

La toma de decisiones en la Ciclovía de Bogotá

Nicolás David Ulloa Sánchez

**Universidad de La Sabana
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Departamento de Ciencias Políticas
Ciencias Políticas
Chía
2020**

La toma de decisiones en la Ciclovía de Bogotá

Nicolás David Ulloa Sánchez

**Trabajo presentado como requisito para obtener el título de Politólogo
Director: PhD Raúl Velásquez Gavilanes**

**Universidad de La Sabana
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Departamento de Ciencias Políticas
Ciencias Políticas
Chía
2020**

Resumen

Las políticas públicas necesitan de un respectivo análisis para identificar sus aciertos y desaciertos. Este trabajo analiza el proceso de toma de decisiones públicas relacionadas con el origen y evolución en la Ciclovía en Bogotá, en concreto, las razones que propiciaron las alteraciones al programa bajo la luz de tres racionalidades distintas: racionalidad técnica, racionalidad política y, finalmente, racionalidad deliberativa. A través de una metodología de investigación de orden cualitativo, la tesis de grado acude a la teoría y la complementa con una entrevista semiestructurada, para así analizar los cambios a la ciclovía e identificar las razones de cambio. Este documento intenta responderse el cómo ha sido el proceso de toma de decisiones en el programa a analizar desde el año 1974 hasta el 2017. La tesis sugiere como hipótesis que la toma de decisiones recae en lo técnico y político y no en lo deliberativo, salvo en el origen de la ciclovía.

Palabras clave: tipología de cambio, ciclovía en Bogotá, racionalidad técnica, racionalidad política, racionalidad deliberativa, política pública.

Abstract

The public policy needs of an analysis in order to identify their good choices and wrong choices. This paper analyzes the decisions-making process on the public policy of *Ciclovía en Bogotá*, in concrete, the reasons that motivated the changes in the program under tree different rationalities: technical rationality, and political rationality, and, finally, deliberative rationality. Across from a qualitative methodological investigation, this paper goes to theory and complement with a semi-structured interview, for that analyze the ciclovía changes and to identify the reasons that incentivized that changes. This document tries to answer how has been the decision-making process in the program of ciclovía since 1974 to 2017. This article suggests as hypothesis that the decisions-making process to go to in technical rationality and political rationality and not in the deliberative rationality.

Key words: typology of change, Ciclovía en Bogotá, technical rationality, political rationality, deliberative rationality, public policy.

Dedicatoria y Agradecimientos

Una dedicatoria no es algo efímero; como decía Jorge Luis Borges, una dedicatoria es un acto mágico, grato y sensible donde se consagra el amor o aprecio verdadero. Este trabajo de grado tiene nombre propio, mi familia, la que ha estado donde debía estar.

Agradecimientos a la Universidad de La Sabana por abrirme sus puertas, a mis profesores por guiarme estos años, amigos por ser consejeros y permitirme aprender de ellos. Pero alguien a quien le agradezco es el director de tesis, quien me brindó su asesoría y su sapiencia para darle sentido a este trabajo.

Tabla de Contenidos

• Introducción	6
• Planteamiento del problema	7
• Pregunta de investigación	7
• Justificación	8
• Hipótesis:	9
• Objetivos	10
Objetivo general	10
Objetivos específicos	10
• Metodología	11
• Marco teórico y revisión de literatura	12
¿Qué es una política pública?	12
Formación de la Agenda	14
Tipología de Cambio	17
Métodos o Racionalidades de Política Pública	20
• Origen y actualidad de la Ciclovía en Bogotá	26
• Análisis	29
• Conclusiones:	39
• Referencias:	42
• Anexos:	45

Introducción

La presente investigación basa su desarrollo en las políticas públicas, donde pretende analizar las racionalidades que soportaron los cambios a la Ciclovía en Bogotá. Como ciudadanos solemos omitir, en ocasiones, las preguntas de fondo sobre las cosas que vemos en el día a día; la ciclovía, pese a ser cada fin de semana, logró crear una identidad en Bogotá, de la cual, quizá algunos desconocen lo que pasa en el fondo; por lo tanto, el trabajo responde al desconocimiento del autor sobre el tema en concreto y al posible escenario repetido en otras personas.

El trabajo está pensado para desarrollarse bajo parámetros metodológicos, en los cuales, se busca hacer este documento con un foco académico para evitar posibles divagaciones en el transcurso de la investigación o juicios de valor. La metodología responde a una investigación cualitativa, con el complemento de teoría -en formación de la agenda, las diferentes racionalidades y tipología de cambio- y entrevista, para analizar y descubrir el fondo de la ciclovía en la temática que el documento busca estudiar. La presente tesis de grado comprende desde el nacimiento de la ciclovía, en 1974, hasta el año 2017 en la ciudad de Bogotá.

Planteamiento del problema

Con la finalidad de analizar e interpretar un entorno que se vive en Bogotá, y que se ha omitido, este trabajo de grado busca estudiar el proceso de toma de decisiones en la política pública de Ciclovía en Bogotá. Bajo una metodología basada en la formación de la agenda, los tipos de cambios a una medida política y las racionalidades de política pública, este documento intenta analizar el proceso de toma de decisiones, en los diferentes cambios a la Ciclovía en Bogotá, desde racionalidades de política pública en el proceso del programa desde sus inicios en 1974 hasta el 2017.

Pregunta de investigación

¿Qué tipo de racionalidades acompañaron el proceso de toma de decisiones en la ciclovía de Bogotá desde sus orígenes en 1974 hasta el 2017?

Justificación

Es exigua la información respecto a las motivaciones que desencadenaron las modificaciones a una de las políticas públicas con mayor importancia en la ciudad de Bogotá. Una relevancia que no lo es solamente por el tiempo que lleva vigente, sino por el promedio de la participación semanal de los habitantes bogotanos en ella y las distinciones internacionales que ha recibido. Aproximadamente, cada fin de semana en promedio más de “un millón y medio de habitantes participan de la jornada dominical recreativa” (IDRD, 2018), lo que la ha llevado a ser la ganadora de diferentes “reconocimientos por ser una política de cultura sostenible y óptima para la salud de los ciudadanos” (IDRD, 2018).

Las políticas públicas no son ajenas al debate respecto a la manera, en la cual, se deben abordar bien sea desde la formulación, implementación y evaluación de las mismas. Esta investigación no es la excepción. Al contrario, pretende analizar una política pública que nació en la década de 1970 pero ha sido modificada con el transcurrir del tiempo. Por tal razón, entender algunas racionalidades resulta fundamental para concebir el parámetro con la cual las decisiones han sido tomadas. Con esta investigación se espera que se pueda comprender los aciertos y desaciertos de las modificaciones a la ciclovía, para que permita el flujo de ideas en vista a la mejora de la ciclovía y políticas similares.

La literatura que hay respecto a la ciclovía hace referencia a la importancia que puede tener la medida política en la salud y como ha logrado constituirse como una “buena práctica” a lo largo del tiempo (Montero, 2017, p. 111), la forma en la que es usada como dispositivo que instaure formas de gestionar la vida de los ciudadanos (Rodríguez, 2007, p. 81), y

manuales para estructurar una política de ese estilo (U Los Andes, 2009). Lo que hace novedosa a esta investigación es la finalidad de comprender e indicar las diferentes motivaciones que precedieron las transformaciones históricas de la Ciclovía en Bogotá, teniendo en cuenta, las racionalidades. Con lo anterior, se busca estudiar el proceso de toma de decisiones desde racionalidades.

El estudiar la toma de decisiones desde un solo enfoque es una acción que deja a un lado otras aristas de estudio. La ciclovía al ser una política pública que lleva muchos años en desarrollo requiere que se analice desde diferentes puntos de vista. Ha de analizarse desde varios contextos para que se facilite un mayor entendimiento de lo que es el proceso de toma de decisiones en una medida política consolidada en la ciudad.

Hipótesis:

El proceso de toma de decisiones, en las modificaciones de la Ciclovía en la ciudad de Bogotá, ha tenido la participación de varias racionalidades -ente ellas la técnica, política y deliberativa- donde se consolidó un proceso más técnico y político que deliberativo, en cuanto hoy la medida tiende a alejarse de la población a la hora de transformarla. Es decir, el mantenimiento de la política pública de ciclovía no tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos respecto a cuándo se hacen modificaciones, pero sí se da prioridad al tecnicismo y a la voluntad política, de la administración distrital, sobre la participación conjunta con ciudadanos.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el proceso de toma de decisiones, en los diferentes cambios a la Ciclovía en Bogotá, desde lo técnico, político y lo deliberativo en el proceso desde sus inicios en 1974 hasta el 2017.

Objetivos específicos

- Describir el proceso histórico de la Ciclovía en Bogotá desde 1974 hasta el año 2017 y especificar las diferentes reformas a la medida política.
- Mencionar cómo se construyó la agenda y cuál fue el papel del modelo de bote de basura en la evolución de la ciclovía en Bogotá.
- Esquematizar las modificaciones, mediante la tipología de cambio, para describirlas desde la teoría.
- Analizar el proceso de toma de decisiones, en los diferentes cambios a la Ciclovía en Bogotá, desde lo técnico, político y el papel de la deliberación en el proceso, para identificar las razones que han motivado las modificaciones de la medida política.

Metodología

Este proyecto es un estudio de caso basado en un enfoque cualitativo. Usa como fuentes primarias las teorías de toma de decisiones en la formulación de políticas públicas y racionalidades desde lo técnico, político y deliberativo. Asimismo, la normativa que ha dado sustento a la política pública. Del mismo modo, la investigación acude a fuentes secundarias, una entrevista estructurada a una funcionaria del IDR¹, entidad encargada de ejecutar la Ciclovía en Bogotá, para intentar encontrar las percepciones sobre el proceso deliberativo en diferentes sectores de la ciudad, en cuanto la opinión obedece a la necesidad de identificar si la población -a través del dialogo con los técnicos y políticos encontraron una racionalidad comunicativa, o desde una racionalidad técnico-participativa entre ciudadanos y técnicos o, mediante el enfoque político participativo, entre ciudadanos con los políticos- es tenida en cuenta a la hora de tomar decisiones de transformar la ciclovía.

Diferentes actividades requirieron ser desarrolladas para la culminación de la investigación. Desde la búsqueda y lectura de textos, hasta la formulación y desarrollo de la entrevista. Para que así se pueda, finalmente, analizar bajo los lentes de la literatura a estudiar, el proceso de toma de decisiones en la Ciclovía en Bogotá en sus diferentes modificaciones bajo las racionalidades determinadas.

¹ Bibiana Sarmiento, licenciada en educación física con especialización en Administración y Gerencia Deportiva. Lleva 14 años trabajando en el IDR, y hoy se desempeña como la Coordinadora Operativa y Administrativa del programa Ciclovía en Bogotá. Bibiana comenzó en la entidad como guardián de ciclovía y a medida que el programa le permitió ha ido escalando en su papel en la modificación de la ciclovía.

Marco teórico y revisión de literatura

No es asunto menor omitir el análisis de las racionalidades empleadas durante en el proceso de formación de una política pública, en especial, cuando es una medida que lleva décadas implementándose. Adicionalmente, el hablar de política pública requiere de una definición con la cual se desarrolle este documento. Para el caso que nos compete, la Ciclovía en Bogotá, requiere una construcción del término desde lo local. Una enunciación que tenga en cuenta los diferentes actores y coyunturas que contornan la toma de decisión e implementación de la política pública. Adicionalmente, es menester mencionar el proceso de inscripción en la agenda, para este caso, en complemento con el modelo de bote de basura, y la tipología de cambios en las políticas públicas, para que así, se pueda hacer un análisis de la política pública en relación con la teoría.

¿Qué es una política pública?

Los diferentes contextos de una medida política divisan un camino para definir el concepto. Desde la academia se ha ahondado en el debate respecto a la construcción de definiciones. El concepto de “política pública” no es la excepción, ya que busca acoplar ideas y acontecimientos mediante redes estructuradas de agentes y elementos institucionalizados (Majone, 1997, p. 191), (Capano, 2009, p. 18). Adicionalmente, se encuentran definiciones simples como ser “el resultado de la actividad política”, o más desarrolladas que menciona que son

decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas, pero han sido precedidas por un proceso de elaboración en el cual han participado una pluralidad de actores. Siendo determinaciones que se imponen sobre la comunidad, porque derivan de la autoridad y cuentan con legitimidad política. (Martí y Vallès, 2015, pp. 391-393)

Por un lado, se menciona que, a la hora de tener una definición satisfactoria, es necesario destacar que no toda decisión, tomada por autoridades gubernamentales, es en sí una política pública. La política pública parte de un problema que “es una construcción social, [donde] definirlo implica tener poder para insertar el problema en la agenda del gobierno. También la habilidad para construir o utilizar marcos de interpretación” (Velásquez, 2019a) y, a su vez, va más allá de la simple decisión. Después de haber sido tomada la decisión debe tener una implementación para que pueda obtener el rotulo de ser medida política (Pasquino, 2011, pp. 261-262). Por otro lado, James Anderson (1990), alude a que las políticas públicas “son desplegadas por funcionarios y organismos gubernamentales” (Citado en Pasquino, 2011, p. 262).

Como lo menciona André Roth, una política pública es un conjunto de elementos y procesos que se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o la modificación de algún aspecto del orden social. En últimas, una política pública existe cuando las instituciones estatales asumen la tarea de cumplir objetivos, mediante un proceso destinado para cambiar el comportamiento de actores y suplir un estado percibido como problemático (Roth, 2015, pp. 36-38).

Las políticas públicas, con su natural evolución debida a diferentes factores sociales y de coyuntura política o económica, hoy pueden ser vistas como un proceso integrador de “decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos adelantado por autoridades públicas, con la eventual participación de los particulares, y encaminado a prevenir o

solucionar una situación definida como problemática [donde] hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener” (Velásquez, 2020).

El solo concepto no basta para describir lo que es una política pública. Es necesario precisar elementos que la conforman. En primer lugar, la política pública al ser un proceso articula: decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos. En segundo lugar, las medidas políticas pueden generar cambios mayores y menores en su implementación. En tercer lugar, requiere de los actores involucrados en la querrela a tratar. En cuarto lugar, la situación definida que se interviene, o que se busca materializar, requiere de indicadores para trazar un plan de acción, para tener presente los objetivos, las metas e instrumentos para cumplirlos. Finalmente, la política pública se ha de enmarcar en un contexto o escenario; pueden ser: social, político, económico, físico (Velásquez, 2019a).

No menos importante es el mencionar el cómo se construyó la agenda y cuál fue el papel del modelo de bote de basura en la evolución de la ciclovía en Bogotá, teniendo en mente que el modelo de basura es un complemento de la formación de la agenda. Además, es oportuno describir los tipos de cambios que reciben las políticas públicas para poder así, esquematizar los cambios presentados en la ciclovía en Bogotá.

Formación de la Agenda

En primer lugar, la formación de la agenda, en un entorno donde es construida socialmente, es entendida como “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política

pública” (Cobb y Elder, 1993, p. 77). La formación de la agenda requiere que desde un principio se definan y precisen los problemas, para que así, la comunidad concernida con el problema busque su institucionalización y se pueda desarrollar y desplegar un plan de acción que sopesa o elimine la querrela. El proceso de institucionalización se realiza en un proceso dinámico que legitima la agenda en sí y a sus promotores (Roth, 2015, p. 123).

La formación de la agenda se enmarca en el proceso de toma de decisiones, donde las decisiones son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes relativamente independientes: las personas, los problemas, las soluciones y las oportunidades de elección (Cobb y Elder, 1993, p. 82). Además, como lo mencionan Cobb y Elder, la estructuración de la agenda también “implica todo un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender” (p. 82); en donde, las oportunidades a elegir, como solución a la problemática, siempre están limitadas por la presión de las obligaciones previas y por todo un cúmulo de demandas contradictorias. Como resultado de la presión de los actores partícipes en la querrela, la manera como se conjugan los cuatro elementos, corrientes independientes que confluyen en las decisiones, para lograr que un determinado problema llegue a la agenda formal puede ser completamente fortuita.

Es satisfactoria la formación de la agenda cuando existe diálogo entre los actores y se tiene en cuenta los contextos. El “éxito [de la agenda gubernamental] depende de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección” (Cobb y Elder, 1993, pp. 82-83). Del mismo modo, los grupos de interés, con mayor poder en

voz e influencia, “tienden a dirigir la medida política de acuerdo a sus requerimientos” (Cobb y Elder, 1993, p. 87).

En segundo lugar, el modelo de bote de basura “es (...) de gran utilidad para entender la diversidad y la dinámica general del proceso de formación de la agenda” (Cobb y Elder, 1993, p. 82). En donde las decisiones, bajo los postulados del modelo, son vistas como el resultado de una confluencia de cuatro corrientes, las cuales fueron mencionadas anteriormente y trabajadas por Cobb y Elder (1993).

En las políticas públicas, en ocasiones, los espacios para insertar un tema en la agenda política son precarios, por lo tanto, los empresarios políticos deben saber aprovechar esos momentos de oportunidad que se generan frecuentemente y que tienen una duración limitada, los cuales se denominan ventanas políticas. Las ventanas son espacios muy limitados dentro de la pugna política donde “están las condiciones dadas que permiten iniciar la discusión sobre un problema para que llame la atención de los tomadores de decisión” (Santander y Torres, 2013, p. 83).

Se deben aprovechar las ventanas de oportunidad. Un factor que incide en el proceso de formación de agenda es que los escenarios de discusión no son estables ni permanentes. Los espacios dependen tanto de las “condiciones de la arena política, el estado de ánimo del público, el interés que les suscita la discusión, el tamaño de la oferta de temas y soluciones disponibles” (Santander y Torres, 2013, p. 83). Todas estas variables son profundamente inestables y cambian rápidamente, haciendo que las condiciones en lo público para el

tratamiento de un asunto no sean permanentes y rápidamente se estrechen, por eso se debe saber sacar ventaja de las ventanas de oportunidad.

Un plan de acción para aprovechar la ventana puede ser el modelo bote de basura, el cual, intenta dar “una explicación sobre cómo se puede dar la inserción de un asunto en la agenda cuando hay un momento de oportunidad o ventana política y la confluencia adecuada de personas, problemas y soluciones” (Santander y Torres, 2013, pp. 83-84) donde las ventanas de oportunidad dependerán de las dinámicas de las agendas, de cómo fluyen los temas, de los espacios de discusión existentes [entre los actores de la política] y la capacidad de renovación que tienen las agendas.

Tipología de Cambio

Respecto a la tipología de cambios en las políticas públicas, Peter A. Hall, menciona que existen tres tipos de cambios que pueden recibir las políticas públicas, cambios que se desarrollan en un proceso de aprendizaje que tienen las mismas políticas públicas. Hall, para desarrollar algunas suposiciones sobre cómo el proceso de aprendizaje en la formulación de políticas públicas puede continuar sin acabar una política pública, hizo referencia a los diferentes tipos de cambio de políticas entre sí. Donde el primer tipo y el segundo tipo puede verse como casos de "formulación de políticas normal", es decir, cambios que ajustan la política sin cuestionar los términos generales de un paradigma de política dado. Adicionalmente, los dos primeros tipos desarrollan sus cambios a través del aprendizaje social que la política pública va generando. El cambio de tercer tipo, en contraste, es probable que sí refleje un muy proceso diferente, marcado por los cambios radicales en los términos generales

del discurso político asociado con un "cambio de paradigma" en la política pública (1993, p. 279).

A la política pública, cuando se le aplican los dos primeros tipos de cambios, se le garantiza que la medida preserve “las amplias continuidades que generalmente se encuentran en los patrones de política, [en cambio, el tercer tipo] es a menudo un proceso más disyuntivo asociado con discontinuidades periódicas en la política” (Hall, 1993, p. 279).

En concreto, los cambios aluden a lo siguiente. El primer tipo de cambio muestra las características de toma de decisiones rutinarias que asociamos con el proceso de políticas. El cambio hace referencia a las pequeñas modificaciones que se le pueden hacer a una política pública; pequeñas modificaciones entendidas a la respuesta natural que se debe hacer para mantenerla actualizada o enfocada en lo que originalmente debería ser el correcto funcionamiento sin cambiar su estructura o fines. Ese primer tipo de cambio ocurre cuando las modificaciones, en los instrumentos de la política, cambian dentro de los confines institucionales e instrumentales, con la cual, la política fue creada, en donde no se cuestiona los fundamentos o postulados de la política, sino que se propone adaptaciones o ajustes relativamente marginales a través de, a modo de ejemplo, reglas o decretos (Hall, 1993, p. 278-281) (Cruz, 2012, p. 305) (Roth, 2008, pp. 71-72).

El segundo tipo de cambio se enmarca en el orden y desarrollo de nuevos instrumentos de política, instrumentos que pueden llevar a la política pública un paso más allá en la dirección de la acción estratégica u objetivos que tiene en mente. Este cambio lo que busca es

que la política este a la vanguardia y que los medios para implementarla estén lo más cercano posible a la finalidad de la medida política. Los cambios de segundo orden implican, en últimas, las alteraciones en los tipos dominantes de instrumentos de política utilizados, dado consigo, un régimen de la política existente. Cambio que es protagonista cuando la política es cuestionada y entra en crisis, donde se busca que surjan propuestas explicativas diferentes, o mejores, a la original (Hall, 1993, pp. 278-283) (Cruz, 2012, p. 305) (Roth, 2008, p. 72).

El tercer tipo de cambio tiende a ser más inquietante porque busca desarrollar ideas sobre cómo podría proceder el proceso de cambio de paradigma. Es un cambio que implica ajustes en el conjunto de los fines abstractos de las políticas. En otras palabras, cuestiona la lógica fundamental de la política, es decir, su núcleo duro. Hay una disputa para saber cuál es el paradigma más acertado. En el plano político surgen otras propuestas de políticas para afrontar el problema, lo que puede representar un cambio rotundo y radical a lo que prevalecía anteriormente como objetivo, u objetivos, de la política pública, donde en últimas, el conflicto, o crisis que tenga la medida política, se dirime por la adopción de una nueva política o por el reafianzamiento de la anterior (Hall, 1993, pp. 279-287) (Cruz, 2012, p. 305). Adicionalmente, “la nueva política podría desarrollarse con base en otros postulados e hipótesis; asimismo, también podría significar un cambio en el personal político, ocasionado por un cambio de gobierno, o de las cabezas que ocupan posiciones en la estructura político-administrativa del Estado” (Roth, 2008, p. 72).

Métodos o Racionalidades de Política Pública

La edificación de un concepto de política pública también requiere la acotación a métodos de políticas públicas. De acuerdo, a los métodos o estructuras lógico-mecánicas empleadas por los que toman las decisiones, existen tres tipos de racionalidades en las políticas públicas. Una racionalidad política, otra técnica y otra deliberativa. Las tres caras de racionalidad, como menciona Douglas Torgerson, “se presentan artificialmente en una secuencia histórica en la que cada una emerge de la fase anterior” (1992, p. 2); es decir, el desarrollo de las racionalidades ha dependido de la implementación de ellas mismas.

Para facilitar la comprensión del proceso de toma de decisiones, es necesario el complemento de enfoques teóricos, para que así, las racionalidades puedan simplificar las ilustraciones de cómo operan los sistemas (Wheelan, 2011, p. 72). Las políticas públicas implican en el desarrollo de la formulación una racionalidad instrumental, con ello “buscan actuar para hacer algo frente al asunto, o cuestión, que se busca mitigar, solucionar, prevenir o alcanzar la situación deseada” (Velásquez, 2019a). La racionalidad instrumental hace referencia al método a usar para estudiar o analizar una política pública. Para efectos de este trabajo, los modelos son tres: político, técnico y deliberativo. Donde cada uno tiene sus actores y un foco de estudio en particular, no solo instrumental, también comprensivo, en la medida que con ellos se busque el bien común.

El proceso de toma de decisiones empieza después de reconocer la presencia de una problemática que debe ser resuelta políticamente. Este proceso es un “espacio de deliberación para elegir teniendo en cuenta el conocimiento de los hechos, las posibilidades de

implementación y los criterios de evaluación de avances y alcances frente a los propósitos” (Eslava, 2011, p. 99). En el proceso hay diferentes actores, quienes, en defensa de sus intereses, diseñarán una medida como solución. En el proceso de formulación, se establece un análisis del problema, en el cual, se estudian los pros y contras de las diferentes alternativas para sopesar la querrela. En la medida que se avanza en el proceso de selección, las diferentes alternativas se van reduciendo hasta finalmente elegir una (Roth, 2015, p. 144). Del mismo modo, el número de actores, que participan en el proceso, tienden a reducirse (Sabatier y Weible, 2017, p. 30). En últimas, respecto a la vasta teoría en toma de decisiones, existen dos enfoques desde los cuales se puede ver el proceso de toma de decisiones. Por un lado, donde el decisor cuenta con libertad absoluta para elegir, por otro lado, donde la decisión se limita por factores externos a su poder (Roth, 2015, p. 159).

En primer lugar, en cuanto a la racionalidad técnica, la han enmarcado en una burbuja de ilustración y efectividad. Es presentada como un viejo sueño que tiende “a dominar el pensamiento profesional de las políticas públicas (...) [y] pretende abolir la política, poner fin a la lucha y a la confusión de la sociedad humana con una administración ordenada de las cosas, basada en el conocimiento objetivo” (Torgerson, 1992, p. 3). En últimas, el deseo busca una política pública en manos de expertos. Se entiende que esta racionalidad “es un sueño de la academia y la consultoría, que choca con la realidad de la cuestión social determinada por los grupos de interés que, en muchas ocasiones, conduce a un escenario de políticas disonantes con las propuestas de los expertos” (Eslava, 2011, p. 103). Este método de política pública “se hace, o se estudia, a través de la aplicación de los conocimientos,

métodos y técnicas de las ciencias y disciplinas pertinentes [al problema a resolver]” (Velásquez, 2019b).

La importancia de la información y el poseerla, de parte de los técnicos, no desmerita que se pueda escuchar a los sectores de la sociedad civil que son quienes participan de la política. La perspectiva dominante en política pública es la tecnocrática, la cual “pretende separar el conocimiento de la sociedad para después aplicarlo a la sociedad” (Torgerson, 1992, p. 3), sin embargo, la sociedad también puede enriquecer la construcción de una buena medida y una óptima práctica. Un diálogo entre estos actores debe encontrar el punto en el cual “la frontera entre la especialización y el sentido común se intersecten (sic), [donde] la participación pueda educar a un amplio sector de la población a considerar, de manera racional, las políticas específicas y las directrices sociales generales” (Torgerson, 1992, p. 14).

La racionalidad técnica que observa “el conocimiento ligado a la observación de datos, a la inferencia lógica y a la determinación de relaciones constantes entre los hechos” (Torgerson, 1992, p. 4) tiene dos tipos desde donde se puede ver su práctica. Por un lado, la racionalidad técnica positiva lía una óptima “aplicación de los conocimientos, métodos, técnicas de las ciencias o disciplinas respectivas y la ética profesional [donde] si no funciona la solución no es por culpa del profesional”. Por otro lado, la racionalidad técnica negativa, la cual precisa que “la vulneración de los conocimientos y métodos de las ciencias o el código de ética, [genera] un fracaso en la explicación o solución planteada” (Velásquez, 2019b).

Es preciso mencionar que no hay una división total y absoluta entre las racionalidades política y técnica. Ambas también tienen nexos. La racionalidad política

tiene dimensiones técnicas cuando se intenta persuadir, se diseñan metodologías especializadas para lograr que decidan verdaderamente todos los involucrados, mediante el marketing político, manejo de opinión pública y movilización de bases. Asimismo, la racionalidad técnica “tiene dimensiones políticas cuando reconocemos que hay valores de por medio, cuando el experto delibera o comunica para persuadir, cuando se hacen análisis de factibilidad política para tomar la mejor decisión. (Velásquez, 2019b)

En segundo lugar, desde la racionalidad política, la política pública “se hace, en su diagnóstico o en sus soluciones, o se estudia a través de la imposición o del acuerdo de valores, intereses o preferencias de los actores” (Velásquez, 2019b). Esta segunda cara, surge cuando “el viejo sueño se [convirtió] en algo cercano a una pesadilla (...) [y en ella se presenta que hay una] dominación de la política sobre el conocimiento” (Torgerson, 1992, p. 5).

La racionalidad política tiene dos tipos en su desarrollo. Por un lado, la racionalidad política positiva, lógica que “busca el interés general, es posible políticamente [y] su procedimiento es legítimo [y] respetuoso”; sin el uso de la coerción, con un fortalecimiento de la democracia y tolerante con la diferencia, y es materializado en movimientos sociales pacíficos como marchas o protestas. Por otro lado, la racionalidad política negativa, la cual “busca satisfacer el interés privado a costa del colectivo, no es viable políticamente, o [presenta] vicios de procedimientos, imposición, irrespeto [o] intolerancia [y se materializa] en vías de hecho de autoridades o ciudadanos” (Velásquez, 2019b).

Como bien menciona Adolfo Eslava Gómez, un buen gobernante “debe tomar parte del diálogo público para identificar y conocer aspectos relevantes de la cuestión, con el fin de incorporar los asuntos públicos justos, legítimos, pertinentes y coherentes con su apuesta de gobierno” (2011, p. 99). Como menciona Eslava, las políticas públicas deben contener dos criterios esenciales: transparencia y confianza; estos conceptos, permiten que desde lo político se pueda delegar funciones de deliberación y ejecución de las políticas a terceros, para que así, los gobernantes se dediquen en las tareas principales de su agenda política. Por el contrario, de implementarse una política pública en medio de prácticas clientelistas, con ausencia de participación ciudadana y radicales asimetrías de riqueza y poder, genera que no haya gobernabilidad y estanca a los gobernantes en temas que, probablemente, no eran parte de su agenda de gobierno (2011, p. 29).

En tercer lugar, está la racionalidad comunicativa, o también conocida como deliberativa. La aproximación desde la deliberación en las políticas públicas hace alusión a la disponibilidad de escuchar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. La racionalidad comunicativa “se hace o se estudia a través del diálogo de saberes entre los técnicos, los políticos y los ciudadanos” (Velásquez, 2019b). En esta racionalidad existe una relación en la cual la política y el conocimiento no sean mortalmente antagónicos y propende por señalar un proyecto participativo y promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. La racionalidad política busca que “la participación de los expertos pueda educar a un amplio sector de la población a considerar de manera racional las políticas específicas y las directrices sociales generales” (Torgerson, 1992, pp. 6-14).

Este modelo deliberativo “habilita a todos los actores para tener voz en el proceso de toma de decisiones, para que puedan votar directamente sin importar lo que se esté considerando” (Wheelan, 2011, p. 182). Asimismo, facilita un espacio donde puedan interactuar “los actores e instrumentos por medio de preguntas y respuestas que dan forma a los asuntos prioritarios y a las decisiones que orientan las intervenciones del Gobierno” (Eslava, 2011, p. 97).

Esta percepción deliberativa se refiere, según Jürgen Habermas en el libro de Ben Flybjerg “*Ideal theory, Real rationality*”, a “un consenso no coercitivo y unificador. Es una fuerza de construcción de consensos relacionada con un discurso en el que los participantes superan sus puntos de vista subjetivos a favor de un acuerdo racionalmente motivado” que tiene como “grandes amenazas la racionalidad y el poder” (Citado en Velásquez, 2019b). un consenso que se construye entre diferentes actores, entre ellos, los ciudadanos.

Esta racionalidad cuenta con problemas. Un primer problema está en recurrirse a la racionalidad cuando se debe evitar la pérdida de legitimidad democrática o la creación de obstáculos innecesarios para la adecuada formación de la política. Una segunda querrela es el costo al cual puede salir su uso; donde, es probable que sea una racionalidad costosa. Otro es que si no se atienden a las recomendaciones formuladas también se puede encontrar el fracaso, como consecuencia de las autoridades y asesores (Velásquez, 2019b). }

La implementación de la ciclovía, o cualquier otra política pública, también puede presentar la relación de las tres racionalidades mencionadas, creando momentáneamente otras racionalidades. En concreto, la relación de dos de ellas, sin importar cuál de ellas sea, crean una racionalidad. Además, las tres juntas también crean una nueva racionalidad, el enfoque comunicativo de las políticas públicas. Según el método o estructura lógico-mecánica, empleada por los que toman la decisión y hacen la política pública, las racionalidades pueden ser de diverso tipo: racionalidad comunicativa, donde la política pública se hace o se estudia a través del diálogo de saberes entre los técnicos, los políticos y los ciudadanos; enfoque politécnico, donde confluyen las percepciones de los políticos y los profesionales; enfoque técnico-participativo, donde se agrupan los intereses de los profesionales y los ciudadanos; y, finalmente, el enfoque político-participativo, el cual acoge la voluntad política y de los ciudadanos (Velásquez, 2020b).

Origen y actualidad de la Ciclovía en Bogotá

La ciclovía en sus orígenes respondió a la iniciativa de ciudadanos. De acuerdo con la entrevista realizada a Bibiana Sarmiento, (Sarmiento, B, comunicación personal, 30 de septiembre de 2019), el 14 de diciembre de 1974, se desarrolló la primera ciclovía. La finalidad de la primera jornada de ciclovía era manifestar el descontento “por el tema de la proliferación de vehículos, donde algunas personas decidieron tomarse las calles en bicicleta como protesta por la contaminación [que había como consecuencia de los gases emitidos por los vehículos de combustión interna]” (Sarmiento, 2019), (IDRD, 2018). Ciudadanos, sobre todo jóvenes universitarios, lograron poner en la agenda de la administración distrital del alcalde Alfonso Palacios Rudas, una propuesta que desde entonces se empezó a implementar

los fines de semana, aprovechando la movilización y la deliberación para lograr su cometido (Sarmiento, 2019).

En términos generales, la ciclovía hoy cuenta con 127,69 kilómetros, los cuales, se encuentran en 19 localidades. Se habilitan las vías principales de la ciudad, en las localidades donde opera el programa, lo que ha causado, de acuerdo con el distrito, el asombro de algunas personas que vienen a conocer el programa, ya que es una política que beneficia a más de un millón y medio de ciudadanos a un costo de 53 millones de pesos por jornada, lo que la convierte en una de las políticas públicas más eficientes del país (Sarmiento, 2019).

Además, en la actualidad, la ciclovía es un programa amplio, bastante grande y complejo el operativo semanal que se requiere para implementarlo, donde el ciudadano no piensa sobre lo que hay detrás de la implementación en cuanto a la logística. Durante el transcurso de la semana se desarrollan las labores administrativas de la ciclovía, los fines de semana, se implementa el programa. Adicionalmente, y de acuerdo con el IDRD, el programa tiene una fisionomía organizada para que se pueda implementar cada fin de semana (Sarmiento, 2019).

Actualmente la oficina está en las instalaciones del IDRD. En la parte administrativa son 11 personas y de ahí, se desprende la parte operativa, de la cual, hacen parte los guardianes de la ciclovía. Están articulados con varias instituciones distritales, policía, ejército, movilidad, ambiente, turismo, salud, Alcaldía Mayor de Bogotá y Transmilenio. En la organización participan 361 guardianes de ciclovía, de ellos, hay jefes de ruta. Los jefes de

ruta coordinan alrededor de 15 o 20 guardianes, cada fin de semana, y hace que se distribuyan a lo largo de 8 a 10 kilómetros. Cada guardián funciona en un kilómetro y es el encargado de todo lo que suceda en esa distancia, accidentes, vendedores ambulantes, etc. Asimismo, el jefe de ruta cubre los 10 kilómetros, minimizando las eventualidades que se puedan presentar. Respecto a los conductores y operarios, cada semana son 30 camiones y son aproximadamente 180 personas las encargadas de la logística del programa (Sarmiento, 2019).

Además, cada semana se tienen a 205 vendedores ambulantes con permiso de laborar en la jornada de ciclovía, del mismo modo, a estudiantes que prestan su servicio social y colaboran como guía de usuarios. Cada mes se tiene entre 600 y 800 estudiantes, policía nacional con 180 unidades, actualmente, también se cuenta con apoyo del ejército, entre 30 050 uniformados; los cuales, generan seguridad a los usuarios del programa. Adicionalmente, la ciclovía hace parte del sistema general de emergencia 123, y puede atender cualquier emergencia, independientemente de la ciclovía, en la cual, el guardián está capacitado para atender esas eventualidades (Sarmiento 2019).

El diseño del programa es diferente de acuerdo con las diferentes zonas de la ciudad. Se tiene en cuenta las tres zonas que operan, (zona norte, centro y sur). En el norte las vías son amplias; en el sur, las vías son estrechas, lo que hace que sea más fácil llevar recreación al norte. Asimismo, hay zonas donde se debe compartir la misma vía entre biciusuarios y vehículos. Dependiendo de la zona se verifica cómo funciona el programa y se escucha a las diferentes entidades, entre ellas, Transmilenio, la cual, dice si se puede o no hacer un tramo

porque se debe buscar opciones alternas a las rutas de los buses el SITP. Por ejemplo, en la Calle 26, se realiza una adecuación distinta que a las demás avenidas en donde opera la ciclovía, para que fluyan tranquilamente los usuarios de ciclovía, vehículos y servicio público masivo (Sarmiento, 2019).

Análisis

No es irrelevante mencionar el cómo se construyó la agenda y cuál fue el papel del modelo de bote de basura en la evolución de la ciclovía en Bogotá, teniendo en mente que el modelo de basura es un complemento de la formación de la agenda. Además, es oportuno describir los tipos de cambios que reciben las políticas públicas para poder así, esquematizar los cambios presentados en la ciclovía en Bogotá.

La ciclovía es una política pública porque ha sido participe de un proceso que articuló decisiones, acciones, acuerdos e instrumentos encaminados a generar cambios en su implementación. Además, ha requerido de los actores involucrados en las querellas a tratar, bien sea políticos, técnicos o ciudadanos en contadas situaciones. Para la ciclovía, los actores principales son las autoridades del distrito, la academia y los usuarios de la ciclovía. Asimismo, las alteraciones a la medida requirieron de indicadores para trazar un plan de acción, para tener presente los objetivos, las metas e instrumentos para alcanzarlos. En últimas, la ciclovía se ha enmarcado en un contexto y escenario tanto social, político, económico y físico.

La formación en la agenda de la ciclovía y su actividad hoy en día ha sido un proceso que ha sobrevivido a los cambios de administraciones distritales, a la movilización de los

ciudadanos en búsqueda de la garantía de sus derechos y a las fases en las cuales los problemas logran tener espacio en la agenda. La formación de la agenda se enmarcó en el proceso donde hubo una confluencia de personas, que son los actores participes²; los problemas, las querellas que llevaron a las alteraciones de la ciclovía; las soluciones, que son los cambios que estuvieron limitados a las presiones de las demás entidades del distrito y las oportunidades de elección, que fueron las opciones a elegir, limitadas también por las obligaciones previas.

El modelo de bote de basura complementa las alteraciones de la ciclovía. Es decir, las reformas a la medida política hicieron que, en compañía del bote de basura, se consolidara con el tiempo la ciclovía en la ciudad de Bogotá. Hoy se tiene una política con una mayor oferta de actividades en favor de la recreación y bienestar, lo cual, representa la finalidad de la ciclovía en la ciudad. Las alteraciones han respondido a las iniciativas de las administraciones distritales y siempre, aprovechando las ventanas de oportunidad, las administraciones lograron incidir en las modificaciones (Sarmiento, 2019).

Las alteraciones a la ciclovía requieren de una esquematización, para que así, los cambios puedan ser desarrollados a la luz de las racionalidades, desde las cuales, se pretende estudiar las modificaciones a la ciclovía en Bogotá. Además, la esquematización permite entender las razones por la cuales fueron realizadas las reformas a la medida.

² Ciudadanos, profesionales técnicos y administración distrital.

De acuerdo, al IDR, las razones por las cuales se le hacen modificaciones a la ciclovía, radican cuando se dan cambios de administración distrital; donde de acuerdo al alcalde de turno, la persona encargada de alguna entidad puede incidir en los cambios que se hacen a la ciclovía. Además, la Coordinadora Administrativa y Operativa de la ciclovía, agregó que es complicado que cada administración acepte las sugerencias que se hacen de acuerdo con lo que hay y lo que se espera modificar. Además, al ser la ciclovía un interés cultural y patrimonial de la ciudad, de acuerdo con el Acuerdo 386 del Concejo de Bogotá, se ha buscado elevar ese estatus, pero no se han dado las voluntades políticas de las administraciones o de corporaciones de nivel nacional como el Congreso de la República (Sarmiento, 2019).

Ante cada cambio, los estudios como tal que los justifiquen son los Planes de Manejos de Tránsito (PMT), los cuales son estudios de viabilidad. En temas de acuerdo estudios de costo y beneficio, el aliado es la Universidad de Los Andes, con todos los programas que implementan desde el IDR. La Universidad realiza investigaciones respecto a las novedades y desarrollos del programa (Sarmiento, 2019).

Adicionalmente, consideran que los principales cambios consistieron en aquellos donde hay obras en la ciudad, sobre todo Transmilenio. Por ejemplo, la Calle 26, en donde una tensión de política pública se solucionó con una fotografía de cómo solucionaron ese mismo problema en otra ciudad³. Asimismo, otro cambio que se intentó y fracasó se presentó

³ En este entonces la empresa de Transmilenio en Bogotá se oponía a que se realizara la ciclovía en la Calle 26, ellos alegaban que sería peligroso para los biciusuarios transitar por la misma vía con los vehículos que hacen parte de la flota de Transmilenio y los automóviles particulares. La solución a la

en el sur. La construcción de vías en el sur de la ciudad, de acuerdo con Bibiana Sarmiento, y las obras en general, “se ven que son obras que son hechas por hacerlas, pero no se tiene en cuenta qué efectos podrían desprenderse de esas obras” (Sarmiento, 2019).

En la Ciclovía en Bogotá se pueden observar las dos primeras tipologías de cambio. Tanto el primer como el segundo cambio buscan que los cambios se ajusten a la política sin cuestionar los términos generales, términos dados por un paradigma que, en el caso de la ciclovía, es la recreación y aprovechamiento del espacio público por parte de los habitantes.

Las primeras tipologías pueden ser observadas a través de las modificaciones que se le han implementado a la ciclovía. Modificaciones que pueden verse en los anexos de este documento. Asimismo, las alteraciones a la ciclovía han procurado aumentar la oferta de elementos que garanticen la recreación de los habitantes, tanto en familia como en compañía de sus mascotas. Por ejemplo, los aeróbicos y los puntos de atención para mascotas. Además, varias alteraciones también consistieron en aumentar el espacio disponible para el desarrollo de la ciclovía. Estas reformas no contradicen el modelo original de la ciclovía, al contrario, lo complementa.

Cuadro: explicación en caso de la tipología de cambio

Tipo	Alteración	Justificación	Actores	Fecha
Tipo I	Expandir la Ciclovía a más localidades de la ciudad y poner un nuevo	Se pasa de 20 a 121 kilómetros para uso exclusivo de la ciclovía en los días que se implementa, domingos y festivos. Se incrementó el horario en dos horas, de 7:00 am a 2:00 pm, y	Alcaldía Mayor de Bogotá e IDRD.	1995-2000

tensión fue una fotografía que mostraba como se solucionó un problema similar en una ciudad de China, donde había un carril especial, respectivamente señalado, para las bicicletas en medio de los vehículos de transporte de combustión interna (Sarmiento, 2019).

	horario, ocasional, de ciclovía que fueron las ciclovías nocturnas.	además de los domingos se sumaron todos los días festivos. Dos veces al año, se implementó la ciclovía nocturna para aprovechar las noches en diciembre y para los cumpleaños de Bogotá. Se crearon las Recreovías. Estos son espacios públicos a lo largo de la Ciclovía en donde se organizan actividades de aeróbicos y similares.		
Tipo II	Con la finalidad de formalizar la Ciclovía en Bogotá, se buscó tener un programa sobre el tema.	Se creó una política pública, como programa de recreación, para que los ciudadanos puedan ejercitarse, con la finalidad de crear “el parque temporal más grande del mundo” que contribuyera a mejorar la calidad de vida de todos. El programa de Ciclovía pasa de la Secretaría de Transito al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDR.	Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) y la Secretaría de Transito.	1995
Tipo III	Se desarrolló la primera ciclovía en la ciudad, durante el gobierno distrital de Augusto Ramírez Ocampo. Se habilitaron la carrera 7 y la carrera 13 desde las 09:00 am hasta las 12:00 pm.	De una manifestación que tenía como objetivo ser resistencia a la llegada masiva de automóviles a la ciudad de Bogotá, al aumento del transporte urbano y la contaminación ambiental, la protesta buscó el empoderamiento del espacio público por parte de los ciudadanos. Del mismo modo, una forma de recreación masiva. Por no tener un precedente esa acción, el inicio representa un cambio de paradigma lo que la convierte en un cambio de tercer tipo en la política pública.	La organización social que se hacía llamar “Prociela” y el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte. Además, contó con el apoyo de ciudadanos de Bogotá, en especial, estudiantes universitarios y arquitectos colombianos.	16 de diciembre de 1974.

El primer tipo de cambio responde en la ciclovía a dar continuidades que se encuentran en los esquemas de implementación de la política, en concreto, el cambio que se menciona en el cuadro anterior lo que hace es expandir la oferta de espacio de disponible en el cual se puede desarrollar la ciclovía. El segundo tipo, tiene en cuenta que debe dar desarrollo de nuevos instrumentos de política, los cuales pueden llevar a la implementación de la

ciclovía un paso más allá en la dirección de la acción estratégica u objetivos que tiene en mente. Para la ciclovía fue un instrumento organizacional el que se presentó, pasando la implementación de la medida política desde la Secretaría de Tránsito al Instituto Distrital de Recreación y Deporte. En contraste, el tercer tipo responde al inicio de la política pública, a diciembre de 1974, porque logró inmiscuirse en el espacio y agenda pública una temática que generó un nuevo paradigma⁴, el cual, hasta el día de hoy no ha tenido alteración.

Bogotá, pese a ser una ciudad con muchos habitantes y problemas de movilidad, ha logrado consolidar una política pública con la ayuda de sectores académicos y profesionales. Las universidades Nacional y Los Andes, han estudiado y realizado recomendaciones respecto a la ciclovía y otros temas de movilidad de la capital colombiana. Estos sectores técnicos pueden contar con más información respecto a la coyuntura que precede una modificación a la política, y como resultado, pueden ser más influyentes a la hora de persuadir a quienes toman las decisiones. Para el caso de la Ciclovía en Bogotá, son las entidades distritales de movilidad e IDRD las instituciones que controlan las decisiones e implementación de la política pública, además, cuentan con el acompañamiento de diferentes instituciones, tanto del orden distrital como nacional (Sarmiento, 2019); sin embargo, sectores académicos también han tenido incidencia en la toma de decisiones. Por ejemplo, investigaciones de la Universidad de Los Andes, han sugerido la anexión de varias secretarías, como la de ambiente, en la elaboración de alteraciones a la medida, teniendo en cuenta, que los días de ciclovía la calidad del aire mejora en la ciudad.

⁴ El paradigma que creó la ciclovía fue el cuidado del medio ambiente y la recreación. Vigentes hasta el día de hoy entre sus objetivos y finalidades.

Un claro ejemplo de la incidencia que tiene la academia y sectores técnicos en la ciclovía son los documentos que sirven como complemento a la hora de realizar una política pública similar. El manual para implementar y promocionar la ciclovía recreativa, realizado por la Universidad de Los Andes en el 2009, ha servido para que en otras ciudades de América Latina puedan desarrollarse planes piloto de ciclovía. El manual cuenta con tres componentes⁵, que son los pasos para desarrollar una ciclovía recreativa, encaminados que se implementen en las ciudades de las Américas”, “pues no sólo ofrece la oportunidad de realizar actividad física y prevenir las consecuencias de estilos de vida poco saludables, sino además contribuye a abordar otros retos derivados de la vida urbana actual, como son la contaminación del aire, inseguridad y peligro en las calles y falta de espacios públicos para la gente” (Loa Andes, 2009, p. 1).

En lo que respecta a las racionalidades, la ciclovía cuenta con una racionalidad política positiva al buscar el bien de quienes participan de ella, a través de la participación democrática en el espacio público del cual tienen derecho y a la recreación. Es una política pública que, por su popularidad e importancia en la ciudad, está participe en las agendas de gobierno de todas las administraciones que han pasado desde su creación hace ya más de 45 años (Sarmiento, 2019). Desde entonces, la ciclovía no ha sido delegada a terceros, siempre ha sido implementada por la administración, a través de sus entidades de movilidad y, posteriormente, recreación y deporte. Como consecuencia de lo anterior, las ventanas de oportunidades que se abren en el transcurso de la implementación de la ciclovía son políticas

⁵ El manual menciona los requerimientos esenciales, las fases para implementar el proceso de una ciclovía recreativa y las herramientas para evaluar un programa de ciclovía recreativa.

puesto que se desarrolla en ellas lo que la administración de turno quiere que se haga, aprovechando el poder de decisión y la información con la que cuentan.

En la primera alcaldía de Enrique Peñalosa (1998-2000) la ciclovía logró una transformación que sentó las bases de lo que es la aplicación actual. Peñalosa, con una visión de ciudad que busca democratizar el espacio público para disminuir las desigualdades a través de su disfrute, ve en la bicicleta una solución a los problemas de movilidad (Peñalosa, 2003) (Peñalosa, 2005). Por ello acogió la ciclovía de los domingos y festivos que venía funcionando desde el pasado y fortaleció el uso de la bicicleta en el espacio público a través de la creación de ciclorrutas permanentes. Sin embargo, en su creencia de democratizar y generar igualdad en su visión de ciudad, Peñalosa desconoció la participación ciudadana en la toma de decisiones de la ciclovía, haciendo de la implementación de la ciclovía un asunto más técnico e impositivo, esto último, encaminado a la creencia de la bicicleta como solución a la movilidad y de empoderamiento ciudadano (León, 2011)

Otro punto de vista son los intereses que tienen los actores políticos. Hoy los actores estatales tienden a considerar que ellos “no son los únicos interesados en participar en las decisiones públicas” (Molina, 2017, p. 76). Saben que es necesario hacer políticas que tengan la finalidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, por ser su deber, y que supla los problemas que hay en el escenario político. En concreto, y de acuerdo con Sarmiento (2019), en Colombia diferentes problemas que afectan a la sociedad, por ejemplo tanto ambientales como de salud, llevan a que los gobiernos actúen en aras de reducir las consecuencias de estos; y la ciclovía, por ser ésta una medida de iniciativa ciudadana e importante entre los

bogotanos, hace que los políticos de turno procuren garantizar e implementar el espacio en la agenda de la ciclovía; en cuanto es una medida que contribuye a mejorar la salud de los ciudadanos y además es amigable con el medio ambiente.

En tercer lugar, está la racionalidad comunicativa, o también conocida como deliberativa. La ciclovía, al ser una medida sostenible con el medio ambiente, y por sus actividades deportivas, brinda un beneficio para la salud. Sin embargo, la ciclovía fuera de ser altruista es una medida que complementa el derecho al deporte y recreación. La recreación y el deporte son un derecho consagrados en la Constitución Política de 1991, mencionando que:

El ejercicio del deporte, sus manifestaciones recreativas, competitivas y autóctonas tienen como función la formación integral de las personas, preservar y desarrollar una mejor salud en el ser humano. El deporte y la recreación forman parte de la educación y constituyen gasto público social. Se reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre. El Estado fomentará estas actividades e inspeccionará, vigilará y controlará las organizaciones deportivas y recreativas cuya estructura y propiedad deberán ser democráticas. (Const., 1991, art. 52)

La ciclovía logró construir un imaginario de consenso con la ciudadanía. En los más de 45 años que lleva de implementación la política se consolidó el imaginario que la iniciativa fue ciudadana, lo cual es cierto, sin embargo, la deliberación contrasta con las alteraciones recientes. Como bien mencionó Bibiana Sarmiento, “como la iniciativa [de la ciclovía] fue ciudadana, era más factible un espacio de deliberación [al principio]. Era la iniciativa de ciudadanos, que representaban lo que querían, no de políticos que dicen que hacer. Cuando la política llegó al IDRD, la ciclovía se organizó porque era competencia de la entidad. Se fortaleció el programa” (2019). Se desconoce en la actualidad el papel de los ciudadanos en la

toma de decisiones de la ciclovía, pero se mantiene el programa porque este logró inmiscuirse en la idiosincrasia bogotana.

La implementación de la ciclovía también puede presentar la relación de las tres racionalidades mencionadas, creando momentáneamente otras racionalidades. En concreto, la relación de dos de ellas, sin importar cuál de ellas sea, crean una racionalidad. Además, las tres juntas también crean una nueva racionalidad, el enfoque comunicativo de las políticas públicas. Según el método o estructura lógico-mecánica, empleada por los que toman la decisión y hacen la política pública, las racionalidades pueden ser de diverso tipo: racionalidad comunicativa, donde la política pública se hace o se estudia a través del diálogo de saberes entre los técnicos, los políticos y los ciudadanos; enfoque politécnico, donde confluyen las percepciones de los políticos y los profesionales; enfoque técnico-participativo, donde se agrupan los intereses de los profesionales y los ciudadanos; y, finalmente, el enfoque político-participativo, el cual acoge la voluntad política y de los ciudadanos (Velásquez, 2020b).

La implementación de la ciclovía presentó la relación de las tres racionalidades analizadas en este documento. Resumidamente, la racionalidad comunicativa donde la política pública se hace bajo el diálogo entre los técnicos, los políticos y los ciudadanos se ve reflejada en cuanto a la duración e imaginario que construyó la ciclovía en Bogotá. En cuanto al enfoque politécnico, donde confluyen las percepciones de los políticos y los profesionales técnicos, se manifiesta en la importancia que ponen las diferentes administraciones en sus agendas de gobierno a la ciclovía. En lo que respecta al enfoque técnico-participativo, donde

se agrupan los intereses de los profesionales y los ciudadanos, la relación se ve en cuanto a los estudios y sugerencias que hacen los profesionales con la teleología de facilitar la materialización de los intereses de los ciudadanos; y, finalmente, el enfoque político-participativo, donde están los políticos y ciudadanos, responde a la presión ciudadana que ejerce sobre los gobiernos distritales con la disposición de mantener la ciclovía vigente (Sarmiento, 2019).

El fortalecimiento del programa se dio desde dos aristas. En primer lugar, desde la racionalidad técnica, al ser ésta, la encargada de suministrar y evidenciar la información pertinente para los cambios. En segundo lugar, desde la racionalidad política, al ser quienes, en últimas, avalan las decisiones de los cambios (Sarmiento, 2019).

En la ciclovía se puede constatar la aplicación de los dos primeros métodos, el técnico y político tanto en relación como independientes, en las modificaciones de la ciclovía. Sin embargo, si bien el deliberativo tiene participación de acuerdo con la Coordinadora de la Ciclovía cuando los ciudadanos buscan prevenir la ciclovía alrededor de sus casas y proponen soluciones ante la querrela que les acoge (Sarmiento, 2019), es oportuno mencionar que ahí se presenta una relación técnico-participativa y no deliberativa, puesto que la deliberación requiere de los tres actores concertando la solución a la querrela y no hay evidencia que soporte la presencia de los tres actores.

Conclusiones:

Respecto a la tipología de cambio, la Ciclovía en Bogotá no ha tenido un cambio en su paradigma, salvo el inicio de la política en 1974 porque cambió el paradigma que imperó hasta ese entonces de no tener un cuidado por el ambiente y ausencia de espacios de recreación y deporte; por tal razón, solo las dos primeras tipologías se han implementado con el transcurso de los años porque se han hecho modificaciones que complementen la medida y alteraciones institucionales respecto a la entidad primaria que administra el programa de Ciclovía en Bogotá.

En cuanto a las racionalidades de política pública, se comprueba que la hipótesis propuesta para el trabajo tiene cabida, puesto que las racionalidades técnica y política han tenido mayor prevalencia en comparación a la deliberativa. Se evidencia con mayor contundencia en las administraciones de Enrique Peñalosa, donde el programa de Ciclovía era encaminado bajo la creencia de la bicicleta como solución a la desigualdad en el espacio público, problemas de movilidad y a la democratización del espacio público, cuando la bicicleta es utilizada en las calles. Lo más cercano a la racionalidad deliberativa es la relación técnico-participativa, vista en las ocasiones donde los ciudadanos han interferido para sugerir pequeños cambios o cuando quieren prevenir que la ciclovía pase cerca a sus hogares. En últimas, prevalece las intenciones de la administración de turno, la racionalidad política, con el acompañamiento de los estudios técnicos desarrollados por las mismas entidades del distrito y la participación de sectores académicos.

La investigación permite ultimar que pese a que se estudiaron unas racionalidades en concreto la relación entre ellas también divisaron la presencia de otras nuevas racionalidades,

algo que por último deja una pregunta abierta y es ¿desde qué otras racionalidades de política pública o teorías se puede analizar una misma política pública? Es una pregunta que no escatima otros puntos de vista e invita, a investigaciones póstumas, a estudiarla e intentar responderla.

Referencias:

- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, (Vol. 11, 7), (pp. 1.31). Recuperado de: <https://login.ez.unisabana.edu.co/login?url=https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip&db=edsbl&AN=RN246232853&lang=es&site=eds-live&scope=site>
- Cobb, R y Elder, C. (1993). Formación de la Agenda, el caso de la política de los ancianos. En *Problemas Públicos y Agenda del Gobierno* (Luis F. Aguilar Villanueva, edi). México D.F: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Cruz-Rubio, C. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), (pp. 297-321). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632012000300015&lng=es&tlng=es
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Hall, P. (1993). "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain". *Jstor, Comparative Politics*, (Vol. 25, 3), (pp. 275-296). Recuperado de: <http://www.jstor.org/stable/422246?origin=JSTOR-pdf>
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte, (2018). *Ciclovía Bogotana*. Recuperado el día 8 de noviembre de 2018, del sitio Web idrd.gov.co: <https://www.idrd.gov.co/ciclovía-bogotana>
- León, J. (2011). Enrique Peñalosa, un visionario de la ciudad. *La Silla Vacía*, consultado el 20 de junio de 2020. Recuperado de: <https://lasillavacia.com/historia/enrique-penalosa-un-visionario-de-la-ciudad-28976>
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Martí, S; Vallès, J. (2015). *Las Políticas Públicas*. En *Ciencia política. Un manual*. Bogotá: Ariel.
- Molina, S. (2017). ¿Qué busca el Estado con una política pública? Dinámica de las políticas públicas y los valores entre las instituciones estatales. *Revista Universidad Santo Tomás*, (Vol. 1, Núm. 46). (pp. 63-84). Recuperado de: <http://revistas.usta.edu.co/index.php/iusta/article/download/3526/3416>
- Montero, S. (2017). Worlding Bogota's Ciclovía: from urban experiment to international 'best practice'. *Latin American Perspectives*. Vol 44. (2). Recuperado de: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0094582X16668310>
- Pasquino, G. (2011). *Las Políticas Públicas*. En *Nuevo curso de ciencia política*. (Ferri, C, Trad.). México: Fondo de Cultura Económica.

Peñalosa, E. (2003) La Ciudad y la Igualdad. El Malpensante, consultado el 20 de junio de 2020. Recuperado de: https://www.elmalpensante.com/articulo/1804/la_ciudad_y_la_igualdad

Peñalosa, E. (2005). Igualdad y transporte público. Semana, consultado el 20 de junio de 2020. Recuperado de: <https://www.semana.com/on-line/articulo/igualdad-transporte-urbano/72435-3>

Rodríguez, A. (2007). La Ciclovía de Bogotá: cuarenta años de recreación en la ciudad. Lúdica Pedagógica, (25), 73-82. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/321784387_LA_CICLOVIA_DE_BOGOTA_CUARENTA_AÑOS_DE_RECREACION_EN_LA_CIUDAD

Roth, A. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? Estudios Políticos, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, (pp. 67-91). Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a4.pdf>

Roth, A. (2005). Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Sabatier, P; Weible, C. (2017). Theories of the Policy Process. New York: Taylor & Francis.

Santander, J & Torres, J. 2013. Formación de la Agenda. En Introducción a las políticas públicas Introducción a las políticas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Bogotá: IEMP Ediciones. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Torgerson, D. (1992). Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas. En El estudio de las políticas públicas, consultado en: 10 de noviembre del 2018. (pp. 2-19). Recuperado de: http://www.cedet.edu.ar/archivos/bibliotecas_archivos/63torgerson.pdf

Universidad de Los Andes. (2009). Manual para Implementar y Promocionar la Ciclovía Recreativa. Recuperado de: https://cicloviarecreativa.uniandes.edu.co/espanol/images/anexos/CICLOVIASmanual_espanol.pdf

Velásquez, R. (2019a). Definición de política pública, tipologías y dinámica de las políticas [Material del aula]. Conferencia de clase, Universidad de La Sabana, Chía, Colombia.

Velásquez, R. (2019b). El Análisis de las Políticas Públicas Dimensiones, características, racionalidades/métodos [Material del aula]. Conferencia de clase, Universidad de La Sabana, Chía, Colombia.

Velásquez, R. (2020a). Definición de política pública, tipologías y dinámica de las políticas [Material del aula]. Conferencia de clase, Universidad de La Sabana, Chía, Colombia.

Velásquez, R. (2010b). El Análisis de las Políticas Públicas Dimensiones, características, racionalidades/métodos [Material del aula]. Conferencia de clase, Universidad de La Sabana, Chía, Colombia.

Wheelan, C. (2011). Introduction to public policy. New York: W. W. Norton & Company.

Anexos:

Transformaciones de la Ciclovía

Fecha	Origen	Cambios	Actores	Tipología de Cambio	Oportunidad que permitió cambios en la ciclovía
16 de diciembre de 1974	Manifestación que tenía como objetivo ser resistencia a la llegada masiva de automóviles a la ciudad de Bogotá, aumento del transporte urbano y la contaminación ambiental. Buscó ser un acto de protesta, como de empoderamiento del espacio público. Del mismo modo, una forma de recreación masiva.	Se desarrolló la primera ciclovía en la ciudad, durante el gobierno distrital de Augusto Ramírez Ocampo. Se habilitaron la carrera 7 y la carrera 13 desde las 09:00 am hasta las 12:00 pm.	La organización social que se hacía llamar “Procicla” y el Departamento Administrativo de Tránsito y Transporte fueron los arquitectos del origen de la ciclovía en la ciudad. Además, contó con el apoyo de ciudadanos de Bogotá, en especial, estudiantes universitarios y arquitectos colombianos.	Tipología de tercer tipo. Cambió el precedente e incursionó un nuevo paradigma en la ciudad.	Política.
Junio de 1976	Tener mayor espacio para desarrollar la ciclovía.	Se toma la decisión de destinar vías estratégicamente situadas para el tráfico exclusivo de ciclistas y peatones. Se	Alcaldía Mayor de Bogotá, en cabeza de sus secretarías distritales.	Tipología de primer cambio, porque complementa el fin de la medida.	Política.

		<p>expidieron los decretos 566 y 567, por medio de los cuales, se crearon “Las Ciclovías”.</p> <p>Se previeron los diferentes tipos de Ciclovía dependiendo de su uso específico. Se considera la posibilidad de establecer Ciclovías para el uso exclusivo de bicicletas por un tiempo específico, que es el caso de la Ciclovía dominical y festiva y ciclo-pistas para uso permanente, lo que actualmente conocemos como ciclorruta, que hoy cuenta con más de 500 kilómetros.</p>			
1995	Con la finalidad de formalizar la Ciclovía en Bogotá, se buscó tener	Se creó una política pública, como programa de recreación,	Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD). Secretaría de	Tipología de segundo tipo porque hay un cambio de control en las instituciones,	Política.

	un programa sobre el tema.	para que los ciudadanos puedan ejercitarse, con la finalidad de crear “el parque temporal más grande del mundo” que contribuyera a mejorar la calidad de vida de todos. El programa de Ciclovía pasa de la Secretaría de Transito al Instituto Distrital de Recreación y Deporte, IDR.D.	Transito.	pero no cambia la implementación del programa.	
1996-1998	Con la finalidad de aumentar la participación ciudadana en la implementación de la medida política, se busca aumentar la amplitud de los recorridos.	Se aumentó de 24 kilómetros a 81 kilómetros. Además, se aumentó el horario funcional y se creó un equipo humano para garantizar la seguridad de los asistentes a la ciclovía.	IDRD, ciudadanos participes.	Tipología de primer cambio porque complementa el paradigma principal del programa.	Política.
1998	La formalización y profesionalización del	Se empezó a dar más institucionalidad al grupo humano que	Ciudadanos, comerciantes, sector privado.	Tipología de segundo cambio porque hay una mayor	Política.

	grupo humano.	participa del espacio de la ciclovia. Se crearon los puestos para mascotas, se realizaron planes para vendedores ambulantes, se generaron múltiples campañas pedagógicas para los ciudadanos y, finalmente, entran los patrocinadores. Ampliaron el sistema de comunicación, radio y los buscapersonas.		participación de otras entidades del distrito.	
Diciembre de 1999	Proponer un nuevo horario en algunas ocasiones.	Se llevó a cabo la primera ciclovia nocturna en la ciudad.	Más de tres millones de usuarios.	Tipología de primer cambio.	Política.
1995 – 2000	Expandir la Ciclovia a más localidades de la ciudad.	Se pasa de 20 a 121 kilómetros para uso exclusivo de la ciclovia en los días que se implementa, domingos y festivos. Se incrementó el horario en dos horas, de 7:00 am a	Alcaldía Mayor de Bogotá e IDRD.	Tipología de primer cambio.	Política.

		<p>2:00 pm, y además de los domingos se sumaron todos los días festivos.</p> <p>Se crearon las Recreovías.</p> <p>Estos son espacios públicos a lo largo de la Ciclovía en donde se organizan actividades de aeróbicos y similares.</p>			
2006	<p>La Universidad Nacional en un informe presentado al IDRD sugirió que se instalaran baños y zonas de bienestar en la ciclovía para que fuera más amena la jornada.</p>	<p>Puntos veterinarios, con vacunación, asesoramiento en cuidados, alimentación y manejo de mascotas en el espacio público.</p> <p>Se pusieron a disposición lugares de primeros auxilios con servicios de reanimación y curación para quien lo necesite.</p> <p>Puntos de vida saludable para</p>	<p>Ciudadanos, Universidad Nacional de Colombia, IDRD.</p>	<p>Tipología de primer cambio.</p>	<p>Política.</p>

		<p>promover la actividad física. Tienen nutricionistas, fisioterapeutas y deportólogos. El objetivo es convencer a las personas para que hagan ejercicio todos los días.</p> <p>Módulos de ventas que prestan el servicio de venta de alimentos y bebidas, ciclotaler y cicloparqueadero.</p> <p>Deporte extremo.</p> <p>Rampas para patinadores y monopatines.</p> <p>La puesta en marcha de baños portátiles.</p>			
2009	Con la finalidad de declarar como una actividad de especial interés cultural, social y	Se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre	Concejo de Bogotá y Representantes a la Cámara por Bogotá.	Tipología de primer cambio.	Política.

	deportivo a nivel distrital a la ciclovía de Bogotá, propender por que los demás distritos y municipios del país implementen la ciclovía y el uso masivo de la bicicleta, y en el mismo sentido, declarar el segundo domingo del mes de noviembre de cada año como el Día Distrital del Peatón y la Bicicleta.	y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte, mediante el Acuerdo No. 156 de 2009.			
2017	Con la finalidad de seguir impulsando el deporte y el uso de la bicicleta en la capital.	Se expande la ciclovía desde la calle 147 hasta la calle 170 por la carrera 9. Eventos de bicicleta, como ciclopaseos y válidas en bicicleta.	Alcaldía Mayor de Bogotá.	Tipología de primer cambio.	Política.

Modelo de entrevista:

Bogotá, 30 de septiembre de 2019.

1. ¿Cómo se llama?, ¿cuál es su profesión?, ¿cuánto lleva trabajando en la entidad?, ¿cuál es su papel en el IDRD?, ¿qué me puede contar de su experiencia en la entidad?

Bibiana Sarmiento, licenciada en educación física con especialización en Administración y Gerencia Deportiva. Lleva 14 años trabajando en el IDRD, y hoy se desempeña como la coordinadora operativa y administrativa del programa ciclovía en Bogotá. Bibiana comenzó en la entidad como guardián de ciclovía y a medida que el programa le permitió ha ido escalando en su papel en la modificación de la ciclovía.

2. ¿Cómo surgió la ciclovía en Bogotá?

Surgió hace 45 años, un 14 de diciembre de 1974. Nació como iniciativa ciudadana, por el tema de la proliferación de vehículos, donde algunas personas decidieron tomarse las calles en bicicleta como protesta por la contaminación.

3. ¿Qué significa la ciclovía para la ciudad?

Significa, como ciudadanos, tomarnos la calle, aprovechar el espacio público y poder aprovechar la oferta recreativa y deportiva que brinda el instituto, a través de muchas actividades, donde personas disfrutan de ese espacio público y se genera un tema de tejido social, donde se convive de todo el mundo sin saber de qué estrato es, dónde vive, si pertenece a una comunidad especial. La ciclovía genera un marco de igualdad, donde se aprovecha el espacio por igual.

4. ¿Cuál es la finalidad de la ciclovía?

Abrir las calles, calles abiertas, para que las personas puedan recrearse y hacer uso del espacio público de manera libre, sin tener el miedo de vehículos. Un día de la semana no es para los vehículos, es para las personas.

5. ¿Cuáles son los objetivos de la ciclovía en Bogotá?

Brindar una oferta recreativa para todas las poblaciones. De las 20 localidades, la ciclovía funciona en 19.

Brindar un espacio para que las personas, independientemente de su condición socioeconómica, pueda usar el espacio público sin pagar nada.

Como objetivo principal, desplazar el vehículo un día a la semana.

6. ¿Cómo fue el diseño de la ciclovía en sus inicios?

Fue un proyecto que tomó en sus inicios la Secretaría de Tránsito y Transporte. Era un espacio que se brindaba donde se sacaba el carro, pero era solamente liderado por la secretaría. No había nada recreativo. En 1995, el IDRD, cuando tomó el control, se creó una oferta recreativa adicional al montar bicicleta. Allí se formó el enfoque que tiene la ciclovía actualmente.

7. ¿Cómo fue tomada la política desde lo técnico?

En la parte técnica confluyen muchas entidades, (movilidad, ambiente, salud, turismo, instituto distrital de protección animal) donde cada entidad le aporta si es viable o no la realización de la ciclovía cada fin de semana.

Hay ciencia y siempre hay una razón por la cual se hacen las cosas. Se capacita al personal con 6 meses de anticipación antes de que empiece a trabajar en el programa, se capacita, a tal nivel que los guardianes pueden participar en la implementación de otros programas recreativos en la ciudad. Reciben una formación integral los guardianes, lo que permite que haya recursos humanos cualificados que hoy hacen grande la ciclovía.

8. ¿Cómo fue tomada la política desde lo político?

El tema político es interesante porque, desde los inicios de la ciclovía, la política entendió que hay un empoderamiento ciudadano como los autores de la iniciativa. Como nació la ciclovía de los ciudadanos, los tomadores de decisiones, políticos, no pueden llegar a quitar lo construido. Los proyectos de iniciativa popular son los que le sirven a la ciudad, porque fortalece la ciudad y nos permite satisfacer lo que los ciudadanos quieren.

9. ¿Cómo fue tomada la política desde lo democrático? ¿Quiénes participaron en la elección?

Ha medida que pasa el tiempo, como la iniciativa fue ciudadana, era más factible un espacio de deliberación. Era la iniciativa de ciudadanos, que representaban lo que querían, no de políticos que dicen que hacer. Cuando la política llegó al IDR, la ciclovía se organizó porque era competencia de la entidad. Se fortaleció el programa.

10. ¿Cómo es el diseño actual de la ciclovía?

En términos generales, la ciclovía hoy cuenta con 127,69 kilómetros. Está habilitada en 19 localidades. Se habilitan las vías principales de la ciudad, lo que ha causado el asombro de algunas personas que vienen a conocer el programa.

La ciclovía es un programa amplio, bastante grande y complejo el operativo. El ciudadano no piensa sobre lo que hay detrás del operativo de logística, nadie sabe que existe una oficina de ciclovía. Entre semana se desarrollan las labores administrativas de la ciclovía, los fines de semana, se implementa el programa. El programa tiene una fisonomía organizada, para que se puede implementar cada fin de semana.

Actualmente la oficina está en las instalaciones del IDR. En la parte administrativa son 11 personas y de ahí, se desprende la parte operativa, de la cual, hacen parte los guardianes de la ciclovía. Están articulados con varias instituciones distritales, policía, ejército, movilidad, ambiente, turismo, salud, Alcaldía Mayor de Bogotá y Transmilenio.

11. ¿Cómo es la implementación de la ciclovía en la ciudad?, ¿se tienen un diseño único para toda la ciudad o según las zonas específicas?, ¿cuántas personas participan de la organización?

En la organización participan 361 guardianes de ciclovía, de ellos, hay jefes de ruta. Los jefes de ruta coordinan alrededor de 15 o 20 guardianes, cada fin de semana, y hace que se distribuyan a lo largo de 8 a 10 kilómetros. Cada guardián funciona en un kilómetro y es el encargado de todo lo que suceda en esa distancia, accidentes, vendedores ambulantes, etc. Asimismo, el jefe de ruta cubre los 10 kilómetros, minimizando las eventualidades que se puedan presentar.

Los conductores y operarios. Son 30 camiones cada fin de semana, que entre operarios y conductores son aproximadamente 180 personas. En la parte administrativa son 11 personas. Se tiene a 205 vendedores con permiso, estudiantes que prestan su servicio social y colaboran como guía de usuarios. Cada mes se tiene entre 600 y 800 estudiantes, policía nacional con 180 unidades, actualmente, también se cuenta con apoyo del ejército, entre 30 o 50 uniformados; los cuales, generan seguridad a los usuarios del programa. Actualmente, la ciclovía hace parte del sistema general de emergencia 123, y puede atender cualquier emergencia, independientemente de la ciclovía, el guardián está capacitado para atender esas eventualidades.

Sí hay un diseño de política pública diferente. Se tiene en cuenta las tres zonas que operan, (zona norte, centro y sur). En la zona norte, se puede encontrar corredores a los 10 kilómetros y tramos el kilómetro. En la zona norte se tiene 5 corredores, se llama norte 1, norte 2, norte 3, norte 4, norte 5. En la zona centro se tienen 7 corredores. En la zona sur, se tiene 5 corredores. En el norte las vías son amplias, en el sur, las vías son estrechas; lo que hace que sea más fácil llevar recreación al norte.

Hay zonas donde se debe compartir la misma vía entre biciusuarios y vehículos. Dependiendo de la zona se verifica cómo funciona el programa y se escucha a las diferentes entidades, entre ellas, Transmilenio, la cual, dice si se puede o no hacer un tramo porque se debe buscar opciones alternas a las rutas de los buses el SITP.

En la Calle 26, se realiza una adecuación distinta que a las demás avenidas en donde opera la ciclovía.

12. ¿Cuánto cuesta una jornada de ciclovía en Bogotá?

Cuesta 53 millones de peso una jornada.

13. ¿Qué impactos ha tenido la ciclovía desde la perspectiva del gobierno distrital?

La ciclovía es un programa consentido de la alcaldía. Es consentido por ser de iniciativa ciudadana. En el Congreso de la República, alguien buscó que la ciclovía iniciara antes y terminara antes de los horarios, en los cuales, hoy opera.

Se han tenido situaciones problemáticas, pero se ha logrado salir de buena manera por ser un programa que es, en parte, una cara de la ciudad que tiene un rol fundamental de los ciudadanos. Es un programa insignia de la ciudad. Es un modelo a nivel internacional, tanto así que han venido extranjeros a solicitar asesoría.

14. ¿Cuáles han sido las principales modificaciones, adiciones, supresiones que se le han hecho a la ciclovía durante su historia?

Cuando hay obras en la ciudad, sobre todo Transmilenio. Un caso curioso fue la Calle 26, con la cual, una problemática se solucionó con una fotografía de cómo solucionaron ese mismo problema en otra ciudad.

Otro problema complejo, que se perdió desde la ciclovía, se presentó en el sur. La construcción de vías en el sur de la ciudad, y las obras en general, se ven que son obras que son hechas por hacerlas, pero no se tiene en cuenta qué efectos podrían desprenderse de esas obras. Hoy opera la ciclovía en una vía compartida con vehículos en el sector de Yomasa.

15. ¿Cuáles fueron los motivos, intereses o circunstancias detrás de esos cambios?

Cuando se dan cambios, las circunstancias han sido los cambios de administración. De acuerdo al alcalde de turno, la persona encargada de alguna entidad puede incidir en los cambios que se hacen a la ciclovía. Es complicado que cada administración acepte las sugerencias que se hacen de acuerdo a lo que hay y lo que se espera modificar.

El acuerdo 386 declaró a la Ciclovía como un interés cultural y patrimonial de la ciudad. Se ha buscado elevar ese estatus, pero no se dan las dinámicas políticas.

16. ¿Existen estudios que justifican las modificaciones a la ciclovía?

Estudios como tal, el programa maneja PMT (planes de manejos de tránsito), ahora se hacen estudios de viabilidad. En temas de acuerdo estudios de costo y beneficio, el aliado es la Universidad de Los Andes, con todos los programas. La Universidad realiza investigaciones respecto a las novedades y desarrollos del programa.

Los estudios de viabilidad de las vías son los principales estudios que se manejan en la ciclovía.

17. ¿Cuáles son los retos de la ciclovía en la ciudad?

Ampliar la cobertura de la ciclovía. En especial, lograr llegar a la parte sur. Una parte que es compleja. Otro reto es, como sucede en otras ciudades, es la ciclovía entre semana. Para eso, se tiene pensado hacer un circuito, circundante al Parque Simón Bolívar. Además, se espera seguir desarrollando más actividades complementarias, como ofrecer bicicletas para quienes salen a trotar, juegos para la familia, bicicletas para las familias, actividades y elementos para las mascotas.

La percepción de seguridad en la ciclovía es favorable. Las personas se sienten seguras porque están en las vías.

18. ¿Cómo se hacen las modificaciones?

Desde la parte administrativa, se hace un estudio, y se comparte información con demás secretarías. Adicionalmente, los residentes de algunos sectores, en ocasiones, también inciden en contra de la ciclo vía; además, sugieren vías alternas o propuestas.

19. ¿Qué parámetros tienen para hacer modificaciones a la ciclo vía?

La movilidad.

Las opiniones de las demás entidades y secretarías del distrito.

20. ¿Usted recuerda qué momentos claves ha llevado a cambios fundamentales de la ciclo vía?

En el 2006, cuando se hizo el relanzamiento de la ciclo vía. En esa ocasión se hicieron varias actividades, entre ellas, la adecuación de las ventas ambulantes. En el 2006, se censaron a los vendedores, se les firmó un contrato, se organizaron en diferentes sectores de la ciudad, cambió el logo de la ciclo vía, se organizaron actividades complementarias, baterías de baños, juegos para los niños, préstamos de bicicletas no convencionales, de 3 o 4 puestos.

Se estructuró el proceso de la escuela de guardianes, se tecnificó. Se retomaron las relaciones entre las entidades, antes cada una iba por su lado y no se escuchaban las opiniones de las demás.