



Quimbaya

Megabús: hacia la metropolización de la gestión urbana

SÍNTESIS

Este artículo recopila el proceso de gestión del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM) Megabús, dentro de un marco analítico que incluye observar relaciones entre niveles de gobierno, entre entidades territoriales y entre el sector público y privado en relación con los procesos de metropolización, a partir de la revisión documental del marco regulatorio, entrevistas con gestores del proyecto y análisis de prensa nacional y local. Los hallazgos sugieren que esta aplicación del programa nacional de SITM tiene un nivel de éxito mayor que el de otras experiencias en el país debido a que la escala metropolitana ha estado más presente en la gestión urbana que en otros territorios, lo que facilita la gestión de proyectos supramunicipales.

DESCRIPTORES: Sistemas Integrados de Transporte Masivo, Megabús de Pereira, metropolización.

ABSTRACT

This article illustrates the management process of the Integrated Mass Transit Systems (SITM) Megabús (Pereira, Colombia) and analyzes three relationships based on a review of the regulatory framework, interviews with the project stakeholders and content analysis of press articles. The relationships are the following: (i) those between government levels, (ii) those between municipalities, and (iii) those between the public and private sector. The article finds that the application of the national SITM program has been more successful than other experiences in the country because the metropolitan scale has been more present in the urban management than in other territories.

DESCRIPTORS: Integrated mass transit systems, megabús, Pereira (Colombia), metropolitan management.

Megabús: hacia la metropolización de la gestión urbana²²



Adriana Hurtado Tarazona*
Mónica Hernández Ospina**
Leonel Miranda Ruiz***

Megabus as a Tool for Metropolitan Urban Management

Primera versión recibida: 3 de Mayo de 2011. Versión final aprobada el 10 de Junio de 2011

Para citar este artículo: Hurtado, Hernández, Miranda (2011). "Megabús: hacia la metropolización de la gestión urbana". En: Gestión y Región., N.º. 11, (Enero-Junio, 2011); pp. 79-100.

La gestión de proyectos urbanos a escala metropolitana implica grandes retos y transformaciones estructurales en las relaciones entre entidades territoriales (hacia acuerdos interjurisdiccionales), entre niveles de gobierno (hacia una gestión que supere tanto la tradición centralista como el municipalismo a ultranza) y entre el sector público y privado (hacia una solución conjunta de los problemas metropolitanos) (Hurtado, Torres y Miranda, 2011).

Los SITM fueron concebidos como un proyecto nacional surgido a partir de la intención de replicar la experiencia de Transmilenio en Bogotá en las principales aglomeraciones urbanas del país (territorios con población mayor a 600 mil habitantes). Desde entonces se ha dado un proceso de traslado de la experiencia local de Bogotá al nivel nacional, la cual ha liderado los procesos de recontextualización de los SITM en las diferentes ciudades. Este artículo aborda el proceso de recontextualización de los SITM en el Área Metropolitana de Centro Occidente (Megabús), caracteriza el proceso de gestión e identifica las fortalezas y debilidades que puede tener este esquema, en el marco de la gestión metropolitana. La metodología implementada se compone de la exploración de tres fuentes: los documentos correspondientes al marco regulatorio (políticas, planes, proyectos, normas), entrevistas a gestores del proyecto (un representante del ente gestor, una exgerente de Megabús, representantes de las oficinas de tránsito de Pereira y

22 Este artículo da cuenta de los resultados del segundo caso de estudio de la investigación "Gestión de grandes proyectos urbanos en espacios metropolizados: sistemas de transporte masivo en Colombia" de la Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia. Como parte de esta misma investigación están en proceso de publicación otros tres artículos: "Gestión Metropolitana: apuntes para un marco teórico", "El programa nacional de Sistemas Integrados de Transporte Masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades?" y "Transmilenio en Soacha: la instauración de la conurbación por medio de una infraestructura pública".

* Profesora Maestría en Gestión Urbana Universidad Piloto de Colombia; Antropóloga, magister en planificación y administración del desarrollo regional, Universidad de los Andes.

** Profesora Maestría en Gestión Urbana Universidad Piloto de Colombia; Historiadora Pontificia Universidad Javeriana, magister en Antropología Universidad de los Andes

*** Profesor Maestría en Gestión Urbana Universidad Piloto de Colombia; Arquitecto, Magister en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia

Dosquebradas, un grupo de funcionarios del Área Metropolitana, representantes del gremio de transportadores, sumado a lo que del Megabús nos aportaron los entrevistados a nivel nacional –Ministerio de Transporte, Departamento Nacional de Planeación); y noticias de prensa seleccionadas de tres periódicos: El Tiempo²³, El Espectador²⁴ y El Diario del Otún²⁵. Las fuentes fueron trabajadas desde un análisis de contenido cualitativo, en el que se realizó una categorización que da origen a los títulos de cada apartado del artículo.

Los hallazgos de este estudio serán posteriormente comparados con los de los otros dos casos de estudio (Transmilenio Bogotá-Soacha y Transmetro Barranquilla-Soledad), que tienen estructuras institucionales y esquemas de gestión diferentes, para identificar fortalezas y debilidades de cada esquema en el camino hacia una gestión metropolitana que facilite la implementación de grandes proyectos de escala supramunicipal.

Contexto general del territorio

El Área Metropolitana de Centro Occidente está conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia. El territorio

“se encuentra inserto en la dinámica económica nacional gracias a su estratégica localización como centro del denominado Triángulo de oro de Colombia, conformado por la capital Bogotá, y dos de las principales metrópolis del país: Medellín y Cali, además de ser el cruce de los dos corredores de mayor accesibilidad y actividad urbano-regional en el país: el corredor de ciudades que se extiende desde Ipiales – Cali – Valle de Aburrá y el corredor comprendido entre Sogamoso – Bogotá – Buenaventura. El territorio metropolitano hace parte del departamento de Risaralda y la Eco-región Eje Cafetero y comprende los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia” (Rincón 2009, p. 125).

En la tabla N°1 se puede apreciar las extensiones de las áreas del municipio y el cambio en su población entre 1985 y 2011

Municipio	Extensión	Área urbana	Población 1985	Población 2011
Pereira	702 km ²	27,1 km ²	303.843	459.667
Dosquebradas	70.8 km ²	14.1 km ²	101.750	191.070
La Virginia (excluida del proyecto)	33 km ²	30 km ²	25.150	31.729

Tabla. Extensión y población municipios AMCO. Fuente: DANE y páginas web municipales

23 Periódico nacional colombiano de mayor tiraje, su línea editorial se caracteriza en términos generales por presentar las noticias bajo una lógica de apoyo a las políticas oficialistas.

24 Periódico nacional de menor tiraje que El Tiempo, pero de amplia trayectoria, ya que es el periódico más antiguo de Colombia, se considera como la prensa independiente o de centro.

25 Periódico local de Pereira y su región.

El Área Metropolitana fue constituida formalmente mediante ordenanza No. 01 de 1981, modificada mediante ordenanza No. 14 de 1991, y es una entidad administrativa con personería jurídica y patrimonio propios. Desde 1990 esta entidad es autoridad de transporte público colectivo e individual en los municipios que la conforman. El 87% de la población del AMCO (Área Metropolitana Centro Occidente) se ubica en cascos urbanos, siendo una zona de alta densificación más que de extensión horizontal del área urbanizada (Conpes 3220).

Megabús: caracterización del proyecto

El siguiente gráfico ilustra los corredores troncales y las terminales de integración del sistema integrado de Megabus. SITM

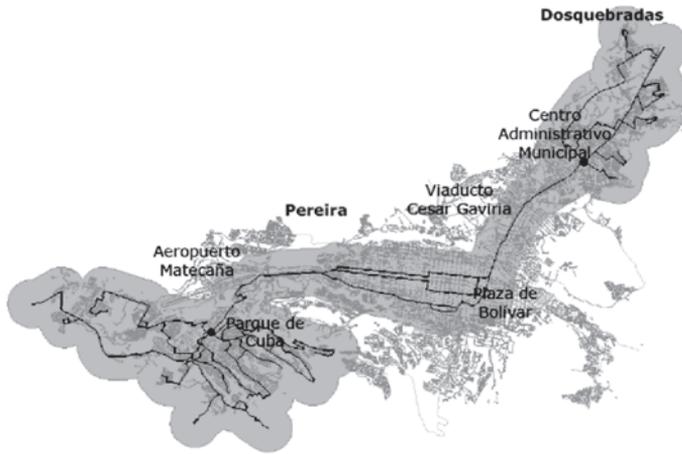


Figura . Cubrimiento del SITM-AMCO (Fuente: Conpes 3220 de 2003)

La infraestructura del SITM Megabús consiste en: un corredor troncal de 16,7 kilómetros de longitud de uso exclusivo dotado de 37 estaciones; dos terminales de integración de aproximadamente 6.700 m² cada uno; patios y talleres, a cargo de los concesionarios troncales (DNP, 2003); y dos cuencas de alimentación: Cuba y Dosquebradas, cada una operada por un concesionario (Promasivo S.A para la cuenca de Cuba e Integra S.A para la de Dosquebradas). Es un sistema con alimentación escalonada (troncales con buses articulados, pretroncales con buses “padrones”, malla vial con buses alimentadores). Comenzó a operar en 2006 y en la actualidad está concluida y operando la totalidad de la fase I del sistema.

La inversión pública total estimada en un inicio (Conpes 3220) fue de 86.040 billones de pesos (\$ 2002), de los cuales se requerirían 50.100 billones para infraestructura en Pereira, 13.311 billones para infraestructura en Dosquebradas y 22.610 de costos financieros. El Conpes de seguimiento recoge las cifras del convenio de cofinanciación, que muestran una inversión superior (Tabla 2).

	Aporte	
	\$MM 2006	%
Nación	69,521	66%
Pereira	28,791	27%
Dosquebradas	7,66	7%
Total inversión pública	105,972	100%

Tabla . Esquema financiación Megabús (basado en Conpes 3416)

Adicionalmente, se contempló una inversión privada total por 74.750 billones de pesos (2006), que corresponde al 41% de la inversión total:

“La inversión privada se destina a la compra de vehículos, sustitución de vehículos viejos, así como para la compra de predios destinados a la construcción de patios y talleres por parte de los operadores de transporte, la compra y montaje de equipos y software de recaudo por parte del concesionario de recaudo, y la expansión de la infraestructura del sistema” (DNP, 2003).

Proceso de implementación

Si bien la implementación de SITM en Colombia hace parte de un programa nacional, en Pereira y su área metropolitana ya había surgido la iniciativa de implementar un sistema parecido al Transmilenio de Bogotá:

“La iniciativa nace en un cambio de gobierno nacional, sale el presidente Pastrana y todavía estábamos sobre el plan de desarrollo del gobierno pastrana y Planeación Nacional nos ayuda mucho para adelantar los estudios y entra el presidente Uribe y cuando se comienza hablar de transporte masivo solo se mencionaba Bogotá, para nada mencionaban Pereira, porque era una iniciativa que se estaba trabajando desde acá” (Mónica Vanegas, c.p).

Antes de comenzar formalmente el proceso de implementación del SITM, el municipio de Pereira se había interesado por los sistemas de transporte masivo en modalidad de bus rápido. El Instituto de Tránsito de Pereira envió una comisión en 1996 a un congreso internacional de transporte en Curitiba (Brasil), en el que la ciudad mostró su experiencia y el Banco Mundial se interesó en ayudar a replicarla en otras ciudades de países en desarrollo. El Instituto presentó a los transportadores y otros empresarios el sistema y se elaboró un documento conjunto en el que se contemplaba la posibilidad de implementar un sistema de transporte masivo (se llamó Sistema Expreso) sobre el corredor de la Av. 30 de Agosto. Después de este antecedente, en el primer POT (Plan de Ordenamiento Territorial) de Pereira (Acuerdo 18 de 2000) se incluyó en las políticas el sistema de transporte masivo (Carlos Iván Rojas, c.p). El sistema se pensó incluso a escala metropolitana desde el principio, intención consignada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano para el AMCO (Acuerdo Metropolitano 004 de 2000, artículo 32).

La oficina de transporte público metropolitano (antes adscrita al Instituto de Tránsito de Pereira) presentó la primera propuesta al DNP (Departamento Nacional de Planeación) para inscribirla en el banco nacional de proyectos. En adelante, el DNP comenzó a realizar visitas al municipio y firmó un convenio con Pereira mediante el cual se asignaban recursos para los estudios del sistema de transporte masivo. Cuando se expide el CONPES de los SITM nacionales (Conpes 3167 de 2002), Pereira pudo quedar en la categoría de ciudades grandes (más de 600 mil habitantes) por formar parte del área metropolitana, pues la población municipal no supera ese límite. Eso posibilitó la implementación de un SITM e implicó que se trasladara el liderazgo desde el Instituto de Tránsito de Pereira hasta el AMCO como autoridad metropolitana de transporte.

Desde el año 2000 el AMCO, como autoridad de transporte público, inició la elaboración de un plan de movilidad que contemplaba a futuro la implementación de un sistema de transporte masivo y una serie de estudios técnicos de diagnóstico de la situación del transporte en el momento para preparar la implementación del SITM. Tuvo el apoyo financiero del PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y comenzó el estudio de prefactibilidad con el apoyo del DNP. En abril de 2003 se aprueba el Documento Conpes 3220 por medio del cual se suscriben las vigencias futuras por parte del gobierno nacional.

En 2003 se lleva a cabo el proceso de estructuración técnica, legal y financiera. DNP auspicia la parte técnica, Corfivalle la parte legal y financiera. Los pliegos de condiciones para la implementación del SITM se expiden en diciembre de 2003. Ese mismo año se crea el ente gestor y se firma el convenio de cofinanciación entre Pereira, Dosquebradas y Megabús S.A (octubre 2003). Durante 2004 se llevó a cabo el proceso de contratación de los diferentes componentes del sistema y se iniciaron las obras de infraestructura.

En marzo de 2006 se expidió el Conpes 3416, de seguimiento del SITM del AMCO, que incluye la construcción de la Avenida San Mateo en el proyecto. En agosto de 2006 comenzó la operación temprana del sistema, que contaba ya con las vías troncales del centro de Pereira y la Avenida del Ferrocarril, con sus estaciones y la estación de integración intermedia de Cuba. En octubre del mismo año entró en funcionamiento la troncal de la Avenida Simón Bolívar en Dosquebradas (para la que se tuvo que firmar un acta de autorización entre INVIAS Y Megabús S.A, pues la vía que conecta los dos municipios es de carácter nacional). En 2008 el sistema entró en fase de operación plena.

En 2008 se comienza a trabajar en la integración del SITM con el transporte colectivo “tradicional”; para este proceso se recurrió al DNP. En junio de 2010 se firma el Acuerdo Metropolitano para la integración, se conforman mesas temáticas para trabajar 5 frentes importantes que van en camino a la integración

(legal, técnica, financiera, social y tecnología). Las mesas son coordinadas por el AMCO y participan profesionales enviados por los transportadores (Néstor J. Arango, c.p).

El proceso de implementación del Megabús ha sido de los más rápidos del país “nosotros desarrollamos el proyecto en menos de tres años, se la metimos toda, es más, Cali empezó antes que Megabús y hasta hace muy poco empezó a inaugurar un tramo del corredor” (José John Galvez, c.p). Una de las causas que los gestores atribuyen al dinamismo del proceso es la continuidad entre administraciones, especialmente la coincidencia de intereses y prioridades entre los alcaldes de Pereira:

“una de las ventajas que vemos fue que se mantuvo digamos esa línea de desarrollo de la ciudad en los mandatarios de turno, nos remontamos por ejemplo alcalde Juan Manuel Arango quien tuvo dos periodos, luego Luis Alberto Duque, un alcalde que también auspicio y los dos alcaldes venideros los dos últimos han sido, digamos, pioneros y gestores de la continuación del proyecto y ha contado con el apoyo político, entonces todo eso ha servido por fortuna porque si no hay continuidad en la directriz puede cambiar inclusive el plan de ordenamiento” (José John Gálvez, c.p).

La gestión del proyecto: actores e intereses

Esquema de gestión

Los SITM en Colombia tienen un esquema de gestión establecido desde el nivel nacional, que es una adaptación del esquema del Transmilenio de Bogotá. En términos generales, se articulan actores del nivel nacional (en las áreas de planeación, transporte y hacienda, con el apoyo de entidades financieras multilaterales) con actores del nivel local en las áreas de planeación, transporte y obras públicas, más un ente gestor que es quien lidera la gestión, contratación y operación del sistema. El caso de Megabús excede el esquema planeado desde la nación porque involucra a más de un municipio, y porque cuenta con un nivel intermedio de gobierno: el Área Metropolitana. Esta asume las funciones del nivel local (planificación, regulación, control y vigilancia del transporte urbano en el área de influencia del proyecto), además de ser interlocutor con la nación y articular a los municipios que participan en el proyecto.

En el caso del AMCO, este papel de mediador se manifiesta en la conformación de un Comité Metropolitano de Movilidad, que “está conformado por 56 actores aproximadamente del orden político, institucional, privado y la academia”, al que se llevan las recomendaciones de unas mesas técnicas en cada municipio “conformadas por las secretarías de planeación, infraestructura, gobierno, los

organismos de tránsito, el Ministerio de Transporte, Risaralda, terminal de transporte, CARDER, medicina legal, MEGABUS y el AMCO como coordinador” (Néstor J. Arango, c.p). Las recomendaciones van de las mesas técnicas al comité ampliado, donde se toman decisiones concertadas para presentar a los alcaldes.

El ente gestor es una empresa industrial y comercial del Estado, constituida en 2003, cuyos accionistas son los municipios de Pereira y Dosquebradas, con participación del Gobierno Nacional.

En el caso de Megabús, la banca multilateral entra con el Banco Mundial:

“De ahora en adelante las licitaciones de obra del sistema integrado de transporte masivo Megabús de Pereira estarán bajo las condiciones del Banco Mundial y no de la Ley 80 como venían ejecutándose. Luego de la firma del crédito que hizo la Nación para los siete proyectos que se construirán en el país, incluido el de Pereira por 56 mil millones de pesos, las convocatorias serán bajo la legislación del organismo internacional que exige, entre otras cosas, la convocatoria internacional de los proponentes. La gerente de Megabús, Mónica Vanegas Betancur, dijo ayer, en la rendición de cuentas que presentó al Programa Presidencial Contra la Corrupción, que habrá que acogerse a los nuevos toques de experiencia, facturación, garantías más altas y anticipos que exige el Banco Mundial. Además, señaló que con los parámetros de este organismo se suprimen las audiencias públicas y, antes bien, se exige confidencialidad en el proceso de adjudicación” (El Tiempo, 18/03/2005).

Relaciones entre niveles de gobierno

Municipios-Nación

La participación del Gobierno Nacional es muy similar para todos los casos de implementación de SITM en Colombia: aporta aproximadamente el 70% de los recursos del proyecto, lidera la formulación, estructuración y seguimiento de los SITM. En el caso de Megabús, “El Gobierno nacional tiene línea directa con el proyecto, en la junta directiva de Megabús SA está un representante del Ministerio de Transporte, del Ministerio de Hacienda y de la Presidencia de la República” (José John Gálvez, c.p).

Sin embargo, la información recolectada en prensa nos permite además afirmar que el gobierno nacional también participó como una especie de árbitro de los conflictos de diverso orden que se presentaron entre los actores involucrados. Cuando se discutía la participación de los transportadores locales en el proyecto, tuvo lugar un fuerte debate al conocerse que una de las empresas no era de la

región. En medio de tal controversia, los transportadores locales buscaron comunicarse con el gobierno nacional a través del Ministerio de Transporte, e incluso acudiendo directamente al presidente de entonces, Álvaro Uribe, para presentarle sus inconformidades.

Asimismo, ante las sospechas de que uno de los licitantes tuviera inconvenientes judiciales, el Presidente de la República solicitó el aplazamiento de los procesos de adjudicación hasta tanto no se aclararan estos asuntos. Más adelante, el ministro y el viceministro de transporte acudieron en varias ocasiones en la región con el propósito de socializar los detalles del proyecto entre los concejales de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, ante las objeciones de distinto orden manifestadas por los miembros de las corporaciones (ver sección 4.4 para más detalle sobre el papel de los municipios).

Un trabajo previo sobre la gestión a nivel nacional del programa de SITM indica que

“Los SITM se desarrollan en Colombia con una intención fuerte desde el ámbito nacional de direccionar el funcionamiento del transporte urbano en un modelo operacional y económico con una clara intención de homogenizar y formalizar el sector del transporte con esquemas de negocio y especificaciones físicas estandarizadas desde lo técnico, lo estético y lo funcional. Una de las justificaciones de la nación es que ésta, a diferencia de los municipios, cuenta con la capacidad técnica y con el cupo de endeudamiento necesario para lograr el diseño y la financiación de los sistemas” (Hurtado, Torres y Miranda, 2011).

En el caso de Megabús, sin embargo, se ratifica el papel subordinado de los municipios, pero en menor medida, pues la escala local tiene una entidad que hace parte activa del proceso: el Área Metropolitana de Centro Occidente.

El departamento de Risaralda: “alma bendita”

El nivel departamental no parece haber tenido un rol activo en el proceso de implementación del Megabús. Según los entrevistados, la gobernación es “alma bendita” en los procesos, pues a diferencia del caso de Bogotá-Soacha en la que el nivel departamental ayuda a financiar parte del 30% que no financia la nación, en el AMCO ese 30% es financiado completamente con recursos de la sobretasa a la gasolina.

La única participación del departamento fue identificada en la prensa, que recoge un pronunciamiento de la Asamblea Departamental de Risaralda en contra del proyecto de sistema contenido en el CONPES 3220 de 2003. La Asamblea solicitó detener el proceso de implementación por inconsistencias técnicas,

ambientales y jurídicas, pero también porque según este organismo, no se estaba teniendo en cuenta un proceso de modernización y mejoramiento de la calidad del servicio público por parte de las empresas de transporte colectivo, y

“no ha sido evaluada ni tenida en cuenta la propuesta alterna de los transportistas que a un costo mucho menor, con un mayor impacto social (en lo referido a la generación de empleo), ambientalmente sostenible y técnica y tecnológicamente eficiente, podría llegar a convertirse en una alternativa de calidad propia y generadora de identidad y pertenencia” (Diario del Otún, 11/06/2003).

La ausencia del nivel departamental en el esquema de gestión del proyecto se hace evidente con la respuesta a una Acción Popular interpuesta por Asemtur ante el tribunal contencioso administrativo del departamento. Este respondió que “el departamento no es accionista de la empresa que se va a crear para el manejo del proyecto, y tampoco tiene manejo de los usos del suelo que le corresponde directamente a los municipios beneficiados que son Pereira, Dosquebradas y La Virginia” (Diario del Otún, 13/09/2003). Este débil papel del departamento (en contraste con casos como Transmilenio de Soacha y Transmetro de Barranquilla) puede ser debido al liderazgo que tiene la autoridad metropolitana en la zona.

La institucionalidad metropolitana: el AMCO

En las entrevistas se reconoció que este organismo ha sido el líder del proyecto en todas sus fases y el interlocutor directo con el ente gestor. El abordaje de la escala supramunicipal es más fácil en este caso que en otros porque la autoridad metropolitana se encontraba constituida desde mucho antes, y dentro de la cultura de la gestión se aceptaba ya que existen asuntos metropolitanos y que los municipios deben ceder esas funciones (como el transporte) a la autoridad supramunicipal:

“Por gestión del AMCO se presentó la inquietud a Planeación Nacional, la cual fue acogida, nuestra región se ha caracterizado por ser pionera, fue la primera ciudad intermedia en implementar este tipo de transporte y también vamos siendo pioneros en el proceso de integración en este tipo de ciudades, todos tienen puesta la mirada en el Área Metropolitana y vienen de las demás áreas a buscar información sobre el proceso” (Néstor J. Arango, c.p).

“Ni Dosquebradas, Pereira ni La Virginia toman decisiones por fuera de manera independiente; las traen aquí al AMCO y en junta metropolitana se solucionan las inquietudes, y las relaciones desde esa óptica son buenas por lo que no tenemos la dificultad de que allá hacen una cosa o no están de acuerdo, no, aquí está todo consolidado, como ente planificador el área metropolitana da los lineamientos y además, ejecuta” (Néstor J. Arango, c.p).

Sin embargo, el hecho de que la autoridad de transporte sea metropolitana y las autoridades de tránsito sean municipales ha generado en ocasiones falta de articulación entre aspectos como el diseño del sistema y sus implicaciones en el tránsito (circulación, señalización, reorientación del tráfico, semaforización y señalización). Las administraciones municipales, al ceder la autoridad de transporte al AMCO, sólo participan como entidades de apoyo mediante sus institutos de tránsito.

El nivel municipal identifica algunas limitaciones en las competencias del AMCO que dificultan su rol de líder:

“el gobierno nacional le quitó recursos a las áreas metropolitanas por el tema de la sobretasa y los dejó sin armas, son entidades seguramente figurativas pero el área metropolitana debería ejercer un control y como entidad muy bonita porque tiene una filosofía integral de los municipios, pero tiene que fortalecerse y el SITP tiene que ser una oportunidad para que le asignen recursos y poder controlar porque no puede ser de papel, debe tener facultades y plata para controlar agentes que regulen en el tema” (Carlos I. Rojas, c.p).

Relaciones interjurisdiccionales. Pereira-Dosquebradas...y los otros

Si bien en los momentos más tempranos de la planificación del sistema el liderazgo lo tuvo el municipio de Pereira y luego el Área Metropolitana, Dosquebradas estuvo contemplada desde el principio como parte del sistema, con aportes de recursos propios comprometidos por sobretasa a la gasolina. Sin embargo, la participación de Dosquebradas fue un aspecto problemático desde el inicio, debido en gran parte a la oposición del Concejo Municipal al proyecto.

En 2002, al momento de aprobar las vigencias futuras de los municipios, el Concejo de Dosquebradas no quiso comprometer el 42% de la sobretasa a la gasolina para la financiación del proyecto por siete años (El Tiempo, 17/07/2003) y la licitación salió inicialmente solo con Pereira:

“Los concejales de Pereira aprovecharon para hacer un llamado respetuoso a sus homólogos de Dosquebradas, para que reflexionen sobre el presupuesto y busquen la manera de darle vía libre al Megabús en esa localidad, con lo que se permitiría que el proyecto sea de carácter metropolitano y se beneficie también a los habitantes del municipio industrial” (Diario del Otún, 24/07/2003).

El AMCO, como autoridad de transporte, podía llevar las rutas hasta el municipio de Dosquebradas, pero no podía construir infraestructura. El servicio se llevaría entonces por medio de alimentadores hasta que posteriormente y después de haber sido archivado tres veces el proyecto en el Concejo, “con el

cambio de administración se conformó un Concejo más proactivo, más dinámico, y aprobó también las vigencias futuras de Dosquebradas, eso fue en 2004 y se modificaron los prepliegos de operación” (Mónica Vanegas, c.p).

La entrada tardía de Dosquebradas al proyecto tiene una explicación política: el Concejo puso obstáculos al proyecto de manera instrumental para obtener otros beneficios que los miembros del cuerpo colegiado consideran prioritarios. Es así como decidieron, en una ocasión, detener los debates sobre el proyecto hasta tanto no se solucionaran temas de acueducto en los que tenía incidencia la gobernación e incluso el municipio de Pereira. Tal medida tuvo para Dosquebradas el mejor resultado, pues se consiguió lo buscado en el tema de acueducto, y así se procedió a la discusión sobre el Megabús. En el mismo sentido, los concejales dilataron la discusión hasta tanto se les garantizara una participación igualitaria en el proyecto, pues manifestaron que el municipio de Pereira imponía las decisiones en la junta del área metropolitana. Por último, desde Dosquebradas se presentaron objeciones a la financiación del proyecto, en la que se pretendía utilizar la sobretasa a la gasolina. En largos y extenuantes debates, el alcalde se vio obligado a persistir en la presentación del proyecto de sistema de transporte masivo, hasta convencer a los miembros del Concejo de los beneficios de dicha figura, para lo cual contó con las intervenciones de miembros de Megabús, del Área Metropolitana e incluso del gobierno nacional, que intercedieron para la implementación del proyecto.

En el caso de La Virginia, la relación se muestra problemática en tanto que hay oposición por parte de los dirigentes y obstaculización del proceso, pues aparentemente las tarifas no favorecen a sus habitantes:

“La Virginia es un municipio que está al occidente, no está conurbado y se encuentra a 35km de Pereira y no tiene mucha rotación, es una ruta bastante costosa, inicialmente se define que Megabús realiza su operación en el momento en que se construyera el intercambiador en Cuba, luego Megabús realiza sus cuentas de operación, encuentra que no es viable y esta ruta queda ligada directamente al estudio de integración actual, igual esta ruta tiene una tarifa diferencial” (Néstor J. Arango, c.p).

La participación de La Virginia ha sido escasa en los procesos de toma de decisiones, a pesar de que el municipio sí hace parte del Área Metropolitana. El municipio de Santa Rosa de Cabal, que estaba interesado en conformar parte del área de influencia del Megabús, vio rechazada su iniciativa por no formar parte del Área Metropolitana.

En general, el proyecto ha catalizado los procesos de metropolización que ya se estaban dando en el territorio:

“Pereira se ha consolidado fuertemente como el centro metropolitano y este proyecto lo ha reforzado; igualmente se han dado cambios en unos usos alrededor de los corredores, alrededor de las estaciones tanto comerciales como habitacionales, tanto en Dosquebradas como en Pereira, se ha dado renovación urbana” (Mónica Vanegas, c.p).

Relaciones entre el sector público y el privado. Transportadores y ciudadanía

Megabús y el transporte colectivo tradicional

En un principio, el gremio transportador puso objeciones al proyecto del Megabús, visibilizadas por la prensa:

“No hemos dicho no al proyecto; lo consideramos atractivo, importante y necesario, pero no es urgente, sino que se debe implantar gradualmente y sin imposiciones”, expresó el dirigente Rincón Morales. 'Insistimos en que es necesario madurar el proyecto, adecuar primero la ciudad al proyecto, y no el proyecto a la ciudad, porque Pereira no está preparada todavía para un sistema de estas características. No estamos diciendo no al desarrollo, sino al desarrollismo. Hay que ponerle corazón a las estadísticas', anota el Director Ejecutivo de Asemtur” (Diario del Otún, 26/07/2003).

Según funcionarios del AMCO,

“en el 2001 se empieza a trabajar con los transportadores: por un lado trabajaban y por el otro lado estaban moviendo para que la situación no se diera, cuando ya se vio que el proyecto era un hecho cierto hubo reacción de los inversionistas, manifestaciones y paros, algo natural” (Néstor J. Arango, c.p).

Cuando se comenzó a trabajar el SITM el modelo de operador se construyó teniendo en cuenta a las 7 empresas transportadoras existentes, que se dividieron en dos equipos para presentarse a las licitaciones. La primera licitación la ganó un proponente externo, entonces los transportadores tuvieron que unirse para presentarse a la segunda cuenca, con una empresa compuesta en un 51% por las siete grandes empresas y en un 49% por los pequeños propietarios:

“Todo este proceso se hizo a través de ASEMTUR, aprovechando que todas las empresas estaban aquí, convirtiéndose en un beneficio porque no es como en otras ciudades que hay diferentes agremiaciones tirando para cada lado” (Héctor Castaño, c.p).

Para Megabús, las relaciones con el gremio del transporte colectivo han

evolucionado positivamente: si al principio hubo roces con los empresarios hasta el punto de que ellos “pararon la ciudad”, hoy en día hay interlocución directa con Megabús S.A, no solo de parte de las empresas operadoras de los buses sino también de las empresas de transporte colectivo, en el marco de la planificación del Sistema Integrado de Transporte Público:

“Ahora que hemos estado como en la fiebre del SITP hemos hecho varios talleres y es una relación buena, hemos sido receptivos, los transportadores ya se adaptaron al cambio, han entendido que se necesita una transformación, pues comparado en escala con Bogotá la relación aquí ha sido más directa; de pronto puede ser por la cercanía, ya que muchos operadores del transporte colectivo están también en el masivo” (José John Gálvez, c.p).

Esa “adaptación al cambio” por parte de las empresas transportadoras tiene también una motivación explícita: no quedar por fuera del esquema, teniendo en cuenta el riesgo de perder las licitaciones de operación ante empresas de fuera de la región: “no queremos que nos vuelva a pasar lo de hace 5 años, no queremos perder más participación, nos queremos que ingresen otras empresas, porque es una inversión muy grande que ha hecho la industria local” (Héctor Castaño, c.p). El hecho de que en 2004 se haya adjudicado parte de la operación a la empresa Promasivo (cuyos principales accionistas son de Bogotá) desencadenó una serie de protestas y bloqueos a las vías hacia el Valle del Cauca, Quindío y Caldas (El tiempo, 11/07/2004).

Superado el incidente, las empresas transportadoras emprendieron transformaciones institucionales orientadas a garantizar que cumplieran los requisitos para ser contratadas como operadores. Las empresas a asociarse comenzaron sus procesos de capacitación de conductores (que venía en proceso desde antes del SITM), certificación de calidad ISO 9000 de las empresas (en proceso) y de la agremiación, entre otras iniciativas (Héctor Castaño, c.p).

Otro tema crítico en la relación con los transportadores privados, como en los demás SITM del país, es la eliminación de sobreoferta o chatarrización. En el AMCO se comenzó con un diagnóstico de 38% de sobreoferta antes del SITM. Para implementar el Megabús, se debían chatarrizar 8 buses de transporte colectivo por cada articulado. A pesar de que las empresas de transporte colectivo están mejor organizadas que en otras ciudades y han cooperado, la chatarrización fue tema de conflicto entre Megabús y los transportadores:

“El Estado ha pretendido no reconocer una realidad que es el valor del cupo, que afecta fuertemente el tema financiero, porque el Estado cuenta carros pero no valora ese tema que está ahí y que en todo el país existe, así sea un intangible uno como empresario tiene que pagarlo, la DIAN le obliga a declararlo, uno paga impuestos sobre ese valor” (Ramón Toro, c.p).

Actualmente, el Megabús cubre el 47% de la demanda, el 53% restante lo sigue cubriendo el transporte colectivo tradicional. Próximamente los dos modos ya no competirán, pues se está trabajando en la conformación del Sistema Integrado de Transporte Público Metropolitano, con integración tarifaria entre buses de transporte colectivo y los de Megabús.

Además de las empresas transportadoras, existen otros actores privados involucrados: los gestores inmobiliarios. El SITM Megabús presenta un avance frente a SITM anteriores como el Transmilenio de Bogotá: contempló desde el inicio una participación privada mayor, pues además de la compra, operación y mantenimiento de los buses y de los predios e infraestructura de los patios garaje, en este proyecto se incluyeron procesos de gestión inmobiliaria para financiar la construcción de las estaciones de cabecera en Cuba y Dosquebradas, e incluir una de las estaciones centrales dentro de un plan parcial de renovación urbana (Ciudad Victoria):

“Los municipios de Pereira y de Dosquebradas han visto en el SITM Megabús un proyecto que articula la dinámica urbana y de planificación del AMCO. En este sentido, el SITM se ha convertido en un generador de externalidades positivas para el urbanismo de los municipios incluyendo la elaboración de tres planes parciales para el AMCO. Estos proyectos, financiados con recursos municipales y privados, son complementarios para el desarrollo de la política urbana contenida en cada uno de sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial” (Conpes 3416).

Estas iniciativas están orientadas a superar la planificación sectorial del transporte, y la implementación del SITM en Pereira es uno de los únicos ejemplos del país en el que se ha logrado avanzar en este aspecto. Sin embargo, los actores del sector de planeación (oficinas municipales de planeación, dirección de planeación del AMCO) no figuran como actores relevantes en las fuentes de información.

Demandas de la ciudadanía

La dificultad más visible en la relación con la ciudadanía fue la adaptación cultural a este nuevo modo de transporte, sobre todo en Dosquebradas:

“la gente no estaba preparada para tantas obras en la ciudad, mucha gente hablaba que la ciudad era muy pequeña y no estaba preparada y que no requería un sistema de transporte masivo, entonces hubo mucho conflicto, muchos contradictores” (Mario León Ossa, c.p).

Según Megabús,

“Al comienzo fue muy duro, tratar de convencer a la gente (...), llevábamos el proyecto a la comunidad y nos sacaban por la puerta de atrás de una casa, de una tienda, de un Concejo municipal (...); es difícil decirle a la gente que tal espacio se va a demoler y que se van a reubicar, cambiarles el paradigma”.

Una vez lograron comenzar las obras,

“se nos vinieron los gremios encima, nos sacaban vallas, nos saboteaban, nos ponían el micrófono (...). [Durante los primeros días de operación estaba] todo el mundo perdido, llegaron tarde al trabajo, un despelote, pero lentamente fue aceptado por la comunidad cuando aprendió a manejar el sistema gracias a las socializaciones, reuniones de enseñanza con grupos sociales en los intercambiadores y hoy en día llegamos a un alto nivel de satisfacción del usuario, que a pesar de todos los problemas está por encima del 95 %” (José John Gálvez, c.p).

El tema de impacto social, como en el resto de casos de SITM en el país, fue también generador de conflicto, no solamente por la pérdida de empleos relacionados con el transporte colectivo sino también porque la construcción del intercambiador de Cuba desplazaría un núcleo de comercio informal y un área considerada como patrimonio:

“Los habitantes de la comuna Cuba apoyan el desarrollo que traería para el sector, pero no quieren que sea a costa del patrimonio histórico (...). Sostienen que de continuar en su posición de que el terminal de dicho sistema tiene que terminar en este sitio, se estará realizando un atentado contra el patrimonio histórico, contra el punto de encuentro de los cubanos, contra el eje de desarrollo comercial y económico; asimismo, estarán atentando contra la comunidad y su derecho al trabajo” (Diario del Otún, 20/12/2004).

Un estudio previo sobre Megabús evalúa el mecanismo de resolución de conflictos con la sociedad civil de la siguiente manera:

“fue recurrente el empleo de la posición de dominio en el campo político por parte del Estado, bien sea por medio de la retórica o formas de presión para llegar a consensos o negociaciones favorables a sus intereses económicos y políticos. Esto es un síntoma de que la participación ciudadana como mecanismo de construcción social en el hábitat metropolitano es muy incipiente, lo cual dificulta procesos concertados de transferencia y apropiación tecnológica (Rincón, p.152).

Sería interesante profundizar en los mecanismos de participación ciudadana en la gestión de proyectos urbanos de gran escala.

Otros actores de la sociedad civil identifican como una de las debilidades de la implementación del sistema que por el afán de concluir el proceso rápidamente

se han descuidado algunos aspectos. La Veeduría Ciudadana del SITM identifica “problemas de compra de tierras, cambios en los usos del suelo, carencia de estudios de impacto socioeconómico o programas de reubicación inconsultos (...) Reclaman concordancia entre lo concebido en el plan de ordenamiento territorial y las políticas de ejecución trazadas por el organismo administrador del proyecto. Tampoco ven con claridad como el Consejo Consultivo de ordenamiento territorial el pasado 07 de junio aprobó el trazado del proyecto pero previamente ya se habían adelantado procesos licitatorios por parte de Megabús” (El tiempo, 01/06/2004).

Este aspecto también fue resaltado por actores del gremio de transportadores, aunque los actores de Megabús S.A y del AMCO conciben la rapidez del proceso como algo positivo e incluso de competencia con otras ciudades del país, para reforzar su imagen de “pioneros”.

Conclusiones. ¿Hacia una gestión metropolitana?

Relación entre niveles de gobierno

El caso de Megabús es un ejemplo de recontextualización de un programa nacional en un territorio específico en el que el ámbito local tiene una labor activa en todas las etapas del proyecto. La iniciativa, antes de ser parte del programa nacional, surgió desde lo local, con propuestas desde la alcaldía de Pereira y el Área Metropolitana de Centro Occidente. El papel activo de lo local ha hecho que la relación con la nación no sea de total subordinación, como en otros casos. Sin embargo, la nación conserva su rol de liderazgo a través del DNP, incluso en iniciativas que exceden el SITM como la creación del SITP. A nivel metropolitano se da también una planificación del transporte que intenta ser intersectorial, a través del Comité Metropolitano de Movilidad. Un aspecto que se resalta como positivo para el éxito de la gestión del proyecto es la continuidad en los intereses de las administraciones en Pereira, lo que hace que el proyecto no se vea tan afectado con cada cambio de administración, como sucede en el Transmilenio Bogotá-Soacha y en Transmetro Barranquilla-Soledad.

En cuanto a las escalas intermedias de gobierno, el departamento no juega ningún rol en la gestión del proyecto (a diferencia de los casos de Transmilenio Soacha y Transmetro); esto puede ser debido a la fuerza que tiene el área metropolitana como entidad. Esto, sin embargo, presenta un aspecto negativo y es que municipios que podrían ser incluidos en el proyecto, como Santa Rosa de Cabal, no pueden hacerlo por no conformar parte del área metropolitana. Es un ejemplo de cómo los procesos territoriales exceden a veces las jurisdicciones trazadas, incluso a una escala supramunicipal. Una ventaja del proyecto es que fue pensado desde un principio a escala metropolitana (a diferencia del Transmilenio, que

decidió luego extenderse a Soacha), lo que permitió una mejor planificación y articulación de actores desde el principio.

Relaciones interjurisdiccionales

La relación entre municipios es evidentemente de dominio de Pereira sobre Dosquebradas, hasta el punto de que fuera de la resistencia de Dosquebradas al inicio del proyecto (que era más política que técnica), actualmente el municipio no tiene un rol activo en la gestión del proyecto, a pesar de conformar parte del ente gestor y de los comités metropolitanos de movilidad.

El proyecto del SITM de Pereira complementa la condición regional de la ciudad, pero especialmente consolida su carácter metropolitano porque facilita la integración entre municipios, conformación de centralidades metropolitanas y disminuye fuertemente la noción de frontera urbana entre las jurisdicciones municipales, al incorporar un elemento con una estética común que marca el paisaje y la percepción del espacio urbano metropolitano.

La metropolización en el caso de Pereira-Dosquebradas se da evidentemente en la categoría de “ciudad-madre”; lo que contrasta con los procesos de metropolización a una escala más amplia en la zona cafetera, que se caracteriza en el país por conformar lo más cercano a una red de ciudades. La metropolización entonces puede ser un proceso que se manifiesta de manera distinta según la escala desde la que se mire.

Relaciones entre sector público y privado

El gremio de transportadores en Pereira presenta ciertas ventajas frente a los de otros casos: es un gremio que tenía cierto nivel de organización y formalidad desde un principio, y que estuvo dispuesto a asumir las transformaciones institucionales necesarias para hacer parte del proceso; pero no solo para eso, sino para convertirse en un actor importante en la gestión del transporte en el área metropolitana, que no solo participa como operador sino que interviene en la formulación de proyectos y manifiesta sus intereses en la iniciativa de integración de Megabús con el transporte tradicional. De esta manera, se convierten en actores con cierto nivel de competitividad frente a los actores públicos, lo que facilita la generación de acuerdos, pero también hace que los actores públicos deban replantear algunos aspectos.

El SITM Megabús presenta un avance frente a SITM anteriores, como el Transmilenio de Bogotá: contempló desde el inicio una participación privada mayor, pues además de la compra, operación y mantenimiento de los buses, y de los predios e infraestructura de los patios garaje, en este proyecto se incluyeron

procesos de gestión inmobiliaria para financiar la construcción de las estaciones de cabecera en Cuba y Dosquebradas, e incluir una de las estaciones centrales dentro de un plan parcial de renovación urbana.

El caso de Megabús es interesante como un ejemplo de transferencia tecnológica o recontextualización de un programa nacional en un territorio. Un estudio previo sobre el proyecto (Rincón, 2009) concluye que

“En el caso del AMCO, la transferencia tecnológica del SITM se dio de manera consciente por parte de agentes locales relevantes, como la Alcaldía de Pereira, la administración del AMCO y agentes nacionales como el DNP, por ello puede calificarse como una apropiación tecnológica (...), el grupo social del hábitat metropolitano del Centro - Occidente, adquirió la capacidad para producir y reproducir el SITM en tanto elemento cultural, lo que incorpora al sistema técnico como parte de la cultura autónoma o cultura técnica incorporada en el hábitat metropolitano (p.153). A esta conclusión, que se ratifica en la información de las fuentes utilizadas para el presente estudio, habría que añadirle que el proceso de apropiación cultural en el caso de Megabús es también facilitado porque el territorio se viene pensando como un espacio en proceso de metropolización y tiene una institucionalidad metropolitana más líder que en otros casos del país, lo que ha permitido sortear una de las mayores dificultades de la implementación de los SITM que exceden los perímetros municipales, que es precisamente avanzar hacia una gestión metropolitana donde se supere la tradicional relación uno a uno entre la nación y cada municipio, y surjan instancias de cooperación y articulación a escala supramunicipal.

BIBLIOGRAFIA

Departamento Nacional de Planeación (2003). *Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Área Metropolitana de Centro Occidente*. Documento CONPES 3220 de 2003, Bogotá, DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2006). *Sistema integrado del servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros del Área Metropolitana de Centro Occidente AMCO-Seguimiento*. Documento CONPES 3416 de 2006, Bogotá, DNP.

Hurtado, A., Torres, A. y Miranda, L. (2011). El programa de sistemas integrados de transporte masivo en Colombia: ¿un ejemplo de recentralización de la gestión de las ciudades? *Revista Territorios*, 25 (en prensa).

Miranda, L., Torres, A., Hurtado, A. (2011). *Gestión metropolitana: apuntes para un marco teórico*. Tesis de Maestría en Gestión Urbana, Universidad Piloto de Colombia (inédito).

Rincón, C.E (2009). Los sistemas de transporte masivo en el hábitat metropolitano. El caso Megabús en el centro occidente colombiano. *Gestión y Región*, 7, 123-160

Entrevistados

Mónica Vanegas: Exdirectora del Área Metropolitana de Centro Occidente, Exgerente de Megabús. Entrevista realizada el 4 de mayo del 2011 por la investigadora Adriana Hurtado.

Néstor Jairo Arango: Profesional especializado de la subdirección de transporte y movilidad del Área Metropolitana de Centro Occidente. Entrevista realizada el 4 de mayo del 2011 por la investigadora Adriana Hurtado.

Héctor Castaño: Director Ejecutivo Asociación de Empresas de Transporte Urbano - ASEMTUR. Entrevista realizada el 5 de mayo del 2011 por la investigadora Adriana Hurtado.

Mario León Ossa: Exsecretario de Tránsito Dosquebradas. Entrevista realizada el 5 de mayo del 2011 por la investigadora Adriana Hurtado.

Carlos Iván Rojas: Subdirector de Movilidad, Instituto Municipal de Tránsito de Pereira. Entrevista realizada el 4 de mayo del 2011 por la investigadora Adriana Hurtado.

José John Galvez: Director de Operaciones Megabús S.A. Entrevista realizada el 4 de mayo del 2011 por la investigadora Adriana Hurtado.

Ramón Toro: Gerente Integra S.A.

Notas de prensa citadas:

El Tiempo (18/03/2005). “Transmilenios en manos del Banco Mundial”, Bogotá

Diario del Otún (11/06/2003) “Corporación rechaza la iniciativa por considerar que presenta muchas inconsistencias. La asamblea no apoya el transporte masivo” Pereira.

Diario del Otún (13/09/2003). “Niegan Acción Popular contra el Megabús” Pereira

El Tiempo (17/07/2003). “Dosquebradas dijo que no”

Diario del Otún (26/07/2003) “Transportadores sustentan objeciones al Megabús” Pereira

El Tiempo (11/07/2004). “Pereira fue bloqueada por protesta de transportadores”

Diario del Otún (20/12/2004). “Cuba apoya el Megabús, pero...” Pereira

El Tiempo (01/06/2004). “Megabús no salió bien librado”. Bogotá