productivos diferente al de los servicios que primaba en la ciudad, más bien se trata de paliar unas condiciones de la población que ya están dadas por medio de un paternalismo de Estado, en donde este asume, como se ve particularmente en estudio Fase II, la provisión de servicios urbanos a la población pobre.

Debemos destacar que la mirada se ejerce sobre el área metropolitana de Bogotá y la región, la Sabana, comprendiendo municipios de Cundinamarca como Zipaquirá, Facatativá y Soacha – Muña y los municipios anexados. Se piensa la ciudad como una entidad territorial configurada a través de relaciones de interdependencia con áreas rurales y urbanas de las cuales ella es el centro de confluencia, en este orden de ideas el planeamiento de la orientación de su crecimiento es imperativo, para lograr el desarrollo futuro de la Sabana lo cual implica aspectos sociales, económicos y estéticos.

³³ AMADOR AZUERO. Op. Cit. Capítulo IX. Numeral 9.4 – 9.5.

³⁴ BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, Llewelyn-Davies Weeks Foriester- Walker & Bor in association with Kates Peat Marwick & Co. Cooper s & Lybrand. Estudio de desarrollo urbano : fase II, borrador del informe final. Vol. 1. Bogotá : Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Septiembre 1973.

Estos estudios determinaron algunas políticas de Estado que influenciaron la administración de los asuntos públicos en Bogotá durante las siguientes décadas, como la provisión de viviendas, transporte, parques, escuelas, hospitales y la participación de organizaciones comunales; contrario a lo que afirma un destacado investigador, si establecen una mirada transversal de la estructura socio-económica y espacial de la ciudad, mientras que las soluciones al transporte que se conciben son de tipo técnico, reduciéndolo a un asunto de oferta y demanda³⁵.

Buses versus el Metro

Tal como se presentan los estudios que analizaremos a continuación: *Estudio de organización y administración del transporte urbano colectivo de Bogotá – OAT*³⁶, en 1974 realizado por la Misión Holandesa proveniente de la mesa de asistencia técnica del Ministerio de Asuntos Extranjeros de los Países Bajos. Bajo la dirección de varias instituciones nacionales como el Departamento Nacional de Planeación, la Empresa Distrital de Transporte Urbano, el Instituto Nacional del Transporte, la Corporación Financiera del Transporte y el Departamento Administrativo de Transporte de Bogotá.

El objetivo principal de este estudio era establecer un marco organizacional y administrativo del transporte público dentro del Distrito Especial, para lo cual definía un conjunto de programas con miras a mejorar en corto plazo la operación física del transporte urbano. Se enfoca en el análisis de la estructura institucional del sistema de transporte, la estructura empresarial, condiciones económicas y financieras, equipos partes y piezas y la red de rutas de buses y busetas. Presenta también un completo panorama sobre la Empresa Distrital de Transporte Urbano de Bogotá EDTU.

Presenta como conclusiones principales en cuanto a la estructura institucional, que había un paralelismo entre entidades que tenían funciones semejantes y a la vez graves vacíos funcionales, propone la reorganización de una entidad a nivel nacional que se relacionara con el nivel local o bien que se creara una nueva entidad que coordinara a las demás. Con respecto a la estructura empresarial advierte que no había verdaderas empresas, por su condición de simples afiliadoras, lo que dificultaba la organización del transporte colectivo.³⁷ Por lo mismo el control que ejercía el gobierno sobre las mismas era bastante precario. Plantea como soluciones alternativas el mantener la política que se venía dando clasificando a las empresas, evaluándolas en todos sus aspectos y descartando las que

³⁵ Contrario a lo que afirma Montezuma, no podemos esperar que en la década de los años setenta se piense en un concepto que fue acuñado hasta años posteriores como el de Movilidad que enfatiza el impacto de los modos de transporte sobre la configuración espacial de la ciudad. MONTEZUMA, Ricardo. La ciudad del tranvía, 1880 – 1920. Transformaciones urbanas y movilidad. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008. pp. 23 – 24.

³⁶ COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MISIÓN HOLANDESA. Estudio de organización y administración del transporte urbano colectivo de Bogotá (study of the organization and administration of the collective urban transport in Bogota) : estudio OAT marco institucional. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, División de Transportes. 1974.

³⁷ OSPINA Antonio. Estudio OAT. En, COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL TRANSPORTE MASIVO DE BOGOTÁ, D.E., Transporte masivo para Bogotá. Bogotá : Imprenta Distrital, 1975. p. 155.

no presentaban una organización empresarial como tal. Apuntar hacia un sistema empresarial cooperativo en donde se daría mayor importancia al elemento humano (conductores y propietarios). Tender a un sistema empresarial donde las empresas tuvieran un control absoluto y por último ir hacia un sistema empresarial del gobierno suprimiendo a los empresarios y propietarios actuales.

Un punto interesante es que se logra determinar cual es la estructura de costos fijos y variables del servicio que prestaban buses y busetas, de modo que se establece una base real para determinar cuales debían ser las tarifas adecuadas además de cuantificar el efecto del subsidio del gobierno sobre las mismas.³⁸ Se plantea también la necesidad de establecer programas de reposición de vehículos ya que los vehículos viejos incrementaban en gran manera los costos del transporte. Se diseña a la vez un diagrama de flujo para la planeación de nuevos de rutas de transporte colectivo urbano sobre la base de la demanda de movilización de pasajeros y las características de sistema vial de la ciudad, es así como se propone una reducción de rutas hasta la mitad o menos de las adjudicadas a las empresas en ese momento.

El estudio mencionado propone algunas medidas para mejorar la crisis, de difícil implementación dado el alto nivel de informalidad del sector del transporte en buses y busetas, no propone un sistema nuevo de transporte. El análisis que se lleva a cabo se hace sobre variables exclusivamente económicas y no se interroga sobre los orígenes estructurales de tal sistema de transporte.

El estudio denominado: *Transporte masivo para Bogotá*, elaborado por la Comisión para el Estudio del Transporte Masivo de Bogotá, D.E., instalada por Decreto 1242 del 24 de octubre de 1974³⁹, recoge los informes de cuatro subcomisiones: técnica, administrativa, económico - financiera y legal. Intervino en el análisis la Misión Técnica Canadiense de la Corporación del Transporte de Ontario. Contiene estudios presentados por entidades como la Corporación del Transporte y una representación de empresas de transporte colectivo. En un apéndice se citan los diferentes sistemas de transporte masivo presentes en el momento del estudio que podrían ser aplicados a la ciudad.

Con este estudio se tenía el objetivo de impulsar medidas concretas que deberían ser tomadas por el gobierno distrital en orden a implementar un sistema de transporte masivo, rápido y liviano. La metodología se basó en el análisis puntual de todos los estudios realizados anteriormente que relacionaban los temas de planeamiento urbano y transporte en Bogotá.

Entre las recomendaciones más importantes plantea, en el ámbito institucional, la creación de una entidad distrital que coordine todas las acciones a nivel local, regional y nacional. En cuanto a la prestación del servicio de transporte público: fortalecer a la Empresa Distrital de Buses Urbanos EDTU con el fin de que el Estado lograra desempeñar un papel importante en la prestación del mismo e instaurar a mediano y largo plazo un nuevo sistema de transporte masivo que complementará al ofrecido. En relación con el crecimiento de la ciudad: que era indispensable formular una política de

³⁸ OSPINA. Op. Cit. p. 157.

³⁹ COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL TRANSPORTE MASIVO DE BOGOTÁ, D.E., Transporte masivo para Bogotá. Bogotá : Imprenta Distrital, 1975.

desarrollo urbano que sirviera como base para planear el sistema de transporte masivo que mas le conviniera a la ciudad, en ese sentido, la organización más conveniente sería la de "ciudades dentro de la ciudad", es decir centros urbanos de vivienda en los que confluyeran los lugares de trabajo, educación, salud y recreación. Además, las soluciones de desarrollo debían ser de orden regional teniendo en cuenta los pueblos dormitorio como Zipaquirá, Chía, Facatativá y Soacha⁴⁰.

Este estudio proponía ideas bastante avanzadas para la época como por ejemplo la racionalización de los horarios de trabajo y escolares para evitar a sobrecarga del sistema en horas pico. También se puede comprobar que la idea de utilizar los derechos de vía de los ferrocarriles nacionales para instaurar un sistema de transporte masivo que conectara la región es de vieja data. No se pensaba en una sola solución para el transporte, se debían utilizar soluciones como el metro, transporte férreo ligero y el sistema de buses, es decir el transporte multimodal de que se habla en el Plan Maestro de Movilidad hoy en día. El tema de la indisciplina del tráfico, el bajo nivel de acatamiento de las normas se presenta como un obstáculo para la organización adecuada del transporte, pero no se muestran en el estudio algún planteamiento para enfrentar esta dificultad. Las recomendaciones proporcionaron un derrotero a seguir por el gobierno distrital en relación con los temas de planeación urbana y administración del transporte, más el tema de semaforización, señalización de vías y educación sobre el uso adecuado de las vías, es algo que se da por hecho y prácticamente no es tratado en este análisis.

Hasta aquí los estudios de fuentes burocráticas, a continuación citaré algunas tesis de grado elaboradas a finales de los años setentas que nos dan una idea de como se concebían desde la academia los asuntos del tránsito y el transporte en Bogotá. El trabajo titulado *El estudio y soluciones del problema del transporte urbano de Bogotá D.E.* escrito por Javier Ignacio Restrepo Giraldo, José Jorge Dangond Acosta y Luis Fernando Hoyos Sánchez, para optar al título de ingenieros civiles de la Universidad Javeriana, basado enteramente en un balance de los estudios anteriores desde el estudio Fase I hasta el OAT; presenta una caracterización del sistema de transporte: política de gobierno, los usuarios y viajes, las empresas, los empresarios, los conductores, los equipos, las tarifas, los horarios y el sistema vial con sus fallas. Luego encontramos una descripción del transporte ligero por rieles, el metro y un análisis de la factibilidad financiera de estos sistemas y el sistema de buses⁴¹.

En este trabajo también se hacen algunas observaciones acerca del aparato político administrativo en el ámbito local, como afianzar la jurisdicción de las Alcaldías menores, para lograr la desconcentración administrativa y de servicios y mejorar la participación de la comunidad. Analiza el modelo erigido de ciudad Bachué de *ciudad dentro de la ciudad* que tiene como ventajas un desarrollo progresivo vertical planificado, organización y

⁴⁰ COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL TRANSPORTE MASIVO DE BOGOTÁ, D.E. Op. Cit. pp. 7 – 14.

⁴¹ RESTREPO GIRALDO, Javier Ignacio, DANGOND ACOSTA José Jorge y HOYOS SÁNCHEZ, Luis Fernando. El estudio y soluciones del problema del transporte urbano de Bogotá D.E. Tesis : Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ingeniería Civil, 1978. Etapa II: Estudios anteriores, sin paginar.

propiedad comunal, preponderancia del peatón sobre el vehículo y la mezcla social, modelo que debía ser replicado en otras zonas de la urbe⁴².

Resalta los resultados de los grandes estudios Fase I, Fase II, OAT, en relación con los rasgos del sector institucional del transporte: Falta de compatibilidad entre los intereses privados y públicos, falta de una estructura adecuada para controlar el sistema, falta de capacitación del personal en las entidades responsables, falta de madurez y voluntad por parte del gobierno y falta de continuidad en los programas llevados a cabo en el sector por las sucesivas administraciones. Por su parte, el sector de los transportadores, incluyendo conductores y empresarios se caracteriza por su bajo nivel educativo, lo que hace que esta industria, además de ser artesanal, tenga un alto grado de informalidad, por lo mismo ejecutar políticas dirigidas a este sector es bastante difícil.

Desde una perspectiva de microeconomía urbana y superando el método de revisar los estudios ya realizados, tenemos la tesis de la Universidad Externado de Colombia, titulada *Estudio económico sobre el problema del transporte en Bogotá y sus posibles soluciones* de Yolanda Monsalve M. y Diana Elizabeth Rey B. El transporte se toma como una empresa: evaluando los factores que permiten maximización de beneficios, maximización de utilidad, sin embargo, en una ciudad se deben analizar variables algo más complejas por ejemplo: el espacio (distancia y proximidad), interdependencias, especialización de la producción y diversidad del consumo, costes por salvar distancias para proveer de bienes y servicios públicos y beneficios que pueden reflejarse en el comportamiento de las personas con respecto a la disminución de la congestión y mejora del medioambiente urbano. La justificación de esta investigación es que el transporte es parte integral de la ciudad y de su eficiencia depende en buena parte el desarrollo de ella y los estudios realizados analizan el problema más a un nivel técnico y financiero que económico⁴³.

Se fijan de forma específica las características espaciales y de uso del suelo, funciones y problemas que presenta la ciudad, y se analizan los problemas del transporte, determinando sus funciones y requerimientos con base en la información recogida de un estudio de las empresas transportadoras existentes en el momento⁴⁴.

La solución propuesta por las autoras trata específicamente de la construcción de un terminal de buses intermunicipal con soluciones complementarias para lograr una racionalización del servicio y una prestación eficiente. Una solución novedosa, pues en los estudios ya revisados no se menciona la construcción de un terminal intermunicipal, medio concreto para lograr una integración de la ciudad y la región.

En una línea similar a la del estudio OAT, *Buses y busetas ; una evaluación del transporte urbano de Bogotá* llevado a cabo por la Fundación para la Educación y el Desarrollo FEDESARROLLO, en 1981, organización sin ánimo de lucro y financiado en parte por un contrato de investigación suscrito con la Interamerican Foundation de

⁴² Ibid. Etapa III

⁴³ MONSALVE M. Yolanda y REY B. Diana Elizabeth. Estudio económico sobre el problema del transporte en Bogotá y sus posibles soluciones. Tesis, Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 1980. pp. 7 - 14.

⁴⁴ Ibid. pp. 147.

Washington, fundación creada y financiada por el Congreso de los Estados Unidos, y dedicada apoyar proyectos de beneficio social en América Latina⁴⁵. La estrategia para analizar el problema del transporte público consistió en la obtención de un bus y su afiliación a una empresa para operarlo en condiciones normales. De modo que la fuente estuvo constituida por una experiencia de primera mano. De hecho el bus reportó utilidades, garantizado este hecho por la ausencia de economistas e ingenieros del transporte en el experimento. A partir de esta experiencia se evalúa el sistema de transporte público en Bogotá, las ventajas de diversificación del transporte, la posibilidad de crear un sistema eficiente de buses, el problema del control del tráfico y la experiencia de ser un propietario de un bus urbano.

En un tipo de ciudad como Bogotá sería, según este estudio, más eficiente un sistema de transporte público que un sistema de transporte individual, pues utiliza en menor proporción recursos como el dinero de las familias pobres, espacio en vías principales, divisas por la disminución en el uso de derivados del petróleo y los ingresos aportados por el Estado gracias a los subsidios. Sin embargo ante el constante aumento del uso del automóvil conforme a la elevación de ingresos a nivel individual, se requiere eliminar las distorsiones en el sistema de transporte que llevan a que el beneficio privado del uso del carro particular sea muy superior al beneficio social. En general se aprueba el sistema de transporte servido por buses ya que las frecuencias son altas y el servicio es rápido, aún cuando es bastante incomodo, hay un alto grado de incertidumbre en los tiempos de espera, y son altamente contaminantes, por otra parte sus costos son muy inferiores a los de la implementación de un Metro⁴⁶.

Una de las novedades que presenta este trabajo es el problema del control de tráfico como un factor que incide de manera considerable en el problema del transporte ocasionando altos niveles de accidentalidad. Se concluye que el sistema de penalización por incumplimiento de las normas de tránsito resulta ineficiente, es preciso reformar el Código Nacional de Tránsito y continuar con la campañas para concientizar a la ciudadanía sobre el cumplimiento de sus obligaciones y el respeto por la autoridad. También se debe elevar el nivel económico del agente de tránsito, procurando su moralización⁴⁷.

Indudablemente este estudio refleja la intención del gobierno distrital de mantener el sistema de transporte de buses y busetas procurando llevar a cabo algunas reformas (vías de solo bus, campañas educativas y coercitivas, mejorar los señales y la red de semáforos) e incrementar el control estatal sobre las empresas transportadoras.

Paralelamente, por iniciativa del alcalde Hernando Duran Dussan, se presentó un estudio sobre la conveniencia de establecer un sistema de transporte masivo en la ciudad que

⁴⁵ FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO, URRUTIA, Miguel (Editor). Buses y busetas ; una evaluación del transporte urbano de Bogotá. Bogotá : Fedesarrollo, 1981. pp. 7.

⁴⁶ Ibid, pp. 8 – 72.

⁴⁷ BOTERO, Ana María. El problema del control del tráfico en Bogotá : problemas y soluciones. En, FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO, URRUTIA, Miguel (Editor). Buses y busetas ; una evaluación del transporte urbano de Bogotá. Bogotá : Fedesarrollo, 1981. pp. 73 – 84.

sería el Metro. En 1981 se publicó *Estudio de factibilidad y realización de un sistema de transporte masivo para Bogotá*, adelantado por varias firmas consultoras INECO de Francia, SOFRETU de España, y Consultoría y Sistemas de Colombia. Contiene tres partes: Análisis del problema de transporte en sus diferentes aspectos de urbanismo, socioeconomía, oferta y demanda de transporte de pasajeros; previsión de la demanda de transporte de pasajeros a 20 años y finalmente la justificación de la necesidad de un sistema de transporte masivo para Bogotá definiendo sus características y determinación de la línea prioritaria⁴⁸.

Desde la sociología urbana se percibe en la ciudad la formación clandestina de barrios y segregación social entre el sur y el norte, la formación reciente de barrios por migración a causa de promoción social o forzada. En cuanto al transporte este es un suplicio, el 80% de la población se moviliza en el transporte público porque le toca, no porque quiera, se presentan una serie de luchas en las vías: por el espacio vial, el acceso al vehículo, cambio intempestivo de itinerarios, transporte subsidiado por el Estado pero incontrolado, el tiempo consumido en el transporte es de más de cuatro horas de la periferia al centro. Desde el urbanismo existe una baja densidad global y una estructura multicéntrica desorganizada de la ciudad, déficit de viviendas para clases medias y bajas con producción clandestina y artesanal del espacio urbano, además altas densidades puntuales por inquilinato y vivienda compartida. Suburbanización de clases altas, baja participación del Estado en la generación del espacio urbano. En cuanto a la red vial, hay pocas arterias principales de gran capacidad, la red secundaria es puramente local, incidiendo en el aislamiento de los barrios⁴⁹.

Según las expectativas de los cálculos de población, la ciudad tendría para el año 2000 más de siete millones de habitantes, por tanto el crecimiento físico de la ciudad debía orientarse hacia el Sur y Occidente. La orientación del semi- círculo sería hacia el Occidente, y su eje estaría ubicado sobre los Cerros Orientales, se incluiría la zona circundante de los municipios de Soacha, Funza Mosquera y Madrid. El Metro serviría entonces como instrumento para conseguir la coordinación y control del transporte urbano adaptándolo a las condiciones de un servicio público, y serviría como elemento integrador del desarrollo urbano⁵⁰.

También se habla del Metro, diez años después, en el estudio de Ernesto Guhl y Álvaro Pachón, *Transporte Masivo en Bogotá*. Realizado por encargo del Departamento Nacional de Planeación con el fin expreso de ilustrar al ciudadano común sobre la temática del transporte en Bogotá, para mostrar que no necesariamente toda ciudad de mas de cuatro millones de habitantes necesita obligadamente de un metro para solucionar sus problemas de transporte. Financiado por el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo FONADE, en colaboración con la Universidad de Los Andes, y publicado en 1992.

⁴⁸ BOGOTÁ, SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS. INECO Francia, SOFRETU España, CONSULTORÍA Y SISTEMAS Colombia. Estudio de factibilidad y realización de un sistema de transporte masivo para Bogotá. Madrid : Imprenta Safer Reprografía, 1981. p. 11.

⁴⁹ BOGOTÁ, SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS. INECO Francia, SOFRETU España, CONSULTORÍA Y SISTEMAS Colombia. Op. Cit. pp 12 – 14.

⁵⁰ Idem, pp. 15 – 23.

Se ocupa de analizar el proceso llevado a cabo por el gobierno nacional durante la segunda mitad del decenio de los ochenta, de selección de propuestas de varias firmas extranjeras para construir un sistema de metro que utilizaría los corredores férreos. Se escogió el proyecto de la Compañía italiana Intermetro SPA que finalmente fue catalogado como inviable; la disminución de los niveles de congestión y de contaminación ambiental no era significativa, debido a que el metro no lograba disminuir al utilización del automóvil particular pues conectaría el centro con el sur de la ciudad, donde era muy bajo el porcentaje de usuarios de automóvil privado y solo cubría el 20% de sus necesidades de transporte. Por otra parte, esta y las otras propuestas preveían cuantiosos sobre costos y un déficit operativo durante muchísimos años. Esto aunado a la incapacidad financiera de la ciudad para asumir el proyecto. También se describe otra solución como la del corredor solo bus.⁵¹

Entre las principales conclusiones planteadas por el estudio encontramos la desorganización e ineficiencia del Estado en el sector transporte, el papel secundario del sector en la administración distrital, por tanto la inversión de grandes recursos y el cambio en las tecnologías aplicadas que se habían podido apreciar en otros servicios públicos no se presentaba en el transporte. El sistema de transporte no había tenido mayores cambios en treinta años. Se planteaba la creación de la Autoridad Única del Transporte en Bogotá, una entidad que tendría una alta capacidad técnica, económica, administrativa y política.⁵²

Según el estudio, la decisión de construir un sistema de transporte masivo STM para una metrópoli como Bogotá, no podía basarse exclusivamente en criterios financieros sino también en los de satisfacer unas necesidades de la ciudad, por ello la localización de las rutas del STM era un punto crucial en la implantación del sistema. Su importancia como elemento de ordenamiento y estructuración urbanas hacía que su localización deba mirarse a partir de criterios urbanísticos y de la demanda de servicios de transporte.⁵³

La revaloración hecha de las propuestas de firmas extranjeras para implementar un STM en la ciudad es un claro aporte al estudio del problema, este como otros estudios tuvo su impacto en el ordenamiento institucional distrital, palpable en la creación de la Secretaría de Tránsito y Transporte y en la implementación del primer ensayo de organización del transporte tradicional expresado en la Troncal de la Caracas.

Seguridad Vial

Como un pequeña isla encontramos un estudio sobre seguridad vial a principios de los años noventas, por supuesto hacía parte de la problemática pero no fue tratado sino hasta entonces. Realizado por Gillian María Perry Dugand y Martha Elena Zuñiga Mesa, *Identificación y solución a los sitios críticos de accidentalidad vial en Bogotá*, tesis de ingeniería civil de la Universidad Javeriana, 1990. Basado en las estadísticas de

⁵¹ GUHL, Ernesto, PACHÓN, Álvaro. Transporte Masivo en Bogotá, Bogotá: FONADE, DNP, Universidad de Los Andes, 1992. p. xvii.

⁵² GUHL, PACHÓN. Op. Cit. pp. 89 – 91.

⁵³ Idem, p. 178.

accidentalidad generadas por el DATT, las autoras identifican los puntos críticos de accidentalidad en la ciudad.

La accidentalidad se presenta en este estudio como el resultado de la falla de uno varios de los elementos del tránsito: la vía y su medio ambiente, el vehículo y el factor humano conductor, peatón o pasajero. Siguiendo la noción más aceptada en la época, según este trabajo aunque el factor que más incide es el elemento humano, los accidentes “disminuirían si los conductores se comportaran siempre correctamente y se atuvieran a las limitaciones impuestas por las autoridades y al estado de las vías y de los vehículos”, el Estado juega un papel determinante al no regularizar la operación del transporte público y fracasar en el establecimiento de políticas efectivas de planeación del crecimiento de la ciudad⁵⁴.

De modo que la ciudad nunca se planeo en función de los desplazamientos generados por las diversas necesidades de sus habitantes localizándose zonas de atracción con flujos de demanda de gran volumen, que en orden de importancia estaban conformadas así: el sur-occidente, el centro, el Salitre, el área de Chapinero-norte y el sur- Usme. En el eje centro y Chapinero norte se registraban el 60% de los viajes de trabajo, el resto de las zonas atraía principalmente pasajeros que regresaban a sus casas.

Las soluciones planteadas estaban referidas a cada punto de accidentalidad específico e incluían mejoras a corto, mediano y largo plazo. Entre las primeras tenemos algunas sencillas como señalización, demarcación de la vía, iluminación, canalización del tránsito, entre otras. A mediano plazo se planteaban programas educativos de tránsito e intervenciones físicas de las vías, a largo plazo se prevé el rediseño geométrico de algunas vías importantes.

Por parte de los estudios reseñados encontramos que la solución del transporte rápido colectivo es concebido como el ideal a alcanzar por parte de la administración pública en Bogotá, mecanismo para orientar el desarrollo de la ciudad mediante la modificación de las características de accesibilidad de las zonas que sirve, al garantizar una comunicación rápida de los centros y subcentros de la ciudad y por ende incrementar el grado de desarrollo y facilitar el crecimiento económico de la nación. Aún cuando las políticas de seguridad vial se constituyeron, como lo veremos más adelante, en parte del accionar de las instituciones del gobierno distrital para enfrentar los problemas de la accidentalidad en la ciudad, este tema no recibió un estudio profundo ni suficiente, ni por parte de la academia, ni por parte del Estado, lo que en gran parte explicaría la inefectividad de estas políticas.

Estudios desde el siglo XXI

Desde un punto de vista diacrónico podemos citar los estudios de Ricardo Montezuma, *Bogotá: movilidad y espacio público en el siglo XX*, publicado en la Revista Javeriana en el año 2000. Situado en la época de finales del siglo XIX y principios del XX, el autor parte de la premisa de que tradicionalmente se ha considerado al espacio público urbano

⁵⁴ PERRY DUGAND, Gillian María y ZÚÑIGA MESA, Martha Elena. Identificación y solución a los sitios críticos de accidentalidad vial en Bogotá. [Tesis] Ingeniera Civil. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ingeniería, 1990. Volumen 1. pp. 1 – 71.

de una manera reduccionista, separando el espacio peatonal del espacio vial, lo que ha fragmentado el campo de trabajo de diferentes disciplinas como la arquitectura y la ingeniería civil. Se presenta una aproximación transversal de la evolución del espacio público para la movilidad en el siglo XX en su relación con la ciudad. Para este autor la movilidad orienta la forma urbana, lo que da lugar a una periodización del tema: la ciudad del tranvía, la aglomeración urbana del bus y la metrópoli del automóvil. En estos tres momentos se hace referencia al soporte físico para la movilidad: el espacio público y las transformaciones urbanas que generó la movilidad. Para aterrizar en una reflexión acerca del “cambio significativo que en materia de espacio público y movilidad generó la administración”⁵⁵ del Alcalde Enrique Peñalosa.

Los planteamientos anteriores son desarrollados por el mismo autor en *La Ciudad del Tranvía, 1880 – 1920. Transformaciones urbanas y movilidad*, de Ciudad Humana la fundación dirigida por el autor y la facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario. La investigación se realiza desde el concepto de Movilidad, tomado como la incorporación de estructuras socio-económicas y espaciales en el análisis de los desplazamientos en la ciudad, se establece que el tranvía fue uno de los factores que orientó la urbanización hacia el norte.⁵⁶

Podemos citar también el estudio realizado por Carolina Mesa y Dario Alvis, “*Historia de las políticas públicas de movilidad en Bogotá, 1948-2008*”, en *Políticas públicas y memoria 1940-2008. Seguridad, movilidad, competitividad y educación en Bogotá*. Por encargo de la Dirección Archivo de Bogotá de la Alcaldía Mayor de Bogotá y publicado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI de la Universidad Nacional, 2011. Cubre la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI, analiza fuentes legislativas para describir la evolución orgánica y de funciones de las entidades encargadas de los temas de tránsito y transporte en Bogotá, la Secretaría de Tránsito y Transporte de la época de Gustavo Rojas Pinilla, el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte en el Distrito Especial y la Secretaría de Tránsito y Transporte en los años noventa.

Se concentra en uno de los aspectos de la Movilidad; la constitución, consolidación y crecimiento del sistema de transporte de buses privados y su relación con la urbanización acelerada, en la medida en que el proceso de expansión del área urbana y la consiguiente necesidad de desplazamientos dependían de la oferta de rutas de las empresas privadas. Aún cuando otros aspectos como el de la regulación del tránsito o la seguridad vial objeto de políticas en la época no son considerados en este estudio, su gran aporte es el de servir como introducción al campo de la configuración de la administración distrital del siglo XX en relación con las políticas de tránsito y transporte.

Desde el punto de vista de una historia institucional recogiendo aspectos sociales, económicos y políticos, considerados por la administración distrital desde 1959 a 1991, encontramos el estudio financiado por el Archivo de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, *Empresas Públicas de Transporte en Bogotá. Siglo XX*, escrito por Luis Enrique

⁵⁵ MONTEZUMA, Ricardo. Bogotá : movilidad y espacio público en el siglo XX. Revista Javeriana, Vol. 135, no. 666. Bogotá : Jul. 2000. pp. 471-494.

⁵⁶ MONTEZUMA, Ricardo. La ciudad del tranvía, 1880 – 1920. Transformaciones urbanas y movilidad. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008. p. 20.

Rodríguez Baquero y Saidy Núñez Cetina, en 2003. Producto de un exhaustivo trabajo sobre fuentes primarias provenientes de los archivos de esta empresa ya liquidada, en el cual se describen el surgimiento y vicisitudes de la Empresa Distrital de Transporte Urbano EDTU evidenciando como esta perdió terreno ante las empresas de buses y busetas de origen privado y los manejos inadecuados del gobierno distrital. El gran aporte de este trabajo es el haber establecido la continuidad en la historia del transporte público de pasajeros con participación estatal desde la época del Tranvía hasta el fenecimiento de la EDTU y los Trolis en 1991⁵⁷.

Otra cara de la moneda, el estudio del transporte público de origen privado nos la presentan Juan Carlos Pérgolis y Jairo Valenzuela en *El libro de los buses de Bogotá*. Surgido de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional y publicado por la Universidad Católica en el año 2007. Hace un recorrido desde el tranvía de mulas hasta el Transmilenio. Ejercicio de investigación urbana realizado desde la academia cuyo método de trabajo consistió en cruzar aspectos históricos con interpretaciones del significado de los acontecimientos, eventos como la clásica foto del tranvía en llamas de 1948, la identidad urbana de las busetas, la llegada de los colectivos y los buses ejecutivos, el experimento de Carrocerías El Sol del bus de dos pisos y el comienzo del fin de la historia entre los articuladores y alimentadores de Transmilenio.

Así el bus se convierte en objeto de estudio que habla de los orígenes de esta industria, de sus marcas, de la industria carrocera que lo construyó con sus modelos y particularidades formales, de la estructura empresarial en que se inserta, de los nombres populares en el habla de la ciudad (la Chico Miranda, la Olaya Quiroga, la 127, rutas típicas del norte al sur). El objetivo de esta trabajo era ver la conformación urbana de la ciudad, el paisaje urbano con sus barrios y las relaciones del centro y la periferia⁵⁸.

La palabra clave de los estudios reseñados en este aparte es Movilidad, concepto acuñado hacia principios del siglo XXI, que implica una visión integral del urbanismo, el tránsito y el transporte, "Sistema de Movilidad es un componente de la estructura funcional y de servicios (del territorio), que integra de forma jerarquizada e interdependiente los modos de transporte de personas y carga con los diferentes tipos de vías y espacios públicos de la ciudad y el territorio rural"⁵⁹. Me pregunto si no se trata más que de una definición remasterizada del concepto de desarrollo, aunque en la época que nos ocupa se habla más bien de tránsito, transporte y regulación de la circulación, como veremos.

⁵⁷ RODRÍGUEZ BAQUERO, Luis Enrique y NÚÑEZ CETINA, Saidy, *Empresas Públicas de Transporte en Bogotá. Siglo XX*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003.

⁵⁸ PÉRGOLIS, Juan Carlos, VALENZUELA, Jairo A.. *El libro de los buses de Bogotá*. Bogotá : Sistema Integrado de Transporte : Universidad Católica de Colombia, 2007. pp. 9 – 11, 49.

⁵⁹ DUARTE CARVAJAL, Eduardo (Director de proyecto). *Plan Maestro de Movilidad para Bogotá D.C., documento ejecutivo*. [CD – ROM] Bogotá: Secretaría Distrital de Movilidad, Alcaldía Mayor. 2006. p. 2.

2. Bogotá, espacio y tráfico

2.1 Configuración urbana

En Bogotá y otras ciudades latinoamericanas originadas en la época colonial, se vivió una transición hacia la era capitalista en las postrimerías del siglo XIX y principios del siglo XX. En sus orígenes, bajo el régimen social y político de una colonia española de ultramar, Santafé de Bogotá se presentaba ordenada alrededor de la plaza mayor con sus calles trazadas en forma de cuadrícula su escasa expansión territorial era jalonada por la construcción de iglesias parroquiales, una recia jerarquización de los sectores sociales, sitios de reunión al interior de las viviendas, *escasos espacios públicos y de uso preferencial como sitios de encuentro ritual*⁶⁰. La ciudad podía ser recorrida perfectamente a pie y no había mayor variedad en las actividades cotidianas de sus habitantes.

A finales del siglo XIX tras la ruptura con el orden colonial, se puede apreciar en Bogotá una expansión comercial y burocrática que estimuló el desarrollo urbano alrededor de un centro extenso en área, aunque aún aledaño a la plaza principal que se ha convertido en núcleo financiero y de comercio. El nuevo orden republicano se evidencia en la separación de los espacios destinados a efectos religiosos y civiles. *La vigilancia se ejerce ahora sobre los lugares, dado el constante ir y venir de las personas. Se establece una red vial que comunica todos los extremos de la ciudad con este centro. Se han introducido mejoras provenientes de la segunda revolución industrial: acueducto a las residencias, luz eléctrica en calles y casas, teléfono, tranvía así como múltiples instituciones académicas... sin olvidar una gran diversidad en las profesiones y oficios, numerosos almacenes y talleres*⁶¹.

Entrado el siglo XX, se puede comprobar que durante cuatro siglos el desarrollo del centro metropolitano de la ciudad fue concéntrico, con pequeños asentamientos en sus alrededores que ejercieron poca influencia en su patrón de crecimiento, interiormente, si ocurrió una transformación significativa: las calles se abrieron paso entre las viviendas, talleres, almacenes y sitios de recreo, para permitir la circulación de las personas ya no solamente a pie, sino en carruajes y posteriormente en los comienzos del siglo XX en

⁶⁰ Tal como lo expresa, MEJÍA PAVONY, Germán Rodrigo. Los años del cambio, historia urbana de Bogotá 1820 - 1910. Bogotá: CEJA, 2000. p. 22.

⁶¹ Ibid, p. 24.

automóviles. Lentamente se fue configurando un servicio público de transporte ofertado por empresarios privados compuesto por vehículos de tracción animal como los omnibuses que consistían en grandes carretas jaladas por bueyes, los carruajes de menor envergadura, y el gobierno municipal estableció el tranvía sobre rieles de hierro que conectó hacia el norte al sector de Chapinero con el sur en San Cristóbal. Los lujosos automóviles particulares propiedad de algunas familias pudientes provistos de ruedas neumáticas se pueden apreciar desde 1920. En 1921 se registra el primer automotor dedicado al transporte público, como una oferta alternativa al Tranvía⁶².

Tal como lo plantea Fabio Zambrano, se fomenta la autoconstrucción de los barrios obreros, cuyas condiciones en términos generales eran bastante precarias, barrios sin acueducto y alcantarillado, había excusados públicos, y letrinas; los desechos corrían por la mitad de las calles y el agua era provista por piletas a cielo abierto. Las antiguas viviendas con zaguanes y solares interiores fueron subdivididas hasta que, en algunas zonas de la ciudad, se convirtieron en inquilinatos que albergaban a varias familias en reducidos espacios vitales⁶³.

Iniciándose la tercera década del siglo XX, comenzaron algunos trabajos denominados de saneamiento, imperaba en el pensamiento de la época la noción de higiene directamente conectada con la de progreso, lo que inspiraba acciones como la realizada en las áreas pobladas de las estribaciones de los cerros de Monserrate y Guadalupe, zona denominada Paseo Bolívar marcada por la insalubridad y el crimen. Por iniciativa del municipio se compraron los terrenos a sus moradores y estos fueron reubicados, a la vez que se canalizaba el río San Francisco, se clausuraba el antiguo matadero y se construía otro con modernas técnicas norteamericanas al occidente de la ciudad en lugar alejado del núcleo urbano⁶⁴.

Estos trabajos y otros solo pudieron ser financiados con base en empréstitos la mayoría de origen externo, ya que existía una cultura generalizada de evasión de impuestos y cálculo insuficiente del monto y la cobertura de población a la cual debían ser aplicados. Desde esa época la ciudad empezó a expandirse de manera desordenada, había enormes lotes de engorde y surgían urbanizaciones desordenadas en las periferias sin servicios,⁶⁵ ni normas mínimas de construcción aunque claro, si se garantizaba el servicio de transporte hasta el centro por parte de las empresas de buses.

Ya hacia los años cuarenta se intensifica en América Latina el fenómeno denominado de “crecimiento hacia adentro” que implicó junto a una importante industrialización, una extraordinaria redistribución rural – urbana de la población. Además se registró un alto ritmo de crecimiento demográfico en particular en las zonas urbanas. Se advierte un papel preponderante de las migraciones internas del campo a la ciudad en este crecimiento de las urbes y la persistencia de estructuras sociales y económicas en los

⁶² Fotografía del primer autobús, PROGRESOS URBANOS, en Cromos, No. 248, Bogotá: marzo 25 de 1921, vol. XI p. 139.

⁶³ ZAMBRANO PANTOJA, Fabio. (Director del siglo XX) Desarrollo urbano. En, Historia de Bogotá, siglo XX. Bogotá : Fundación Misión Colombia, Salvat - Villegas editores. 1989. pp. 25 - 26.

⁶⁴ Ibid, pp. 30 – 32.

⁶⁵ Ibidem, pp. 33 - 34.

grandes núcleos urbanos⁶⁶ que reprodujeron la desigualdad social y la pobreza, el déficit habitacional persistió.

A finales de estos años sucede en Bogotá un hecho de transformación urbana surgido de una destrucción, propiciada por las clases pobres, las menos privilegiadas. Lo ocurrido el 9 de abril de 1948 ha sido ampliamente documentado desde perspectivas políticas e históricas, contando con un análisis a partir de la arquitectura, se puede ver que el área afectada se localizó en un sector demarcado en sentido norte- sur desde la calle 26 a la calle 6 y en sentido oriente occidente desde la carrera 2 hasta la carrera 13. La afectación se concentró en tres núcleos específicos: la carrera séptima entre la Avenida Jiménez y la Plaza de Bolívar donde se encontraban localizados principalmente establecimientos de comercio y viviendas; el sector de San Victorino, que a pesar de ser un sector popular concentraba ferreterías y diferentes establecimientos comerciales; y una tercera zona en los alrededores de la Plaza de Bolívar que se puede denominar institucional, afectada directamente por su proximidad con los establecimientos de gobierno y por ser el principal espacio de congregación pública⁶⁷.

Al inventariar los inmuebles y espacios destruidos se denota cierta relación entre estos y su valoración como referentes de poder por parte de la turba en el contexto de 1948 y sus marcadas diferencias políticas, religiosas y sociales. Los hechos del 9 de abril fueron la catapulta para materializar la modernización del centro de Bogotá, emprendiendo ambiciosos procesos de “reconstrucción” bajo parámetros progresistas que buscaban dejar atrás esas arquitecturas cargadas de subdesarrollo y obsolescencia.⁶⁸

A partir de 1950 el desarrollo de la ciudad adquirió dimensiones importantes, el desarrollo de Chapinero fue el comienzo de la tendencia de crecimiento hacia el norte. Bogotá, se alargó de norte a sur y su límite al oriente fueron los cerros y al occidente, las valiosas tierras agrícolas en las inmediaciones del río Bogotá. Era una ciudad polarizada por un lado el norte y el sur, era como otro pueblo, este hecho aún persiste en la nomenclatura que desde un punto cero central comienza a numerar las calles aumentando bien sea hacia el norte o bien hacia el sur.

En esa época se iniciaron los intentos por planificar la ciudad, basados en el Plan piloto formulado por el arquitecto Le Corbusier oficializado por medio del Decreto municipal número 185 de 1951 trazándose normas generales sobre urbanización y servicios públicos. Pronto, la especulación inmobiliaria se apoderó tanto de terrenos afectados y no afectados por los disturbios del 9 de abril. La iniciativa de construir en altura, apoyada por la Alcaldía y basada en el Plan Piloto y el Plan Regulador desarrollado por Wiener y Sert, que vería en el bogotazo la plataforma para su implementación, aumentó el valor de

⁶⁶ LATTES, Alfredo. Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL Naciones Unidas. [en línea] 1993. p. 212 y 253 [consultada el 18 de diciembre de 2012] Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/>

⁶⁷ AMÉZQUITA MERCHÁN, Carlos Fernando. El mito del 9 de abril: ¿Bogotá está semi destruida? Bogotá nunca volvería a ser la misma... En, A57 / Arquitectura en Colombia, abril 9 de 2011. [en línea] Disponible en: <http://www.a57.org/articulos/cronica/El-mito-del-9-de-abril>

⁶⁸ Ibid.

la tierra, donde tener construcciones bajas no era un negocio rentable para los propietarios, pero si para los empresarios de la construcción, quienes enaltecieron los buenos resultados que estos proyectos traerían para la renta inmobiliaria⁶⁹.

En 1957 se anunciaron varias obras: la prolongación de la carrera 10^a entre la calle 10 y la 6^a; la construcción de la Avenida Quito, desde la calle 26 hasta la 63; la ampliación y reconstrucción de la Avenida Caracas, de la calle 47 a la 68; la repavimentación de la avenida Chile y el diseño de la controvertida Avenida de los Cerros. Otras obras significativas fueron el Centro Administrativo Nacional CAN y el Parque de La Florida. En febrero de 1958 se acordó la construcción de la Avenida 26 con su sistema de puentes y viaductos⁷⁰.

Se organizó el primer Departamento de Planeación, mediante el cual se zonificó la parte norte para desarrollos de baja densidad, destinado a las clases acomodadas, mientras que el sur fue calificado como de alta densidad poblacional⁷¹. Según el Plan Regulador se estableció el perímetro urbano fuera del cual no se debería autorizar ninguna urbanización; este perímetro se dividió en zonas destinadas al desarrollo de la industria y de reserva para habitación en las que no se permitirían nuevas edificaciones ni modificaciones de las existentes. En general hacia esta época el límite urbanizable hacia el occidente fue la carrera 30, y la ciudad se extendió desde la calle 87 en el área de la hacienda del Chicó hasta el río Tunjuelo. Se desarrolló el corredor industrial - comercial siguiendo el ferrocarril del occidente, desde el centro hacia el noroeste, tal como lo planteó el plan Le Corbusier.

Sin embargo los principales desarrollos no ordenados por el Estado, sino por los procesos migratorios internos, ocurrieron al sur, iniciándose la ocupación de las laderas de los cerros orientales, pero también se presentaron desarrollos dispersos al occidente y hacia el norte, llegando a la calle 95. Con la creación del Distrito Especial en 1954⁷², se anexaron los municipios de Bosa, Fontibón, Engativá y Suba. En los años setentas, se añadieron al área metropolitana las poblaciones de Usme y Usaquén.

Durante las décadas de los años setentas y ochentas la ciudad en términos de espacio urbano, continúa expandiéndose hacia el sur, el occidente y el norte. Persiste y se incrementa el fenómeno de la migración, la capital ha sido a través de la historia un destino muy atractivo de la población de zonas como Boyacá y Cundinamarca, generada por la violencia política y la desprotección del sector rural, acelerando el crecimiento tanto físico como demográfico de la ciudad. La capital adquirió densidades poblacionales difíciles de manejar, con todos los problemas que representó un crecimiento demográfico acelerado y con deficiencias en su proceso de planeación. Se hablaba de unas 2.500 familias que llegaron semanalmente a Bogotá, sin más recurso que la esperanza de ser albergados en este centro urbano, en el que la calidad de vida se desmejoraba día a día.

⁶⁹ AMÉZQUITA MERCHÁN. Op. Cit.

⁷⁰ ZAMBRANO PANTOJA, Op. Cit. pp. 39 – 41.

⁷¹ CADENA MADARIAGA, Edgar. 448 años de Bogotá, una ciudad que no cabe en sus límites. En: El Tiempo, miércoles 6 de agosto de 1986, p. 1B

⁷² AMADOR AZUERO. Op. Cit. Numeral 3.2.

⁷³ Entre los años veinte y principios de los setenta la ciudad pasa de 150.000 a 2,7 millones de habitantes y de 1.300 a 30.000 hectáreas⁷⁴

2.2 Años setentas y ochentas

A comienzos de estos años las crónicas de prensa añoraban a aquella Bogotá de calles estrechas, pavimento agrietado, luces amortiguadas, casas de aleros provincianos. Por esta época empezaron a surgir gigantes de ferro-concreto, edificios como el del grupo financiero Grancolombiano en el centro de la ciudad, el edificio de Avianca y el Hotel Hilton, que conformarían el Centro Internacional.

De otra parte, unidades residenciales como el ya viejo para la época: Centro Nariño, y San Façon, Jiménez de Quesada y las ultra modernas para la época, del Banco Central Hipotecario, financiadas por el mismo Banco y destinadas a suplir las necesidades de la clase media alta. A los márgenes de estos enviones del progreso, centenares de barrios piratas aparecieron como archipiélagos y crecieron de forma tal que cada año el mapa de Bogotá sería distinto en formas y dimensión.

La ciudad en 1973, tenía 30.423 hectáreas, con una densidad de 95 habitantes por hectárea, 2.843.000 habitantes se concentran en la urbe, más 300 mil de ellos conforman el sector productivo, que acude desde los municipios de la sabana al centro de Bogotá⁷⁵. En 1985 el total de habitantes asciende a 4.225.000, casi el doble de lo que se tenía en 1973, hacia principios de la década de los noventa tenemos 4.947.890 de habitantes⁷⁶.

Por lo mismo los límites periféricos de la ciudad fijados para tratar de controlar el desarrollo horizontal de la misma, no fueron respetados por los urbanizadores formales ni mucho menos por los piratas quienes promovieron la ocupación de zonas de vocación agrícola en el norte, sur y occidente de la ciudad. Los cerros nororientales fueron perdiendo su condición de bosques andinos para dar paso a arrogantes torres que imponentes marcaban los nuevos límites de la ciudad. Este desarrollo no fue casual, para finales de la década de los sesenta la magnitud del proceso expansivo de la ciudad hizo necesario instaurar el modelo de planeación llamada planeación económica o modelo

⁷³ BOGOTÁ. ALCALDÍA MAYOR. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE CATASTRO DISTRITAL. Mapa digital: conozca la nueva y única cartografía digital de Santafé de Bogotá, D. C. Santafé de Bogotá : El Departamento, 1996. p. 15.

⁷⁴ MESA, Carolina y ALVIS, Dario. Historia de las políticas públicas de movilidad en Bogotá, 1948-2008. Políticas públicas y memoria 1940-2008. Seguridad, movilidad, competitividad y educación en Bogotá. MISAS ARANGO, Gabriel (Coord. Académico). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia - Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI, Alcaldía Mayor de Bogotá - Dirección Archivo de Bogotá, 2011. p. 218.

⁷⁵ ALCALDÍA MAYOR, Bogotá Siglo XX. Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2000.

⁷⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. Indicadores demográficos. [Publicación digital], http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/ITMoDto1985_2005/Bogota.xls (página consultada el 12 de junio de 2013)

Currie⁷⁷, uno de los principales postulados de este modelo era acelerar el crecimiento de las ciudades como una de las condiciones para salir del subdesarrollo.

Se realizó el estudio denominado Fase II (1972), que propuso como elemento de desarrollo la densificación de la estructura existente, con bloques de vivienda de mayor altura, lo cual implicaba una estricta definición del perímetro urbano y de servicios, por fuera del cual debería impedirse todo desarrollo promoviendo a su vez un cinturón verde de contención alrededor de los cerros orientales y en las cercanías del río Bogotá. De aquí surgió el nuevo sistema de financiación especial, que canalizaba el ahorro privado hacia la construcción de vivienda denominado sistema UPAC para la clase media. Paralelamente se impulsaron programas que buscaran integrar los barrios marginales o piratas a la ciudad, mediante la construcción de vías de penetración y redes de servicios.⁷⁸

Muestra de ello fue la ejecución del Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá PIDUZOB, mejor conocido como Plan Cerros hacia el año de 1974⁷⁹. El programa beneficiaría a 153 barrios con una población de más de 700 mil habitantes, mediante la pavimentación de vías, programas de salud, construcción de centros comunales, centros habitacionales, redes de alcantarillado, energía eléctrica, construcción y dotación de doce concentraciones escolares y la construcción de la avenida denominada Paseo Bolívar. La ejecución del programa favorecería el oriente de la capital desde La Victoria en el sur hasta San Cristóbal en el norte.

En 1982 se formuló la segunda etapa del PIDUZOB dirigida esta vez a la recuperación de los cerros del sector sur en el área de Ciudad Bolívar. Con lo cual se buscaba resolver la situación de inequidad de esta zona de la ciudad que tenía según una periodista de la época, las siguientes características: 54% de los tugurios de Bogotá estaban localizados en la zona de Ciudad Bolívar, 14% de las viviendas no contaban con acueducto, ni con alcantarillado, 54% de los niños que terminaban la primaria no encontraban en la zona colegios de secundaria, 58% de los habitantes percibían un salario menor o igual al mínimo⁸⁰. Dentro de los objetivos del programa estaba el de hacer vías que conectaran esta franja de la ciudad con el resto y pavimentación de las calles, dotar de energía eléctrica y agua potable domiciliaria y servicios educativos al alcance de la población. Todo el programa contó con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo BID a través de un crédito con garantía estatal.

Durante la época se vivieron otro tipo de transformaciones, antiguos barrios pobres, se convirtieron en verdaderos emporios manufactureros (20 de julio, 7 de Agosto, Ciudad Restrepo, Ciudad Quiroga), las pequeñas fábricas que tuvieron su fuerte en las Cruces, Egipto o La Perseverancia se desplazaron hasta zonas más promisorias en donde

⁷⁷ CENTRO DE INVESTIGACIONES FACULTAD DE ARQUITECTURA CIFA, Universidad de los Andes, Cerros de Bogotá. Bogotá: Villegas Editores, 2000, pp. 231 – 244.

⁷⁸ Plan de desarrollo (II). El Bogotá de hoy, en: El Tiempo, N. 21.853, martes 7 de mayo de 1974, p. 1A.

⁷⁹ \$ 482 millones para zona oriental, en: El Tiempo, N. 21.783, jueves 21 de febrero de 1974, p. 11C.

⁸⁰ NIETO DE SAMPER, Lucy “Para destugurizar a Bogotá”, en El Tiempo, No. 26.271, miércoles 6 de agosto de 1986. p. 4A

coexistían artesanos o pequeños industriales del cuero, la madera, el vidrio, el hierro etc.⁸¹ Ejemplo de ello fue la fábrica de Bavaria que trasladó su actividad industrial a las proximidades de Ciudad Kennedy, mientras tanto el edificio de Germania, antigua fábrica de cerveza que desde 1938 originó el desarrollo suburbano del sector de las Aguas, fue demolido.⁸²

La actividad industrial en Bogotá estaba conformada además por la producción de alimentos, fabricación de bebidas, fabricación de sustancias químicas y construcción de material de transporte. En la capital convivían multitud de pequeñas y medianas empresas cuya productividad era baja, subsistiendo reducidas remuneraciones para los empleados. Al lado de esta precaria industria manufacturera existían grandes industrias de elevado desarrollo tecnológico y cuya producción no solo se dirigía al mercado nacional, sino al internacional. Según estudios de la época⁸³, Bogotá podía ser calificada como una ciudad de economía terciaria, aquella en donde la mayoría de sus habitantes se ocupaban en las actividades de comercio y servicios. El sector manufacturero presentaba una incapacidad para generar nuevos empleos, lo cual condujo a que un contingente importante de la población económicamente activa encontrara como única alternativa para percibir ingresos el ocuparse o subocuparse en labores de venta de productos manufacturados, de alimentos o en la realización de servicios informales de baja remuneración, el grado de informalidad alcanzó la media de la población⁸⁴.

Una caracterización social y económica de la época la da el *Estudio sobre utilización y calidad del espacio construido en Bogotá*: 1 millón de habitantes están el rango de pobreza absoluta, conformado por 275.600 de personas que habitan en estrato 1 con necesidades básicas insatisfechas: algunos tienen ocupaciones ocasionales con muy baja remuneración y otros corresponden a lumpen, lo que hoy llamaríamos indigentes o habitantes de la calle; en el estrato 2 tenemos a trabajadores informales y obreros en total 725.000 personas en esta condición que hacen parte también de la categoría de pobreza absoluta. En el estrato 3 o clase media baja (rondando la pobreza) están 960.000 personas, el estrato 4 o clase media consolidada asciende a 1.450.000 de habitantes, el estrato 5, clase media alta, totaliza 450.000, el estrato 6 o clase alta tan solo 80.000 personas, en el año de 1982 tenemos un total de 4 millones 665 mil habitantes.⁸⁵

Esta desigual distribución social se ve reflejada en la distribución espacial de Bogotá, empezaron a verse lujosas urbanizaciones intercaladas con viviendas populares en el

⁸¹ NAVARRETE, Olario Bogotá: Ayer ciudad fantasmal hoy urbe luminosa, en: Cromos febrero 19 de 1971 pp. 3 – 5.

⁸² PEÑA, Manuel Vicente “Arquitectos emprenden el rescate del Centro”. En, *El Tiempo*, 19 de febrero de 1986. [Publicación digital]<http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/> (Consultado el 23 de Abril de 2014)

⁸³ GIRALDO ISAZA Fabio y GONZÁLES MURILLO, Hernando “Algunas dimensiones del desarrollo de Bogotá” En Bogotá, 450 años: retos y realidades. Bogotá: Alcaldía Mayor, Foro nacional por Colombia, Instituto de Estudios Andinos IFEA, 1988. p. 105.

⁸⁴ ÁNGEL H. Jaime “Un hecho irreversible: la migración a la ciudad”, en: *El Tiempo*, N. 21.390, jueves 18 de enero de 1973.

⁸⁵ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Utilización y calidad del espacio construido en Bogotá 1982. Bogotá: Editorial Carrera 7a., 1982.

norte de la ciudad, ejemplo de ello los barrios Calderón Tejada y Mariscal Sucre, en el centro se intensificó la vivienda de clases bajas en especial sobre el sector de Los Laches. Hacia el sur al lado de los chircales de producción de ladrillo, los barrios de San Cristóbal, Vitelma y Pardo Rubio, más asentamientos subnormales surgieron al lado de la explotación en las canteras del norte de Bogotá.

Según el emblemático arquitecto, Rogelio Salmona, Bogotá y las ciudades colombianas han sido construidas y diseñadas únicamente en función del espacio privado en contraposición a lo público y por público se entienden todos los espacios exteriores, las avenidas, las calles, los parques, los cerros, las quebradas, el río Bogotá, todo lo que le pertenece al habitante. El capital privado es el que determinó la estructura urbana de la ciudad y por ende su desarrollo. Para Salmona, la vivienda tan fundamental como el pan o el agua ha sido convertida en un negocio producto de un capitalismo salvaje: *Que se haga un negocio con la construcción está bien, lo que no es admisible es la especulación que se ha dado en los últimos años.* En lugares como Suba hay sectores tremendamente marginales al lado de otros altamente burgueses. Segregación social que se traduce en segregación espacial y que ocurre en todas las ciudades pobres. En Bogotá ya no solo hay la diferencia entre el sur y el norte, hay población pobre al lado de población con altos recursos financieros dentro de conjuntos residenciales, *como la ciudad se hace con base en la noción de valorización, así las cosas son muy difíciles.*⁸⁶

Se puede vislumbrar una fisonomía característica de la capital hacia los años culminantes de la década de los ochentas; el sur de la ciudad corresponde a estratos medios y bajos, alrededor del área comercial y de servicios del barrio Restrepo; el sur occidente, con estratos macro-económicos similares al anterior, con un área de actividad alrededor del barrio Kennedy; al occidente predominantemente de estratos medios y medios bajos, alrededor de Fontibón, el nor-occidente con el 7 de agosto y las Ferias y el Norte con la zona del lago y Unicentro como centros de actividad. El patrón de desarrollo espacial se ha descentralizado, la población residente en el centro de la capital tiende a estancarse, los hogares se desplazan a zonas periféricas al sur y oriente (incluyendo los municipios aledaños), algunos buscando sitios más exclusivos y confortables y la mayoría procurando unos costos de vivienda accesibles a su capacidad de pago⁸⁷.

Bogotá podría representarse como una ciudad de centros y periferias. Centros que cuentan con la oferta de servicios públicos, escuelas, hospitales y modos de transporte y periferias en donde hay una presencia muy precaria de estos servicios.

2.3 Las periferias

Los municipios anexados a la capital, de apacibles pueblos sabaneros se convirtieron en ruidosas y pobladas periferias, con todos los problemas de la gran ciudad y con pocos o ninguno de sus beneficios. Por ejemplo en Bosa, a pesar de representar la despensa hortelana del distrito, sufría toda la problemática administrativa. En su territorio se

⁸⁶ MORALES, Antonio. Rogelio Salmona, Bogotá ha perdido su espacio público. En Cromos. 1982.

⁸⁷ GIRALDO ISAZA, Fabio / GONZÁLES MURILLO, Hernando. "Algunas dimensiones del desarrollo de Bogotá". En Bogotá, 450 años: retos y realidades... pp. 99 – 102.

encontraban un sinnúmero de pequeñas industrias dedicadas a la fabricación de lápices, electrodomésticos, materiales para construcción, tapetes, curtiembres, comestibles, envases para productos farmacéuticos, bebidas alcohólicas y tabaco. Esta capacidad de producción contrastaba con el problema de barrios clandestinos en donde la cobertura de servicios públicos era precaria, se empezó a contar con un servicio de acueducto de Bogotá y más o menos al mismo tiempo en tener luz, sin embargo se tenían problemas de abastecimiento de agua para las pilas públicas que era el sistema para contar con agua potable en la época. Sobresalía el mal estado de la carretera del sur por la cual transcurría el mercadeo de productos nacionales e importados, además la escasez de vías de acceso y conexión entre los barrios construidos en los mismos terrenos destinados a estas mismas vías.⁸⁸

Usme compuesto en su mayoría por población rural, contaba con 68 veredas, se distinguían los corregimientos de San Juan de Sumapáz, Nazareth y Betania. En el páramo, a 6 grados bajo cero, desprovisto de servicios de salud en la zona, sin docentes para las escuelas, sin dotación de luz, ni agua potable y sin vías de comunicación para llevar a la capital la producción agrícola de productos como papa, arveja, remolacha, maíz, cebolla, trigo, entre otros⁸⁹. Limítrofe con los departamentos de Tolima, Huila y Meta. Hacia el año de 1974 se anunció el propósito del gobierno distrital de construir un gigantesco centro integrado para la comunidad en donde se prestarían todos los servicios sociales de que carecía la zona.⁹⁰

Al otro extremo, en Suba, la problemática era similar. Nunca en su larga vida de municipio se había tenido acueducto, alcantarillado y alumbrado público suficientes. Se levantaban, para el año de 1972, cerca de 90 barrios con una población de 150.000 habitantes, entre ellos los barrios de Quirigua y Tibabuyes, enormes ciudadelas de tipo popular tan pobladas que ubicadas entre las empinadas lomas de los alrededores entre elegantes y ostentosas mansiones había tugurios reflejando la pobreza, el desaseo y el hambre.

Los problemas de la zona se podían sintetizar en la carencia de vías de penetración, escasez de agua potable, insuficiente alcantarillado, inseguridad y falta de centros de salud y cuerpo de bomberos. Un gravísimo problema era la falta de vías desde y hacia Bogotá, solo dos vías de acceso, insuficientes para contener la avalancha de buses y carros particulares en las horas pico. Suba estaba (y está) en el fondo de un embudo.⁹¹

Estos entre otros problemas de los municipios anexos, pero un fenómeno general que se presentaba era el de la proliferación de los barrios piratas. Hasta 1973 el área de los cerros no tenía ningún tipo de desarrollo urbano, luego aparecieron hacia el norte los asentamientos de origen ilegal localizados en los cerros de San Cristóbal, La Cita y Barrancas que en un principio solo iban hasta la línea de servicios domiciliarios,

⁸⁸ CABARICO RESTREPO, Edda. Bosa. Cromos, Octubre 19 de 1970. pp., 18 – 19.

⁸⁹ NAVARRETE, Germán. A Usme le falta todo, en: El Tiempo, N. 21.904, jueves 27 de junio de 1974, p. 16C.

⁹⁰ RODRÍGUEZ, Abel. Ofensiva para rescatar la zona agrícola del Distrito, en: El Tiempo, N. 22.029, martes 29 de octubre de 1974, p. 6B.

⁹¹ RODRÍGUEZ, Op. Cit. p. 6B.

impulsados por la explotación de canteras, en la época cerca de 20.000 personas vivían de este oficio. La mayoría de las canteras estaban ubicadas en los alrededores de Usaquén, las restantes se extendieron hacia el sur, hasta llegar a los alrededores de Usme y Bosa.⁹²

Según el arquitecto urbanista Ramiro Cardona de la Corporación Centro Regional de Población⁹³, en 1975 el 50% de las familias de Bogotá vivía en tierras desarrolladas por empresarios piratas. *El gobierno pasó de llamar a las viviendas pobres tugurios a “barrios nuevos” y después de percibir a sus pobladores como antisociales, han pasado a comprenderlos como innovadores capaces de crear y hacer florecer sus asentamientos, aún en las condiciones más adversas.* De todas formas se seguía aceptando la ilegalidad como forma de adquirir la propiedad, lo que evidenciaba la incapacidad del estado para ofrecer soluciones de vivienda de forma ordenada y planificada.

La integración a la ciudad de los barrios piratas se centró en el establecimiento de programas para dotarlos de servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica. El tema con el desarrollo de estos programas en los barrios clandestinos o “de domingo” como les llamaban los trabajadores de la energía, pues sus habitantes procedían a realizar conexiones eléctricas clandestinas precisamente este día, es que las viviendas primero tendrían que poseer alguna nomenclatura, además de que los barrios recién creados no contaban con vías de acceso, luego se debía instalar la red eléctrica a las viviendas. En la mayoría de los casos, según reporte de trabajadores de la energía, se les tenía que probar que el costo de la energía eléctrica era inferior a lo que se gastaba la familia en velas⁹⁴. También se les dotó de alumbrado público.

Con la intención de proveer servicios de salud y recreo deportivos se crearon Centros Comunales, con ello tal como lo planteaba el Proyecto de zonificación urbana del Departamento de Planeación, se apoyarían nuevos desarrollos de áreas con alto grado de deterioro físico y social. Ejemplo de ello el Centro Comunal de Lourdes financiado por la Lotería de Bogotá, ubicado en la carrera 1ª con calle 4, el primero de varios a construir en la zona oriental que ofrecería servicio de bibliotecas, canchas deportivas, salones múltiples para asambleas y aulas, zonas verdes, piscinas y servicios de salud⁹⁵. Destinados a favorecer las clases populares, finalmente se construyeron dos más, en el barrio la Victoria al sur de Bogotá y en Usaquén.

Los barrios piratas

Aunque de forma esquemática esta podría ser la historia del surgimiento de un barrio ilegal: Todo comienza con el emigrante proveniente de cualquier zona del país, que buscando mejores oportunidades económicas, llega al inquilinato, luego de vivir en

⁹² PARRA, Nohra Se cierran las canteras del nororiente de Bogotá, en El Tiempo, 4 de marzo de 1973, p. 8A.

⁹³ ECHEVERRI, Ana María Dos millones de bogotanos viven en barrios piratas, en: Cromos, N. 3281, 2 – 8 de diciembre de 1980. pp. 1 – 8.

⁹⁴ Luz blanca para 85 barrios. En: El Tiempo, miércoles 28 de febrero de 1973. p. 9c.

⁹⁵ Pastrana inaugura 20 barrios en Bogotá. En: El Tiempo, 22 de febrero de 1974. [en línea] Disponible en: <http://www.eltiempo.com/eltiempoimpreso/> (Consultado el 23 de Abril de 2014)

condiciones casi intolerables de hacinamiento, logra adquirir un lote, construye en él una pequeña caseta con materiales de desecho, pasado algún tiempo comienza levantar su casa definitiva y la sigue construyendo por años. En estos barrios la vivienda debía ser un bien productivo por eso se le construía un segundo y tercer piso para que vivieran varias generaciones y se pudieran alquilar habitaciones a otros más pobres. En algunos casos se ubicaría un negocio propio, zapatería, tienda o monta-llantas.⁹⁶

Desde un principio se luchaba por la obtención de los servicios públicos, la luz se robaba de instalaciones de barrios vecinos, el agua se obtenía de piletas comunales y cuando había servicio de acueducto eran muy frecuentes los racionamientos del recurso diariamente. Según investigaciones, las características generales de la gente que habitaba estos barrios eran las siguientes: los jefes de familia deben mantener su hogar con un sueldo cercano al mínimo mensual y entre ellos había un 6% de desempleo, la mayoría de los arrendatarios estaban desempleados y el hacinamiento era intolerable, más de 7 personas habitaban en 50 metros cuadrados construidos, las áreas verdes no existían y el contacto con basuras, excrementos y aguas negras era permanente, además en barrios como el de Patio Bonito en Bosa eran frecuentes las inundaciones.

El problema de los barrios piratas implicaba para el distrito anualmente, además de la definición de su situación legal, urbanización de 140 has, la ubicación de 30.000 habitantes y la construcción de unas 70.000 unidades de vivienda y el gobierno construía alrededor de 10 a 15.000 por año.⁹⁷ Este problema se debía en parte a la carencia de crédito para vivienda accesible a la gente de bajos ingresos y a la limitadísima oferta por parte de los sectores público y privado que incluía al Instituto de Crédito Territorial, la Caja de Vivienda Popular y urbanizaciones legales de normas mínimas.

Sus soluciones simplemente no estaban al alcance de las clases más bajas, siempre los lotes ofrecidos por urbanizadores clandestinos tenían precios más asequibles para esta población. La exagerada extensión horizontal que presentaba la ciudad capital, se asociaba con la falta de una normatividad y planeación urbana que se aplicara de manera efectiva. La restricción para acceder a lotes bien localizados operaba sobre los programas de vivienda de interés social, oficial y privada y era, en gran proporción, causante de los asentamientos subnormales en zonas generalmente de costosa, cuando no de imposible adecuación. La falta crónica de terrenos urbanizables adecuados era por lo tanto, una grave causal de desórdenes y segregaciones en las ciudades. Entre la década de 1980 a 1990 las localidades que crecieron de manera desmesurada fueron Usme, Bosa, Suba, San Cristóbal y Ciudad Bolívar.⁹⁸

A partir de la década de los ochenta se intensificó el desarrollo urbano tanto legal como pirata en los terrenos más accesibles de los cerros, cada vez más desvinculados de la estructura urbana existente. Algunas de estas urbanizaciones se ubicaban sobre la cota de los 3.000 msnm cuando el límite para las redes de servicios públicos era de 2.800 msnm, lo cual provocaba que el Distrito incurriera en grandes gastos para tender redes

⁹⁶ ECHEVERRI. Op. Cit. pp. 1 – 8.

⁹⁷ En la capital: crecimiento desordenado, en: El Tiempo, N. 21.954, jueves 15 de agosto de 1974, p. 2B.

⁹⁸ ALCALDÍA MAYOR, Bogotá Siglo XX, Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2000.

de infraestructura y servicios a zonas altas y pendientes, lo que dificultaba aún más un desarrollo sostenible de la ciudad.⁹⁹

Hacia 1984 el 60% de la población pobre bogotana se encontraba en la periferia sur¹⁰⁰ y un porcentaje menor en Engativá, Suba, Fontibón y el sur oriente. Aunque Bogotá presentaba una tasa de crecimiento que disminuía paulatinamente, la dotación de infraestructura básica y las necesidades de servicios de su población estaba muy lejos de ser resuelta¹⁰¹.

2.4 Los centros

*El bogotano raizal, ahora desubicado, arrinconado por la invasión periférica, aferrado a tradiciones formales olvidadas... el provincialismo de provincia acorrala a los bogotanos desalojados de la Candelaria, de Santa Barbara, de la Calle Real, de Chapinero y los estrecha en el chaleco y en la funda del paraguas. Los bogotanos son una provincia más en la gran urbe.*¹⁰²

Este bogotano parece corresponder al de clase media y media alta que se movió a sitios como el creado por el proyecto Ciudad Salitre, en la antigua hacienda “El Salitre”¹⁰³. Vivienda para más de 100.000 personas, en tiempos de Virgilio Barco. Todo comenzó con la entrega por parte de la Beneficencia de Cundinamarca de estas tierras en fiducia mercantil al Banco Central Hipotecario. En estos mismos predios originalmente pertenecientes a José Joaquín Vargas en el siglo XIX, se empezó a proyectar el Parque Simón Bolívar y a construir en 1975 el Terminal de Transportes. Con ello la tendencia urbanística se dirigió hacia la zona occidental,¹⁰⁴ de hecho el Proyecto de zonificación urbana del Departamento de Planeación en 1977, buscaba frenar la desmesurada extensión de la ciudad que amenazaba con saltar a la sabana, fijando como límite de expansión de la urbe a la margen del río Bogotá dejando para su rectificación una zona de reserva. Según el proyecto, para los sectores urbanizados se trató de intensificar el uso de la tierra construyendo edificios de apartamentos multifamiliares, usando de lotes vacantes a la vez que se focalizaron esfuerzos en estimular nuevas áreas de empleo, vivienda y servicios creando centros autosuficientes alejados del centro tradicional de la ciudad.¹⁰⁵

⁹⁹ CENTRO DE INVESTIGACIONES FACULTAD DE ARQUITECTURA CIFA, Universidad de los Andes, Cerros de Bogotá. Villegas Editores, Bogotá, 2000, pp. 231 – 244.

¹⁰⁰ Suroriental, la otra ciudad. El Tiempo, lunes 18 de agosto de 1982. p. 11c.

¹⁰¹ CADENA MADARIAGA, Edgar. 448 años de Bogotá, una ciudad que no cabe en sus límites, en: El Tiempo, miércoles 6 de agosto de 1986, p. 1B.

¹⁰² RUIZ, Juan El provincialismo colombiano. Cromos, 1970. pag. 55.

¹⁰³ GALVEZ M. Germán “La nueva ciudad de Colombia, el proyecto en la hacienda el Salitre”. En, Revista Cromos, No. 3.693, 1 de noviembre de 1988.

¹⁰⁴ En la capital: crecimiento desordenado, en: El Tiempo, N. 21.954, jueves 15 de agosto de 1974, p. 2B.

¹⁰⁵ Bogotá crecerá hacia el occidente, en: El Tiempo, N. 23.032, sábado 13 de agosto de 1977, p. 16D

Surgieron proyectos residenciales multifamiliares como el de Nicolás de Federmán. Inicia su construcción en 1973 con 15 bloques de edificios, también destinados a población de clase media.¹⁰⁶ Otro proyecto fue el de Ciudad Tunal,¹⁰⁷ el “Chicó” del sur, financiado a través del sistema UPAC, que en algunos casos originaba cuotas equivalentes al 67% del salario del adjudicatario. Las soluciones de vivienda ofrecidas por el Estado no estaban exentas de problemas de cálculo en donde la peor parte la llevaba el ciudadano, pues se trataba de vivienda no subsidiada.

Se promovió la densificación del área sur occidental de la ciudad con urbanizaciones como las de Ciudad Kennedy, se entregaban para ocupación de familias de clase media financiadas por el Instituto de Crédito Territorial INSCREDIAL.¹⁰⁸ Los planes habitacionales ofrecidos por este instituto, comprendían edificios de apartamentos y casas que favorecieron a familias de clase media en los barrios de 12 de Octubre, La Salina, Tisquesusa, Quirigua, El Cortijo, San Cayetano, Saturno, El Triunfo, Capellanía, Banderas, Nuevo Kennedy, Timiza, Carimagua, Sinaloa, Alquería, La Ponderosa y Tibaná. Aunado a este esfuerzo también se inauguraron obras de pavimentación en los barrios.¹⁰⁹

Sobresale para el año de 1977 el proyecto de Ciudad Bachué, también erigido por el INSCREDIAL, un ambicioso programa de vivienda que se constituyó en el primer intento de una integración social de la población bogotana. Localizada entre los barrios Garcés Navas y Quirigua, tuvo como propósito el de ubicar en el norte de la ciudad núcleos de gente de escasos recursos, para que *no se siga considerando que al norte vive solamente la clase adinerada y al Sur únicamente las familias más pobres*. Era un programa de vivienda masiva donde tendrían asiento los trabajadores de todos los niveles con ingresos entre 1.800 y 10.000 pesos de la época. Dispondría de servicios de salud, escuelas, centros deportivos y de recreación trazados para uso de todos los adjudicatarios. Se atendió a una concepción muy en boga de ciudades dentro de la ciudad, con facilidades de trabajo, una apreciable reducción de la circulación de vehículos en la zona interna y un servicio de transporte colectivo para otras zonas de la ciudad.¹¹⁰

Los programas de vivienda, regulados por políticas de gobierno que canalizaban los recursos financieros disponibles según niveles socio económicos y por ende hacia sectores urbanos específicos, generaron una demanda por terrenos que se traducían en especulación inmediata por parte de los propietarios, y el encarecimiento resultante actuaba como factor adicional de segregación en la medida que los únicos terrenos accesibles para los sectores de menores recursos están cada vez más alejados de los centros de empleos y servicios.

¹⁰⁶ Más multifamiliares para la capital, en: El Tiempo, N. 21.390, jueves 18 de enero de 1973, p. 4A.

¹⁰⁷ SAMPER PIZANO, Ernesto. Ciudad Tunal: infierno o paraíso. En, *Cromos*, No. 3.659, noviembre 8 de 1988.

¹⁰⁸ Resurge techo con viviendas en Bogotá, en: El Espectador, N. 27.772, sábado 17 de agosto de 1985.

¹⁰⁹ Pastrana inaugura 20 barrios en Bogotá. Op. Cit.

¹¹⁰ Ciudad Bachue: el plan más popular, en El Tiempo, 29 de agosto de 1977, p. 2C.

Por otra parte, se presentó la construcción ilegal de conjuntos de edificios para estratos altos como Chapinero Alto, Santa Ana oriental y Rosales en las faldas de los cerros que parecían estar protegidas por las políticas distritales.

El centro tradicional de la ciudad también fue objeto de transformaciones con la idea de optimizar su uso, se creó el Centro Comercial San Victorino que conservó la fachada de un antiguo edificio sobre la carrera décima. Parte de la remodelación de la zona tuvo que ver con la reubicación de los librerías y la peatonalización de la calle 12, la intención era organizar el comercio de la zona en el edificio del Triángulo, sacándolo de las casetas de latón que ocupaban la plazoleta.¹¹¹ Se abrieron plazoletas para la circulación a pie de los ciudadanos¹¹² y otro hecho sin precedentes fue el traslado del edificio de Cudecom sobre una cama de rodillos de acero, con la intención de mejorar el trazado y liberar obstáculos a la circulación de los automóviles en la avenida Ciudad de Lima o Av. 19¹¹³.

2.5 El tránsito de los bogotanos

La dispersión de las zonas de vivienda en la urbe ha creado para la época un inmenso problema de transporte masivo. Una proporción creciente de la población de los municipios inmediatos a Bogotá se desplazaba diariamente a la capital en procura de sus fuentes de empleo;¹¹⁴ igualmente esta población viajaba frecuentemente hacia los centros de enseñanza, a realizar compras o a utilizar los servicios y facilidades no disponibles en los lugares donde residían. Todo esto constituía un flujo continuo de intercambio entre el centro y la periferia del área metropolitana que requeriría un elusivo sistema de transporte masivo que no se llegó a concretar¹¹⁵. Solo estaban las empresas transportadoras privadas en las cuales reinaba la informalidad, la mayoría de los bogotanos “padecían” el servicio público de transporte, 50.000 vehículos cubrían 430 rutas, los buses avanzaban a una velocidad promedio de 8 kilómetros por hora sobre la calles y avenidas, con altísimos índices de accidentalidad.

De todos los viajes que realizaban los habitantes de Bogotá el 60% era motivado por el trabajo, la mayores fuentes de empleo estaban ubicadas en el centro de la ciudad ¹¹⁶ cuyo crecimiento vertical no correspondía al del sistema vial urbano.

¹¹¹ Con centro comercial se busca remodelar parte de San Victorino. El tiempo, No. 26.274, sábado 9 de agosto de 1986. p. 3f.

¹¹² Diez plazoletas para el centro de Bogotá, en: El Tiempo, N. 21.453, sábado 23 de junio de 1973, p. 1aB

¹¹³ NAVARRETE, Germán. Edificio Cudecom será ‘corrido’ el 20 de julio, en: El Tiempo, N. 21.843, jueves 25 de abril 1974, p. 8A.

¹¹⁴ GIRALDO ISAZA / GONZÁLEZ MURILLO. Op. Cit. p. 99.

¹¹⁵ Comenta Alfonso Fidalgo de la compañía Metro. “Es preciso hacer entonces, una verdadera proyección en la política vial, datos estadísticos del mundo demuestran que cuando hay una cantidad concentrada de pasajeros en horas pico, que superan los 30 mil usuarios – hora, es necesario construir un sistema masivo y una buena cantidad de avenidas complementarias” GÁLVEZ M. Germán En medio de trancones, esperas y empujones, es mucha vida la que rueda. En, Cromos, No. 3.723, mayo 29 de 1989.

¹¹⁶ Bogotá, a la vanguardia de la producción nacional, en: El Espectador, N. 27.781, lunes 26 de agosto de 1985.

En el centro de Bogotá las calzadas no se ampliaron, pero los edificios se prolongaron hacia lo alto, con el subsiguiente aumento de su población flotante, que se veía en calzadas apretadas.¹¹⁷ Esto generaba enormes y muy costosos requerimientos de transporte a las horas pico para trasladar al mismo tiempo a cientos de miles de personas a su trabajo y de vuelta al hogar.

En la prensa de la época resultan múltiples referencias al caótico tránsito de automotores y gentes que constreñían las amplias y largas avenidas – la 68 con sus afluentes la avenida 3ª, la Caracas y la 10ª ensanchadas y estiradas hacia el sur, la apretujada Jiménez, que rumbo a Kennedy y Fontibón, se bifurcaba en la calle 13. El parque automotor en Bogotá había crecido de 60 mil a medio millón de vehículos sin embargo en 1980 apenas se habían realizado ampliaciones en la Avenida Boyacá y la 68 y se construyó la circunvalar o avenida de Los Cerros, las vías eran insuficientes.¹¹⁸

Por otra parte en la Bogotá de estos años se redujo significativamente el espacio para transitar a pie en la ciudad.¹¹⁹ En Bogotá solo el 8% de la población se desplazaba a pie, pero no se podía caminar, había más habitantes que automóviles y la ciudad estaba estructurada para resolver un problema automotor, problema que tampoco resolvía de manera satisfactoria. Los andenes cuando más llegaban a cinco metros, ocupados por todo tipo de objetos aún automóviles, con postes ubicados en la mitad del andén, una gran ausencia de pasos peatonales, había vías subutilizadas y otras por donde iba todo el tráfico.¹²⁰

La marcada ausencia de políticas a largo plazo orientadas a la constitución de nuevos sistemas de transporte, creación o rediseño de vías, durante este periodo y el desarrollo de políticas regulatorias fallidas de años posteriores, tenderían a privilegiar los medios de transporte proveídos por las empresas de buses¹²¹ y por otra parte la utilización del automóvil privado, por quienes lo podían pagar creó las condiciones de este estilo de vida que hizo necesario atravesar grandes distancias diariamente para ir y volver del trabajo, la escuela, el comercio y las diversiones, a los barrios de la ciudad. En cuanto a facilitar la circulación de los peatones esto ni siquiera era objeto de políticas de gobierno.

A continuación estudiaremos las pretensiones de los gobiernos distritales para enfrentar los problemas de tráfico y transporte ya expuestos en las diversas esferas o ámbitos de gobierno, y como efectivamente se desarrollaban planes y programas pero su cobertura no era efectiva, o bien las directivas en todos los niveles a menudo entorpecían que se tomaran determinadas acciones, aunado a la falta de comunicación de las instituciones distritales y nacionales.

¹¹⁷ ORDOÑEZ, Ulises. Por qué el tránsito en Bogotá es un problema tan complicado. Cromos, septiembre 14 de 1970, pp. 16-19

¹¹⁸ GÁLVEZ M. Op. Cit.

¹¹⁹ ¿Y para el peatón qué?, en: El Tiempo, N. 21.954, jueves 15 de agosto de 1974, p. 4B

¹²⁰ MORALES. Op. Cit.

¹²¹ MESA, ALVIS, Op. Cit. p. 214.

3.Pretensiones del Gobierno Distrital, del dicho al hecho

Circunstancias de carácter normativo, técnico, de control y educativo presentes, al menos nominalmente en la agenda de las entidades del gobierno, afectaron el desenvolvimiento del tránsito vehicular y peatonal en la ciudad. Lo que se tradujo en la instauración de políticas de tránsito que se expresaban en planes y programas de construcción y manejo de dispositivos de control como los semáforos, señales de tránsito, demarcación de vías, capacitación de los usuarios con respecto a las normas que regulan y ordenan el comportamiento de conductores y peatones para, entre otros fines, disminuir la accidentalidad. Se trataba de propiciar la libre *circulación* de las personas que realizaban desplazamientos por diversas zonas de la ciudad y que lo hicieran con alguna garantía de conservar su integridad física.

En la jurisdicción territorial de Bogotá el Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes (1968 – 1989) regulaba los asuntos relativos a la *circulación*. Incrustado en una red de relaciones de subordinación con el Alcalde, el Concejo de Bogotá y las instituciones del orden nacional, su poder de acción estaba determinado por la voluntad política de los funcionarios superiores de turno, muchas veces influenciado por grupos económicos fuertes como el de los transportadores o los urbanizadores.

A continuación analizaré algunos rasgos de la gobernabilidad o capacidad de las instituciones de gobierno de Bogotá para actuar eficazmente dentro del espacio que les fue asignado en el orden jurídico nacional, algunas problemáticas como la de la infraestructura vial y el transporte público que incidieron en la instauración de las políticas de seguridad vial y por último la manera como se desarrollaron estas políticas a lo largo de las décadas de los años 70 y 80.

3.1 Rasgos de la gobernabilidad bogotana

3.1.1 Los alcaldes y su capacidad de gobierno

Durante las dos décadas objeto de este estudio, Bogotá es una entidad territorial gobernada por un Alcalde Mayor, investido de poder ejecutivo, cuya administración estaba excesivamente centralizada como lo atestigua la prensa de la época, en numerosas ocasiones se presentaron problemas en el ejercicio de las funciones y aún en la legitimación de los alcaldes menores ante la ciudadanía.

Al poder del alcalde se contraponía el poder legislativo del Concejo Distrital. Entre 1954 y 1972 este organismo constaba de 16 concejales elegidos por un periodo de 2 años, de 1973 a 1989 aumentó a 20 el número de concejales. Al alcalde lo nombraba el Presidente, por lo general era de su mismo partido, solo hasta 1988 cuando se eligió el primer alcalde por voto popular. Los miembros del Concejo eran nombrados por elección popular.¹²²

El Concejo hacía las veces de arena de debates políticos. Existió tradicionalmente una relación antagónica entre este y el Alcalde debida no tanto a la diversidad en la adscripción política del alcalde y la de la mayoría de los miembros del ente legislativo sino a los intereses que representaban uno y otro, el Concejo temía perder su influencia política frente al Alcalde. Sin embargo, hubo excepciones como la de Gaitán Cortés quien fue miembro de este cuerpo durante tres años antes de ser Alcalde. Durante su administración logró sacar adelante el Plan maestro de acueducto y alcantarillado, las primeras etapas del Plan Vial y la dotación de infraestructura básica a barrios obreros, con la venia del Concejo.¹²³

También existía una falta de claridad en el ejercicio de funciones lo que hacía que surgieran constantes reclamos en contra de la expedición de actos administrativos tanto del Alcalde como del Concejo.

Mientras que la lealtad política del Alcalde hacia el Presidente estuvo garantizada hasta 1988. La mayor parte de los nombramientos, tal como lo cita Julio Dávila en su estudio sobre los Alcaldes Mayores en Bogotá, recaían no solo sobre personas de la misma filiación política, sino que eran hombres de confianza del Presidente de turno. Virgilio Barco y Emilio Urrea eran cercanos a Lleras Restrepo, Augusto Ramírez Ocampo a Belisario Betancur y Carlos Albán Holguín fue el gerente de campaña de Misael Pastrana.¹²⁴ Por tanto algunos de los planes de gobierno distrital tuvieron apoyo o estuvieron armonizados no tanto con el aparato gubernamental nacional sino con los planes diseñados por el ejecutivo.

Finalmente la brevedad de los periodos de gestión, de dos años, o menos, aunado a la práctica establecida en la administración bogotana de que cada alcalde nuevo trae también nueva gente para que dirija las secretarías y departamentos administrativos, genera retrasos sino freno total a las iniciativas o programas planteados que en ocasiones eran eje del plan de desarrollo de cada administración¹²⁵.

122

DÁVILA Julio D./ GILBERT, Alan . "Los Alcaldes Mayores y la gestión de Bogotá". En, Territorios, enero, número 005, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia. P. 20.

¹²³ Ibid. p. 27.

¹²⁴ Ibid. p. 23.

¹²⁵ Bogotá ha tenido en el lapso comprendido entre 1931 y 1982, 44 alcaldes, lo cual da un promedio de 13 meses y medio por alcalde en medio siglo. A excepción de Hernando Durán Dussan que gobernó durante cuatro años la ciudad. D'ARTGAGNAN. El gran transformador, en: El Tiempo, N. 24.821, domingo 1º de agosto de 1982, p. 4.A.

3.1.2 Entre los estudios y las políticas

A pesar de las breves administraciones de los Alcaldes se concretaron tres grandes iniciativas que sirvieron como derrotero para la acciones del ejecutivo. Estos fueron el estudio llamado Fase I, Fase II y el Programa Integrado de Desarrollo Urbano de la Zona Oriental de Bogotá – PIDUZOB que aplicó de manera concreta las conclusiones de los dos estudios precedentes.

El estudio Fase I según el ex alcalde Carlos Albán Holguín, realizado durante la administración del Presidente Virgilio Barco, se enfocó en el transporte y desarrollo urbano, fue entregado en la segunda mitad de 1970 y estuvo dirigido principalmente a examinar las posibilidades del metro. Este permitió conocer la magnitud del problema del transporte: si se continuaban las tendencias de densificación urbana hacia los extramuros de la ciudad, existentes en 1970, las inversiones en transporte consumirían por lo menos el 35% del costo total de la urbanización, dejando apenas el 7% u 8% para servicios sociales de educación, recreación, salud, seguridad y bienestar¹²⁶.

A este le siguió el estudio FASE II, financiado por el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD bajo el cual se establecieron prioridades y se introdujo el concepto de planeación económica y social para la ciudad. El estudio planteaba el programa de multicentros o "ciudades dentro de la ciudad" con el cual se pretendió construir grandes ciudadelas que proveyeran a sus habitantes servicios comerciales, recreativos y de transporte, en lo posible estos conjuntos de vivienda debían ubicarse cerca de los centros de empleo.

Aunque los estudios de FASE II fueron adoptados inicialmente por decreto de la Alcaldía, en el acuerdo 7 de 1979 del Concejo, se recogió esa experiencia para estructurar el uso de los suelos de Bogotá, con base en esta idea de los multicentros, teniendo en cuenta su ubicación cercana a los corredores de las grandes vías. En el ámbito nacional este estudio influenció la creación de una reglamentación que favorecía la construcción de edificios de apartamentos y parqueaderos y sobre todo la remodelación del centro de la ciudad durante la administración Barco¹²⁷.

El PIDUZOB conocido por la opinión pública de la época como Plan Cerros, empezó a desarrollarse en 1974 cuando se recibieron las primeras partidas de financiación del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Ya en 1972 se había creado el Instituto de Desarrollo Urbano para que dirigiera las obras de desarrollo de la ciudad y reemplazara al antiguo Departamento de Valorización. Esta institución ejecutó el programa cuyo costo aproximado se estimó en 1.730 millones de pesos, los cuales fueron financiados en un 50% por el BID y comprendió obras de alcantarillado, extensión de servicios de teléfono y energía, centros comunales, escuelas,

¹²⁶ MOSCA, Juan. Bogotá, ayer, hoy y mañana. Bogotá : Villegas editores 1987. p. 152

¹²⁷ Ibid. pp. 152.

hospitales y la construcción de la Avenida de los Cerros, con el fin de comunicar por una vía rápida el norte con el centro¹²⁸.

Si bien es cierto que algunos de estos estudios y programas se vieron reflejados en actos legislativos como decretos y acuerdos distritales, la historia de su ejecución real fue algo diferente en especial por las difíciles relaciones establecidas entre el Alcalde y el Concejo, atizadas por la prensa de la época.

El Alcalde Aníbal Fernández de Soto fue objeto de un juicio en el Concejo, con el propósito de que expusiera ante el Cabildo “las razones que lo asistieron para restarle poder al legislativo y dictar por decreto una serie de reglamentaciones”. Entre las peticiones que se le hicieron al alcalde estaba la devolución del Plan de desarrollo de la Fase Dos que fue aprobado por Decreto del Ejecutivo, sin que el Concejo tuviera la oportunidad de estudiarlo. Igualmente, se discutió la expedición del decreto que reglamentaba el uso de la tierra en el perímetro del Distrito¹²⁹. Como resultado Fernández de Soto entregó su renuncia al presidente Misael Pastrana¹³⁰.

El Alcalde que sucedió a Fernández de Soto fue Alfonso Palacio Rudas, quien también decidió adoptar la Fase II por Decreto Distrital como Plan General de Desarrollo de Bogotá, a lo cual el Concejo, elevó la solicitud de que este fuera derogado. Como respuesta, Palacio Rudas objetó varios de los artículos del reglamento interno del Concejo Distrital por considerar que *este organismo no podía disponer en materias que le estaban reservadas exclusivamente a él como suprema autoridad del Distrito Especial*¹³¹.

En cuanto al PIDUZOB la polémica fue desatada en torno a la construcción de la Avenida de los Cerros, uno de los nueve subprogramas del programa. Durante la administración de Carlos Albán Holguín por Acuerdo 5° del Concejo de Bogotá, se aprobó la modificación del trazado de la avenida oriental, respecto al planteado por el Alcalde Jorge Gaitán Cortés en 1966 y se reglamentaron sus zonas aledañas, pero su construcción no se inició. Posteriormente durante el mandato de Alfonso Palacio Rudas (1974 – 1975), tampoco se concretó su construcción, el Concejo intervino presentando un informe absolutamente desfavorable a la construcción de la avenida y se rechazó el préstamo del BID y el problema fue llevado hasta el Senado. Solo hasta 1978, bajo la alcaldía de Hernando Duran Dussán (1978 – 1982) se retomó la construcción de esta avenida, que fue terminada en las administraciones de Ramírez Ocampo (1982 - 84) e Hisnardo Ardila (1984 - 1985)¹³².

¹²⁸ FUNDACIÓN MISIÓN COLOMBIA. Historia de Bogotá, tomo IV siglo XX, Bogotá: Villegas editores, 1988.

¹²⁹ RODRÍGUEZ, Abel. Juicio al alcalde al instalarse el Concejo, en: El Tiempo, N. 21.940, jueves 1º de agosto de 1974, p. 16C

¹³⁰ Presentó renuncia el Alcalde de Bogotá, en: El Tiempo, N. 21.945, martes 6 de agosto de 1974, p. 6A.

¹³¹ NAVARRETE, Germán. Reglamento del Concejo elaborado por Castro objetado por el Alcalde, en: El Tiempo, N. 22.976, viernes 6 de septiembre de 1974, p. 8A.

¹³² CENTRO DE INVESTIGACIONES FACULTAD DE ARQUITECTURA CIFA, Universidad de los Andes, Cerros de Bogotá. Bogotá: Villegas Editores 2000, p. 231 – 244.

A pesar de la álgida discusión acerca del PIDUZOB, este se convirtió en el principal programa de acción para las administraciones de Bogotá en estas dos décadas, con lo cual se enfocó el interés de los entes de gobierno en el desarrollo de la zona oriental y los cerros.

3.1.3 La corrupción no es un fantasma

Para una correcta aplicación del mencionado estudio Fase II, se preveía una estricta definición del perímetro urbano y de servicios, por fuera del cual debería impedirse todo desarrollo promoviendo a su vez un cinturón verde de contención alrededor de los cerros orientales y en las cercanías del río Bogotá. Planteamiento que nunca se hizo realidad, algunos políticos se aprovechaban de la situación ofreciendo lotes en barrios piratas a cambio de votos para lograr algún escaño en el Concejo o el Senado. Según Germán Lozano representante del nuevo liberalismo, existía un problema de autoridad: “La administración distrital debe actuar en el control de la expansión de la ciudad y hoy por hoy es totalmente tolerante”. También como lo enunciaba Carlos Romero de la Unión Patriótica: “...Existen las herramientas legales para detener a los estafadores y urbanizadores piratas. Las administraciones han estado al servicio y condicionadas por los urbanizadores. Hay urbanizadores que financian campañas y son hombres muy conocidos”¹³³.

Del alcalde se esperaba que otorgara contratos, concentrara las obras públicas en ciertos barrios, y les garantizara empleo a los amigos y aliados de los concejales. Cada voto dado a un concejal implicaba hacer favores políticos.

Ad portas del establecimiento de la elección popular de alcaldes en 1988 se tenía la esperanza de que la situación cambiara, al conceder un espacio para que se expresaran nuevas fuerzas políticas y sociales pertenecientes a sectores no tradicionales del partido liberal, el conservador, el Nuevo liberalismo y la UP que no tuvieran necesariamente afinidad con el Presidente.

Sin embargo, como se ha visto, la tecnocracia que incentivó la realización de los estudios de la ciudad a la hora de ejecutar los planes previstos era boicoteada por las prácticas clientelistas.

3.1.4 Relaciones entre el Distrito y el orden nacional ¿Choque de trenes?

La falta de autonomía de Bogotá la convirtió en la primera víctima del centralismo. Esta falta de autonomía se apreciaba según Hernando Durán Dussan en una simbiosis inútil con un cúmulo de entidades del orden nacional: el Instituto Distrital de Recreación y Deportes/Coldeportes; el DATT/INTRA; Corturismo/Instituto Distrital de Cultura y Turismo¹³⁴. Lo que creaba una duplicidad de funciones y falta de claridad en el manejo de

¹³³ Opiniones expresadas en las postrimerías de la primera elección popular de Alcaldes. En, Bogotá un municipio olvidado. Cromos, 1985. pp. 28 - 31.

¹³⁴ MOSCA. Op. Cit. p. 162

temas específicos como la disputa de elaboración de las placas de vehículos dada entre el INTRA y el DATT por ejemplo.

Aun cuando Bogotá generaba el 40% de la producción de bienes y servicios del país, no recibía la retribución correspondiente por ser la sede del gobierno de Cundinamarca, sus recursos venían de la gobernación. Las relaciones con el Congreso tampoco fueron las mejores, la ciudad no recibió los recursos nacionales que le correspondían en virtud de su peso demográfico, económico y político.

3.1.5 Déficit presupuestal

Aunado al problema de las transferencias financieras insuficientes por parte de la Nación, el comportamiento de los impuestos frente al crecimiento económico de la ciudad, era regresivo, debido principalmente a que las tablas sobre las cuales se liquidaban estos, no correspondían a la realidad económica, la recolección de impuestos era sumamente ineficiente.

Según el informe rendido por el ex secretario de Hacienda Jaime Marulanda Uribe al alcalde Fernández de Soto, la falta de medios adecuados de control, facilitaba la evasión de impuestos, especialmente los de industria y comercio. No existían registros históricos de establecimientos comerciales e industriales, así como del número de predios ubicados en Bogotá, que permitieran la clara identificación, clasificación y control de los contribuyentes. El amplio régimen de exenciones tributarias, en muchas oportunidades no correspondía a una política de estímulos definidos o había perdido su causalidad¹³⁵.

En síntesis como lo manifestaba Aníbal Fernández de Soto: "Bogotá... contempla impotente como crecen sus deudas sin poder cancelarlas"¹³⁶.

3.2 Problemáticas concomitantes

3.2 1 Infraestructura vial

La configuración semicircular de la capital estaba orientada a priorizar el crecimiento de la ciudad hacia el sur y el occidente hasta el río Bogotá. *La malla vial estaba constituida por corredores lineales de actividad múltiple estructurados sobre ejes de tráfico lento que correspondían a barrios residenciales limitados por ejes de tráfico rápido, en los cuales las actividades económicas o industriales eran fuertemente restringidas.*¹³⁷

En primera instancia, el Plan Piloto de Le Corbusier (Decreto 185 de 1951) le dio forma a la ciudad. Uno de sus propósitos principales consistía en evitar esa estructura de barrios alejados y desarticulados del centro que se estaba consolidando en ese momento, de manera que se lograra una ciudad menos extensa y más compacta. El crecimiento de la

¹³⁵ "Inseguridad, caos financiero, principales problemas de Bogotá", en: El Tiempo, N. 21.950, domingo 11 de agosto de 1974, p. 1A, 6A.

¹³⁶ NAVARRETE, Germán. 'Le dejo crédito disponible a mi sucesor', en: El Tiempo, N. 21.940, jueves 1º de agosto de 1974, p. 6A.

¹³⁷ SOBERMAN, PATERSON. Op. Cit. pp. 65.

ciudad, de acuerdo con el plan, debía dirigirse linealmente en el sentido norte-sur, según el perímetro establecido, y muy poco hacia la parte occidental de la ciudad, por lo que la carrera 30 se pensó como una barrera al crecimiento en dicha dirección. Barrera que naturalmente fue rebasada, el plan presentaba una falla seria en las proyecciones de población.

El plan piloto ofreció una propuesta de red vial para la cual se realizó un estudio del tráfico de vehículos del Plan Regulador de Bogotá, que en principio garantizaría un rápido desplazamiento desde cualquier punto de la ciudad. Empleó las 7-V como sistema de clasificación vial; iba de vías V0 de gran capacidad a vías V7 de carácter peatonal. De acuerdo con el plan, las vías de enlace regional serían las V1, vías de tránsito rápido las V-2, vías de delimitación de sector (V-3), vías de penetración a los sectores (V-4), vías de repartición a la habitación (V-5).¹³⁸

Durante la década de los años 50 la infraestructura vial presentó un gran crecimiento, se construyeron vías como la carrera 15, que ayudó a extender la ciudad hacia el norte, la Avenida Primero de Mayo en la zona sur occidental, en la zona industrial la Avenida Colón y hacia el occidente la avenida El Dorado, para comunicar al resto de la ciudad con el Centro Administrativo Nacional y el nuevo aeropuerto.

En 1961 el Concejo aprobó el Plan Vial, que rigió la construcción y conexión de vías ya existentes, en los años siguientes. Como el cierre del denominado anillo vial central compuesto por la calle 26, la carrera 3ª, la Avenida Jiménez y la Avenida Caracas; la consolidación del arco circunvalar compuesto por la calle 100, la carrera 68 y la Av. 1º de Mayo; la ampliación de la carrera 30, que conectó a la Autopista Medellín con la Autopista Sur; y la prolongación de la Avenida Suba.¹³⁹

Durante la década de los 70 el centro del sistema vial regional estaba en la ciudad de Bogotá, constituido por cuatro carreteras inter-municipales: La autopista del norte, la carretera central de Occidente, la Autopista del Sur y la Vía al Llano¹⁴⁰. Por otra parte se eliminaron los vacíos existentes en la red vial construida en los años anteriores. Se amplió la Avenida 30 hasta la autopista norte con calle 92, y su prolongación entre la autopista El Dorado y la Autopista Sur; ensanchamiento de la Av. 1º de Mayo y la Avenida Boyacá, lo cual conformó un nuevo cinturón de circunvalación.

En los años ochenta, el Concejo de Bogotá, mediante el Acuerdo 2 de 1980, definió el Plan Vial del Distrito Especial que contemplaba la ejecución de 104 vías arterias. También estaba programada la ejecución de pavimentos locales conformados por las vías que conectaban a los barrios con la red vial principal. En esta década se realizaron 157 km de estas vías.

Según el Plan vial, en la ciudad existían cuatro categorías de vías:

¹³⁸ MESA, ALVIS. Op. Cit. pp. 205 -207.

¹³⁹ GUHL, PACHÓN. Op. Cit. p. 31.

¹⁴⁰ AMADOR AZUERO. Op. Cit. Numeral 3.13.

Ejes Primarios: Avenidas con dos calzadas de tres carriles o más. Se constituyen en enlaces entre los centros de empleo y las áreas residenciales, continuas a lo largo de la ciudad por lo cual transportan grandes volúmenes de pasajeros. En Bogotá tenemos, la carrera 7ª, la autopista Norte, la avenida Caracas, la avenida Ciudad de Quito, la autopista Sur, la calle 80, la avenida El Dorado y la Avenida 1 de Mayo.

Perimetrales: Su capacidad era similar a la de los ejes primarios, pero no enlazan directamente las zonas residenciales con las de empleo. Conectan los ejes primarios sin que sea necesario circular por el centro de la ciudad. Están constituidas por la calle 100, la avenida 68 y la avenida Boyacá.

Conectores: Son vías de dos calzadas con dos carriles que no presentan continuidad a lo largo de la ciudad. Conectan los ejes primarios y/o perimetrales, recogen y distribuyen el tráfico de las áreas residenciales. Por lo general muestran un uso comercial intensivo. Entre ellas tenemos la calle 127, la carrera 11 al norte de la calle 72, la carrera 15, la Av. 19, la Av. 68 y la Av. Rojas Pinilla.

Vías comerciales: Forman parte de algunas de las vías ya mencionadas. Algunos ejemplos, la av. Caracas, carrera 15 en el norte, la carrera 13 en Chapinero, la Av. 1º de Mayo, la calle 44 sur y la Av. Jiménez.

Sin embargo, la ejecución del Plan vial presentó un gran retraso, hasta el año de 1987 sólo se había ejecutado el 46.8% del plan. Este retraso se debió a la incapacidad técnica y financiera de las entidades encargadas de su ejecución y al inadecuado mantenimiento de la red existente, se calculaba que para el año de 1992, solo el 7.5% de la red vial estaba en buenas condiciones, de los 8.450 de km – calzada total de la ciudad.¹⁴¹

La red vial no cubría por lo general, los barrios marginados de la ciudad, y si lo hacía, los accesos estaban en malas condiciones, muchas de estas vías estaban sin pavimentar.¹⁴²

3.2.2 El dilema del Transporte público

Durante la década de los años 60 el servicio de transporte de pasajeros, era prestado por las cooperativas de transportadores y la Empresa Distrital de Transporte Urbano de Bogotá, EDTU, administrada por el Distrito. La EDTU creada en 1959, tuvo su origen en la transformación de la Empresa de Buses de Bogotá, realizada mediante el Acuerdo 5º del Concejo Distrital. Presentaba unas condiciones de calidad mucho más altas que las que ofrecían las empresas privadas, al ofrecer un sistema de rutas con paraderos fijos y conductores uniformados. Inicialmente prestaba servicio a zonas definidas por el desplazamiento de población hacia el centro de la ciudad, eje de la actividad comercial y financiera, la zona industrial de Puente Aranda y los lugares de vivienda de la clase trabajadora en los barrios del sur y nororiente de la ciudad.

¹⁴¹ GUHL, PACHÓN. Op. Cit.. p. 32.

¹⁴² Ibid. p. 34.

No obstante, la estructura salarial de la empresa, al ofrecer a sus trabajadores jornales fijos y prestaciones sociales legales, la colocaban en posición desventajosa dada la política del sector privado¹⁴³.

La EDTU en 1962 tenía en operación 87 buses del sistema diesel, cinco de gasolina y 25 del sistema trolley que servían 11 rutas abarcando principalmente sectores que por su difícil acceso no eran atendidos por las empresas privadas. Gradualmente y producto del crecimiento de la población de la ciudad y el correspondiente aumento de la demanda, la EDTU fue perdiendo participación en el sector. En 1967 su participación en el mercado del transporte solo representaba un 6%.

Diversos factores se sumaban en esta pérdida; el desgaste mecánico de los buses diesel y su reparación o reconstrucción continua agravada por la escasez de repuestos en el país para estos vehículos, todos ellos de fabricación alemana, lo que implicaba que muchos buses salieran temporalmente de servicio y que se tuvieran que realizar importaciones onerosas; los costos de instalación del sistema eléctrico de los trolleys, de fabricación rusa, conformado por subestaciones y redes, que aunque no requerían de combustible para su operación, y por lo tanto no generarían costos en este sentido, no fueron proveídos en número suficiente.

De otra parte, el servicio fue desde un principio administrado con criterio de servicio público descartando el procedimiento técnico y realista de tarifas costeables. Los costos reales que generaba la prestación del servicio no eran cubiertos por los usuarios ni por el Fondo de Subsidio.¹⁴⁴

La empresa arrastraba una gran deuda desde los años 40 conformada por gastos de operación en cuyo monto intervenían costos de la importación de los materiales necesarios para la operación del servicio y el aumento de los salarios de los trabajadores.¹⁴⁵ El garante de todos estos sobre costos era el Distrito quien asumió la carga frente a compañías extranjeras y los bancos extranjeros y nacionales que aportaron créditos. En síntesis, se generaban unos gastos que superaban ampliamente el nivel de las ganancias, lo cual hacía imposible aplicarlas a gastos de inversión en ampliación de rutas o adecuación de nuevos buses.

Mientras tanto la empresa privada se fortalecía. Ya en 1936 se había creado la Cooperativa de Lubricantes y Transportes Ltda. En 1939, la Unión Urbana de Transportes, la Unión Comercial de Transportes en 1940, y en 1945 Transportes Santa Lucía, Flotas Usaquén y Fontibón. Estas cooperativas afiliaban a dueños de buses que debían comprar un número de acciones de la empresa y pagar una cuota por cada bus con el fin de tener derecho a utilizar las rutas de propiedad de la empresa.

¹⁴³ El tranvía, como empresa municipal sirvió a los bogotanos del año 1910 a 1951 y fue el antecedente de la Empresa de Buses de Bogotá EDTU. Sobre el tema véase: RODRÍGUEZ BAQUERO, Luis Enrique y NÚÑEZ CETINA, Saily. Empresas Públicas de Transporte en Bogotá. Siglo XX. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003. p. 190.

¹⁴⁴ Los dineros de este fondo provenían de un subsidio otorgado directamente al transportador que recibía una suma fija por operar un bus y cumplir un número mínimo de recorridos. El objetivo de este subsidio era incentivar la operación de las empresas privadas y mantener tarifas bajas. Ídem, p. 199.

¹⁴⁵ Ibidem, p. 145.

Este sector por su carácter de informalidad fomentó relaciones laborales desventajosas para los empleados conductores de los vehículos, que cumplían jornadas excesivamente largas de trabajo, y cuya remuneración se hacía al destajo sin pagar jornales fijos. En los años 50 este sistema con diez cooperativas, veinte rutas y 100 vehículos cubría el 25% de los desplazamientos de los ciudadanos.¹⁴⁶ Entre 1957 y 1967 el mercado de los transportadores particulares creció del 62% al 92%.

Intento de control a los transportadores

En 1970 el Ministerio de Obras Públicas expidió el Decreto 1393 de 1970, por el cual se dictó el Estatuto Nacional del Transporte Terrestre Automotor, esta ley se constituyó en un esfuerzo por controlar a las empresas de carácter privado que prestaban el servicio de transporte público. Establecía que las empresas de transporte se clasificarán en tres categorías a través de la expedición de la licencia de funcionamiento: A, B, y C, teniendo en cuenta los siguientes factores: El nivel de organización de las empresas; el grado de participación de los dueños de los vehículos en la propiedad de la empresa; la forma de vinculación del personal de conductores y las condiciones de jornada de trabajo; la capacidad económica y financiera; la calidad de los equipos e instalaciones; nivel del servicio ofrecido; la capacidad transportadora propia de la empresa, y forma de vinculación de los vehículos no propios.

La jerarquía en la clasificación de las empresas daría lugar a prelación en el otorgamiento y concesión de las rutas, horarios y áreas de operación. Con la información proporcionada por las empresas, el Instituto Nacional del Transporte, INTRA realizaba los estudios que permitían valorar la capacidad técnica, económica y operacional de la empresa, teniendo en cuenta las necesidades, condiciones y prioridades que tenía el servicio para la ciudad.¹⁴⁷

En el Distrito hacia 1972 el DATT, a través de su Director, debía coordinar, controlar y vigilar las diferentes modalidades del Transporte Público y Privado; velar por el mejoramiento del servicio de transporte público organizando y asesorando empresas y coordinar los estudios de desarrollo de transporte urbano y regional que se realizaran para el Distrito Especial. Más directamente la División de Transportes estaba encargada de señalar especificaciones técnicas de vehículos para el transporte de pasajeros y realizar estudios de costos, teniendo en cuenta la influencia de elementos en el alza relacionados con el transporte y las tarifas del mismo en las diferentes modalidades de este y tenerlos actualizados.¹⁴⁸

Sin embargo, vistos los resultados del Informe del Transporte Masivo para Bogotá, estas funciones no pasaban de un deber ser; en la práctica no había forma de cumplir con ellas y los motivos eran diversos, entre ellos, las funciones pertinentes a los gobiernos nacional y distrital se sobreponían, pues existían varias entidades como el INTRA, la

¹⁴⁶ RODRÍGUEZ BAQUERO / NÚÑEZ CETINA. Op. Cit. p. 209.

¹⁴⁷ MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, *Decreto 1393 de 1970*. Diario Oficial No. 33.131, del 25 de agosto de 1970.

¹⁴⁸ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES. (Dir. Jorge Enrique Franco G.) Informe de Labores 1971-1972. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.E. 1972.

Corporación Financiera para el Transporte, el Ministerio de Obras y el Departamento Nacional de Planeación, y Planeación Distrital que no coordinaban sus labores.

Durante la década de los años 80, la capacidad del DATT para hacer cumplir las normas del transporte público urbano a las empresas transportadoras privadas seguía siendo muy reducida. La regional del INTRA en el Distrito Especial continuaba con el sistema de conceder las licencias de funcionamiento a las empresas, de acuerdo con las categorías A, B y C en función de la magnitud de la empresa (capital, parque perteneciente a la empresa y a los accionistas) y de su estructura (nivel de organización, estado de los vehículos, equipamientos, capacidad económica y financiera, sistemas de estadísticas y contabilidad y condiciones de trabajo.) La categoría A era la más alta y la C la más baja. Este procedimiento se realizaba con el fin de evitar la proliferación de nuevas empresas y la degradación del servicio ofrecido. Sin embargo como aparece consignado en el Análisis del Sector Transporte este sistema no había funcionado, pues en 10 años el número de empresas aumentó de 22 a 35.149

Por su parte la situación de la EDTU persistía, presentaba en sus balances una creciente pérdida que ascendía para el año de 1974 a 65.9 millones. Sus ingresos derivaban casi en su totalidad de los pasajes provenientes de la operación de los buses trolley y diesel. La pérdida en los ingresos por operación se debía a las rutas no rentables que servía la Empresa y al endeudamiento que venía de tiempo atrás. Servía once rutas, seis por sistema Diesel y cinco por sistema trolley, mostrando una estructura de cubrimiento amplio de la ciudad, centrado en las zonas sur y occidente, con ramificaciones importantes a los barrios Laches y Juan Rey.

Como entidad estatal de servicio público debía extender sus rutas a sectores no servidos por la empresa privada dada la baja rentabilidad de esas rutas. Por otra parte el parque automotor de la empresa que había sido aumentado en 1957 y 1968 pocos años después se veía reducido a niveles extremadamente bajos, debido a la inutilización de los vehículos por falta de mantenimiento. La disminución en la prestación del servicio para esta época era notable, en 1969 el porcentaje de pasajeros transportados era de un 8.4% del total de la ciudad y en 1974 había disminuido a 3.6% relacionado con la disminución del parque automotor que para el mismo año representaba el 1.7% del total de la ciudad.¹⁴⁹ La EDTU se mantuvo durante los años 80 trabajando a pérdida y no sobrevivió a la década de los años 90.

El caos por las empresas transportadoras

La operación del sistema de transporte para pasajeros, era indisciplinada, las paradas irregulares y las interferencias con los otros buses, autos y peatones caóticos. Debido a

¹⁴⁹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Sector Transporte Análisis General Plan de Desarrollo 1990. Bogotá: DAPD, 1984, p. 31.

¹⁵⁰ SÁNCHEZ, Gilberto / SANTOS ROJAS José (Gerente y Jefe de Planeación de la EDTU) Empresa Distrital de Transportes Urbanos en Transporte Masivo para Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital, febrero de 1975. pp. 159-161.

la naturaleza individual de las decisiones sobre las rutas y la concentración de las mismas en el centro de la ciudad, los recorridos eran tortuosos, lo que resultaba en viajes muy largos y un número total de pasajeros mayor que el necesario.¹⁵¹

El crecimiento irregular de la ciudad en sentido norte-sur y la extensión de 352 rutas de transporte público en ese mismo sentido hacía que el 90% de las mismas tuvieran que cruzar por el centro, cuando solo el 50% de sus pasajeros tenían ese lugar como destino. Esto indicaba que el porcentaje restante estaba siendo transportado a través de él en forma absolutamente ineficaz, contribuyendo a crear la congestión.

Además la ciudad poseía el 35.6% de los automotores del país y disponía del 11.6% de la población nacional lo que determinaba un desplazamiento de los vehículos en las horas de trabajo, que solo alcanzaba una lenta marcha de 18.9 kilómetros por hora, en promedio, a causa de la congestión en el tráfico.¹⁵²

El equipo automotor colectivo, compuesto de 7.500 unidades entre buses, busetas y microbuses con capacidad de transporte de 1.200 pasajes día, podría transportar un total de 8.4 millones de pasajes día, o sea dos veces las necesidades de la época, puesto que sólo se registraba una demanda de 4.0 millones de pasajes día en 1975. Es decir, existía una superpoblación de vehículos dedicados al transporte público en la ciudad.¹⁵³

El sistema de buses ampliaba sus rutas hacia las nuevas urbanizaciones periféricas asegurando una oferta de transporte colectivo a cualquier confín de la ciudad, pero los costos sociales eran altos. La eficiencia de este sistema de transporte podía verse desde dos puntos el empresarial y el de la comunidad.¹⁵⁴

Desde el primer punto de vista, el empresarial, se valoraba la eficiencia económica: transportar el mayor número de pasajeros al menor costo. En Bogotá se movilizaban diariamente 5.1 millones de viajes, correspondiente a 4.5 millones de desplazamientos, con un costo de 706 millones de pesos mensuales, es decir, un costo promedio de 4.6 pesos por pasajero en bus y 7.5 pesos en buseta.

Este bajo costo obedecía a varios factores como el sistema de remuneración de los chóferes y su alta productividad pues cada chofer era a la vez cobrador, tenía una jornada de trabajo hasta de 16 horas y los ingresos eran proporcionales a la recolección de pasajeros, por ello la llamada “guerra del centavo”, una de las mayores causas de accidentalidad; la gran ligereza de los métodos de mantenimiento, efectuados casi de manera artesanal; la utilización de un material ensamblado localmente a bajo costo para las carrocerías y los asientos (1.75 millones de pesos para un bus y 1.25 para buseta) y a su larga vida; la alta ocupación de la oferta en las vías a lo largo del día, que se realizaba a demanda, por ello era frecuente que se abandonaran las rutas por ausencia de

¹⁵¹ SOBERMAN, Richard M. y PATERSON, Walter H.. Informe final de la Misión Canadiense en Transporte Masivo para Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital, febrero de 1975. pp. 65-100.

¹⁵² COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL TRANSPORTE MASIVO DE BOGOTÁ D.E. Transporte Masivo para Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital, febrero de 1975, introducción.

¹⁵³ Ibid. Introducción.

¹⁵⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Op. Cit. Introducción.

pasajeros o que la oferta bajara significativamente en los festivos o en horas de la noche; por último la inexistencia de controles efectivos sobre el nivel de servicio ofrecido, lo cual permitía minimizar los costos.¹⁵⁵

También estaba a disposición de las cooperativas de transportadores el subsidio estatal que se otorgaba por bus a través de la Corporación Financiera del Transporte al efectuar tres recorridos diarios y que representaba la tercera parte de los costos, el otorgado a los chóferes (300 pesos mensuales) y el subsidio indirecto al costo de la gasolina.

En relación con el segundo punto de vista, el de la comunidad, se producían des - economías a los habitantes y empresas de la ciudad debido a la baja velocidad comercial de los buses y busetas que aumentaba los tiempos de viaje, de 1 hora y media de los extremos al centro y los tiempos de espera debidos a la irregularidad de los horarios de las rutas.

Además la congestión que generaba este sistema de transporte intervenía en el deterioro de las vías del centro de la ciudad, sumado todo esto a los costos generados por los altos índices de accidentalidad. Estos costos para el Estado y la comunidad, aunque difíciles de cuantificar eran bastante superiores a los costos meramente empresariales.¹⁵⁶

La política sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros debía orientarse a asegurar la prestación de un servicio eficiente que permitiera el crecimiento ordenado de las ciudades y el uso racional del suelo urbano, con base en los siguientes principios: Desestimular la utilización superflua del automóvil particular, mejorar la eficiencia en el uso de la infraestructura vial mediante la regulación del tránsito; y promover la masificación del transporte público a través del empleo de equipos eficientes en el consumo de combustibles y el espacio público.¹⁵⁷

Las soluciones que se planteaban a este estado de cosas incluían la integración de la planeación y operación de los medios de transporte masivo de origen privado y público para asegurar que estos fuesen complementarios entre sí. Las organizaciones existentes en DATT e Instituto de Desarrollo Urbano, IDU ya proveían el marco institucional para lograrlo. También se recomendaba llevar a cabo estudios preliminares de factibilidad sobre alternativas de transporte masivo rápido para Bogotá.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Ibid. Sin paginar.

¹⁵⁶ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Sector Transporte Análisis... Op. Cit. Sin paginar.

¹⁵⁷ CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Ley 86 de 1989, por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento. En, Régimen Legal de Bogotá D.C. [Publicación digital], Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3426> (página consultada el 24 de abril de 2014)

¹⁵⁸ SOBERMAN / PATERSON. Op. Cit. p. 68.

El elusivo Metro

En prácticamente todas las administraciones de los Alcaldes se anunciaba la gran solución de transporte masivo para la ciudad, el Metro, era el “gancho” para la opinión pública.

Durante la administración de Aníbal Fernández de Soto (1973 – 1974) se realizaron unos estudios que proyectaban el metro sobre las vías férreas, la del Occidente que venía de Girardot, la que pasaba por Soacha que venía del salto de Tequendama, la del Norte desde Chiquinquirá y Barbosa. Y todos ellos convergían en un punto central, la Estación de la Sabana. La totalidad de las vías tenía, según el ex alcalde, un ancho suficiente para construir una paralela. Tan solo debía hacerse un tramo subterráneo que uniese la Estación de la Sabana con las Aguas por la Av. 19.¹⁵⁹

Luis Prieto Ocampo (1975-1976), era partidario del metro subterráneo, pero hubo oposición tanto por parte del Ministerio de Obras como por Planeación Nacional.¹⁶⁰

Durante la administración de Hernando Duran Dussan (1978 – 1982), se elaboró un estudio completo aprobado por Conpes, que propuso fórmulas de financiamiento y constituyó una sociedad para que se encargara de desarrollar el proyecto. El proyecto fue presentado al presidente Belisario Betancourt y el decidió acometer las obras del metro de Medellín.¹⁶¹

Augusto Ramírez Ocampo, intentó continuar con la iniciativa de Durán Dussan. La primera línea del metro estaría constituida por una gran herradura que partiendo de Ciudad Kennedy por la Avenida Primero de Mayo, subiera por Los Comuneros, empatara en la Caracas, siguiera hasta los Héroes y bajara por el separador de la autopista a Medellín. Sería un sistema elevado.

En el mandato de Hisnardo Ardila (1984 – 1985), se estudió una propuesta franco española que valuaba los trabajos del Metro en 1.800 millones de dólares e implicaba un trabajo de tres años, cifra imposible de cancelar por parte de la ciudad. Se requería en consecuencia la ayuda de la nación.¹⁶²

El tema fue archivado durante las siguientes administraciones, nada se concretó con respecto a esta posible solución al problema del transporte.

Hacia 1989 en el gobierno de Andrés Pastrana Arango, primer alcalde por mandato popular, se estableció la Troncal de la Caracas, con carriles exclusivos para transporte público y paraderos, la primera fase del proyecto, que iba de la calle octava a la 51, contó

¹⁵⁹ MOSCA, Juan. Op. Cit. p. 187.

¹⁶⁰ Ibid. p. 187.

¹⁶¹ Ibidem. p. 189.

¹⁶² MOSCA, Juan. Op. Cit. p. 186.

con 28 paraderos y alrededor de 60 rutas distintas.¹⁶³ Sin embargo este intento por organizar el anárquico transporte público también fue insuficiente.

El auto particular, contribuyente del problema

De acuerdo con el estudio de Miguel Urrutia sobre los buses de Bogotá¹⁶⁴, el automóvil privado da gran autonomía y libertad, teniendo un efecto dramático sobre la calidad de vida de quien lo utiliza. El resultado es que al aumentar el ingreso de un individuo lo más probable es que pase de utilizar transporte público a utilizar transporte privado. En Bogotá los autos particulares matriculados pasaron de 73.216 en 1973 a 112.189 en 1977, con un incremento del 10% anual; de hecho el autor concluye que en Colombia la tasa del aumento del parque automotor de servicio particular es por lo menos dos veces el aumento de la población.

La distribución del carro particular en relación con el nivel de ingreso es variada, el número de autos por cada 100 hogares pasaba de menos de 10 para los cinco primeros deciles de ingreso, cerca de 20 autos por 100 hogares en los deciles 7 y 8, a 57 autos en el noveno decil, y a 110 autos entre los hogares de mayores ingresos.

Aunque individualmente sus ventajas son muy grandes, su costo social es muy alto, cada vez que alguien compra un auto particular incrementa la contaminación ambiental y la congestión de las vías, así que la ciudad debe hacer, con dinero de otros, costosas inversiones en ampliación de vías y equipos para disminuir la contaminación. Por otra parte los costos de la gasolina en la época eran inferiores al precio internacional y lo aparcaderos cuyo precio era controlado por las alcaldías, hacían barato llevar el auto privado al trabajo. Finalmente, al no cobrarse por el uso de las vías, los pasajeros de autos que consumen mucho espacio pagan lo mismo por ese servicio que los pasajeros de transporte público. En resumen el sistema de la época está subsidiando el uso del automóvil como modo de transporte al no instaurar un transporte público masivo y rápido de manera que sea deseable su uso por parte de las clases que pueden permitirse ese gasto .

3.3 El DATT, agendamiento de una política

En 1954 el entonces Presidente de la República General Gustavo Rojas Pinilla autorizó al Alcalde de Bogotá para elevar la Dirección de Circulación y Tránsito a la categoría de Secretaría de Tránsito y Transporte¹⁶⁵ cuya jurisdicción se hallaría entre los límites del recién creado Distrito Especial.

¹⁶³ La Avenida Caracas, de la alameda al metro, en El Espectador, 24 de enero de 2009. [Publicación Virtual] <https://www.elespectador.com/impreso/bogota/articuloimpreso111272-avenida-caracas-de-alameda-al-metro>

Página consultada el 17 de febrero de 2014.

¹⁶⁴ FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO, URRUTIA. OP. Cit. p. 13.

¹⁶⁵ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2839 de 1954. "Por el cual se confieren unas autorizaciones al Alcalde Mayor de Bogotá". Diario Oficial No. 28591 del 1 de octubre de 1954. Bogotá: Presidencia de la República.

Varios de los asuntos públicos de la ciudad comenzaron a ser controlados por el orden nacional, organismos como el Concejo de Bogotá se transformaron en entes meramente administrativos, por lo tanto este organismo no interviene en la reglamentación de la estructura orgánica y de funciones de la entidad encargada de los asuntos del tránsito y transporte, en este periodo; ello se refleja en el nombramiento como Secretarios de Tránsito a personal con rango militar ya fuese coronel, capitán, comandante o teniente¹⁶⁶. Ya en la siguiente década se comienza a nombrar directores civiles, con algunas excepciones en que se nombraron militares retirados.

La denominación de Secretaría de Tránsito cambió a Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte – DATT, en 1968 cuando por medio del Decreto-Ley 3133, se reformó la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá. Según este Decreto las Secretarías y Departamentos Administrativos debían ejercer las funciones que *el Alcalde* les delegara en las ramas administrativas que les fueron confiadas.¹⁶⁷

La existencia del DATT, podríamos decir que, literalmente fue concretada cuando, “con la especial colaboración del Alcalde Carlos Albán Holguín se pudo iniciar y concluir el edificio administrativo del DATT”¹⁶⁸, ya que en años anteriores estuvo ubicado en la calle 11 con carrera 19 en la Plaza España, en un edificio que pertenecía al Convento de la Aguja (1953) y luego en la Avenida 6a con carrera 23 en un edificio de apartamentos adaptado para oficinas (1966), la entidad solo hasta entonces contó con un edificio diseñado especialmente para cumplir con las funciones que le fueron asignadas.

En el año de 1976, el Concejo de Bogotá reglamenta la estructura orgánica y de funciones del DATT, mediante el Acuerdo 11 de ese mismo año¹⁶⁹. Debía acatar y aplicar las políticas generadas en el ámbito nacional, debemos recordar que para entonces se había expedido el Código Nacional de Tránsito de 1970 y se había creado el Instituto Nacional del Transporte INTRA en 1968¹⁷⁰, con una regional en Bogotá instaurada hacia 1977. En el orden distrital el director del DATT, estaba asesorado por un Consejo

¹⁶⁶ Tal como se afirma en un artículo de prensa de la época: El nuevo Secretario de Circulación y Tránsito Capitán de Infantería Francisco Palacios Terán. “No se sabe si el nuevo Secretario de Tránsito y Transportes lleve a esta sección del Distrito nuevos elementos pertenecientes a las Fuerzas Armadas”. Cita tomada de, Será derogada una medida sobre escuela de chóferes. En, Diario de Colombia, noviembre 27 de 1955, p. 5A.

¹⁶⁷ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto-Ley 3133 de 1968. “**Por el cual se reforma la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá**”. En, Régimen Legal de Bogotá D.C. [En línea], Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3788> (página consultada el 24 de abril de 2014)

¹⁶⁸ “En terrenos adquiridos de los Ferrocarriles Nacionales, se inició la construcción de un moderno edificio en la calle 17 con carrera 28, sector de Paloquemao en un lugar adecuado para el funcionamiento de oficinas públicas...” FRANCO G. Jorge Enrique (Director) Informe de labores del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes de Bogotá 1971 - 1972. Bogotá: DATT Alcaldía Mayor de Bogotá. Abril 7 de 1972. p. 2.

¹⁶⁹ CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ. Acuerdo 11 de 1976. Acuerdos de 1976. Bogotá Concejo del Distrito Especial. 1976.

¹⁷⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Decreto 1147 de 1971. En, José Felix Castro (compilador), Código Nacional de Tránsito y Transporte, Bogotá: Editorial Publicitaria, 1984. Art. 1. p. 135.

Técnico, integrado por representantes de la Secretaría de Obras Públicas del Distrito, del Departamento de Planeación Distrital, del Instituto de Desarrollo Urbano, del Instituto Nacional de Transporte, de la Corporación Financiera del Transporte, y dos representantes del Concejo Distrital.

A lo largo de estas dos décadas (años 70 y 80) el DATT se ocupó de las funciones de: vigilar el cumplimiento de las normas de tránsito en las vías por medio de un cuerpo uniformado, sancionar el incumplimiento de las normas a través de las inspecciones de tránsito, facilitar todos los trámites relacionados con la propiedad de vehículos automotores, expedir licencias de funcionamiento a las empresas de transporte público y vigilar que estas operaran conforme a las normas, realizar estudios para instaurar políticas de tránsito y transporte y organizar el tráfico vehicular por medio de mecanismos como *la jerarquización de vías, señalización, demarcación y semaforización de intersecciones, además de educar a la ciudadanía sobre los comportamientos adecuados en las vías.*

Sin embargo estas labores no eran cumplidas a cabalidad por algunos funcionarios, que habían establecido mala prácticas en ocasiones abusando del ciudadano, como el sobrecosto de peritazgos, las especulaciones con las multas y los impuestos, las sanciones irregulares y en especial el vencimiento de los "partes" cada año, por que el personal uniformado no entregaba las notificaciones de infracciones de tránsito a tiempo para que fueran cobradas las multas respectivas¹⁷¹.

De otra parte, el ciudadano que requería hacer un trámite de vehículo, por lo engorroso de los pasos a seguir, se veía obligado a recurrir a los "tramitadores", quienes además tenían negocios de adulteración de documentos y comercio de placas, con la colaboración de algunos funcionarios de la entidad¹⁷².

Además las presiones políticas impuestas por la manera cómo funcionaba el aparato de gobierno nacional y lo que venía ser la misma cosa, las presiones del poderoso gremio de los transportadores, dificultaban la labor del DATT

En el Decreto 1344 del Código Nacional de Tránsito, se describía al INTRA como "el ejecutor nacional de la política gubernamental en el sector transporte" y al DATT como "ejecutor local por delegación expresa del INTRA en el alcalde mayor de Bogotá". No obstante, surgieron una serie de tareas sobre las cuales existía un vacío en cuanto a su normalización y control, como la expedición de licencias de funcionamiento para empresas de transporte público, la asignación de rutas o la fabricación y asignación de placas para los vehículos.¹⁷³

¹⁷¹ NAVARRETE, Germán. Guerra a mafia del tránsito, en: El Tiempo, N. 21.844, viernes 26 de abril 1974, p. 8A.

¹⁷² El arquitecto Alfonso Cleves Lombardi (director del DATT) informó de la suspensión de 24 funcionarios por no cumplir a cabalidad sus labores, dando lugar a trabas de diferente índole. Los suspendidos son cuatro inspectores, 4 secretarios de inspecciones, 6 agentes del Tránsito y 10 empleados subalternos de la sección de control de "partes", radicación y otras. En, Ibid. p. 8A.

¹⁷³ GÁLVEZ M. Op. Cit.

Según la prensa de la época existía un claro manejo clientelista de entidades como el INTRA, propiciado por el poder primero económico y luego político de los empresarios del transporte, como el señor Fruto Mejía identificado como uno de los "capos" de la industria del transporte: la flota Magdalena era apenas una de sus empresas. Gracias a su actividad ganó una curul como representante a la Cámara por Boyacá.¹⁷⁴

Se menciona además a otros empresarios como los Cortés, o los Chinchillas quienes influenciaban el nombramiento o destitución de directores del INTRA o gerentes de la Corporación Financiera del Transporte, gracias a su posición como senadores. Julio Cesar Cortes gerente de Sidauto fue concejal de Bogotá.¹⁷⁵

Este estado de cosas llevó a que programas como el de la racionalización de rutas de transporte público o la imposición de multas a los transportadores no se llevaran a cabo de manera sistemática.

3.3.1 El problema de la accidentalidad

Las velocidades en las vías urbanas, al mismo tiempo que el continuo crecimiento del volumen de vehículos que circulaban por ellas, sumados al acelerado cambio en los estilos de vida, creaban situaciones conflictivas en determinados tramos de las calles bogotanas, con lo que se establecía un alto riesgo de generar accidentes o colisiones.

El Instituto Nacional del Transporte, generaba para la época, los boletines estadísticos de accidentalidad, con ello se buscaba "el establecimiento de sistemas que permitan reducir el número de accidentes y su gravedad, canalizando los programas de control y prevención hacia las áreas de mayor beneficio así como la motivación indirecta hacia el factor hombre por medio de la divulgación de dichas cifras"¹⁷⁶

En 1973 ocurrieron 19.023 accidentes en Bogotá, los cuales dejaron un saldo de 387 muertos y 4.197 heridos. En ese año el índice de accidentes por cada 100.000 habitantes, era de 494.58, el índice de muertos 10.06 y el de heridos de 109.12. Teniendo en cuenta que la población bogotana era de 3.846.289 de personas. Pero el índice no era más alto por ejemplo, que el de la ciudad de Medellín con un índice de 831.80 y una población de 1.233.114. Se estableció que en Bogotá, con respecto a otras ciudades del país, era donde más se presentaban choques entre vehículos con 16.470 de accidentes ocurridos, en relación con el atropellamiento de peatones, la capital también ocupaba el primer lugar con 2.329 accidentes de este tipo.

¹⁷⁴ NAGLAES, Hermógenes. ¿Qué pasa con el transporte? Caótico, incompetente, abusivo, desesperante, en: Cromos, N. 3445, 6 de diciembre de 1984.

¹⁷⁵ Caótico, incompetente, abusivo, desesperante, en: Cromos, N. 3445, 6 de diciembre de 1984.

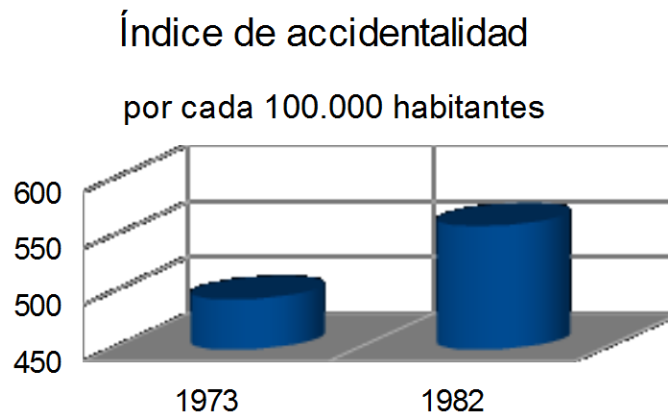
¹⁷⁶ INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE, Boletín estadístico Accidentes de Tránsito 1976. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, INTRA. Junta Directiva del INTRA.

El 40.50% de los accidentes en Bogotá se debían a imprudencia de los conductores (desobedecer norma de tránsito, falta de pericia al conducir, entre otras), el 12.98% por exceso de velocidad y 9.82% por imprudencia de peatones.¹⁷⁷

En el año de 1974 la cifra de accidentes aumentó ostensiblemente a 26.176. Entre las causas más frecuentes encontramos, **embriaguez** 12.029, exceso de velocidad 4.949, exceso de pasajeros 2.368, transitar en contravía 2.274, dejar o recoger pasajeros fuera de los paraderos 1.128, desobedecer semáforos 1.667 y 212 para luces defectuosas. Los accidentes que presentaron muertos o heridos: sumaban 14.314.

Se presentaban más accidentes en vehículos de servicio público 10.485, a causa de la guerra del centavo, que por parte de los vehículos particulares 3.810.¹⁷⁸

En el año de 1976 los accidentes en los cuales estuvieron involucrados los vehículos de servicio público en Bogotá llegaron a representar el primer lugar entre las capitales del país 11.973. En cuanto al servicio particular en Bogotá se registró un gran incremento, total de 15.504 accidentes, más que en el resto del país. Entre las causas más frecuentes se reseñaron la embriaguez 4.001, exceso de velocidad 2.093 y desobedecer señales de tránsito 1.377.¹⁷⁹



En 1982 el mayor número de accidentes, con respecto a otras ciudades colombianas, lo presentó Bogotá con 26.993. En cuanto a heridos las cifras ascendieron a 4.099 personas. En la capital con una población de 4.812.637 de habitantes, el índice de

¹⁷⁷ INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE, Accidentes de tránsito 1973. Bogotá: INTRA 1975. p. 96.

¹⁷⁸ INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE, Boletín estadístico Accidentes de Tránsito 1974. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, INTRA, 1975.

¹⁷⁹ INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE, Boletín estadístico Accidentes de Tránsito 1976. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, INTRA.

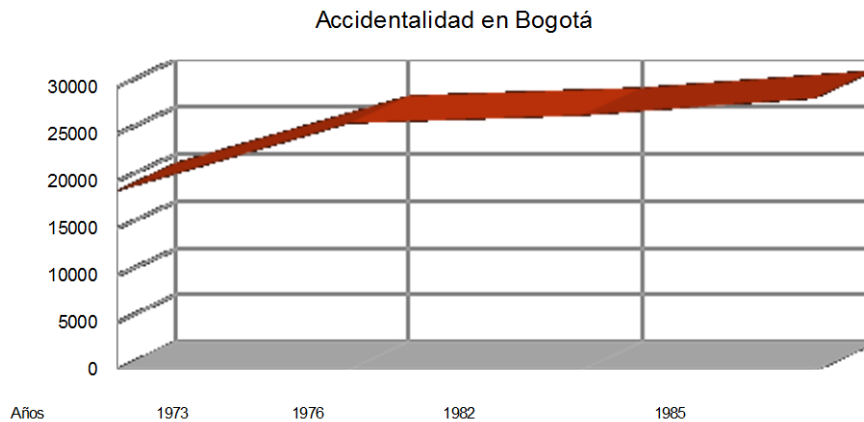
accidentalidad por cada 100.000 habitantes era de 559.63, el de heridos de 85.17, y el de muertos 9.37.¹⁸⁰

Si comparamos los índices de accidentalidad del año de 1973: 494.58 y el de 1982: 559.63, hubo un evidente aumento en 65 puntos como se aprecia en el gráfico anterior.

La situación no había mejorado en el año de 1985 registramos 957 mil infracciones de tránsito y se produjeron 28.840 accidentes de tránsito incluidos 4.739 con víctimas donde resultaron 743 personas muertas y 6.038 heridas.¹⁸¹

Año a año la accidentalidad se incrementaba a la par que el volumen de la población y entre las circunstancias que generaban más accidentes encontramos la embriaguez, seguida de la desobediencia a los semáforos y el no hacer caso de las señales de tránsito.

Gráfico basado en las cifras de accidentalidad presentadas en los boletines del INTRA.



El transporte público presentaba una gran contribución al incremento de las cifras por cuenta de la llamada “guerra del centavo”, cada individuo que recogía significaba para el chofer de bus, siete centavos de la cantidad que el recibía de la tarifa de 50 pesos establecida para el pasaje de bus, por eso los chóferes competían por los pasajeros,¹⁸² este ingreso representaba un poco más del 10% del pasaje, lo cual también hacía que las jornadas laborales superaran las 14 horas en ocasiones, teniendo como resultado un conductor cansado con escasas capacidad de maniobra en situaciones críticas de

¹⁸⁰ INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE. Boletín estadístico de accidentalidad vial en Colombia 1981-1982. Bogotá: INTRA, 1982.

¹⁸¹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTES, Proyectos y actividades. Bogotá, agosto de 1986.

¹⁸² El transporte bogotano comienza a salir del caos, en: Cromos, N. 2725, lunes 16 de marzo de 1970. p. 10.

tránsito, como vimos, era notable la ineficacia de la administración distrital para resolver esta situación.

3.3.2 Una respuesta parcial: educación

Se pensaba que el comportamiento de las personas en la vía era la principal causa de los accidentes de tránsito por su reticencia al cumplimiento de las normas. El habitante de la ciudad “como conductor de bus recoge pasajeros fuera de los paraderos y lleva racimos humanos, (debido a la guerra del centavo); como conductor de taxi recoge solamente pasajeros que van en su ruta, *como conductor privado desobedece todas las noches los semáforos instalados* y como peatón se olvida de cruzar por las esquinas y cruces peatonales, sin tener en cuenta que es el elemento más débil del sistema de tráfico”.¹⁸³

Ya en 1936 por medio del decreto 463 el presidente Alfonso López Pumarejo estableció como obligación la enseñanza de normas de tránsito en todos los colegios y Universidades con una intensidad no menor de dos horas semanales. Un poco tarde esta iniciativa se concreta en la década de los setenta en el Distrito Especial.

Desde 1972 vemos una preocupación por parte del DATT en instaurar programas educativos para la ciudadanía, se mencionan campañas de educación peatonal, control de ruidos innecesarios, respeto de carriles, control de exceso de pasajeros y racimos humanos, patrullas escolares de tránsito, entre otros, dirigidas a población imprecisa, en el informe de gestión presentado al Concejo en ese año.¹⁸⁴

Las campañas educativas eran realizadas por el personal uniformado del DATT, un cuerpo policial alternativo a la policía nacional que funcionaba no solo en Bogotá sino también en Cali y Medellín. Particularmente se menciona al personal femenino que entró a formar parte de este personal a partir del año de 1974, se les llamaba guías de tránsito aunque también podían imponer sanciones.¹⁸⁵

En el plano nacional como parte de las actividades del Año de la Seguridad Vial (1974), el INTRA elaboró la primera cartilla escolar de tránsito, de obligatoria aplicación en la enseñanza primaria y secundaria.¹⁸⁶

Iniciativa que fue emulada en el Distrito Especial, cuando el alcalde Mayor entregó la Cartilla Escolar de Tránsito; según el Director del DATT la cartilla era una colaboración de Bogotá al año de la seguridad vial y constituía un texto básico del programa educativo.

¹⁸³ FRANCO G. Op. Cit. p. 9.

¹⁸⁴ Ibid. pp. 8 - 9.

¹⁸⁵ *El próximo miércoles las primeras 25 agentes femeninas de tránsito en Bogotá harán su debut ante los feroces conductores bogotanos... Y como casi todas son normalistas... dicen: "no vamos a salir a poner partes a los conductores, sino a educarlos a ellos y a los peatones. También nos gustaría poder dictar clases en escuelas y colegios, para empezar desde abajo con la educación sobre tránsito que tanta falta hace"* LOTERSTEIN, Patricia. Las guías: Queremos educar, no poner partes, en: El Tiempo, N. 21.844, viernes 26 de abril 1974, p. 8A.

¹⁸⁶ Concurso para estudiantes sobre normas de tránsito, en: El Tiempo, N. 21.856, viernes 10 de mayo de 1974, p.10A

El motivo de esta iniciativa se ilustra, según un columnista, de esta manera: “Al peatón adulto y al motociclista se les puede educar con medidas coercitivas para poner un principio de orden en el tránsito. Pero es en la niñez... en donde se deberá adelantar una campaña de formación para lograr un desarraigo definitivo de los vicios y del comportamiento insensato que es la dominante del tránsito”.¹⁸⁷

Vemos en 1980 como parte de estos esfuerzos educativos se concentraron, en el caso del DATT, en la población escolar, según la Teniente Carmenza Ramírez el “Patrullaje escolar es un trabajo que adelanta un grupo de patrulleras que están educando a los niños de quinto y sexto grado. Sabemos que el problema de tránsito es más que todo de educación. Estamos educando al niño, al tiempo que estamos resolviendo los problemas del futuro”¹⁸⁸.

Por su parte el INTRA en el año de 1982, lanzó "La Guía del Conductor", como parte de los trámites para obtener la licencia de manejar.¹⁸⁹ El objetivo era el de lograr una labor didáctica entre los conductores.

La estrategia era al tiempo educativa y punitiva, y llevada a cabo por los agentes de tránsito, sancionando a los infractores de las normas, por lo general reteniendo el pase o licencia de conducción, e imponiendo multas, al tiempo que los enviaba a recibir un adoctrinamiento en normas de tránsito en las respectivas inspecciones.¹⁹⁰

Sin embargo, como lo señala un estudio realizado por un consultor de las Naciones Unidas en 1982, a la deficiente educación del usuario de las vías se unía el poco empeño del Estado para llevar una labor educativa y preventiva de carácter permanente que se desarrollara por medio de un amplio despliegue en los medios de divulgación, en la cual se instruyera en las normas de comportamiento adecuadas en la vía que fomentara la solidaridad y un espíritu cívico.

A pesar de existir una legislación que hacía obligatoria la instrucción en todos los niveles educativos, los esfuerzos del Estado tenían una muy escasa cobertura. De los 2.093 colegios en funcionamiento en 1979, únicamente se dictó instrucción en 45 de ellos. En cuanto la instrucción dada a no escolares en 1978 y 1979 se impartió al personal de ocho empresas, cinco oficiales y tres particulares, seguramente había más empresas en Bogotá para la época y se impartió a las cervecerías causantes de una alto porcentaje de las congestiones en las principales vías o del entorpecimiento del normal flujo de peatones al estacionar en los andenes.

¹⁸⁷ Cartilla de Tránsito, en: El Tiempo, N. 21.866, domingo 19 de mayo de 1974, p. 9

¹⁸⁸ RAMIREZ, Carmenza (Teniente). Intensifican patrullaje escolar, en Observador vial (órgano informativo al servicio del transporte) DATT, Año 1, N. 1, mayo de 1980, p. 20.

¹⁸⁹ El INTRA elaboró 'Guía', en: El Tiempo, N. 24.836, lunes 16 de agosto de 1982, p. 1C

¹⁹⁰ La didáctica del DATT, en: El Tiempo, N. 25.517, martes 3 de julio de 1984, p. 4A

Solo hasta 1979 por primera vez se tuvieron en cuenta empresas de transporte público. Sin embargo de las 34 empresas existentes en la modalidad de buses y busetas únicamente se dio instrucción en dos de ellas a 88 conductores de 9.505 del total.¹⁹¹

En 1985 el Instituto Nacional del Transporte, elaboró un Plan Nacional de Seguridad Vial. Cita como primer factor de la seguridad vial el Factor humano: el conductor, el peatón y el pasajero, el fabricante y el ensamblador, el agente de control; y el Factor físico: La vía, el vehículo.¹⁹²

Esta concepción acerca de la seguridad vial da lugar a la toma de una serie de medidas. Se emprende un proyecto sistemático de educación en el tránsito dirigido a escolares de todos los grados de la primaria, la creación de un formato único para describir y reseñar los accidentes de tránsito con el fin de establecer estadísticas con una mayor fiabilidad del fenómeno de la accidentalidad para establecer acciones que la previnieran. La orden de comparendo nacional. Apoyo financiero a investigaciones técnicas sobre puntos críticos de accidentalidad en las carreteras nacionales mediante convenios con universidades. La entrada en vigencia del seguro obligatorio para todo vehículo mediante el Decreto 2544 de 1987. Establecimiento de la práctica de la revisión técnica y mecánica del estado de los vehículos por medio del Decreto 460 de 1988 con una periodicidad anual. La placa única nacional reflectiva con la que se buscaba una adecuada identificación de los vehículos automotores, contribuyendo a la disminución de los índices de accidentalidad sobre todo en horas nocturnas.

En el Distrito especial en 1988 se realiza la campaña denominada “Guíe sin Odio” con el fin de reforzar el conocimiento de las normas de tránsito y la importancia de conducir en Paz y Sin Odio a través de cuñas de radio, videos en cine, televisión y material impreso.

El mayor peso de las políticas de seguridad vial recaía en el “factor humano” y es en este factor que se enfocaban la mayoría de las acciones.

3.3.3 Dispositivos de seguridad vial

La cuestión de prevenir o reducir los niveles de accidentalidad debía considerar otros factores como las condiciones de las vías; parte de este factor estuvo representado en la condición y cobertura de los dispositivos reguladores del tráfico; los semáforos, las demarcaciones en el pavimento y las señales de tránsito.

Solo hasta 1985 se evidencia una iniciativa por parte del orden nacional a través del Ministerio de Obras y Transporte al introducir el Manual para el control de tránsito en calles y carreteras, que presenta una concepción algo diferente de la solución a la problemática de la accidentalidad. Los antecedentes de este documento se encuentran en el décimo primer Congreso Panamericano de Carreteras celebrado en la ciudad de

¹⁹¹ SÁNCHEZ MOLINA, Edgar (Consultor Naciones Unidas DATT) Manejo y Control del Tránsito Educación y Seguridad Vial, razón y desarrollo de los programas. Bogotá D.E: DATT, febrero 1982, pp. 20 - 28.

¹⁹² INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE. Informe de Gestión 1987-1989. Bogotá, Ministerio de Obras Públicas y Transporte. 1989.

Quito, durante el mes de noviembre de 1971, en donde se aprobó el proyecto de convenio para adoptar el Manual Interamericano de dispositivos para el control del tránsito en calles y carreteras.

El manual Interamericano fue abierto a la firma de los estados americanos en la sede de la Secretaría General de la OEA el 7 diciembre de 1979. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte, por medio de la resolución No. 10.000 del 19 de octubre de 1977, adaptó el empleo de dicho manual a las modalidades colombianas, mediante la Ley 62 del 30 de diciembre de 1982. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte, publicó la primera edición del manual en marzo de 1985, documento que fue adoptado como reglamento oficial en materia de señalización vial por resolución No. 5246 del 2 de julio de 1985.¹⁹³ Es decir, el conocimiento acerca del diseño e implementación de dispositivos de regulación del tráfico ya existía, otra cosa muy diferente era su implementación.

Semáforos en Bogotá

Se planteaban un conjunto de beneficios derivados del sistema de semaforización de Bogotá como la mejora en las condiciones de tráfico en términos de reducción de paradas, reducción de tiempos de viaje, menores costos de operación de los vehículos, disminución de accidentes, aumento de la capacidad de las vías y protección a los conductores y peatones.

La semaforización debió adoptar una forma de red de malla coordinada en la ciudad, pues el fenómeno de tránsito en una intersección afectaba y afecta cualquier otra intersección de la ciudad, era necesario ligar todos los cambios de señalización que ocurrieran en una intersección a las demás intersecciones.

Hacia el año de 1940 fueron instalados en Bogotá, los primeros semáforos para el control de tráfico, los cuales eran accionados por un reloj con tiempos de verde fijos. En 1951 se implementó la red blanca de semáforos hacia la zona central de la ciudad, comprendiendo la Av. Jiménez, la carrera Séptima, la carrera Décima y la Av. Caracas; este sistema era totalmente electromecánico y se caracterizaba porque todos los semáforos cambiaban a señal verde a la vez, y sus tiempos de verde eran fijos. Este tipo de semáforos no cumplían con las normas internacionales de diseño y de instalación, según lo concluido por el estudio *Análisis del sistema para control de tráfico por computador para la ciudad de Bogotá*.

A partir del año de 1966, Bogotá se desarrolló rápidamente en lo relacionado con la semaforización, debido principalmente al rápido crecimiento de su estructura vial. Es así como para 1968 se inauguró la vía más larga de Bogotá (Calle 100 - Av. 68) encontrándose los primeros cruces críticos con congestiones de tráfico.¹⁹⁴

¹⁹³ MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE. Manual sobre dispositivos para el control del tránsito en calles y carreteras, Bogotá : Universidad Nacional de Colombia, 1985.

¹⁹⁴ OROZCO GUTIERREZ, Gabriel / PERALTA MUÑOZ, Germán Alberto. Análisis del sistema para control de tráfico por computador para la ciudad de Bogotá. Proyecto de grado Universidad Javeriana, 1982. p. 28.

En 1970 se tomó la decisión por parte de la Alcaldía de Bogotá de dotar a la ciudad de un sistema de semáforos más modernos, preferiblemente manejados por computadoras; se contempló a una entidad descentralizada del distrito para poner en marcha este sistema de semaforización electrónica, se escogió a la Empresa de Teléfonos de Bogotá ETB dadas sus capacidades técnicas y financieras; además porque los semáforos requerían de una red de cables de tipo telefónico.

En 1971 se produjo el Acuerdo no. 15 por el cual el Concejo de Bogotá autorizaba a la Alcaldía Mayor de Bogotá a firmar con la ETB, los contratos necesarios con el fin de que esta desarrollara un plan de semaforización teniendo en cuenta las proyecciones de crecimiento espacial de la ciudad. En junio de 1972 la ETB adjudicó el estudio de factibilidad a la firma Duque Monje Ltda., respaldada por la Facultad de Sistemas de la Universidad de Los Andes y por la firma norteamericana Tippetts-Abbetts-McCarthy Stratton. En diciembre de 1973 la junta directiva de la ETB adjudicó el sistema de semaforización electrónica a dos firmas: el computador y los controles electrónicos a Siemens por US\$1.635.494.10 y \$4.930.942.75; y los semáforos a la firma Ergon por la suma de \$14.522.686.00.¹⁹⁵

En agosto de 1974 el Concejo de Ministros aprobó el crédito externo para compra de equipos hasta por US\$ 1.800.000 con plazo de ocho meses y con un interés del 7% anual sobre saldos deudores e intereses de mora del 2% adicional al anterior. La adaptación de este sistema era imperiosa para Bogotá, en donde el volumen de automotores aumentaba día por día, sin que sus sistemas de control de tránsito presentaran alguna mejora en 23 años.

Pero no se concretó nada en cuanto a los postes y cables de telefonía. Como consecuencia de esto, el programa quedó paralizado. Conforme al registro de prensa de abril del año de 1974: “Se cumplen hoy cinco días de parálisis de los semáforos de las arterias importantes luego del aguacero de la semana pasada. Hay un gran deterioro de las redes subterráneas, por eso esta parálisis de la red semafórica **ya ha sucedido antes**. La paralización de la red instalada a lo largo de la Avenida Jiménez, la carrera 10a y avenida Caracas hace que para controlar la congestión se emplee **todo** (el cuerpo uniformado del DATT)”.¹⁹⁶

Finalmente la nueva red electrónica de semáforos solo se instaló en mayo de 1978, cuando se iniciaron los montajes y en agosto del mismo año se dieron al servicio los primeros 40 equipos. Es decir, pasaron cuatro largos años desde que se deterioró por completo la llamada red blanca de semáforos, que superó ampliamente su vida útil de cinco años, la firma Ergon operadora de la red, realizaba mantenimientos con bastante frecuencia a juzgar por lo que se encuentra en el registro de prensa.

En 1985 había 200 semáforos instalados¹⁹⁷ bajo la programación, control y mantenimiento del DATT.¹⁹⁸

¹⁹⁵ RODRÍGUEZ, Abel. Sin solución daño en semáforos de Bogotá, en: El Tiempo, N. 22.998, sábado 28 de septiembre de 1974, p. 11A.

¹⁹⁶ RODRÍGUEZ, Op. Cit. p. 11A. Las negrillas son nuestras.

¹⁹⁷ OROZCO GUTIERREZ / PERALTA MUÑOZ, Op. Cit. p. 30.

La financiación de la seguridad vial

Complementando a los semáforos existieron otras medidas, según el Manual de Tránsito de 1968, en Colombia se usaban las señales internacionales de tránsito aprobadas en Ginebra en el año de 1949 por los Estados Partes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre transporte por vehículos automotores. Las señales de tránsito en la carretera se consideraba, que ayudaban a regularizar el tránsito, permitían al conductor conocer el itinerario que debía recorrer y las maniobras que debía ejecutar, señalándole los peligros que encontraría en su recorrido y proporcionaban orientación acerca de lugares significativos en la ciudad, en síntesis permitían la máxima utilización de las vías protegiendo la vida de las personas.

Las señales debían cumplir la condición de ser visibles para el conductor, con tiempo suficiente para que pudiera seguir las indicaciones, entre 60 y 150 metros antes del punto que ellas anunciaban.¹⁹⁹ Según el Código de tránsito de 1970, las señales de tránsito comprendían: Señales de reglamentación, que tenían por objeto indicar a los usuarios de la vía las limitaciones, prohibiciones o restricciones sobre su uso, y cuya violación constituía una infracción. Estas señales deberían tener forma circular, con excepción de las señales de "Pare" y "Ceda el paso". Las señales circulares tendrían los números y símbolos inscritos dentro de un anillo rojo.

Señales de prevención o preventivas; que tenían por objeto advertir al usuario de la vía la existencia de un peligro y la naturaleza de éste. Debían tener forma cuadrada y se colocarían con una diagonal en sentido vertical. Los colores que debían usarse eran, fondo amarillo y símbolo y orla negros.

Señales de información o informativas, que tenían por objeto identificar las vías y guiar al usuario, proporcionándole la información que pudiera necesitar, y se dividían en: Señales para indicar dirección y para identificar carreteras, señales de localización y señales de información general. Las marcas sobre el pavimento constituían también señales de tránsito y sus indicaciones debían seguirse.²⁰⁰

En la Bogotá de 1970, según el registro de prensa, las señales de tránsito cuando las había se ponían en el mismo sitio de lo que indicaban no antes.²⁰¹ No se había concebido un programa sistemático para la instalación de estas señales, a principio de la década de 1970, no se realizaban observando las normas internacionales al respecto. *Todo nuevo funcionario de Circulación y Tránsito, todo gerente de la Empresa de Buses, en su natural afán de colocar señales, contratava señales, las cuales eran colocadas por los*

¹⁹⁸ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE. Proyectos y Actividades 1986. Bogotá D.E. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, 1986.

¹⁹⁹ NEIRA PAÉZ, Carlos, Manual de tránsito terrestre, Bogotá : Editorial Pax, 1967. p. 127-

132.

²⁰⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1344 de 1970. Diario Oficial No. 33.139.

Artículos 111 a 116.

²⁰¹ Porque el tránsito de Bogotá es un problema tan complicado, en: Cromos, N. 2751, lunes 14 de septiembre de 1970.

*contratistas en las formas más arbitrarias en las calles y avenidas, en soportes inadecuados de modo que no duraban más de dos meses.*²⁰²

En 1973 se lleva a cabo la demarcación de carriles en las vías, que consistía en pintar una línea media en las calles con alto flujo vehicular, en 1973 se demarcaron los carriles en las glorietas que unían la calle 26 con calle 34 y la que operaba en la Av. Américas con Carrera 30. Para mejorar, según el director del DATT, “la capacidad operativa de las glorietas, permitiendo un desplazamiento más rápido y disminuir los accidentes”.²⁰³

En 1974, “Año de la seguridad vial”, luego de que el DATT anunciara que se necesitarían cuarenta millones, para costear la señalización y demarcación de las principales arterias de la ciudad²⁰⁴, el periódico El Tiempo adelantó una campaña de señalización orientada a lograr que las autoridades distritales dieran *al DATT los dineros necesarios* para facilitar el desplazamiento de los 150 mil vehículos que a diario transitaban por las vías.

“La pintura de las vías en gran escala que no se hacía desde el Congreso Eucarístico Internacional de 1968 por falta de dineros, será posible gracias a un giro extraordinario de la Secretaría de Hacienda de un millón de pesos que apenas sirve para cubrir una pequeñísima parte de las vías de la capital... Se logró que la Aeronáutica Civil diera su respaldo al DATT y colaborara en la señalización de la autopista al aeropuerto de El Dorado”. Así el DATT se encargó además de la demarcación de zonas peatonales en amarillo que comprendieron sesenta intersecciones.²⁰⁵

Solo hasta 1977, es concretada la iniciativa de señalizar varias vías de Bogotá incluyendo la demarcación de zonas peatonales; de las carreras 15 entre calles 72 y 100; carrera 11 entre calle 72 y 100; carrera 13 entre calles 26 y 68; carrera 7a entre avenida Jiménez y calle 100 y la calle 85 entre carrera 7a y Autopista Norte. Se invertirían 350 mil en un primer programa que buscaba facilitar el tránsito al norte de la ciudad, donde por falta de señales habían aumentado los accidentes.²⁰⁶

Otra iniciativa fue la de establecer pasos elevados para peatones en los sitios de mayor circulación vehicular, en 1982 el director del DATT ingeniero Jorge Galindo Álvarez, presentó un programa de construcción de puentes peatonales en el consejo de gobierno durante el empalme entre Durán Dussan y Augusto Ramirez Ocampo. Este programa de 20 paso tendría un costo estimado de 200 millones de pesos.²⁰⁷

²⁰² Las esquinas de la ciudad, en: El Tiempo, miércoles 19 de agosto de 1970.

²⁰³ Desde mañana controlaran el tránsito desde el aire, en: El Tiempo, N. 21.560, martes 10 de julio de 1973, p. 1aB

²⁰⁴ Señalización por cuarenta millones de pesos para Bogotá, en: El Tiempo, N. 21.744, domingo 13 de enero de 1974, p. 12A

²⁰⁵ NAVARRETE, Germán. Por campaña del El Tiempo, pintan vías de Bogotá, en: El Tiempo, N. 21.832, domingo 14 de abril de 1974, p. 5B

²⁰⁶ Señalización de calles en el norte de Bogotá, en: El Tiempo, N. 23.020, lunes 1º de agosto de 1977, p. 8D

²⁰⁷ DATT propone plan de pasos elevados para peatones, en El Tiempo, sábado 14 de agosto de 1982, p. 2C.

Ya los directores del DATT se habían percatado de la insuficiencia de recursos para adelantar estas acciones que en conjunto proporcionaban el beneficio de la seguridad vial para los ciudadanos.

El fondo de seguridad vial

Hasta 1979, el presupuesto de inversión para adelantar señalización, semaforización y demarcación de vías dependía del estudio y aprobación de la Secretaría de Hacienda que en ocasiones disminuía las cuantías solicitadas.²⁰⁸

En 1976, según el informe de gestión presentado por el Director del DATT al Concejo de Bogotá, se preparó un proyecto de acuerdo con el fin de crear el Fondo Rotatorio del DATT, "para buscar la creación de mecanismos institucionales que le permitan al Departamento financiar la realización de programas de educación y seguridad viales".²⁰⁹

En 1979, después de tres años, se crea el FONDATT, Fondo Rotatorio de Seguridad Vial del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes²¹⁰. Sus objetivos eran: Adquirir el equipo automotor que se requiriera para el control del tránsito (motos y patrullas), lo mismo que se requiera para su mantenimiento y reparación; adquirir los materiales y equipo necesarios para la señalización y demarcación de vías, así como para el sistema de semáforos; adquirir las dotaciones del personal de vigilancia, tales como uniformes y elementos de manejo personal para el control del tránsito y adquirir el equipo de radio comunicaciones y administrar su mantenimiento".²¹¹

La dirección y administración del Fondo estaba a cargo de una Junta Administradora integrada por el Director del DATT quien la presidía; el Secretario de Obras Públicas o su delegado; el Director del Departamento Administrativo de Planeación y dos Concejales elegidos por el Cabildo. Los ingresos del Fondo provenían de las multas causadas por las infracciones a las normas de tránsito, de los servicios de garajes y grúas, del centro de diagnóstico automotor, fondos provenientes de la venta de formularios y calcomanías además de los empréstitos internos o externos que obtuviera la Administración Distrital y

²⁰⁸ "Las cuantías de las caja correspondiente al DATT fueron disminuidas por el decreto 0178 de 1971" GAITÁN QUIJANO, Agosto, Resolución reglamentaria 1 de 1971, Contralor del Distrito Especial de Bogotá. "Por el cual se reestructura el funcionamiento, manejo y fiscalización de las Cajas Menores de la Administración Central". Fondo Documental Secretaría de Tránsito y Transporte. Artículo 2º.

²⁰⁹ CASTILLO R. M. Informe del Director del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes al Honorable Concejo del Distrito Especial de Bogotá. 1976. Bogotá: DATT agosto 3 de 1976. pp. 4-5.

²¹⁰ CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ. Acuerdo 3 de 1979. Acuerdos de 1979. Bogotá Concejo del Distrito Especial. 1979.

²¹¹ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1988, sector de Infraestructura y Transporte, IDU, EDTU, FONDATT. Bogotá, DAPD, 1988.

las apropiaciones presupuestales que para el fondo determinara el Concejo en el Presupuesto de Renta y Gastos de vigencia correspondiente.

Hacia el año de 1987, la Entidad no presentaba índice de dependencia institucional²¹², en cuanto a aportes se refería, toda vez que era autosuficiente con la generación de sus rentas propias.

El Fondo en años de 1981-1985, presentaba un alto índice de liquidez y poco endeudamiento que le daba solvencia para atender los compromisos del momento. Pero aunque poseía una buena capacidad de endeudamiento, de acuerdo, a lo establecido en el Código Fiscal en que esta capacidad se establece sobre los ingresos corrientes internos o externos 20% y 30%, el Fondatt no había utilizado este recurso “mostrando negligencia por parte de la administración, al no querer utilizar la capacidad legal de endeudamiento... que en sumatoria hubiera brindado consecución de recursos por \$285 millones, que en buena parte hubiera solucionado la deficiencia en señalización y demarcación de vías que presenta la ciudad”.²¹³

El FONDATT no presentaba gastos de funcionamiento, los gastos por servicios personales eran absorbidos por el Departamento, destacándose el mayor porcentaje de asignación hacia la inversión. La inversión directa para 1987 se circunscribía a 5 subprogramas que eran: Señalización y demarcación de vías con 71,5 millones, acción vial preventiva o educación 13 millones, equipos de control del tránsito 77 millones, investigaciones estudios y procesos 5 millones y construcción remodelación y adquisición de inmuebles 3 millones.

Señalización y demarcación de vías, correspondía a erogaciones que se hacían con motivo de compra de maquinaria para la elaboración de señales de tránsito, pintura, disolventes, cinta reflexiva, también se afectaba por este subprograma la construcción de separadores viales, y elementos para la instalación de semáforos y su respectivo mantenimiento.

Acción vial preventiva, comprendía los gastos que se realizaban en campañas educativas, bien se radiales o televisadas, cartillas escolares sobre normas de seguridad vial, también formaba parte de este programa el centro de diagnóstico automotor y el parque infantil de tránsito (parque el Salitre).²¹⁴

Los equipos de control incluían los utilizados por el cuerpo uniformado de agentes de tránsito, motos, patrullas, radios y la central correspondiente de la llamada División de Vigilancia del DATT encargada de hacer cumplir las normas de tránsito en la vía.

²¹² DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. Estudio y concepto sobre el proyecto de presupuesto de ingresos, gastos e inversión del Fondo Rotatorio de Seguridad Vial del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes FONDATT para la vigencia fiscal. Bogotá D.E. Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1987.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Departamento Administrativo de Planeación Distrital. *Proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1988*, Op. Cit.

3.3.4 Un asunto de tropas²¹⁵

Si bien la existencia del Fondo Rotatorio de Seguridad Vial del Departamento Administrativo de Tránsito y Transportes FONDATT permitió que efectivamente se ejecutaran programas en torno a la seguridad vial, a juzgar por lo que ocurrió con los semáforos y ante la escasez de señalización, el manejo del tránsito en Bogotá desde un principio fue concebido como un asunto de tropas.²¹⁶

A lo largo de las décadas de los 70 y 80 regía el Código de Policía de 1962, según el cual eran consideradas contravenciones de tránsito o infracciones, las siguientes: Circular sin pase de conducción o con este vencido, enseñanza de la conducción por parte de persona no idónea, placas deterioradas, mora en el pago del impuesto de vehículo, daños a propiedad ajena, conducir beodo – es decir embriagado, estacionar frente a hidrantes o escuelas, cargar un vehículo de modo que pueda dañar el pavimento, cambiar de motor, de color o transformar la carrocería sin permiso, conducir un vehículo de servicio público sin estar pulcro y bien vestido, desobedecer las señales luminosas o las indicaciones de agentes de tránsito.

Las contravenciones, se referían indistintamente al servicio público o particular. El objetivo era lograr una circulación sin obstáculos y con seguridad. De acuerdo con la gravedad del atentado a la circulación, se dividieron en contravenciones de Primer Grado, como cambiar la ruta de bus o conducir sobre acera o zona de seguridad. De Segundo Grado, como interrumpir filas de escolares o conducir con la puerta abierta. De Tercer Grado, eran consideradas colocar anuncio similar a señal de tránsito o conducir sin taxímetro.²¹⁷

El Código Nacional de Tránsito Terrestre de 1970, recogió esta clasificación de las contravenciones, pero el énfasis principal de esta norma estaba enfocada en el comportamiento de las personas “Toda persona que tome parte en el tránsito, como conductor o como peatón, [se espera que] se comporte en forma que no incomode, perjudique o afecte a las demás, y deberá conocer y cumplir las normas de tránsito que le sean aplicables, así como obedecer las indicaciones que le den las autoridades de tránsito; además observará las señales de control de tránsito que determine el Ministerio de Obras Públicas y coloque la autoridad competente”.²¹⁸

En el Código encontramos normas acerca de la enseñanza de la conducción, requisitos para obtener licencia de tránsito y pase de conducción, y acerca de velocidad máxima

²¹⁵ Afirmación realizada por Jorge Enrique Franco (director del DATT en 1971 – 1972) en comunicación personal del día 3 de octubre de 2011.

²¹⁶ Según el director del INTRA: “Hay que diferenciar los términos tránsito y transporte, el primero se refiere a la *institución policial de vigilancia*; el segundo es una industria con organización empresarial”. En, Una visión del transporte en Colombia, en: Cromos, N. 2745, lunes 3 agosto de 1970.

²¹⁷ CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ. Acuerdo 36 de 1962. Por el cual se expide el Código de Policía para el Distrito Especial de Bogotá. Anales del Concejo No. 762 octubre 28 de 1962. P. 2607 - 2613.

²¹⁸ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Decreto 1344 de 1970...* Op. Cit. Artículos 111 a 116.

para conducir, 50 kph; por último se citaban las respectivas sanciones a que se harían acreedores los infractores.²¹⁹ Del control del cumplimiento de estas normas en las calles de Bogotá se había encargado el cuerpo de vigilancia del DATT, los llamados agentes azules, que ya estaban a cargo en 1972.²²⁰

Uno de los problemas a la hora de ejercer este control de una manera efectiva era el precio irrisorio de las multas de tránsito y la práctica ilegal de conseguir una licencia de conducción falsa cuando esta era retenida por la autoridad.

En el año de 1984 el INTRA presentó un proyecto de Código Nacional de tránsito al Congreso. El nuevo código contemplaba el incremento en un alto porcentaje de las multas por violación de las normas de tránsito, de tal manera que muchas de las infracciones tasadas en \$50 pesos pasarían a \$5.000 pesos.²²¹ Esta iniciativa se concretó en la Ley 33 de 1986 modificatoria del Código de Tránsito.

En 1986, el cuerpo de agentes del DATT cumplía las siguientes funciones según el informe de la labores correspondiente a ese año: Cumplir y hacer cumplir el Código nacional de tránsito, notificar a los inspectores de policía de tránsito sobre la comisión de infracciones, informar sobre la ocurrencia y repercusiones de los accidentes de tránsito sucedidos en el territorio del Distrito Especial, apoyar los programas de educación a la comunidad en materia de normas y comportamientos en el tránsito y de amonestaciones al conductor infractor²²², y por último regular el tránsito utilizando señales corporales.

No obstante este cuerpo uniformado, manifestaba cierta ineficacia en el cumplimiento de su labor, pues obedecía a intereses particulares. Volviendo al tema de la accidentalidad, el exceso de velocidad estaba catalogada como una de las primeras causa de muertos y heridos según los boletines estadísticos de accidentalidad ya citados, y la única infracción que no causaba víctimas era el parqueo en sitio prohibido, sin embargo, los agentes preferían multar a los particulares que parqueaban en sitio prohibido en vez de a los chóferes de busetas. "Esto se explica - según el representante de los Chóferes No Matones - por dos cosas: el mal parqueo es más susceptible de dejar dinero (mordida) lo que no ocurre con los buses y busetas de transporte público".²²³

Para la opinión pública de la época, los agentes de tránsito habían sido recomendados e ingresaron a trabajar gracias al grupo político del mayor empresario de buses de Bogotá, el dueño de Sidauto y ex concejal Julio César Cortés. Los agentes del DATT, por lo tanto, estaban incapacitados para sancionar a los vehículos de su antiguo benefactor.

Hubo intentos de acabar con este cuerpo uniformado, para que la policía nacional reasumiera la dirección y el control del tránsito automotor, de personas y de animales en las vías públicas de todo el territorio nacional de acuerdo con una resolución que llevaba

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ FRANCO G. Op. Cit. p. 72

²²¹ Nuevo Código de Tránsito. En: El Tiempo, N. 25.529, sábado 14 de julio de 1984, p. 4A.

²²² DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE. Proyectos y Actividades 1986. Bogotá D.E. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte, 1986.

²²³ CORTÉS, Fernando. El DATT: Clientelismo, mordida, jueces y partes, en: Cromos, 3510, 22 de abril de 1985.

la firma del director nacional de la Policía, mayor general Francisco José Naranjo Franco, expedida en el año de 1974, pero que no tuvo apoyo alguno por los cuerpos legislativos ni ejecutivos de la nación. En concordancia con el artículo 3o del mencionado Código nacional de tránsito 13244 de 1970 "la policía nacional en sus cuerpo especializados de Policía Vial y Policía Urbana de Tránsito, es la única autoridad encargada de la vigilancia del tránsito en calles y carreteras de Colombia".²²⁴

Este cuerpo de policía fue creado paralelo al auténtico, sin sus mismas funciones, ni atribuciones, pero con rangos militares y uniformes similares. Este tipo de designaciones civiles contravenía también el Decreto 612 de 1977 en el cual se ordenaba que "los grados, distintivos y uniformes de las fuerzas militares no pueden ser empleados por ninguna otra institución o persona que no esté incorporada regularmente".²²⁵

Por su parte la Asociación de Choferes No Matones demandó por inconstitucionalidad la creación de "patrulleros" de tránsito en Bogotá ante el personero distrital. Demostraron como los cuerpos de patrulleros de Bogotá, Cali, Medellín y otras ciudades fueron creados después de haber sido expedido el Decreto 1344 de agosto de 1970²²⁶, al menos en el caso de Bogotá, mediante la expedición del acuerdo 11 del Concejo expedido el 10 de mayo de 1976, se crea la División de Vigilancia, contraviniendo claramente una ley de nivel nacional. Sin embargo este cuerpo siguió funcionando hasta mediados de la década de los años 90.²²⁷

²²⁴ A la policía pasa el control del tránsito, en El Tiempo, miércoles 11 de agosto de 1982, p

4C.

²²⁵ CORTÉS. Op. Cit.

²²⁶ NAVARRETE, Germán. Demandan por inconstitucional creación de "motos" de tránsito, en El Tiempo, viernes 13 de agosto de 1982, p. 2B.

²²⁷ CELIS ALBÁN, Francisco. Réquiem por el "chupa", en El Tiempo, 3 de abril de 1997. [En línea]

Disponible en: <http://www.eltiempo.com/eltiempoinpresos/> (Consultado el 24 de Abril de 2014)

4. Conclusiones

Los cambios que presentó la configuración urbana de la ciudad en estas dos décadas estuvieron influenciados en alguna medida por las políticas de Estado que buscaban plantear soluciones para alcanzar el desarrollo y una sustancial mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Basadas en estudios todos financiados por la Banca Mundial, son fieles al modelo de los países industrializados, de Norteamérica y Europa.

Por tanto, la solución del transporte rápido colectivo es concebido como el ideal a alcanzar por parte de la administración pública en Bogotá, mecanismo para orientar el desarrollo de la ciudad mediante la modificación de las características de accesibilidad de las zonas que sirve, al garantizar una comunicación rápida de los centros y subcentros de la ciudad y por ende incrementar el grado de desarrollo y facilitar el crecimiento económico de la nación.

Sin embargo se advierte un vacío a la hora de formular estrategias para lograr el crecimiento de la economía e incentivar el desarrollo de otros sectores productivos diferente al de los servicios que primaba en la ciudad, más bien se trata de paliar unas condiciones de la población que ya están dadas por medio de un paternalismo de Estado, en donde este asume, como se ve en la aplicación del programa PIDUZOB, la provisión de servicios urbanos a la población pobre como manera de *nivelarlos* social y económicamente con el resto de la población.

El problema del transporte en Bogotá, para la época, estaba directamente relacionado con la dispersión de los núcleos de vivienda. Dentro del modelo de acelerar el crecimiento de las ciudades como una de las condiciones para salir del subdesarrollo, desde un principio, las entidades gubernamentales propiciaron o aceptaron una desigual distribución espacial de la población en Bogotá. Las empresas informales que ofrecían el servicio de transporte público no solo aprovecharon esta situación, también contribuían a su formación, pues a menudo el transportador también se convirtió en urbanizador o estaba en estrecha relación con este.

Al no tener mejores alternativas para edificar una vivienda, las personas se instalaban en las periferias cada vez más alejadas de los centros de la ciudad. Este flujo masivo diario de la población no dejaba de causar elevados costos para el Distrito en materia de transporte, al intentar mantener una oferta a través de la Empresa Distrital de Transporte Urbano EDTU, que no sobrevivió a la década de los noventas. Por su parte, los transportadores, incluyendo conductores y empresarios se caracterizaban por su bajo nivel educativo, lo que hacía que esta industria, además de ser artesanal, manifestara un alto grado de informalidad, por lo mismo ejecutar políticas dirigidas a este sector era bastante difícil.

Algunos funcionarios estatales justificaban la existencia del sistema de transporte, ofrecido por las cooperativas, expresaban que era idóneo, porque llegaba a los confines del territorio urbanizado y no era muy caro. La influencia del gremio de los transportadores fue tal que instrumentalizaban al Estado para boicotear los planes de modernización, como la reorganización de rutas, la eliminación de empresas que no cumplieran con sanas prácticas empresariales o la imposición de multas millonarias por cuenta de los accidentes de tránsito causados por la ineficiente operación de buses y busetas. Su posición dentro de cuerpos legislativos como el Congreso y el Consejo, facilitaba esta labor, otros mecanismos como los paros de transporte, organizados con el ánimo de colapsar a la ciudad, eran también efectivos.

Aún cuando se evidencian las actividades intelectuales de unos administradores civiles dedicados a diagnosticar los problemas de la ciudad y a idear políticas alternativas para resolverlos, si bien la estrategia consistía en adaptar tecnologías aplicadas en países desarrollados, no siempre estas transferencias de ideas y tecnología fueron adecuadamente implementadas. Por falta de conocimiento de las maneras de actuar y la lógica que guiaba en su cotidianidad a los grupos de la sociedad civil objeto de las políticas, como los conductores de auto particular, los peatones, los empresarios y conductores de buses o los habitantes de las periferias.

Por otra parte se advierte una distancia enorme en la comprensión de los factores que contribuirían al bienestar general y su gestión atendiendo a la noción de lo que pertenece al ámbito público y los intereses privados en la cultura de los funcionarios estatales, especialmente de los que toman decisiones que hace que sus actuaciones dictadas por su pertenencia a un grupo, no consideren los derroteros trazados, o lo hagan a medias autosaboteando la actuación de las instituciones. Lo que da como resultado una cierta inercia de las políticas que siguen manteniendo el *status quo* a pesar de que habían surgido ideas novedosas para poner en práctica como la construcción de ciudades dentro de la ciudad, sistemas de transporte masivo o el terminal intermunicipal de buses, los cuales se hicieron mucho años después de haberlos planteado o bien a ritmo muy lento e insuficiente.

Era manifiesta la tensión entre el orden nacional y el distrital. El gobierno de la ciudad se extralimitaba en el cumplimiento de sus funciones contraponiéndose al orden nacional. Como se vio en el asunto de la creación del cuerpo de los agentes de tránsito, paralelo a la policía, la administración distrital tomo decisiones y las ejecutó sin miramientos ignorando deliberadamente la legislación nacional. Un ejemplo más de las prácticas clientelistas, de una falta de entendimiento de las instituciones pertenecientes a diversos órdenes territoriales y entre los cuerpos civiles y militares.

El Distrito poseía una limitada visión de las soluciones a problemáticas urbanas, como la de la accidentalidad. El aparato estatal bogotano, perdió el norte, en vez de fomentar la solución de los varios factores que incidían en la prevención de la accidentalidad, se enfocó en el llamado factor humano por medio de la educación y la regulación del tránsito por medio de los agentes azules. Si bien se instalaron semáforos y señales de tránsito, la inversión para ejecutar las obras fue más bien tímida, por ende la cobertura no era suficiente para una ciudad como Bogotá, y las cifras de accidentalidad siguieron creciendo.

El gobierno distrital no tenía políticas de Estado que aglutinaran los varios asuntos de los que se tenía que encargar la administración pública y se llevaran a cabo en largos

periodos de tiempo. Las instituciones estatales en Bogotá no concibieron programas de mantenimiento preventivo que evitaran que la infraestructura vial y la de semaforización colapsaran, estas instituciones tendían a intervenir con acciones correctivas cuando el costo social ya había sido muy alto.

Esta notable falta de políticas sistemáticas se debía a varios factores, como el corto periodo de gobierno de los Alcaldes. De ahí el inmediatez manifestado en cada administración, se tenía la tendencia a llevar a cabo una obra propia y sin precedentes, desconociendo o desechando la anterior, sin darse la oportunidad de rescatar la mejores prácticas de anteriores programas de gobierno, cada Alcalde y su partido en Bogotá quería dejar su propia huella. La inestabilidad hacía que los directores del DATT, nombrados por el Alcalde de turno, también tuvieran periodos de gobierno cortos, sin poder concretar iniciativas a largo plazo, algunos de los planes de señalización e incluso planes de erigir pasos peatonales elevados surgieron de estudios realizados por funcionarios del DATT, pero su ejecución fue truncada o aplazada por los continuos cambios de personal.

El DATT no tenía suficiente autonomía para ejecutar estos planes o programas. Uno de los grandes problemas fue el de la financiación, al menos hasta que se creó el FONDATT. Como se evidencia en el asunto de la semaforización, el DATT no tuvo injerencia en la creación del sistema porque le fue entregado a la ETB, aun cuando el DATT tenía el conocimiento técnico (tenía comprensión de primera mano sobre los puntos críticos de accidentalidad y mayor flujo de vehículos en la ciudad) para esta tarea, no tenía la capacidad operativa para llevarlo a cabo.

Al interior de la institución existían otros problemas que concluían en la falta de un manejo técnico de los proyectos a su cargo, como la práctica de aceptar sobornos para no sancionar a los infractores de las normas de tránsito, la relación con tramitadores y falsificadores de licencias de conducción, y el sobre costo de algunos de los servicios prestados. Muestra de la existencia de una pobre conciencia del deber como funcionarios públicos de salvaguardar el interés general sobre el particular, esta conducta permeaba las actuaciones de algunos funcionarios no importando su nivel jerárquico.

El gobierno distrital no careció de planificadores civiles visionarios, ni de un aparato institucional adecuado, ni siquiera de leyes que establecieran el marco de las acciones del gobierno. La cultura de los servidores públicos del ejecutivo a todos los niveles, con su tendencia a obtener beneficios más tangibles que el simple cumplimiento de su deber, el desconocimiento del manejo de los asuntos prioritarios de la ciudad o el manejo simplista de los mismos, su pobre distinción entre el interés general y el particular hizo que las metas trazadas no se cumplieran a cabalidad.

Bibliografía

ACEVEDO, Jorge ... [et al.] Más que un metro para Bogotá : complementar la movilidad. Bogotá : Fundación Ciudad Humana : Universidad Nacional de Colombia : Cámara de comercio de Bogotá, 2009.

ACEVEDO, Jorge. El transporte en Bogotá. Bogotá : Milenio, Centro de Pensamiento Político, 1997.

AMADOR AZUERO, Álvaro. FIRMA CONSULTORA FREEMAN, FOX, WILBUR SMITH AND ASSOCIATES Y RESTREPO Y URIBE LTDA. Estudio de transporte y desarrollo urbano para Bogotá y su región – Fase I. Resumen del informe final. Vol. 1, Vol. 2. Bogotá; Cundinamarca : Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los valles de Ubaté y Chiquinquirá – CAR. 1970.

AMÉZQUITA MERCHÁN, Carlos Fernando. El mito del 9 de abril: ¿Bogotá está semi destruida? Bogotá nunca volvería a ser la misma... En, A57 / Arquitectura en Colombia, abril 9 de 2011. [en línea] Disponible en: <http://www.a57.org/articulos/cronica/El-mito-del-9-de-abril> (página consultada el 5 de junio de 2014)

ANDRES PASTRANA ARANGO. Dos años de gestión por Bogotá, 1988 – 1990, Alcaldía Mayor de Bogotá, D.E., 1990. P. 285

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. Plan mundial para el decenio de acción para la Seguridad Vial 2011 – 2020. Geneva, Switzerland. Grupo de colaboración de las naciones unidas para la seguridad vial. [Publicación digital] http://www.who.int/roadsafety/decade_of_action/es/index.html (página consultada el 24 de julio de 2012)

BAETTIG, Pablo E. Dirección Científica del trabajo en la organización del tránsito urbano. Tomado del "Boletín del Honorable Concejo Deliberante" de Buenos Aires No. 333 y 34. En Registro Municipal No. 217 a 221 Bogotá: marzo 15 de 1942.

BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO, Llewelyn-Davies Weeks Foriester- Walker & Bor in association with Kates Peat Marwick & Co. Cooper s & Lybrand. Estudio de desarrollo urbano : fase II, borrador del informe final. Vol. 1. Bogotá : Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Septiembre 1973.

BEJARANO, Ana María. "Para repensar las relaciones Estado, Sociedad Civil y Régimen Político. Una nueva mirada conceptual", en *Controversia*, Bogotá: CINEP, segunda etapa no. 167, oct. Nov. 1995, p, 23.

BOGOTÁ. ALCALDÍA MAYOR. Bogotá, 450 años: retos y realidades. Alcaldía Mayor, Bogotá, 1988.

BOGOTÁ, ALCALDÍA MAYOR. Bogotá Siglo XX, Bogotá: Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2000.

BOGOTÁ, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRICTAL, Utilización y calidad del espacio construido en Bogotá 1982. Bogotá: Editorial Carrera 7a., 1982.

_____, *Proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1988*, sector de Infraestructura y Transporte, IDU, EDTU, FONDATT. Bogotá, DAPD, 1988.

_____, *Sector Transporte Análisis General Plan de Desarrollo 1990*. Bogotá: DAPD, 1984.

BOGOTÁ, SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS. INECO Francia, SOFRETU España, CONSULTORÍA Y SISTEMAS Colombia. Estudio de factibilidad y realización de un sistema de transporte masivo para Bogotá. Madrid : Impr. Safer Reprografía, 1981.

BURBANO VALENTE, Johanna y PULIDO MARTÍNEZ, Hernán Camilo [compiladores]. Aproximación a la cultura del transporte urbano en Santafé de Bogotá. Santa Fe de Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Psicología, 1997. pp.5 – 25.

CARREÑO BUSTAMANTE, María Teresa. "Participación ciudadana en la Constitución de 1886 a propósito del Bicentenario Constitucional", en *Ambiente jurídico*. Manizales: Centro de investigaciones socio jurídicas, Universidad de Manizales, No. 11, 2009 pp. 295 – 312.

CARVAJAL VÉLEZ, Ana María y LEAL CASTRILLÓN, Lilian Elena. Productividad y competitividad urbanas de una metrópoli latinoamericana : el caso de la movilidad pendular en Santafé de Bogotá, 1996. Tesis Economista. Universidad Externado de Colombia. Facultad de Economía, Santafé de Bogotá, 2000.

CENTRO DE INVESTIGACIONES FACULTAD DE ARQUITECTURA - CIFA, Universidad de los Andes. Cerros de Bogotá. Villegas Editores, Bogotá, 2000.

CLAVIJO POVEDA, Jairo. Concepciones de riesgo vial entre conductores de buses de servicio público en Santafé de Bogotá. Estudio émico del riesgo en el imaginario urbano. En, Aproximación a la cultura del transporte urbano en Santa fe de Bogotá. Santa Fe de Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Psicología, 1997. pp. 41 – 50.

COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, MISIÓN HOLANDESA. Estudio de organización y administración del transporte urbano colectivo de Bogotá (study of the organization and administration of the collective urban transport in Bogota) : estudio OAT Costos de operación para buses y busetas en Bogotá. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, División de Transportes. 1974.

_____. Estudio de organización y administración del transporte urbano colectivo de Bogotá (study of the organization and administration of the collective urban transport in

Bogotá) : estudio OAT marco institucional. Bogotá : Departamento Nacional de Planeación, División de Transportes. 1974.

COLOMBIA, INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE, *Accidentes de tránsito 1973*. Bogotá: INTRA 1975

_____, *Boletín estadístico Accidentes de Tránsito 1974*. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, INTRA, 1975.

_____, *Boletín estadístico Accidentes de Tránsito 1976*. Bogotá: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, INTRA.

_____, *Boletín estadístico de accidentalidad vial en Colombia 1981-1982*. Bogotá: INTRA, 1982.

COLOMBIA, MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPORTE, *Informe de gestión 1987 – 1989*, Bogotá, 1989, p. 210.

COLOMBIA, MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTE. *Accidentes de tránsito. Resumen estadístico 1969 - 1976*, Bogotá, 1980, p. 65.

COLOMBIA, MINISTERIO DE TRANSPORTE, INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Programa nacional de cultura vial y tecnologías limpias en la gestión socio – ambiental y predial del sector carretero en Colombia, Bogotá, 2000.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO DEL TRANSPORTE MASIVO DE BOGOTÁ, D.E., Transporte masivo para Bogotá. Bogotá : Imprenta Distrital, 1975.

CORREAL OSPINA, Gonzalo. La recuperación del centro de Bogotá como estrategia para el desarrollo en el siglo XXI. Revista Javeriana . -- Vol. 137, no. 680 Bogotá : (Nov./Dic. 2001). -- p. 859-870.

CURRIE, Lauchlin (Director del estudio). Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá D.E. Bogotá : Centro de Investigaciones para el desarrollo Universidad Nacional de Colombia, 1969.

DÁVILA Julio D., GILBERT, Alan. “Los Alcaldes Mayores y la gestión de Bogotá”. En, Territorios, enero, número 005, Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia, pp. 15 – 34.

DUARTE CARVAJAL, Eduardo (Director de proyecto). *Plan maestro de movilidad para Bogotá D.C.*, documento ejecutivo, Secretaría Distrital de Movilidad, Alcaldía Mayor. Bogotá: 2006.

DUREAU, Françoise & LULLE, Thierry. SILVA, Monica (Traducción) Movilidad espacial y transformaciones territoriales en Bogotá. Santafé de Bogotá : Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE, Universidad de los Andes, 1999.

FLÓREZ PORRAS, Juan Daniel. *Guía metodológica para la investigación de historias institucionales*. Bogotá - Colombia. Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Colegio Mayor Universidad del Rosario, 2011.

FONTAL APONTE, Pedro Eduardo. Se hace el milagro en buses distritales. En, Consigna, Vol. 16, No. 402/403. Bogotá : (Feb. Mar. 1991). p. 54.

FORERO M. Luz Yaneth. *Datos para la vida*. Centro de Referencia Nacional Sobre Violencia, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. V SEMINARIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD VIAL Secretaría de Movilidad de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y Fundación Por la Vía Por la Vida – Liga Contra la Violencia Vial. Bogotá, 3 y 4 de octubre de 2011.

FRASER, Nancy “Pensando de nuevo la esfera pública”. En: *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Universidad de los Andes y Siglo del Hombre. 2001.

FUNDACIÓN MISIÓN COLOMBIA. ZAMBRANO PANTOJA, Fabio (Director de la obra siglo XX) *Historia de Bogotá*, tomo III y tomo IV siglo XX, Bogotá: Villegas editores, 1989.

FUNDACIÓN PARA LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO, URRUTIA, Miguel (Editor). Buses y busetas ; una evaluación del transporte urbano de Bogotá. Bogotá : Fedesarrollo, 1981. pp. 7 – 84.

GOUSET, Vincent. Bogotá nacimiento de una metrópoli : la originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX. Santa Fe de Bogotá : Cenac, TM Editores, 1998.

GUHL, Ernesto, PACHÓN, Álvaro. *Transporte Masivo en Bogotá*, Bogotá: FONADE, DNP, Universidad de Los Andes, 1992. pp. 135 – 178.

GUZMAN CELIS, Gilberto. Bogotá, del Tranvía al Transmilenio. Bogotá: Solar, 2001. pp. 89 – 90, 113 – 122.

HARVEY, David. Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Traducción de Juanmari Madariaga. Madrid, España : Ediciones Akal, S. A., 2013.

JULIO ESTRADA, Johann D. Movilidad y SITM : hacia un enfoque sociológico. Zero : Revista de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales (Santa Fe de Bogotá). -- No. 25 (Jul. /Dic. 2010). -- p. 12-17

LATTES, Alfredo E. *Urbanización, crecimiento urbano y migraciones en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL Naciones Unidas. 1993. [Publicación digital], (página consultada el 18 de diciembre de 2012)

LEYCEGUI MEYENBERG, Yolanda. *Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto. Perfiles Latinoamericanos*, No. 15, diciembre. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 1999. pp. 9-26. Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe Ciencias Sociales y Humanidades [Publicación digital], <http://redalyc.uaemex.mx> (consultado el 26 de junio de 2012)

MEJÍA PAVONY, Germán Rodrigo. Los años del cambio, historia urbana de Bogotá 1820 - 1910. Bogotá: CEJA, 2000.

MONTEZUMA, Ricardo. La ciudad del tranvía, 1880 – 1920. Transformaciones urbanas y movilidad. Bogotá: Universidad del Rosario, 2008. pp. 8 – 27.

_____. Bogotá : movilidad y espacio público en el siglo XX. _Revista Javeriana, Vol. 135, no. 666. Bogotá : Jul. 2000. pp. 471-494.

MORENO BLANCO, Omar Enrique. PEÑA FRADE, Nayibe. Formas de crecimiento urbano regional, en el caso de las localidades de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, y el municipio de Soacha. Bogotá : Universidad La Gran Colombia. Facultad de Arquitectura. Departamento de Investigaciones, 2004. pp. 1 -16, 145 – 164.

MESA, Carolina y ALVIS, Dario. *Historia de las políticas públicas de movilidad en Bogotá, 1948-2008*. Políticas públicas y memoria 1940-2008. Seguridad, movilidad, competitividad y educación en Bogotá. Bogotá: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI Alcaldía Mayor de Bogotá - Dirección Archivo de Bogotá, 2011.

MOHAN, Rakesh. Población, ingresos y empleo en una metrópoli en desarrollo : un análisis espacial de Bogotá, Colombia. Bogotá : Cámara de Comercio de Bogotá, 1979.

MONSALVE M. Yolanda y REY B. Diana Elizabeth. Estudio económico sobre el problema del transporte en Bogotá y sus posibles soluciones. [Tesis] Economista. Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas, 1980.

MOSCA, Juan. *Bogotá, ayer, hoy y mañana*. Bogotá : Villegas editores 1987.

MOUFFE, Chantal, *El retorno de lo político*. Madrid: Alianza, 1997.

NEIRA, PÁEZ, Carlos. *Manual de tránsito terrestre*, Bogotá, 1967.

ORDÓÑEZ TORRES, Costanza. La metrópoli, de espaldas a la región : la expansión urbana ó la consolidación de la periferia. Revista Javeriana, Vol. 137, no. 680 Bogotá : (Nov./Dic. 2001). -- p. 871-875

OROZCO GUTIÉRREZ, Gabriel, PERALTA MUÑOZ, Germán Alberto. *Análisis del sistema para el control de tráfico por computador para la ciudad de Bogotá*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ingeniería Industrial, Bogotá, 1982, p. 396.

ORTEGÓN S., Esperanza y TOBAR O. Gloria Elsy. Centros de decisión y la crisis del transporte en Bogotá. Bogotá : noviembre de 1978. Tesis Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Externado de Colombia.

PÉRGOLIS, Juan Carlos, VALENZUELA, Jairo A.. El libro de los buses de Bogotá. Bogotá : Sistema Integrado de Transporte : Universidad Católica de Colombia, 2007. pp. 9 – 11, 49.

PERRY DUGAND, Gillian María y ZÚÑIGA MESA, Martha Elena. Identificación y solución a los sitios críticos de accidentalidad vial en Bogotá. [Tesis] Ingeniera Civil. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ingeniería, 1990. Volumen 1. pp. 1 – 71.

REGUEROS CHOSNEK, Fabio. Reflexiones sobre el transporte urbano. Santafé de Bogotá : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ingeniería, 1995.

RESTREPO GIRALDO, Javier Ignacio, DANGOND ACOSTA José Jorge y HOYOS SÁNCHEZ, Luis Fernando. El estudio y soluciones del problema del transporte urbano de

Bogotá D.E. Tesis (Ingeniero Civil) : Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ingeniería Civil, 1978. Etapa 2: Estudios anteriores, sin paginar.

REYES, Claudia, RODRIGUEZ Luisa Fernanda y VALENCIA Claudia. Representaciones sociales del Accidente de Tránsito en conductores poliaccidentados. En, Aproximación a la cultura del transporte urbano en Santa Fe de Bogotá. Santa Fe de Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Psicología, 1997. pp. 51 – 57.

RODRIGUEZ BAQUERO, Luis E., NUÑEZ CETINA, Saydi y ECHEVERRI POSADA, Patricia. Fuentes documentales para la historia de la administración pública de Bogotá en el siglo XX. Bogotá: Dirección Archivo de Bogotá, Secretaría General de la Alcaldía Mayor, 2006.

RODRÍGUEZ BAQUERO, Luis Enrique y NÚÑEZ CETINA, Saidy, *Empresas Públicas de Transporte en Bogotá. Siglo XX*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2003.

SÁNCHEZ MOLINA, Edgar (Consultor Naciones Unidas DATT) Manejo y Control del Tránsito Educación y Seguridad Vial, razón y desarrollo de los programas. Bogotá D.E: DATT, febrero 1982.

SENNETT, Richard, Carne y Piedra, El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

SKOCPOL, Theda, "Bringing the State Back In", en Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol editors: *Bringing the State Back In*, Cambridge University Press, 1986.

SOBERMAN, Richard M. y PATERSON, Walter H., "Informe final de la Misión Canadiense" en *Transporte Masivo para Bogotá*. Bogotá: Imprenta Distrital, febrero de 1975.

WEBER, Max. La política como vocación. Conferencia dictada ante la Asociación Libre de Estudiantes de Munich, 1919. (En línea) Página de Teoría Política II Universidad Nacional de Entre Ríos. Entre Ríos – Argentina <http://teoriapolitica2.jimdo.com/textos-de-la-c%C3%A1tedra/>

_____. ¿Qué es la Burocracia?. Ediciones **elaleph.com**. 2000. pp. 3 – 4. Página de Teoría Política II Universidad Nacional de Entre Ríos. Entre Ríos – Argentina. [en línea] Disponible en: <http://teoriapolitica2.jimdo.com/textos-de-la-c%C3%A1tedra/>

LEGISLACIÓN

BOGOTÁ. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Decreto 1023 de 1997, Registro Distrital 1522, octubre 1997.

_____, Decreto 265 de 1991, Registro Distrital 632 4, junio 1991.

_____, Decreto 354 de 2001, Registro Distrital 2381 30, abril 2001.

_____, Decreto 622 de 1990, Registro Distrital 614, 8 de enero de 1991.

_____, Decreto 856 de 1994, Registro Distrital 920, diciembre 1994.

_____, Decreto 211 de 1979, Registro Distrital 300, mayo 20 de 1979.

_____, Decreto 266 de 1991, Art. 1, en Régimen Legal de Bogotá D.C.[Publicación digital], Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2128> (página consultada el 20 de enero de 2011)

_____, Decreto 304 de 1989, Alcaldía Mayor. Registro Distrital 524 de agosto 29 de 1989.

BOGOTÁ, CONCEJO DEL DISTRITO ESPECIAL DE BOGOTÁ, Acuerdo 3 de 1979. Acuerdos de 1979. Bogotá Concejo del Distrito Especial. 1976.

BOGOTÁ. SECRETARÍA DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DE BOGOTÁ D.C. Manual Específico de Funciones y Requisitos de los Empleados de la Secretaría de Tránsito y Transporte. Bogotá D.C.: Alcaldía Mayor - Secretaría de Tránsito y Transporte, 2001.

CASTRO, José Felix (compilador), Código Nacional de Tránsito y Transporte, Bogotá: Editorial Publicitaria, 1984.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1886. En Régimen Legal de Bogotá D.C.[Publicación digital], Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153> (página consultada el 8 de mayo de 2013)

_____. Constitución Política de Colombia de 1991. En Régimen Legal de Bogotá D.C. [Publicación digital], Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125> (página consultada el 8 de mayo de 2013)

COLOMBIA. JUNTA DIRECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DEL TRANSPORTE, ACUERDO 23 DE 1970, por el cual delega algunas funciones a la Dirección del Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto-Ley 3133 de 1968. “Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá”. Bogotá: Presidencia de la República.

_____. Decreto 1344 de 1970. Diario Oficial No. 33.139. Régimen legal de Bogotá. [Publicación digital], http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp (página consultada el 28 de julio de 2011)

_____. Decreto 1344 de 1970. Diario Oficial No. 33.139. Régimen legal de Bogotá. [Publicación digital], http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp (página consultada el 28 de julio de 2011)

_____. Ley 769 de 2002. Diario Oficial No. 44893 del 7 de agosto de 2002 y 44.932 de septiembre 13 de 2002. Régimen legal de Bogotá. Art. 1. [Publicación digital], http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/consulta_tematica.jsp (página consultada el 28 de julio de 2011)

PRENSA

BOGOTÁ. Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte. Observador vial (órgano informativo al servicio del transporte), Año 1, N. 1. Bogotá : El Departamento, mayo de 1980.

COLOMBIA. Cromos : revista semanal ilustrada. Bogotá : Inversiones Cromos, 1916 -. N. 2.725, lunes 16 de marzo de 1970 a N. 3.773, 21 de mayo de 1990.

COLOMBIA. Diario de Colombia, N. 1.214, jueves 24 de noviembre 1955 -. N. 1.267, viernes 20 de enero de 1956.

COLOMBIA. El Tiempo. Bogotá : Casa Editorial El Tiempo, 1911-. N. 20.304, domingo 4 de enero de 1970 - N. 25.529, sábado 14 de julio de 1984.

COLOMBIA. El Espectador. Medellín ; Bogotá : Imprenta del Espectador, 1887-. N. 27.757, viernes 2 de agosto de 1985 - N. 27.896, lunes 30 de diciembre de 1985.

COLOMBIA. La República, N. 1137, miércoles 1º de mayo de de 1957, p. 1.

COLOMBIA. Semana. Bogotá : Litografía Colombia,1982-. N. 318, 7 – 13 de junio de 1988 - N. 398, 19 – 25 de diciembre de 1988.