

# PROYECTOS DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURA Y SU CONTRIBUCIÓN A LA MOVILIDAD SOSTENIBLE Y LA GOBERNABILIDAD LOCAL: EL CASO DE CALI, COLOMBIA.

**Carlos A. González G.**

Grupo de Investigación en Transporte, Tránsito y Vías –GITTV- Investigador Asociado del Grupo de Transporte, Tránsito y Vías –GITTV- de la Universidad del Valle (Colombia), Cofundador de la Asociación Ibero-Americana de Movilidad Urbana Sostenible –ASIMUS- (España) y Consultor Externo en Planificación del Transporte y Urbanismo de la firma INTRA SL (España), Datos de contacto: [www.carlosagonzalez.org](http://www.carlosagonzalez.org); [cargonza6@gmail.com](mailto:cargonza6@gmail.com)

**RESUMEN:** Se presenta un estudio exploratorio de los recientes proyectos de transporte e infraestructura en la ciudad de Cali, desde la perspectiva de su contribución a la movilidad urbana sostenible y al fortalecimiento de la gobernabilidad local. Mediante un análisis de los procesos de formulación e implementación de los proyectos y de su coherencia con el marco normativo que los rige, se establece que los nuevos proyectos tanto de transporte como de infraestructura (estos últimos en mayor grado), han carecido de un instrumento de planificación de la movilidad de soporte a la toma de decisiones. En lo que a la movilidad sostenible se refiere, mientras los proyectos de transporte constituyen un avance al potenciar el transporte público optimizado, los proyectos de infraestructura favorecen un modelo de movilidad orientado al uso generalizado del vehículo privado que incrementa sus externalidades negativas en la ciudad. La carencia de una planificación adecuada contribuye al debilitamiento de la gobernabilidad local, dado que dificulta una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones. Resulta necesaria una única entidad de transporte, que asuma la responsabilidad de la política, planeación y gestión de la movilidad urbana.

**ABSTRACT.** We present a recent exploratory study of transport and infrastructure projects in the city of Cali, from the perspective of its contribution to sustainable urban mobility and strengthening local governance. Through an analysis of the formulation and implementation of projects and their consistency with the regulatory framework that governs them, states that the new projects for both transport and infrastructure (the latter to a greater extent), have lacked a tool planning to support mobility decision making. As far as sustainable mobility is concerned, while transportation projects are a step to boost optimized public transport, the infrastructure projects favor a mobility model oriented to the widespread use of private vehicles that increases negative externalities in the city. The lack of adequate planning contributes to the weakening of local governance, as difficult an effective citizen participation in decision making. It needed a single transport entity that takes responsibility for policy, planning and management of urban mobility.

24

Palabras claves: Transporte, Sostenibilidad, Gobernabilidad Local.

Key words: Transportation, Sustainability, Local Governance.

## Introducción

**E**n la actualidad, diversos proyectos de transporte e infraestructura se encuentran en fase de formulación e implementación en la ciudad de Cali, los cuales presentan una casuística diversa. Por una parte, están proyectos como la Troncal de Aguablanca (corredor troncal del sistema de transporte público basado en autobuses de altas prestaciones denominado Masivo Integrado de Occidente –MIO-, actualmente en construcción), que hacen parte de iniciativas concebidas, planificadas, pactadas y aprobadas desde hace más de diez años con entidades del rango nacional, y no obstante, han presentando dificultades en su formulación e implementación final.

Por otra parte, están proyectos como la Autopista Bicentenario (actualmente en etapa previa a la licitación pública para su concesión) y el paquete de las 21 Megaobras (actualmente en ejecución mediante contribución por valorización), los cuales se encuentran enfrentados a un fuerte debate a nivel local, en el cual se cuestiona, tanto la pertinencia de los mismos, como una serie de presuntas irregularidades en su proceso de formulación e implementación.

Dado el potencial impacto económico, social, espacial y ambiental de dichos proyectos en la ciudad, resulta importante establecer el nivel de planificación de la movilidad que ha sustentado tales decisiones públicas, el cumplimiento de la normativa vigente que las regula, el grado de participación ciudadana que se ha presentado en ellas y su contribución desde la perspectiva de una necesaria política de movilidad sostenible para la ciudad.

## 2. Los instrumentos de planificación de la movilidad urbana

En la actualidad, el instrumento de planificación de la movilidad en entornos urbanos que más importancia está cobrando en el contexto internacional, en especial el europeo, es el Plan de *Movilidad Urbana Sostenible (PMUS)*. Dicho instrumento nace, no solo, por la necesidad de dotar a las administraciones locales de un instrumento que actúe como carta de navegación para la toma de decisiones que en materia de movilidad deba tomar en un periodo de tiempo determinado, sino sobre todo, como producto de un cambio en el paradigma de movilidad hacia uno más sostenible, el cual que se había venido gestando en las últimas dos décadas.

Así, si por paradigma entendemos “cómo las personas ven un determinado problema y desarrollan soluciones al respecto” (Kuhn, 1962), en lo que a la movilidad se refiere, el cambio supone no solo una nueva definición de los problemas que causa el transporte, sino también, y lo que es más importante, una búsqueda de alternativas a los conflictos que plantea la movilidad urbana en función de las pautas imperantes, que permitan su adaptación a las actuales circunstancias (Litman, 2003).

El Libro Verde del Transporte Urbano de la Comisión Europea “*Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana*” (E.C, 2007), aprobado el 25 de septiembre de 2007, refleja este cambio de paradigma, cuando aboga por un enfoque integrado que permita el desarrollo económico de las ciudades, ayude a mejorar la calidad de vida de sus habitantes y contribuya a la protección del medioambiente. Este *Enfoque Integrado* (May et al, 2003) encuentra su expresión perfecta en los Planes de Movilidad Urbana Sostenible, los cuales presentan diversas denominaciones en los diferentes países europeos: Plan de Desplazamiento Urbano –PDU- (Francia), Plan Local de Transporte –LTP- (Reino Unido), Plan de Movilidad Urbana Sostenible –PMUS- (España), entre otros.

Como lo establecen diversos autores (López y La Paix, 2008; Monzón y López, 2009), en términos generales, las estrategias que un Plan de Movilidad Urbana Sostenible puede adoptar se pueden agrupar en cuatro categorías:

- Reducir la necesidad de transporte: A largo plazo, la planificación urbanística contribuye notablemente a la reducción de emisiones, al contribuir a la reducción del transporte motorizado. Esto se puede lograr, por ejemplo, cuando la decisión de localizar las actividades y la de ejecutar infraestructuras de transporte, se adoptan de manera conjunta.
- Potenciar el cambio modal: La implementación de esta estrategia puede llevarse a cabo mediante dos tipos de medidas: haciendo que el uso del vehículo privado resulte poco atractivo (medidas de tipo *push*), y ofreciendo, por otro lado, opciones alternativas que sí atraigan (medidas de tipo *pull*).
- Desarrollar sistemas de transporte limpios: Todo el transporte motorizado que no se pueda evitar o desviar hacia modos alternativos, debería realizarse en vehículos de bajas emisiones. Desde esta perspectiva, lo importante es fomentar el uso de combustibles alternativos, restricciones de acceso al centro basadas en la creación de zonas de bajas emisiones, etc.
- Mejorar la eficiencia del transporte: En esta estrategia se enmarcan una serie de medidas que, con el objetivo es reducir los impactos medioambientales, van dirigidas a optimizar la eficiencia de las actividades derivadas del transporte, con o sin vehículos de bajas emisiones. Para ello, es preciso centrarse en los flujos de tráfico, velocidades y volúmenes, así como la racionalidad en la organización y gestión.

## 2.1 Los planes de movilidad en el contexto internacional

Un Plan de Movilidad Urbana, entendido como un documento técnico, a partir de un análisis de los diversos lineamientos establecidos en el contexto europeo debe incluir, como mínimo, apartados como los siguientes:

- Análisis de la situación actual
- Diagnóstico
- Definición de objetivos
- Definición de un escenario de movilidad futuro deseado
- Propuesta de medidas a tomar
- Selección de medidas
- Programa de actuación

Cabe anotar que en cada uno de los apartados de un Plan de Movilidad se incluyen todos los modos de transporte: transporte público, transporte privado, peatones y ciclistas, al igual que se hace mención al transporte de mercancías.

Además, en el proceso de elaboración del Plan de Movilidad se contempla como fundamental la *Participación Ciudadana* (tanto institucionalizada como directa) para el desarrollo de los apartados de *Diagnóstico*, *Definición de Objetivos* y *Propuesta de Medidas* a tomar, con el objetivo de que ello propicie un consenso social y así una aceptación ciudadana de las decisiones plasmadas en dicho documento.

### 2.1.1 Los Planes de Desplazamiento Urbano –PDU- (Francia)

El principal objetivo del *Plan de Desplazamiento Urbano –PDU-* es disminuir el tráfico de automóviles, potenciando el transporte público y los modos alternativos, asegurando el equilibrio entre movilidad y accesibilidad, la protección del medio ambiente y la salud. También existen los *Micro Planes de Desplazamiento Urbano Micro-PDU*, que abordan propuestas concretas en torno al PDU de la zona, como la creación de zonas 30, peatonalización, política de estacionamiento, carriles-bici.

Los Planes de Desplazamiento Urbano franceses se basan principalmente en tres leyes, la principal de ellas, lanzada por el Ministerio de Transportes en 1982 con el nombre de *Loi d’Orientation des Transports Intérieurs (LOTI)* de 1982. Sin embargo, fue el Ministerio de Medio Ambiente el que, en 1996, dio un paso más, convirtiendo la elaboración de los planes en obligatoria para las aglomeraciones de más de 100.000 habitantes, mediante la ley denominada *Loi sur l’Air et l’Utilisation Rationnelle de l’Energie (LAURE)*. La última norma del Ministerio de Transporte en este respecto, *Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU)* es del año 2000 y es la que, dentro del llamado esquema de coherencia territorial, exige a los PDUs que contengan objetivos de seguridad vial y que sean compatibles con los planes del suelo.

Según la ley, la elaboración –o revisión- corre a cargo de la autoridad competente del transporte público de la región que cubre, con un horizonte de planificación a 10 años. Posteriormente, se somete a una encuesta pública, tras la cual, con las modificaciones que procedan, se aprueba por la autoridad citada, encargada también de su implementación. El horizonte de planificación es de 10 años.

Asimismo, la financiación corre principalmente a cargo de las autoridades locales que forman el área de actuación de la Autoridad del Transporte (AOTU), salvo el caso de *Île de France (París)*, donde el Estado asume la elaboración e implementación. Con todo, hasta 2003 el estado también proporcionó algunos incentivos financieros. Actualmente las regiones y los departamentos (con ocasionales fondos europeos) son los que financian el plan.

### **2.1.2 Los Planes Locales de Transporte –LTP- (Reino Unido)**

En el Reino Unido, el Ministerio del Medio Ambiente, Transporte y las Regiones, es el encargado de marcar la política en materia de planes de transporte, a raíz de dos importantes documentos: El *Libro Blanco de 1998* y la *Ley del Transporte -Transport Act- de 2000*; año a partir del cual se creó un ministerio específico para la materia en cuestión, que puso el énfasis en la coordinación sectorial y en la implementación estratégica dentro de un marco de objetivos políticos nacionales. Los Planes Locales de Transporte –LTP- deben contener cinco elementos:

- Objetivos consistentes con los supra-objetivos del transporte del gobierno (lo que supone, desarrollar estrategias para promover servicios de transporte seguros, integrados, eficientes y económicos a, desde y dentro del área en cuestión)
- Un análisis de problemas y oportunidades
- Una estrategia a largo plazo para combatir los problemas y desarrollar los objetivos del LTP
- Un plan de implementación (con costos)
- Un conjunto de metas e indicadores de actuación.

El marco geográfico del Plan Local de Transporte LTP es el Condado, es decir, no hay un mínimo de población como en otros casos europeos. El horizonte temporal es de 5 años y se exige la revisión anual del plan (*Annual Progress Report*), como base para la financiación estatal, que puede aumentar si los objetivos se han cumplido.

La financiación corre parcialmente por cuenta del Gobierno Central, siempre que el informe anual sea positivo. La autoridad local puede recibir el 75% de la cantidad prevista, más un 25% en función de la evaluación de calidad y el grado de cumplimiento.

### 2.1.3 Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible –PMUS- (España)

La puesta en marcha de Planes de Movilidad Urbana Sostenible –PMUS- en España es bastante reciente y, si bien ubica dentro de un marco estratégico bien definido (*PEIT, Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética -E4-* y sus sucesivos *Planes de Acción -2005/2007*, ya concluido y *2008/2012* vigente-, principalmente), no hay un documento normativo como tal que prevea su implantación.

Lo que sí existe a nivel de España es una “*Guía práctica para la elaboración e implantación de PMUS*” (IDAE, 2006), editada por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía en el año 2006, donde de manera clara y accesible se explican las características del plan y el mejor modo de llevarlo a la práctica: medidas, metodología de implantación, actores, buenas prácticas, etc.

Así mismo, en apoyo de la *Guía Práctica para Elaboración e Implementación de PMUS*, el *Plan de Acción de la E4* prevé ayudas económicas para las alcaldías que quieran implementar un PMUS. En cuanto al ámbito geográfico, la guía opta por los municipios de más de 50.000 habitantes que son los que, según la citada Ley 7/1985, tienen obligación de prestar servicios de transporte público. Dada la flexibilidad en el marco normativo, existen distintas posibilidades para su horizonte de planificación, que abarcan de 2 a 8 años, según las medidas que contenga el plan.

Así la guía práctica, en su calidad de tal, no ofrece un listado de objetivos más allá de los que el propio concepto de sostenible sugiere, pues se entiende que dependerán de cada caso concreto; mas sí recomienda que el plan se enmarque en una estrategia regional donde se definan los objetivos a alcanzar por los planes municipales y la coordinación entre ambos niveles. Aconseja también distinguir entre objetivos generales en una primera fase (pre-diagnóstico), hasta llegar a la definición de objetivos específicos, una vez identificados los problemas concretos de movilidad, y sugiere una lista de indicadores, a calcular anualmente, de oferta, demanda y calidad urbana y social.

Cabe anotar que la excepción dentro del Estado español es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña (región con un área de 32.114 km<sup>2</sup> y una población de más de 7 millones habitantes), que cuenta con una ley autonómica denominada *Ley de Movilidad de Cataluña (Ley 9 de 2003)*, cuyo artículo 9.6 señala expresamente que “la elaboración y aprobación de los planes de movilidad urbana son obligatorias para los municipios que, de acuerdo con la normativa de régimen local o el correspondiente Plan Director de Movilidad, deban prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros” (lo que en la práctica supone aquellos municipios de más de 50.000 habitantes a tenor del artículo 26, literal d, de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local).

De la misma manera otras comunidades autónomas del Estado español (como el País Vasco recientemente) están adoptando iniciativas para ir más allá del alcance indicativo de orden nacional, y establecer leyes autonómicas que den carácter vinculante al desarrollo de planes de movilidad urbana en el marco de criterios de sostenibilidad.

## 2.2 Los planes de movilidad en el contexto nacional

En el contexto colombiano, la figura del Plan de Movilidad Urbana aparece con la Ley 1083 de 2006, la cual establece que aquellos municipios obligados a desarrollar Planes de Ordenamiento Territorial (en la práctica, los que tienen una población mayor a 100.000 habitantes), deberán formular y adoptar Planes de Movilidad “con el fin de dar prelación a la movilización en modos alternativos de transporte, entendiendo por éstos el desplazamiento peatonal, en bicicleta o en otros medios contaminantes, así como los sistemas de transporte público que funcionen con combustibles limpios” (artículo 1, ley 1083 de 2006).

De la misma manera, dicha ley en su artículo 2, establece que los Planes de Movilidad Urbana se adoptarán mediante Decreto y en concordancia con el nivel de prevalencia de las normas del respectivo Plan de Ordenamiento Territorial, en un plazo no mayor a dos años a partir de la promulgación de la ley (con lo cual el plazo era el 31 de julio de 2008). Además, en lo que respecta al contenido, establece que los Planes de Movilidad deberán:

- Identificar los componentes relacionados con la movilidad, incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial
- Articular los sistemas de movilidad con la estructura urbana propuesta en el Plan de Ordenamiento Territorial
- Reorganizar las rutas de transporte público y tráfico
- Crear zonas sin tráfico vehicular
- Crear zonas de emisiones bajas
- Incorporar un Plan Maestro de Parqueaderos

La ciudad de Bogotá, mediante el Decreto 319 de 2006, adopta el *Plan Maestro de Movilidad para Bogotá Distrito Capital*, el cual tiene en cuenta, entre otras, las determinaciones tomadas en materia de Planes Maestros en el *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá Distrito Capital* (Decretos 619 de 2000, 469 de 2003 y 190 de 2004) y las referentes a los planes de movilidad urbana en la citada ley 1083 de 2006. De esta manera, se entiende que la formulación del Plan de Movilidad de Bogotá, es producto de un proceso de planificación basado en la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (2000), más que de la urgencia por cumplir con un requisito de ley recientemente implantado. Muestra de ello es que el Plan de Movilidad de Bogotá, se muestra más coherente con los requisitos para la elaboración de Planes Maestros contenidos en el Plan de Ordenamiento Territorial y los lineamientos formulados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD–, que con los básicos y poco rigurosos contenidos mínimos que la ley 1083 de 2006 establece para los Planes de Movilidad Urbana.

La ciudad de Medellín por su parte, en el año 2006 logró la firma del *Pacto por la Movilidad del Valle de Aburrá*, documento entendido como un compromiso ciudadano por parte de las entidades públicas y privadas comprometidas con la mejora de la

movilidad de un área metropolitana conformada por 10 municipios y más de 3,3 millones de habitantes. El paso siguiente fue la formulación del *Plan Maestro de Movilidad del Valle de Aburrá*, aprobado en junta metropolitana en noviembre de 2007, y posteriormente, desarrollado en el marco de éste, se formuló el *Plan Estratégico de Movilidad Urbana de Medellín (2008)*, el cual se encuentra actualmente en vigencia hasta el año 2011.

En el caso de la ciudad de Cali, por el contrario, una vez cumplido el plazo de dos años establecido por el Gobierno Nacional para la formulación de los Planes de Movilidad Urbana y la expedición de su respectivo Decreto Municipal que lo adopta, era la única de las tres principales ciudades del país, que aún no había dado cumplimiento. Esta situación de irregularidad motivó a un grupo de ciudadanos a interponer una demanda de acción de cumplimiento para obligar a la Alcaldía de Cali a formular el Plan de Movilidad, demanda que fue fallada a favor del demandante, mediante sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca. Dicha sentencia obligaba a la Alcaldía de Cali a expedir el Decreto que adoptara el Plan de Movilidad de la ciudad, en un término improrrogable de 30 días.

Fue así, como el 10 de noviembre de 2008, mediante el Decreto 0615 de 2008, se expidió el *Plan Integral de Movilidad Urbana del Municipio de Santiago de Cali*. Pero éste, a diferencia de los decretos con los que se expedían los planes de movilidad de Bogotá y Medellín, no contaba con un documento técnico de soporte, es decir, lo que se constituye en el Plan de Movilidad en sí mismo. Dichas situación evidencia una urgencia por cumplir con un trámite administrativo, más que el producto de un proceso de planificación de la movilidad cuyas bases se habrían sentado desde la redacción del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad en el año 2000. (González, 2009a).

En el caso de Cali, resulta cuestionable que un escueto documento de cuarenta y dos páginas (Decreto 0615 de 2008) que se limita, de principio a fin, a hacer un simple y en ocasiones incoherente listado de objetivos y estrategias, sea presentado como un Plan de Movilidad Urbana.

Por una parte, dado que carece completamente de un amplio apartado de análisis de la situación actual, seguido de un riguroso diagnóstico, para entonces sí terminar con una serie de propuestas detalladas, que como en todos los apartados abordaría los diferentes componentes de la movilidad urbana: peatones, ciclistas, transporte público y transporte privado. Y, por otra parte, dado que la importancia de que la ciudad de Cali cuente con un Plan de Movilidad Urbana, radica no solo en la obligatoriedad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2 de la ley 1083 de 2006 (expedición del decreto en los términos de tiempo establecidos) sino de contar con un documento técnico de soporte que realmente sirva de carta de navegación para la toma de decisiones que en materia de movilidad la ciudad deberá afrontar en un periodo de tiempo determinado.

Por último, dicha carencia resulta evidente en la práctica, dado que la administración local ha terminado tomando decisiones sobre los proyectos de movilidad más recientes de la ciudad, basándose en el *Plan Vial, de Tránsito y Transporte del Municipio de Cali* (Acuerdo Municipal nº 13 de 1993) que data de hace casi veinte años, y cuya obsolescencia radica no solo en su antigüedad, sino sobre todo, en que las grandes transformaciones en materia de movilidad y urbanismo que ha experimentado la ciudad en los últimos años,

lo han convertido en un documento claramente inapropiado para la toma de decisiones. (González, 2009b).

### **3. Los actuales proyectos de transporte e infraestructura en la ciudad de Cali**

#### **3.1 Antecedentes: Movilidad urbana y transformación del transporte público.**

El acelerado cambio en los patrones de movilidad en ciudades colombianas, ha generado una consciencia de la necesidad de regular el uso generalizado del vehículo privado y potenciar los sistemas de transporte público. Por una parte, el crecimiento del parque automotor de vehículos privados en las principales ciudades colombianas ha generado un desequilibrio entre la oferta viaria y la demanda de viajes en vehículo privado, con lo cual las externalidades negativas generadas se han intensificado (congestión, contaminación, accidentalidad etc.). Por otra parte, el caos en el que ha operado el transporte público tradicional durante décadas, con una clara ausencia de planificación y sobre todo de regulación por parte de la autoridad local, ha significado un gran perjuicio para el conjunto de los ciudadanos, en términos de congestión, contaminación ambiental, accidentalidad, indisciplina viaria, pésima calidad del servicio de transporte, etc.

Con el objetivo de paliar dicha situación, en los últimos años se ha promovido, en diversas ciudades, la implementación de sistemas de transporte público basados en autobuses de altas prestaciones (sistemas conocidos en la literatura técnica como Bus Rapid Transit -BRT-) como lo son el *Transmilenio* en Bogotá y el *MIO* en Cali, entre otros; lo cual ha significado una completa transformación de la estructura empresarial, con la creación de un consorcio coordinador que, en asocio con otras entidades públicas de la ciudad, se encarga de la planificación y la gestión de la oferta de transporte público con criterios de optimización. Se ha promovido también la implementación de otras medidas orientadas a la regulación del transporte público, como lo son los Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP), que gestionan de manera integral toda la oferta de transporte público existente en la ciudad. Y, en lo que respecta al vehículo privado, se han implementado programas de racionamiento de su uso del espacio viario urbano, conocidos en Colombia como programas “Pico y placa”, en los cuales parte de los vehículos tienen restringida su circulación durante ciertos días de la semana y en horarios específicos.

La transformación del transporte público en Colombia, parte de la 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. Esta primera ley fue posteriormente modificada por la Ley 310 de 1996, en la cual se estableció además, entre otras cosas, la financiación por parte del Estado de un máximo del 70% del proyecto.

La propuesta del sistema de transporte público masivo para la ciudad de Cali recibió el concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación contenido en el documento CONPES 2932 de 1997 “Sistema de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros de Cali y

su área de influencia”, y fue sujeto a varias modificaciones posteriores (CONPES 3166 de 2002, CONPES 3369 del 2005 y CONPES 3504 del 2007). Aunque inicialmente en el documento CONPES 2932 se planteaba la implementación de un tren ligero con una red básica de dos líneas, en el siguiente documento CONPES 3166 se optó finalmente por la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) basado en autobuses de altas prestaciones, denominado Masivo Integrado de Occidente (MIO).

En la actualidad el MIO, que inició operación en marzo de 2009 después de varios años de retraso en la construcción y adiciones al presupuesto inicial, es el proyecto bandera de la ciudad de Cali, movilizand o unos 185.000 pasajeros diarios (datos de febrero de 2009 para un día laboral), y continúa en la construcción de su segunda fase.

A continuación se presenta una breve descripción de los proyectos, tanto de transporte, como de infraestructura que actualmente se encuentran en proceso de formulación o implementación.

## **3.2 Los actuales proyectos de transporte público**

### **3.2.1 El corredor del MIO en el oriente de Cali: La Troncal de Aguablanca.**

El corredor de transporte público colectivo denominado Troncal de Aguablanca, que se encuentra actualmente en construcción, hace parte de la segunda fase del sistema de transporte público MIO y es considerado el más importante del sistema, dado que, según las estimaciones iniciales, moverá un 46% del total de sus usuarios, es decir, unas 400.000 personas se desplazarán entre el oriente y el centro de la ciudad usando dicho servicio. (Metrocali, 2009).

Se trata de un corredor troncal de 5,6 km, paralelo al cual se construirán 11,2 km de ciclorutas y se adecuarán diversos espacios públicos. Con dicho corredor se espera servir la alta demanda de transporte público del sector oriental de la ciudad, sector caracterizado por una población de bajos ingresos económicos y una baja tasa de motorización (posesión de automóvil). De igual manera, se pretende ofrecer facilidades para la movilidad en bicicleta, con especial interés en los desplazamientos entre residencia y trabajo, dado que este modo de transporte a cobrado importancia en la población del oriente de la ciudad.

Este corredor que inició su fase de preconstrucción en enero de 2010 y recientemente en marzo de 2010 ha iniciado su fase de construcción, se espera sea finalizado en el mes de agosto de 2011, con un costo de construcción de 129.944 millones de pesos colombianos, unos 68,3 millones USD (tasa de cambio: 1 USD=1.900,50 COP. Marzo de 2010).

La financiación del proyecto, al igual que el conjunto del proyecto MIO, se enmarca en las determinaciones que en tal sentido se establecieron en la ley 310 de 1996, en las cuales el Gobierno Nacional financia un 70% del proyecto y el 30% restante es financiado por las entidades locales.

### 3.2.2 La línea de MIO-Cable en la zona de ladera occidental

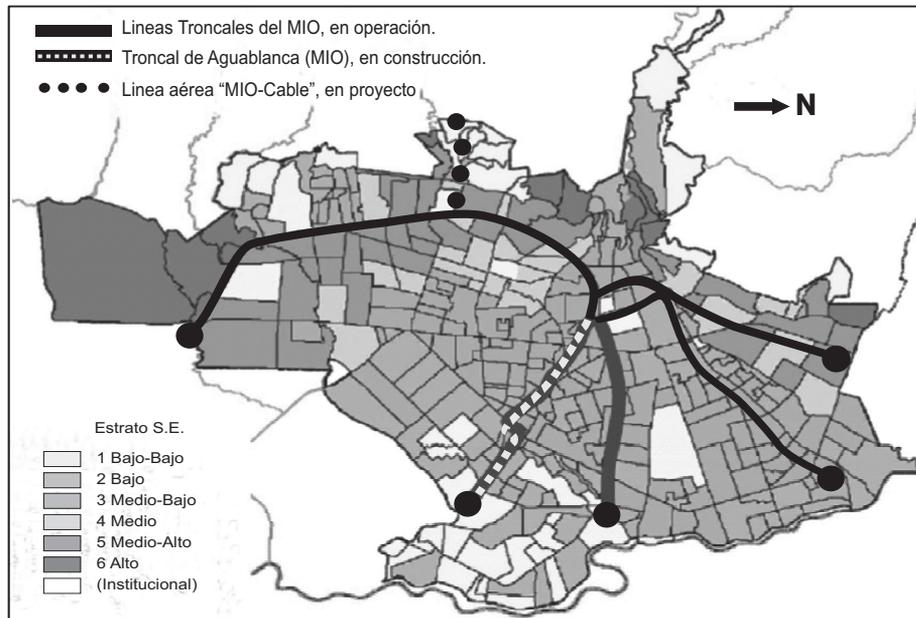
El MIO-Cable (la futura línea aérea del MIO en la zona de ladera del occidente de Cali), es presentado por la Alcaldía de Cali como la mejor alternativa de transporte público para esta zona de ladera de la ciudad, no solo por lo empinado del terreno, sino también por las secciones viales angostas y reducidos radios de giro que dificultan la operación de autobuses.

Así, esta línea aérea con una longitud de 2 km y cuatro estaciones de parada, unirá dicha zona de ladera del occidente de la ciudad con la Estación Terminal Unidad Deportiva del corredor troncal del MIO que transcurre de norte a sur (por la calle 5°).

Este proyecto pretende dotar de una mayor accesibilidad a las comunidades localizadas en la zona de ladera del occidente de la ciudad, comunidades caracterizadas por su bajo nivel de ingresos económicos y una tradicional marginalidad del resto de la ciudad, cuya oferta de transporte público está dominada por la prestación de un servicio informal en vehículos inapropiados para el transporte de pasajeros.

Según estudios preliminares, esta primera línea de MIO-Cable movilizaría entre 20.000 y 30.000 pasajeros diarios. A mediados del año 2010 se abrirá licitación pública para su puesta en marcha, y su construcción tendrá un costo de 70.000 millones de pesos colombianos, unos 36,8 USD (tasa de cambio, marzo de 2010).

Esta obra es una iniciativa del Gobierno Municipal, que será financiada con recursos propios de vigencias futuras del impuesto al consumo de combustible (sobretasa a la gasolina).



### **3.3 Los actuales proyectos de infraestructura del transporte**

#### **3.3.1 La Autopista Bicentenario**

La denominada Autopista Bicentenario, ha sido planteada por la Alcaldía de Cali como un proyecto fundamental para la mejora de la movilidad y la competitividad de la ciudad, ya que reduciría el tiempo de viaje entre los polos norte y sur de la ciudad, desde los actuales 35 minutos, a unos 15 minutos. Esta nueva infraestructura viaria para el vehículo privado llevaría implementado un peaje de cobro electrónico, constaría de doble calzada de dos carriles por sentido y atravesaría la ciudad de norte a sur prácticamente en línea recta, con una longitud total de 14,7 km.

El costo aproximado, según las estimaciones más recientes publicadas por fuentes oficiales locales, sería de unos 500.000 millones de pesos colombianos, unos 263 millones USD (tasa de cambio, marzo de 2010). La financiación del proyecto se llevaría a cabo mediante el sistema de concesión, en el cual la empresa privada se encargará de la construcción y explota la autopista durante 35 años, durante los cuales recauda un peaje pagado por los usuarios, tarifa que en la actualidad se estima en unos 4.300 pesos colombianos por trayecto completo (y una fracción para distancias menores).

La propuesta de la Autopista Bicentenario cuenta con la aprobación del Concejo Municipal, no obstante, todavía en la actualidad (marzo de 2010) no se ha hecho la socialización de los estudios definitivos en los cuales se basará la estructuración de la concesión, de la cual a mediados de 2010 se abrirá la licitación pública.

#### **3.3.2 Las 21 Megaobras**

*Las 21 Megaobras*, son un paquete de obras viales, educativas y de espacio público, que se desarrollarán en la ciudad de Cali financiadas bajo la figura de *Contribución por Valorización por Beneficio General* (desarrollada en el Acuerdo 0190 de 2006 que modificó el Acuerdo 0178 de 2006 del Estatuto de Valorización). Así, se trata de un paquete de obras en toda la ciudad financiadas con una contribución especial que hacen los propietarios de terrenos e inmuebles, por el incremento de valor de sus propiedades como producto del beneficio general por dichas obras.

El listado de obras y su presupuesto, está contenido en el Acuerdo 0241 de septiembre de 2008 que autoriza el cobro del plan de obras (y modifica algunos artículos de los acuerdos 178 y 190 de 2006, referidos a la Contribución por Valorización), presupuesto que fue modificado posteriormente. El primer semestre de 2009, la Alcaldía de Cali y el Concejo Municipal estimaron que el monto total sería de unos 948.000 millones de pesos colombianos, de los cuales, 800.000 millones de pesos, unos 418,9 millones USD (tasa de cambio, marzo de 2010), serían aportados por unos 550.000 contribuyentes, en pagos distribuidos durante un plazo de 5 años.

Según un análisis del listado de obras contenido en el Acuerdo 0241 de 2008, en lo que respecta a espacios para la comunidad, el proyecto sólo contempla tres parques y dos plazoletas, asignando un 6% del presupuesto. En obras de carácter social (tres

ciudadelas educativas), se alcanza un 10% del presupuesto. En lo que respecta al peatón, la destinación a aceras para peatones se alcanza sólo un 0,75% del presupuesto. Así, el grueso de la inversión, es decir, un 83% del presupuesto, se destina a vías (rehabilitación y construcción), puentes vehiculares e intersecciones. (Corrales, 2009).

El proyecto es impulsado por la Alcaldía de Cali con el objetivo de avanzar en el desarrollo de la ciudad, mejorar su competitividad y jalonar la renovación urbana. Aunque en la actualidad, y en medio de una gran polémica, no se han socializado los estudios definitivos de todas las obras, ya se ha iniciado el recaudo y se ha iniciado la licitación pública de algunas de las obras.



Los nuevos proyectos de infraestructura en la ciudad de Cali  
Fuente: Elaboración propia a partir de cartografía del Diario El País.

#### 4. Planificación de la movilidad y gobernabilidad local en la ciudad de Cali

##### 4.1 La planificación de la movilidad como soporte a la toma de decisiones

El desarrollo de un Plan de Movilidad para la ciudad de Cali implica una serie de beneficios, que difícilmente pueden ser cubiertos con otros tipos de estudios técnicos, dado el carácter integral con el que aborda la movilidad y su enfoque tanto estratégico como programático. De la misma manera, en ningún caso puede argumentarse que la ausencia del Plan de Movilidad Urbana se pueda suplir, ni siquiera parcial o

temporalmente, con el Plan Vial, de Tránsito y Transporte de Santiago de Cali de 1993, tanto por la vigencia como por los limitados alcances de este último. (González, 2009a)

Algunos de los beneficios derivados del contenido de un Plan de Movilidad Urbana, se listan a continuación:

- La información generada en el apartado de *Análisis de la Situación Actual* se convierte en un elemento fundamental tanto para el proceso de toma de decisiones en materia de movilidad por parte del gobierno local, como para dar soporte a las aportaciones o alegaciones derivadas de la participación ciudadana. Si no hay información de base (detallada, actualizada y fiable), resulta difícil un dialogo entre administración pública y ciudadanos, dado que por una parte se entiende que el gobierno local ha carecido del necesario rigor técnico para determinar las actuaciones prioritarias para mejorar la movilidad de la ciudad, y por otra parte los líderes sociales no cuentan con un soporte en el cual basar sus argumentos a favor o en contra de las actuaciones identificadas.
- La *Definición de Objetivos* para la movilidad de la ciudad, implica un compromiso social en lo referente al modelo de movilidad que vamos a promover. Ello implica determinar si se apostará por una ciudad orientada principalmente al transporte privado (el modelo de ciudades Norte Americanas como Los Ángeles, Houston, o Detroit) dando mayor protagonismo al papel de las redes de autopistas, o si por el contrario, se apostará por una ciudad orientada a la movilidad sostenible (ciudades mediterráneas como Barcelona entre otros casos), dando prioridad al transporte público optimizado y los modos no motorizados –peatón y bicicleta-. Lo anterior entendiendo por supuesto, que en ningún caso se trata de eliminar alguno de los modos de transporte, pues todos son necesarios en cierta medida, sino que se trata de definir a cuáles de ellos se les dará prioridad pues ello implica un modelo de ciudad completamente diferente.
- La *Selección de Medidas* implica un análisis de viabilidad técnica y de costo-beneficio de cada una de las medidas propuestas. Este proceso incorpora además un análisis del aporte que cada una de las medidas propuestas hace en pro de lograr los objetivos planteados. El producto de esta fase es un listado de las actuaciones prioritarias, basado en la diagnosis que a su vez ha sido el resultado del análisis de la situación actual. Por tanto el listado de actuaciones definidas como prioritarias son el producto de un análisis integral de la movilidad (transporte público, transporte privado, peatones, bicicletas) que permite superar el precario enfoque utilizado hasta la actualidad en la ciudad de Cali, enfoque en el que las medidas para mejorar la movilidad se han reducido a la propuesta de pasos a desnivel –puentes elevados- basada en un análisis de las intersecciones más conflictivas y asociando a éstas unas estadísticas de accidentalidad. Dicho de otra manera, el enfoque tradicional ha

reducido el problema de la movilidad (es decir, desde y hacia dónde se viaja, en qué modo de transporte se viaja, por qué se viaja, en qué horario se viaja, etc.) a un simple problema de fluidez del tráfico vehicular, cuya pretendida solución siempre ha sido aumentar el número de carriles en las principales avenidas y construir intersecciones vehiculares a desnivel. El resultado de dicho enfoque podemos encontrarlo en la situación actual de nuestras ciudades, cuyo caos hace evidente que es necesario abordar un nuevo enfoque como el que los Planes de Movilidad nos proponen. Así las medidas seleccionadas podrían incluir aspectos tan variados como: mejora de transporte público (modificación de rutas, frecuencias, sistemas de información, etc.), construcción o ampliación de ciclo-rutas, implementación de itinerarios peatonales (de orden ambiental, comercial, turístico, etc.), sistema de parqueaderos disuasorios, restricciones de uso del vehículo privado en el centro de la ciudad, carriles de uso exclusivo para transporte público y/o vehículos de alta ocupación, programa de bicicletas de alquiler, mejoras en la señalización, etc.).

- La elaboración de un *Programa de Actuaciones* permite establecer un marco temporal para el desarrollo de dichas medidas y, además, identificar los diversos sistemas de financiación que se pueden utilizar en función de la naturaleza de cada una. Esto resulta sumamente esclarecedor a la hora de establecer cuántas y cuáles de las actuaciones han de ser desarrolladas por la presente y la futura administración municipal en función de su capacidad ejecutiva para el desarrollo de proyectos.

Argumentos como los expuestos anteriormente, hacen pensar que el contar con un Plan de Movilidad Urbana en la ciudad de Cali, permitiría, por ejemplo, que una iniciativa como la de las 21 *Megaobras*, que intenta convertirse en un plan de choque para sacar a la ciudad del atraso en el que se encuentra, no se viera truncada en principio, por las razonables dudas de la ciudadanía sobre si esas son las actuaciones realmente necesarias para mejorar la movilidad. En igual sentido se dirigen las críticas por parte de la ciudadanía respecto a la construcción de la *Autopista Bicentenario*, dudas que podrían ser discutidas en el marco del desarrollo del Plan de Movilidad para la ciudad.

Un hecho revelador de la crítica situación de planificación de la movilidad en la ciudad de Cali, es que desde las oficinas técnicas de la Alcaldía de Cali, se continúe defendiendo el argumento de que las decisiones para formular e implementar dichos proyectos, han estado soportadas en las indicaciones del *Plan Vial, de Tránsito y Transporte del Municipio de Cali de 1993*.

Dicha postura de la Administración Local, desconoce, no solo el grado de obsolescencia de dicho documento y lo inapropiado que resulta usarlo como base para la toma de decisiones, sino también, el hecho de que el Plan de Movilidad Urbana de Cali (entendiendo como tal, tanto al decreto que lo adopta, como al documento técnico de soporte que debe acompañar a dicho decreto) de haber sido formulado y adoptado

a más tardar el 31 de Julio de 2008, (como así lo establecía la citada ley 1083 de 2006), habría sido el documento idóneo para la toma de tales decisiones.

Por otra parte, en lo que a participación ciudadana y gobernabilidad local se refiere, cabe agregar que a pesar de haberse expedido el citado Decreto 0615 de 2008 por el cual se adoptaba el Plan de Movilidad Urbana de Cali, varios meses después los ciudadanos aún no disponían de un documento técnico de dicho plan (ni siquiera de carácter provisional). Este irregular hecho fue el causal de que una nueva demanda de acción de cumplimiento fuera entablada por un grupo de ciudadanos para los cuales la ciudad aún no contaba con un verdadero Plan de Movilidad.

Así, en noviembre de 2009, el Juzgado Octavo Administrativo fallaba a favor de los ciudadanos, al considerar que, a pesar de la expedición del citado decreto municipal, no se había cumplido con la creación de un Plan de Movilidad Urbana. Pero, posteriormente, en enero de 2010, ante apelación interpuesta por la Alcaldía de Cali, el Tribunal Contencioso del Valle en un fallo de segunda instancia, estableció que la ciudad de Cali sí cuenta con un Plan de Movilidad Urbana y que este fue establecido en el citado Decreto 0615 de 2008, que desarrolla la ley 1083 de 2006.

A la fecha de redacción del presente documento (marzo de 2010), es decir, casi un año y medio después de decretado el Plan de Movilidad Urbana de Cali, ni los ciudadanos, ni las organizaciones de veeduría, ni el Concejo Municipal –ente encargado del control político- tienen conocimiento de un documento técnico de soporte, sobre el cual discutir el futuro de la movilidad de la ciudad.

## **4.2 La oferta de infraestructura viaria como respuesta a los problemas de movilidad**

### **4.2.1 Los planteamientos desde una perspectiva internacional**

A nivel general, es importante anotar que en las décadas recientes, la progresiva substitución de los viajes en transporte público para ser realizados en automóvil privado, ha ido haciendo cada vez más crítico uno de los fenómenos de carácter estructural en el sistema de transporte de viajeros en ámbitos urbanos, como lo es el fenómeno de la congestión vehicular (fenómeno que descrito de manera muy sintetizada se entiende como la condición de la circulación que se caracteriza por aumentos en los tiempos de desplazamiento –de viaje- como producto directo del aumento del volumen vehicular).

Dicho progresivo cambio en la elección modal del transporte público al transporte privado, contribuye a la congestión dado que, aunque el número total de viajes se mantenga constante, se genera un aumento del número de vehículos que circulan por la red viaria urbana. Es claro que no solo los ocupantes de unos veinticinco automóviles pueden ser movilizados con mayor eficiencia en un solo autobús, sino que la ocupación de espacio viario es significativamente menor.

La situación anterior, plantea una importante complejidad dado que las libres decisiones individuales en cuanto a la compra y el uso del automóvil, entran en conflicto con el bienestar colectivo, ya que las externalidades negativas que genera el automóvil

superan ampliamente las del transporte público, y en términos más concretos, el transporte privado requiere de más espacio en la red viaria y genera más contaminación por pasajero transportado que el transporte público. Esto plantea desde el punto de vista social, una necesidad sentida de desarrollar instrumentos de gestión del espacio viario urbano, para dar prioridad al transporte público.

Se ha comprobado que medidas que buscan un incremento de la oferta (es decir, de una mayor provisión de infraestructura viaria, mediante construcción o ampliación) con el fin de satisfacer la demanda creciente de tráfico motorizado, orientadas a la mejora del desplazamiento en vehículo privado, no solo son insuficiente para solucionar el problema de la movilidad urbana, sino que, más bien, favorecen el crecimiento de los viajes en vehículo privado y con ello la congestión. De igual manera, aquellas medidas orientadas a la mejora del transporte público pero que no se acompañan de medidas restrictivas al vehículo privado, resultan poco eficientes en el propósito de la mejora de la movilidad urbana.

Por una parte, el incremento de la oferta (por aumento de la capacidad de la vía o por la construcción de una nueva) no aporta una real solución al problema, puesto que a la vez que satisface la actual demanda, induce nuevos viajes y nuevos usuarios del vehículo privado, llegándose con el tiempo a la misma situación de congestión. Por otro lado, si el transporte público es favorecido y no se penaliza de algún modo el uso del vehículo privado, la demanda que capte el primero del segundo, será remplazada por una demanda potencial del vehículo privado.

Durante mediados de los años 1990s se presentó un cambio radical en la política gubernamental del Reino Unido con respecto a la construcción de vías, que apuntaba en el sentido de que la construcción de vías no era siempre una solución a la congestión, en tanto que la creación de una mayor capacidad viaria podía generar un mayor tráfico. Este cambio se debió en parte a la supervisión técnica del *Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment SACTRA (DETR, 1994)* y en parte, al reconocimiento popular de que, por ejemplo, la construcción de la *Autopista M25* en los alrededores de Londres no había producido una consistente condición de flujo libre, aún cuando esta había sido construida con una excesiva capacidad adicional respecto a las condiciones de tráfico anteriores a su construcción.

#### 4.2.2 Las implicaciones en las propuestas locales

En el caso de la ciudad de Cali, se puede establecer que mientras los proyectos de transporte constituyen un aporte a la movilidad sostenible al potenciar el transporte público optimizado (*la Troncal de Aguablanca* del sistema MIO en el oriente de la ciudad y el *MIO-Cable* en la zona de ladera occidental), los nuevos proyectos de infraestructura de transporte, por el contrario, favorecen un modelo de movilidad orientado al uso generalizado del vehículo privado, potenciando así sus externalidades negativas en la ciudad. De este último grupo hacen parte los proyectos de la *Autopista Bicentenario* y el

componente viario de las 21 Megaobras (en especial, en lo referente al amplio gasto que dicho paquete de obras hace en la construcción de intersecciones vehiculares a desnivel).

La propuesta local de que un incremento de la oferta de transporte, llevada a cabo mediante la construcción de la *Autopista Bicentenario* y las múltiples intersecciones viarias a desnivel de las 21 *Megaobras*, haría posible reducir la congestión y mejorar la movilidad de la ciudad, ya que se dispondría de más espacio viario para los automóviles, no solo es carente de fundamento técnico, sino que múltiples investigaciones realizadas durante más de veinte años han demostrado lo contrario: a más vías disponibles, más usuarios están dispuestos a usar el automóvil, con lo cual, la congestión reaparece poco tiempo después.

En lo que respecta a la *Autopista Bicentenario*, un doble objetivo como lo es reducir la congestión (producto de que menos conductores estarían dispuestos a usar la autopista si hay que pagar por ello) y al mismo tiempo financiar la construcción de dicha infraestructura viaria (por medio de un sistema de concesión que implica el cobro de peaje), resulta no sólo confuso sino contradictorio cuando se trata de entornos urbanos. Si la idea es reducir la congestión lo que se espera por parte de la administración local es que se produzca una reducción del tráfico hasta un punto óptimo en términos operativos, en cambio si el objetivo es financiar la construcción de la infraestructura mediante una concesión al sector privado, lo que la empresa privada espera es que circulen muchos vehículos para que el negocio sea rentable, aunque ello implique mayor contaminación en la ciudad, entre otras múltiples externalidades negativas.

Por tanto, ni el incremento de la oferta de infraestructura viaria genera una reducción significativa de la congestión a mediano, y menos en el largo plazo, ni resulta coherente promocionar la construcción de más autopistas urbanas bajo el argumento de la búsqueda de dos objetivos tan distintos como contradictorios: reducción de la congestión y recaudo para financiación de la misma infraestructura viaria. (González, 2009d)

Sin menoscabo en la buena voluntad de la administración local por aportar soluciones que ayuden a resolver los problemas de movilidad que aquejan a la ciudad, resulta necesario aportar al debate diversos elementos dignos de análisis en el caso de la propuesta de la *Autopista Bicentenario*, que al parecer no han sido considerados en la formulación de dicha solución para la ciudad y que deberían ser incluidos para la toma de decisiones de este tipo. Algunos de los elementos más importantes se resumen a continuación:

- La *Autopista Bicentenario*, como es comprobado en este tipo de infraestructuras, generará más tráfico en la ciudad (por efecto de la demanda inducida y latente, es decir, la atracción de conductores de otras zonas y de nuevos usuarios del automóvil) y después de un par de años presentará igual congestión que las vías de la actualidad.

- Como consecuencia del incremento de tráfico generará una mayor contaminación ambiental y auditiva en el conjunto de la ciudad, afectando particularmente a los sectores aledaños a su trazado;
- El aumento de la velocidad máxima ocasionará un incremento de la accidentalidad, como ha ocurrido en ciudades del mundo desarrollado, pero con el agravante de nuestra particular cultura de irrespeto a las normas de tránsito y de conducción segura.
- Afectará a la ciudad con las múltiples externalidades negativas derivadas de la iniciativa pública de permitir que el transporte de mercancías atraviese el núcleo de la ciudad haciendo uso de dicha autopista con el fin de mejorar la rentabilidad económica de ésta.
- Transformará negativamente el paisaje urbano de las zonas adyacentes, a la vez que creará una fractura espacial en el conjunto de la ciudad.
- Al ocupar el actual corredor norte-sur destinado por el vigente Plan de Ordenamiento Territorial para el futuro sistema de transporte masivo de orden metropolitano, perjudicará la futura implantación del mismo.
- Potenciará en la ciudad un modelo de movilidad caduco en el que se promueve el uso del vehículo privado en detrimento de la promoción del transporte público de calidad y de otros modos de transporte sostenible, como el caminar y la bicicleta. (González, 2009c)

#### **4.3 Planificación participativa y gobernabilidad local.**

El tema de la gobernabilidad local en el caso de la ciudad de Cali y en el marco del campo de la movilidad urbana, es abordado aquí desde el análisis de dos componentes principales: la relación (comunicación) entre el Gobierno Local y los ciudadanos, y la debilidad institucional

La ausencia de una planificación de la movilidad en la ciudad de Cali, entendida desde el análisis riguroso de los lineamientos y contenidos mínimos de sus instrumentos (estudiados en el apartado 2.1 del presente documento), significa la pérdida de espacios de participación y concertación ciudadana, en lo que se refiere a participar en la toma de decisiones sobre el modelo de ciudad de futuro y los programas y proyectos necesarios para alcanzar tal fin.

Dicha pérdida de espacios, generada por una pseudo-planificación, realizada además a espaldas de los ciudadanos (es decir, sin mecanismos de participación y consulta ciudadana), se traduce en un mayor deterioro de la relación entre los ciudadanos y el Gobierno Local. Deterioro caracterizado por la creciente desconfianza hacia el papel del sector público, lo que propicia, en el peor de los casos, una respuesta autoritaria del Gobierno Local y un enfrentamiento poco constructivo de algunos grupos ciudadanos, aspectos que poco contribuyen a la discusión y consolidación de un proyecto de ciudad.

La debilidad institucional por su parte, es un elemento que cobra gran importancia en lo que al campo de la movilidad se refiere en el caso de la ciudad de Cali. Dicha

importancia radica, no solo en que el abandono durante décadas de las funciones de regulación y control de la vigente autoridad de transporte (formalmente, Secretaría de Tránsito y Transportes de Cali) ha contribuido al actual caos de movilidad de la ciudad, sino también en que los retos de movilidad a los que se enfrenta la ciudad de cara al futuro, hacen necesaria la actuación de instituciones capacitadas para participar de manera efectiva en el diseño de políticas, en la planificación, la regulación y el control de la movilidad de la ciudad.

El primer elemento a considerar en la actual debilidad institucional, tiene que ver con la necesidad de que las diversas entidades con competencias en temas de movilidad (transporte e infraestructura) de la ciudad de Cali, fortalezcan sus equipos técnicos (tanto en número como en cualificación especializada) de manera que estén en capacidad de afrontar, con mayor propiedad, los retos de planificación y gestión propios de sus funciones.

El segundo elemento, tiene que ver con la necesidad de potenciar una mayor coordinación y cooperación entre las diferentes entidades que, de manera dispersa, actualmente tienen competencias en materia de movilidad urbana (transporte e infraestructura), tratando de generar sinergias entre ellas. Además, dicha coordinación y cooperación se debe extender a otras oficinas técnicas encargadas de temas de planificación territorial y/o sectorial (vivienda, renovación urbana, servicios, etc.).

El tercer aspecto, está relacionado con la necesidad de fortalecer la autoridad local de transporte en lo que respecta a su capacidad de hacer frente a los grupos de presión que buscan un beneficio de sectores particulares en detrimento del bienestar colectivo. Este es el caso de los empresarios del transporte público tradicional que obstaculizan la transformación del sector, bloqueando cualquier iniciativa pública orientada a una mejora del servicio de transporte público.

Un último aspecto está relacionado con la necesidad de que las diversas entidades públicas encargadas del control y la regulación de las actuaciones del Gobierno Local, ejerzan a cabalidad sus funciones y además potencien un dialogo constructivo entre éste, los ciudadanos y las organizaciones cívicas que los representan.

## **Conclusiones**

Se identifica un desconocimiento profundo, tanto de los instrumentos de planificación de la movilidad urbana, como de sus potenciales contribuciones positivas. Así, el accionar de la Administración Local presenta un claro enfoque en los proyectos por encima de los planes. Resulta una práctica corriente, la formulación de proyectos basados en lograr objetivos tan vagos como difíciles de contrastar, tanto por la precariedad metodológica con la que son establecidos, como por la inexistencia de trabajos serios de rigor técnico que soporten tales iniciativas, y, a la vez, permitan ejercer un control por parte de entidades públicas, organizaciones y ciudadanos. Muestra de ello, es que en la actualidad se acometen diversos proyectos de alto impacto y grandes

inversiones, mientras la ciudad no cuenta todavía con un Plan de Movilidad de rigor técnico, ni mucho menos, con un estudio serio de patrones de movilidad (Encuesta Origen-Destino) de amplia cobertura, que le de soporte a tales decisiones.

En lo que respecta al favorecimiento de una movilidad más sostenible, se puede establecer que en las recientes iniciativas, mientras los proyectos de transporte (la Troncal de Aguablanda del sistema MIO en el oriente de la ciudad y la primera línea del MIO-Cable en la zona de ladera) constituyen un avance al potenciar el transporte público optimizado e incrementar la cohesión social al mejorar la accesibilidad hacia y desde sectores tradicionalmente marginados, los nuevos proyectos de infraestructura de transporte (la Autopista Bicentenario y el componente viario de las 21 Megaobras), por el contrario, favorecen un modelo de movilidad orientado al uso generalizado del vehículo privado, potenciando así sus múltiples externalidades negativas en la ciudad.

El tema de la gobernabilidad local en el marco del campo de la movilidad urbana, abordado desde el análisis de dos componentes principales: la relación Gobierno Local - ciudadanos, y la debilidad institucional, permite establecer que la ausencia de una planificación de la movilidad en la ciudad de Cali, significa un debilitamiento de la gobernabilidad local, dado que la pérdida de espacios de participación y concertación ciudadana, deteriora tal relación, incrementando la desconfianza hacia el papel del sector público, sobre todo, cuando éste da muestra claras de improvisación. Por otra parte, la evidente debilidad institucional, hace necesario que, entre otras medidas, se avance hacia la consolidación de una única autoridad local de transporte que asume las hoy dispersas -y en ocasiones abandonadas- funciones en materia de política, planeación, gestión y control de la movilidad urbana. Dicha autoridad única de transporte tendría, además, la función de coordinar políticas de movilidad de orden metropolitano. <sup>3</sup>

## Bibliografía

- CORRALES, J. (2009)** 21 Megaobras. Cobro para todos ¿Beneficio para quién?. Revista La Palabra, Edición nº 191, marzo de 2009. Cali, Colombia.
- DETR (1994)**. Trunk Roads and the Generation of Traffic. Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment SACTRA. Department of the Environment, Transport and the Region DETR, London, 1994.
- E. C. (2007) Green Paper:** Towards a new culture for urban mobility. European Union, European Commission, 2007.
- GONZÁLEZ G, C. A. (2009a)** Carta abierta a los representantes de las 21 Megaobras, sobre el Plan de Movilidad Urbana de Cali. Publicada en [www.calicomovamos.org.co](http://www.calicomovamos.org.co), sección “Escuchando a los Expertos”. Octubre 16 de 2009, Colombia.

- GONZÁLEZ G, C. A. (2009b)** ¿Movilidad en Cali?. Diario El Tiempo, Edición Digital, Sección de Opinión. ([http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/movilidad-en-cali\\_6310488-1](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/movilidad-en-cali_6310488-1)). Octubre 8 de 2009, Colombia.
- GONZÁLEZ G, C. A. (2009c)** Otra leyenda urbana. Diario El Tiempo, Edición Digital, Sección de Opinión. ([http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/otra-leyenda-urbana\\_6801062-1](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/otroscolumnistas/otra-leyenda-urbana_6801062-1)). Diciembre 17 de 2009, Colombia.
- GONZÁLEZ G, C. A. (2009d)** ¿Más vías para más automóviles? Definitivamente vamos mal. Revista Dinero, Edición Digital, Sección de Opinión. ([http://www.dinero.com/edicion-impres/a/columna-del-lector/vias-para-automoviles-definitivamente-vamos-mal\\_58160.aspx](http://www.dinero.com/edicion-impres/a/columna-del-lector/vias-para-automoviles-definitivamente-vamos-mal_58160.aspx)). Marzo 20 de 2009, Colombia.
- IDAE (2006)** Guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible. Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Madrid 2006
- KUHN, T. (1962)** The structure of the scientific revolutions. University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- LITMAN, T. (2003)** Reinventing Transportation: Exploring the Paradigm Shift Needed to Reconcile Transportation and Sustainability Objectives. Victoria Transport Policy Institute, Canadá, 2003.
- LÓPEZ L, M. E. y La Paix P, L. (2008)** “Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible PMUS desde una perspectiva europea”. II Congreso Internacional Los Ciudadanos y la Gestión de la Movilidad (CIMO), Madrid, 2008.
- MAY, A.D. et al. (2003)** “A Decision Maker’s Guidebook. Developing Sustainable Urban Land Use and Transport Strategies”. Prospects. European Commission 5th Framework-EESD, Enero 2003.
- Metrocali (2009)** Comunicado de prensa nº 160, Diciembre 2 de 2009. Metrocali S.A. Cali, Colombia.
- MONZÓN C; A. y López L; M. E. (2009)** Planes de Movilidad Urbana: ¿Agentes de Cambio o el Cambio de los Agentes?. Revista Ingeniería y Territorio, nº 86, pp 20-25, 2009. España.