

ANÁLISIS DEL AGENDAMIENTO DE LA ACCIDENTALIDAD VIAL EN EL MARCO DE LA POLÍTICA
PÚBLICA DE SEGURIDAD VIAL EN BOGOTÁ (2016 -2017)

GILBERTO BARÓN BENAVIDES

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
BOGOTÁ D.C., 2020

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	8
1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.2 HIPÓTESIS	14
1.3 OBJETIVOS	15
1.3.1 Objetivo General	15
1.3.2 Objetivos Específicos.....	15
2. MARCO TEÓRICO.....	16
2.1 ENTENDIENDO EL CONCEPTO PROBLEMA	16
2.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y SU CONSTRUCCIÓN	19
2.3 INCURSIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y SU AGENDAMIENTO	22
2.4 DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS A LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.	26
2.5 AGENDA	33
2.5.1 Tipo de agendas	36
2.5.2 <i>Construcción de la agenda.</i>	38
2.6 ENFOQUE DE LA AGENDA	42
2.6.1 Proceso de políticas públicas	43
2.6.2 Cambio institucional.....	44
2.6.3 Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública.....	44
2.6.4 Constructivista.....	44
2.6.5 Cambio Cultural.....	45
2.7 MODELO PUESTA EN AGENDA	46
2.7.1 Modelo de Mediación	47
2.7.2 Modelo de Mediatización.	47
2.7.3 Modelo de Movilización	47
2.7.4 Modelo de Anticipación	48
2.8 ACTORES EN EL AGENDAMIENTO DE LOS PROBLEMAS	52
2.8.1 La sociedad y su participación en las políticas públicas.	53
2.9 MARCO METODOLÓGICO	55
3. ACCIDENTALIDAD VIAL EN BOGOTÁ COMO PROBLEMA DE INTERÉS PÚBLICO Y LA AGENDAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD VIAL.....	57

3.1 FACTORES QUE CONFIGURARON EL PROBLEMA DE ACCIDENTALIDAD VIAL EN BOGOTÁ Y QUE INCIDIERON EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO.....	57
3.1.1 Subcategorías del factor incidental.....	60
3.1.2 El problema público es elevado a la agenda pública	67
3.2 CARACTERÍSTICAS QUE DEFINIERON EL AGENDAMIENTO DEL PROBLEMA DE ACCIDENTALIDAD VIAL Y SU INCORPORACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA DE BOGOTÁ	68
3.2.1 Participación de la ciudadana en un asunto de interés público	68
3.2.2 Actores en el agendamiento del problema de accidentalidad vial de Bogotá.....	69
3.2.5 Asunto normativo con dinámica legislativa e institucional.....	74
3.2.6 Atención del problema público de accidentalidad vial	76
3.2.7 Conformación de una Comisión Intersectorial de seguridad Vial (CISV)	78
3.2.8 Transversalidad de la temática vial de las entidades participes en la CISV.	80
3.2.9 Sinergias colaborativas.....	82
3.2.10 Modificación y puesta en la agenda del problema público en 2016 para incorporar un plan distrital de seguridad vial en la ciudad.....	84
3.2.11 Forma en que se definió el agendamiento del problema público y la política de seguridad vial	86
3.3 MODELO DE AGENDAMIENTO QUE LLEVÓ A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD VIAL PARA LA REDUCCIÓN DE MUERTES Y LESIONADOS EN BOGOTÁ.....	88
4. CONCLUSIONES	95
5. REFERENCIAS.....	103
ANEXOS	108

LISTA DE FIGURAS

Pág.

<i>Figura 1.</i> Ciclo de las políticas públicas.	32
<i>Figura 2.</i> Actores que integran la sociedad civil.....	54
<i>Figura 3.</i> Actores institucionales del distrito capital que intervinieron en el agendamiento de tema y la política pública de seguridad vial.....	70
<i>Figura 4.</i> Figura. Otros actores institucionales que intervinieron en el proceso de construcción del problema de accidentalidad vial y agendamiento de la política pública de seguridad vial.....	71

LISTA DE TABLAS

Pág.

Tabla 1. Modelo de agendamiento según injerencia de los actores.	50
Tabla 2. Tipos de promotores según el tipo de inserción en la agenda.....	51
Tabla 3. Categoría y subcategorías ciudadanas.	61
Tabla 4. Categoría y subcategorías institucionales.	62
Tabla 5. Categoría y subcategorías eventualidades.	63
Tabla 6. Sinergias colaborativas sector institucional.	83

LISTA DE ANEXOS

Pág.

Anexo 1. Histórico de tendencias de accidentalidad muertes y lesionados Colombia y Bogotá (2012 a 2017).	108
Anexo 2. Histórico de tendencias de accidentalidad muertes y lesionados Bogotá (2012 a 2017).	109
Anexo 3. Referente de estudios de la OMS como actor internacional influyente en el agendamiento del tema de seguridad vial para Bogotá.	110
Anexo 4. Tendencia en el número de muertes por accidentes viales (2001-2015).	112
Anexo 5. Principios de Visión Cero como base del Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclistas 2017-2026.	113

RESUMEN

La seguridad vial en Colombia es un tema inmerso en la agenda institucional mediante política pública, esto como resultado de escalar un problema público de la agenda ciudadana, dado el carácter relevante de sucesos previos como las altas tasas de mortalidad y lesionados por accidentes de tránsito en la que motociclistas, ciclistas y peatones han sido los principales afectados en Bogotá. El objetivo de la investigación es analizar el proceso de agendamiento utilizado en la construcción del problema público y la política de seguridad vial y de Motociclistas de Bogotá entre el periodo 2016 a 2017, época en la que se desarrolló y aceleró la puesta del tema en la agenda con el propósito de definir metas para la reducción de muertes y lesionados en la capital. La metodología que se empleó en la investigación fue descriptiva, basada en una revisión de literatura técnica, informes institucionales y documentos especializados, en tanto no se realizó acercamiento a fuentes primarias, pero sí revisión documental institucional del proceso de agendamiento del problema. En el estudio se encontró que el problema de accidentalidad vial hacia parte de la agenda ciudadana y paralelamente de la institucional en un enfoque de mediatización y anticipación respectivamente. La definición de la política pública por parte de los actores que lideraron el proceso tuvo una carga de presión mediática y de incidencia internacional.

Palabras Claves: Agenda, actores, problema, asunto público y política pública.

INTRODUCCIÓN

El presente documento aborda un estudio descriptivo respecto de la forma como se agendó el problema público de seguridad vial en Bogotá. El autor de la tesis expone la dinámica que se dio para que el tema de accidentalidad vial en la ciudad llegara a ser atendido e incorporado en la agenda pública y la determinación de la toma decisiones.

La accidentalidad vial como problema que genera muertes y lesionados ha sido un tema de relevancia para la ciudadanía, así como de atención y seguimiento en los medios. Contexto situacional que en años anteriores generó la atención de la agenda internacional en representación de la OMS, OCDE, PNUD, *Bloomberg Philanthropies* y otras entidades multilaterales que han promovido la seguridad y bienestar en la sociedad, más cuando de mitigar y reducir riesgos de accidentalidad se refiere.

El problema objeto de estudio (agendamiento) abordado en el presente documento a partir de la dinámica de identificación y construcción del problema que diferentes actores de la sociedad llevaron a la agenda pública y de gobierno para determinación de la política pública (seguridad vial) pasó por distintas fases. Aspecto que el autor del presente texto recopiló para describir la manera como se agendó el problema público en referencia.

El documento en su desarrollo presenta una estructura capitular dividida en cuatro partes. En primer orden, la descripción del problema y sus objetivos. En segundo lugar, un desarrollo de un marco teórico relacionado con la identificación, definición y construcción del problema, así como de la dinámica que cursa un problema para ser considerado de

interés público hasta escalar en la agenda pública y gubernamental con una política pública. Precisamente este es el punto central de la investigación, para lo cual se soporta en argumentos teóricos a partir de planteamientos especialmente de referentes como Cobb y Ross, Gusfield, Aguilar, Peters, Kingdon, Roth, entre otros. La tercera parte del documento desarrolla los objetivos específicos planteados en la presente investigación, es decir se subdivide en tres subcapítulos. El cuarto capítulo concluye y expone los argumentos que articulan el tema objeto de estudio.

La investigación es de tipo descriptiva, se aplica un método cualitativo de corte retrospectivo y prospectivo. Se basó en revisión de literatura técnica de segundo nivel, revisión de informes y documentos especializados, Sin embargo, no se realizó acercamiento a fuentes primarias sino una revisión documental y conceptual.

Así de esta manera, se analizó de primera mano y con base en los documentos técnicos cuál fue el proceso de agendamiento utilizado en la construcción de la política de seguridad vial de Bogotá.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La mortalidad y lesionados a razón de la accidentalidad que ocurre en distintas vías de tránsito en la ciudad Bogotá, es el resultado de diferentes sucesos o circunstancias, entre las cuales se identifican las de contexto social, es decir acciones ejercidas con o sin voluntad, conciencia o culpa y que pueden ocasionar accidente alguno. Por ejemplo, no respetar señales de tránsito, imprudencia al volante, exceso de velocidad, y más. De otra parte, las acciones u omisiones de entidades públicas y privadas que tienen injerencia para garantizar la seguridad vial y que, al no ejercer una implementación preventiva, ni correctiva incrementa el riesgo de accidentalidad vial. Ejemplo de ello, (deficiente infraestructura vial, semaforización defectuosa, falta de mantenimiento vial, falta de señalización, entre otras).

Cabe indicar que otros factores conexos se suman al problema de la accidentalidad vial en la ciudad. Aspectos como el tráfico vehicular, los cierres de vías, las imprudencias ciudadanas y otras inciden en riesgos para la ciudadanía en las vías de tránsito. Tales condiciones y sucesos contribuyen a la accidentalidad e incrementan la mortalidad y lesionados en la capital, estas situaciones son repetitivas y visibles por la ciudadanía, generan insatisfacción y alteraciones de lo que debería ser el curso normal de la seguridad vial en la ciudad.

De conformidad con lo anterior, cifras como las reportadas por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) indican que al cierre de 2017 las muertes viales en Colombia registraron un total de 6.718, un 6,16% menos de fallecidos que en el periodo

2016 que alcanzó 7.159 muertos, es decir, 441 víctimas menos. La mortalidad se concentró con mayor tendencia, de mayor a menor, en los usuarios de moto, los peatones, usuario de vehículo y de bicicleta. En cuanto a los lesionados las cifras son mayores, a 2016 llegaron a 45.230 lesionados y en 2017 decreció a 40.088, esto reflejó una disminución del -11,37%, aspecto contrario a la tendencia creciente y exponencial que se registró entre el año 2012 a 2015 (ONSV, 2018). Ver (Anexo 1).

El contexto situacional que se describe de siniestralidad vial, tiene mayor repetición, visibilidad e insatisfacción social, principalmente en las grandes ciudades. En el caso de la ciudad de Bogotá, las muertes por siniestros vial en 2017 fueron (553 fallecidos), para el 2016 (591), es decir, 38 muertes menos, (ONSV, 2018). Ver (Anexo 2).

De otra parte, la accidentalidad vial representa un asunto de salud pública para el Estado y el Gobierno. En 2017 los gastos por concepto de atención en salud a causa de accidentes viales fueron superior a 250 mil millones de pesos (Uribe, 2018). En concordancia, los costos médicos por accidente de tránsito a 2010 se estimaban en promedio en 2,4 millones de pesos (Bocarejo, Velásquez y Díaz, 2010).

En cuanto a Bogotá, la siniestralidad vial a 2018 indicó un costo anual equivalente al 2,9% del PIB de la ciudad, es decir, 1 Billón de pesos. Lo anterior representado en costos por daño a la propiedad, costos médicos, costos administrativos y costos humanos (SDM, 2019). Dicha siniestralidad destaca la relevancia de emprender acciones soportadas en política pública (García-Altés & Puig-Junoy, 2011).

Aspectos como las lesiones y muertes de motociclistas, ciclistas y peatones, aportan la carga más alta de siniestralidad de tránsito en el país; para el caso de Bogotá constituye un contexto problemático que afecta no solo al sector salud o al fisco distrital, sino además a la ciudadanía en general.

Los altos indicadores de accidentalidad, constantes y crecientes que venía presentado Bogotá antes del 2016, fue un tema problemático que estaba en la agenda ciudadana, de la cual escaló el mismo, dada la relevancia del riesgo en la capital en un contexto social, económico, cultural, educativo y político.

La accidentalidad vial como suceso de interés público constituyó un tema de injerencia institucional transversal que involucró diferentes actores en el proceso de agendamiento del problema. El tema alcanzó la atención gubernamental y logró se definiera una política pública nacional, como distrital. Aspecto que para el investigador de tesis cuestionó la manera cómo se construyó el agendamiento del problema público.

El problema de accidentalidad vial (lesionados y muertes) en Bogotá es un tema que ha estado en la agenda ciudadana, siendo este un problema público con relevancia social. Dado el impacto socioeconómico de los siniestros viales, los gobiernos tanto de orden nacional como distrital, han incorporado la seguridad vial como un tema prioritario en su agenda. Sin embargo, ello no ha sido gratuito o fortuito, diversos factores incidieron en las demoras para la toma de decisiones que condujeran a la reducción sustancial de la accidentalidad en las vías de la capital.

Los reportes de la Agencia Nacional de Seguridad Vial mediante el Observatorio Nacional de Seguridad vial -ONSV-, indican que entre 2016 y 2017 y posteriores años, Bogotá alcanzó reducciones en la mortalidad. Este resultado aduce a un proceso de gestión participativa a partir de una agenda pública como institucional, siendo determinante la forma como se abordó el tema, su análisis situacional, la construcción del problema público, la intervención ciudadanía que llevó hasta la agenda institucional elementos relevantes en su proceso de formación de agenda.

La dinámica del problema en referencia y la búsqueda de solución del mismo, llevó a que distintos representantes sociales intervinieran con planteamientos bajo una perspectiva de institucionalidad y gestión hacia la seguridad vial. Lo anterior llamó la atención del presente investigador para conocer la manera como se construyó el asunto o problema, así como de identificar cuál fue el proceso de agendamiento que incidió en la construcción del Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclistas en la ciudad.

Lo anterior en un marco de análisis del proceso de agendamiento, toda vez que su prospectiva se dirige a una visión de la política pública, hacia logros satisfactorios con visión cero muertes en las vías de tránsito de Bogotá para el año 2026. Esta meta infiere un factor determinante de institucionalidad, cuyas acciones, sinergias de actores sociales, normativa, entre otras permitirán prevenir muertes y lesionados de tránsito en la capital, contexto que centra el estudio para el investigador respecto de un problema presente en la agenda ciudadana e incorporada en la agenda pública y gubernamental.

1.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Cuál fue el proceso de agendamiento en la construcción de la política de seguridad vial y de Motociclistas de Bogotá entre 2016 a 2017 para reducir las muertes y lesionados en la capital?

1.2 HIPÓTESIS

El inconformismo ciudadano generado por los altos índices de muertes y lesionados por accidentalidad vial en la ciudad de Bogotá entre 2000 y 2015, fue visibilizado por los medios de comunicación, lo que llevó a elevarlo como problema público.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

- Analizar el modelo de agendamiento utilizado en la construcción del problema público y la política de seguridad vial y de Motociclistas de Bogotá entre 2016 a 2017, en la iniciativa de reducción de muertes y lesionados en la capital.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar los factores que configuraron el problema de accidentalidad vial en Bogotá y que incidieron en la construcción del problema público.
- Describir las características que definieron la formación del agendamiento del problema de accidentalidad vial y su incorporación en la agenda pública.
- Examinar el modelo de agendamiento que llevó a la definición de la política pública de seguridad vial para la reducción de muertes y lesionados en la ciudad.

2. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo desarrolla un marco teórico que describe los factores que hacen parte del proceso de agendamiento de un problema público. En este documento se denomina factor, aquel aspecto o elemento que configura un determinante en el proceso de la formación de la agenda. Entre los aspectos que se abordan en esta revisión de literatura se tomó como punto de estudio el a) problema, su construcción, incursión de los problemas públicos, agendamiento y política pública; b) la conceptualización de agenda, sus enfoques, modelos y actores; y c) la noción de la ventana de oportunidades y modelo puesta en agenda. Lo anterior se describe a partir de referentes como Cobb y Ross, Gusfield, Aguilar, Peters, Kingdon, Roth.

2.1 ENTENDIENDO EL CONCEPTO PROBLEMA

De manera más precisa, el término problema definido por la RAE aduce un conjunto de sucesos o circunstancias que causan un estado no deseado o de molestia, o que dificulta un fin (DRAE, 2001). En otras palabras, un problema representa un evento particular común que afecta, toda o una parte de la población.

Según Gusfield (1981), distintos problemas son el resultado de un desarrollo histórico. Lo que lleva a deducir una circunstancia que dada su dinámica en el tiempo configura una característica específica.

Eugene Bardach señala que el problema toma mayor fuerza en un parte de la ciudadanía según el descontento o molestia de éstos ante una situación repetitiva y que incide en los sentimientos, especialmente por inconformidad, de las personas (Aguilar, 2013). Un ejemplo

de ello es la inseguridad vial, la cual configura un estado de molestia para una parte representativa de la población. En ello, la falta de mantenimiento vial, la imprudencia de un conductor al cruzar un semáforo en rojo, los excesos de velocidad, no acatar señales de tránsito, entre otras circunstancias, derivan o causan accidentes de tránsito. Como efecto se generan alteraciones al transcurrir normal de su población en un determinado contexto, para el caso, la seguridad vial.

En concordancia, Anderson citado por Dye (2008) señala que la insatisfacción de las personas, a causa del problema, conlleva a escalar el tema en las discusiones de agendamiento para la búsqueda de una solución posible.

Por ejemplo, la falta de mantenimiento vial, la imprudencia de un conductor al cruzar un semáforo en rojo, los excesos de velocidad, no acatar señales de tránsito, entre otras circunstancias, derivan o causan accidentes de tránsito. Lo que conlleva a que se generen alteraciones al curso normal en un determinado contexto, la necesidad de seguridad vial.

Por tanto, abordar un problema implica el reconocimiento de este, lo que exige una participación democrática cuando de ser discutido en determinados escenarios se refiere. De hecho, es parte de la dinámica o proceso de agendamiento del problema hasta que se defina y legitime el problema, concretándose finalmente en una política pública. Sin embargo, no todos los problemas atañen al gobierno, conforme su injerencia institucional.

El problema, constituido por distintas situaciones, implica para los investigadores un análisis más cognoscitivo que valorativo (Aguilar, 1993). Es decir, mediante una revisión

aplicando una lógica, articulando y ordenando sucesos, datos, entre otros, para llegar a una comprensión situacional del tema objeto de estudio.

Dorantes (2008) señala que la tensión que se da entre dos o más grupos, conforme un determinado asunto, sea por su posición ante el mismo, el proceder, la asignación de recursos, es lo que define la agenda. Lo controversial genera noticia y su dinámica sigue su curso en el escenario político, dado que los grupos se categorizan por quienes apoyan o difieren de los temas de discusión.

En este proceso, distintos actores de la sociedad (ciudadanía, las organizaciones civiles, las instituciones públicas y privadas, la academia, representantes políticos, entre otros) interesados en el problema, sea porque lo experimentan o porque se interesan en éste para abordarlo. Lo anterior posibilita “entender la definición del problema e intervenir en el mismo” (Aguilar, 1993, p.59).

Al respecto, Roth (2002) resalta la importancia de conocer la naturaleza de un problema, para lo cual es determinante identificar las causas que originan este, nivel de complejidad, concurrencia de sucesos, dinámica, involucrados y las repercusiones en un contexto particular. Tal naturaleza del problema constituye el insumo de análisis del tema problemático.

En complemento, la definición y delimitación de los problemas es sustancial cuando de analizar su escenario se refiere. Lo complejo en este proceso es pasar de un contexto observado a uno deseado, según el problema. Otra dificultad, radica en “identificar las

acciones que pudieran ser efectivas para acortar las distancias entre lo que es y lo que debe ser” (Aguilar, 1993, p.168).

Sin duda, los problemas según su contexto, exige una mirada sistémica de los mismos. Según el nivel complejidad de estos, y las determinaciones ante cómo abordarlos representa un desafío de lo que se estima debería ser en la actuación de los distintos actores de la sociedad.

2.2 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA Y SU CONSTRUCCIÓN

La insatisfacción en la sociedad por un determinado tema, es la base con la cual se inicia y construye el proceso de construcción de la agenda del problema público, siendo el interés común de quienes intervienen en las discusiones del tema, llegar a planteamientos viables para abordar y resolver lo que genera insatisfacción (Dye, 2008), así como de la necesidad de la intervención gubernamental cuando de un asunto es de interés público (Parsons, 2007).

Por su parte Elder y Cobb (1984) indican que los problemas públicos se construyen desde un contexto social visible. Por lo cual la insatisfacción de una población buscará la manera de llamar la atención y configurarse como un problema público (Gusfield, 1981). Claro está, no siempre se logra que el gobierno atienda el asunto o que lo lleve a su agenda, dado que no todos los temas son exclusivos de ser atendidos por el gobierno, sino que son de injerencia local (Kingdon, 1984).

Así entonces, la construcción del problema público ocurre cuando se toma de referencia los sucesos o eventos no deseados, soportado por información mediante datos, cifras, caracterización cognoscitiva y valorativa, por quienes observan o experimentan el problema público (Aguilar, 1993).

Caldera (2005) categoriza los problemas públicos como a) interdependientes, b) subjetivos, c) artificiales y d) dinámicos). Los interdependientes son los que relacionan con otras áreas, deben verse de manera sistémica o sinérgicos ya que inciden en otros ámbitos. Los subjetivos, dependen del contexto temporal, en estos lo valorativo y el conocimiento determinan su construcción social. Los artificiales se reconocen al ser argumentados con juicios de valor por los actores. Y los dinámicos, dada su naturaleza variable existen diversas posibles soluciones para estos.

Ahora bien, para entender el alcance de lo que representa un problema o asunto de interés público, algunos autores precisan aspectos característicos, dimensionales y categorías diferenciales en estos.

Por su parte, Aguilar (1993) reconoce distintos problemas públicos que se caracterizan por su novedad, sencillez, complejidad, interdependientes, de rutina, por ser inéditos y programables. Generalmente estos problemas los representan actores o grupos modernos con planteamientos acorde a su contexto cultural representativo, diferente a lo tradicional.

Gusfield (1981) menciona que aspectos como lo cognitivo y la moral son dimensiones implícitas para considerar un suceso específico como un problema o asunto público.

Otra clasificación de los problemas fue planteada por Rittel y Webber (1973), estos autores denominaron los problemas en (dóciles y perversos). En el caso del primero, representan contextos que son viables para el gobierno abordar, dada la disponibilidad de recursos para enfrentar la situación y solucionar. Los problemas perversos, difieren en su alto nivel de complejidad para ser resueltos, lo que conlleva a una dinámica repetitiva en búsqueda de posibles soluciones; además de ser causante e influenciar para generar un nuevo problema.

En concordancia con lo anterior, Simón (1973) abordó los problemas desde una perspectiva más ordenada, por decirlo de alguna manera. En primer lugar, diferenció los problemas en un contexto valorativo como (bien y mal), y segundo lo categorizó según su estructura. De esta manera los categorizó como problemas bien estructurados y mal estructurados. Los primeros se diferencian de los segundos por la disponibilidad de identificar claramente sus características, al cual se puede aplicar un método para solucionar el problema. En tanto, los problemas mal estructurados carecen de un contexto visible que posibilite abordar con un método eficaz el contexto situacional.

Así entonces, los problemas conforme su naturaleza, sencillez, complejidad, dinámica, dimensión, denominación y perspectiva, determinan el punto de partida para entender el alcance de cada problema, así como de encausar el proceso de la construcción del problema público y agendamiento del mismo.

2.3 INCURSIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y SU AGENDAMIENTO

Luego de que se ha llevado a cabo la identificación de un asunto público o problema, se inicia la fase de agendación de este. Tal aspecto infiere observar, analizar y determinar su contexto para plantear soluciones, las cuales son sometidas a opiniones de quienes tienen injerencia en el tema. Es aquí donde se disputa el proceso de llamar la atención para facilitar la determinación de una política para el asunto de interés público (Dye, 2008); de hecho, el propósito de escalar ello hacia la institucionalización del problema, la cual puede ser priorizada dentro de las agendas mediática y de gobierno (Nelson, 1993; Elder & Coob, 2003), dada la connotación de ser asuntos o problemas conducentes de política pública, problemas que “plasman ciertas concepciones particulares de la realidad” (Aguilar, 2003: 31).

Ahora bien, el que se acepte un problema deriva luego en un proceso de búsqueda o determinación de soluciones. Al respecto, Montecinos (2007) señala que “Crear problemas significa propiamente crear soluciones concebibles, que propicien que los ciudadanos aprendan qué deberían querer, de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo” (p.330). Para ilustrar, la seguridad vial como un deseo de la comunidad, implica que éstos cuenten con elementos que les facilite ello, pero implica un compromiso ciudadano para respetar las normas de tránsito en la vía pública.

Subirats (1989) expone las causas fundamentales por la que un determinado suceso o problema puede considerarse apto para ser integrado en una agenda. El autor enfatiza para ello un asunto que denota: *i)* una crisis que llama la atención, que en una perspectiva sea susceptible de incrementarse o agravar; *ii)* la caracterización específica y diferenciación ante

un problema más general; *iii*) una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación; *iv*) la relevancia global del tema; *v*) problema soportado en un ámbito de legitimidad; *vi*) la notoriedad pública del tema.

Cabe señalar que tanto la identificación del problema y la agendación del mismo, constituyen un proceso de configuración no siempre muy clara respecto del nivel o fase en la que se encuentra. Sin embargo, factores como los actores que participan, la relevancia del tema problemático y el planteamiento de posible solución, se disponen en un entorno político en el cual se escoge, incorpora o aparta los argumentos del problema. Cabe indicar que no siempre los problemas calan o son atendidos por el gobierno, dada su agenda institucional (Cobb y Elder, 1986; Cobb y Ross, 1976).

Sin embargo, cuando el problema logra la atención del gobierno, luego de pasar una serie de procesos de análisis minuciosos, es posible sea incorporado como un asunto de política pública (Aguilar, 1993).

De hecho, John Kingdon (1995) en su teoría expone que cuando se logra atención del gobierno, se abre una oportunidad política, o como lo denomina “ventana de oportunidad” siendo una fase relevante cuando de buscar y definir soluciones al problema se refiere. Pero, es un momento que genera tensión entre las corrientes que defienden una posición específica, y se crea un entorno donde puede o no converger afinidad en tiempos, perspectivas, dinámica del abordaje del tema, entre otros factores que, incluso pese a ver llamado la atención en su momento, pueden no llegar a un ideal estimado de los actores que promovieron el problema.

Cabe indicar que la ventana de oportunidad, así como en su analogía de una ventana en casa, puede abrirse y cerrarse, eso dependerá qué tanto concuerden o difieren en posturas de las corrientes que intervienen o participan del proceso. En este contexto, Kingdon (1995) enfatiza que la ventana aplica en su concepción tanto cuando se aborda el problema, como cuando se interviene desde lo político, y como oportunidad en cada una de estas.

En este sentido, cuando los asuntos, conflictos y situaciones que causan insatisfacción en la sociedad, son acogidos por el gobierno y definen posible solución, es a lo que Cobb y Elder (1972) y Cobb et al., (1976) denominaron como formación de la agenda.

En la participación de estos procesos se generan conflictos conforme los diferentes puntos de vista, por quienes son y no opositores del tema. Peters (1995) plantea que ambas partes contribuyen a estructurar el debate, lo que determina "cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y al proceso de elaboración de la misma" (p.259).

El anterior planteamiento hace parte del enfoque que Peters (1995) observó y denominó en la estructuración de la política pública, un proceso que se da sea de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba.

En complemento, en el proceso de formación de la agenda es importante tener presente quiénes tienen injerencia sobre la inclusión de los temas y su abordaje. En estos aspectos como el alcance de poder y la ideología de los políticos influye en la formación de la agenda hacia una política pública o no (Majone, 1997).

Algunas posturas de poder pueden influir en las posiciones o planteamientos que sobre un tema tengan otros actores, en especial cuando sus argumentos son de tipo valorativo, lo cuales influyen en el proceso de escalar el tema como problema público, de ahí su concepción de ser construcciones sociales a partir de una realidad específica (Gusfield, 1981).

De conformidad con De León (1997) en el proceso de estructuración de los problemas públicos para incorporarlos hacia la conformación de una política debe hacerse por fases, en ello aspectos como analizar el tema desde una línea de tiempo, identificar su tendencia y frecuencia, determinar sus causas, entre otros, son fundamentales para llegar a un planteamiento con rigor y exactitud.

Cabe destacar, un ámbito en la sociedad que se incorpora con alto poder e influencia, son los medios de comunicación. Tal proceso es relevante porque el problema toma fuerza con su divulgación, dado el alcance de cubrimiento del tema e incidencia sobre la opinión pública. Por tanto, los espectadores encuentran un reflejo del contexto problemático (Mc-Combs y Shaw, 1972). Finalmente, conforme el tema e impacto del mismo, se desarrolla su continuidad divulgativa, hasta ser influencia directa en la agenda gubernamental y sistémica.

Por su parte, Nelson (1993) expone cuatro etapas en la que se desarrolla la formación de la agenda, a) el reconocimiento del asunto, b) la adopción del asunto, c) la priorización y d) el mantenimiento del asunto. Al igual que otros autores, resalta la participación de los medios de comunicación en el proceso de la agendación del problema público.

En la línea de Cobb, Ross & Ross (1976), la iniciativa de grupos ajenos al componente gubernamental, y dado su interés o motivación frente a un tema o asunto problemático, lo llevan con tal ímpetu que difunden éste hasta lograr incursionarlo en la agenda pública.

2.4 DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS A LA CONFIGURACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.

Las políticas públicas refieren a la manera en que se delimitan y configuran los problemas en una determinada sociedad y su territorio, con la cual se posibilita plantear una agenda política para lo público (Parsons, 2013). Claro está, lo público conforme un tema o contexto situacional común de interés a intervenir. Es aquí donde las políticas se ocupan de aquellos temas que son de interés público.

De hecho, la interacción de distintos actores políticos, sociales e institucionales cuando de abordar una problemática común se refiere, busca generar como producto una política pública (Cuervo, Salazar, Jolly, Tournier, Roth y Vélez, 2007). Sin duda, un factor clave de lo expresado por los anteriores autores, es la capacidad de movilización de la comunidad que genera atención en el entorno político, social e institucional, en un marco a seguir o mediante procesos para “determinar el contenido y la forma de la política pública” (Cuervo y otros, 2007, p 151).

Al respecto, las políticas públicas, derivan de una incidencia endógena, influenciada por criterios técnicos, pero también exógenas cuando la problemática cala en el interés público con injerencia de política (Sabatier & Weible, 2007).

De acuerdo con las partes interesadas de la sociedad respecto de un determinado contexto problémico, éstos exhiben su afectación para la búsqueda de alternativas que solucionen la situación expuesta; como resultado, la política pública define objetivos a seguir o alcanzar (Dunn, 2008).

Majone (1997) señala la importancia de la definición de planteamientos concretos en las políticas públicas, para ejercer acciones de interés en lo social, es decir, aquí un factor clave es “la capacidad del gobierno para encontrar soluciones a problemas sociales” (p.60).

Por su parte, Ortega (2015) precisa que las diversas definiciones sobre política pública debe conllevar a la distinción de cinco elementos claves: *primero*, la estimación de lo que un gobierno contempla hacer, y lo que termina realizando; *Segundo*, la inclusión participativa de todos los niveles de gobierno, así como de los actores tanto de corte formal, como informales; *tercero*, asumir la política pública con un enfoque general de común interés; *cuarto*: la determinación de una directriz para alcanzar metas y objetivos; y el *quinto*: entendido en un marco de gestión de corto y largo plazo con procesos continuos.

Roth (2002) menciona que para definir una política pública se necesita de los siguientes cuatro elementos: i) implicación del gobierno, ii) percepción de problemas, iii) definiciones de objetivos; y iv) los procesos.

De otra parte, Funmayor (2017) expone cinco fases en la vida o desarrollo de una política pública, entendidas en un proceso de sucesión de secuencias en la que intervienen actores sociales en un determinado contexto y escenario para la agenda e inserción del problema.

Las cinco fases de desarrollo de la política pública son:

a) *Identificación de un problema por parte de los actores políticos y sociales*: se solicita entonces una acción pública y se busca que el problema esté inscrito en la agenda del sistema político.

b) *Formulación de soluciones*: Luego de listar el problema en la agenda gubernamental, el ejecutivo y el Estado profundizan en el contexto situacional, su resultado debe conducir a propuestas con posibles soluciones.

c) *Toma de decisión*: los actores de poder (Estado y gobierno) analizan las propuestas planteadas, y deliberan para obtener una respuesta.

d) *Implementación*: Refiere al procedimiento práctico de la decisión, es decir, acciones conforme la entidad o instituciones ejecutoras de la misma.

e) *Evaluación*: De acuerdo con las acciones implementadas se obtendrán impactos, estos pueden ser medidos, lo que facilita su evaluación, sea por los partícipes directos e indirectos, lo cual es un factor importante para analizar la efectividad, viabilidad y eficacia del proceso, tanto de lo formulado, como de lo implementado.

Cuervo (2015) pese a las diferentes acepciones que existen sobre el concepto de política pública infiere que esta debe entenderse como “una manifestación de la función administrativa del Estado” la cual se diferencia de la función legislativa, judicial y reguladora.

De hecho, el autor precisa que es precisamente, “al gobierno al que le corresponde orientar los procesos de formación de las políticas públicas” (p.22).

En concordancia, la Constitución Política de Colombia establece que:

Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. (Constitución Política de Colombia, 1991, Art 208)

Entre las características que toda política pública debe poseer, según Ortegón (2015) corresponden: a) desarrollar una acción permanente, b) supone un flujo permanente de decisiones, c) efectuar un nivel de cumplimiento de las metas y objetivos trazados, d) determina un contenido con propósitos específicos y un programa de acción, e) aplica un contexto fundado en valores, f) en su discurso política integra elementos de negociación y persuasión, g) integra fundamentos de diversos enfoques (holístico), h) involucra recursos, ideas, actores e instituciones, i) enfrenta heterogeneidad, diversidad, descontrol e incertidumbre desde que se diseña la política pública, hasta que se evalúa la misma.

En complemento, Torres-Melo y Santander (2013) señalan que la política pública exige de una estrategia con un plan a partir de elementos específicos. Por ejemplo, se habla de política pública, si ésta determina una estrategia para prevenir la accidentalidad en las vías por diversos factores de tránsito, disminuyendo los casos de accidentalidad y muertes de peatones, conductores o pasajeros en las vías de tránsito. Mientras que el plan de seguridad vial para los ciudadanos con acciones puntuales conforme cada actor involucrado, implica

una gerencia pública, para el caso, nacional, regional o local. Es decir, tanto la política pública, como la gestión del gobierno para cumplir con sus funciones es garantizar la seguridad vial, "pero cada una de ellas atiende asuntos diferentes" (p.59).

De conformidad con el BID - Banco Interamericano de Desarrollo, un factor determinante de la efectividad de las políticas públicas es la capacidad gubernamental para contar con diseños de estas con mejores características, pues, de ello dependen mejores resultados en el desarrollo, en tal perspectiva, "mejores capacidades del Estado producen políticas públicas mejor diseñadas" (Franco y Scartascini, julio, 2014, p.7).

Cabe indicar que la fuente generadora de una política pública deriva de un contexto situacional (problema común en la sociedad) sobre el cual la comunidad percibe de interés y configura para ser intervenido por el Estado, quiere decir, un Estado garante de servir a la comunidad como se expresa en el artículo 2 de la Constitución Política de 1991, así como para el bienestar de la sociedad, lo que implica ejercer acciones que conduzcan a resolver el problema específico. Aspecto fundamental donde Estado y gobierno juegan un papel determinante.

Peterson (2003) sobre lo anterior, menciona la importancia de los gobiernos para "empoderar a los actores nacionales, en virtud de la participación en la formulación de políticas" (pp. 9-10). Tal facultad otorgada a los actores, más que un deber, es un principio democrático, más en un país como Colombia, pues, su marco constitucional lo denota así.

En concordancia, “La gestión de las políticas públicas confluye en una representación democrática conformada principalmente por los partidos políticos, la legislatura y el presidente” (Stein y otros, 2006, p.27).

De la misma manera, las políticas públicas tienen “distintos momentos de formación mediante fases interdependientes” (Torres-Melo y Santander, 2013, p.66); no obstante, son parte integrante de un proceso de construcción y ciclo de la política pública, como de su implementación. Entre las variables que configuran este ciclo están el agendamiento, la formulación, implementación y evaluación, siendo el eje sobre el cual giran estos procesos el problema a resolver de interés en la sociedad, así como del deber de la gestión pública del Estado y gobierno para lograr resultados satisfactorios, es decir, abordar el problema con acciones eficientes que den solución.

No obstante, en algunos escenarios el problema puede ser originado desde una causal histórica, en la cual los daños y sus causas en la sociedad pueden ser atribuidos con responsabilidades al gobierno por los eventos ocurridos (Knill y Tosun, 2012).

Los diferentes problemas difieren del alcance conforme la falta de educación, recursos económicos y voluntad del gobierno.

Sin embargo, las políticas públicas pasan por una dinámica o ciclo, siendo el rol del gobierno desarrollarlas, determinante ello para dar o no continuidad a una fase de agendamiento de las mismas, en esto, los recursos disponibles desde lo institucional y

político es una variable que incide, no solo para seleccionar el problema, sino de incorporar el mismo en la agenda.

La siguiente figura ilustra el ciclo de las políticas públicas de conformidad con cuatro etapas como el agendamiento, la formulación, implementación y evaluación que son conducentes de la agenda pública y de gobierno para definir una política pública.



Figura 1. Ciclo de las políticas públicas.
Fuente: (Torres-Melo y Santander, 2013, p.66).

En concordancia con los planteamientos que anteceden, y según las características de las políticas que planteó el BID, estas deben procurar: a) Estabilidad de las políticas, b) Adaptabilidad de las políticas, c) Coordinación y coherencia de las políticas, d)

Implementación y aplicación efectiva de las políticas, e) Eficiencia de las políticas, f) Orientación al interés público de las políticas, y g) índice de políticas, (Franco y Scartascini, julio 2014).

En este sentido, la participación interinstitucional del Estado, la gestión oportuna del gobierno frente a un tema de importancia común en la sociedad, es relevante para la determinación viable para la solución de un problema. En ello ejercer un proceso de estabilidad, adaptabilidad, coordinación e implementación efectiva de políticas públicas, sin la participación de la sociedad se pone en riesgo no solo la gestión pública, sino también los recursos y la democracia en el territorio.

Al respecto de territorialidad, Andre-Noél Roth infiere que el Estado corresponde a un proceso cultural e ideal, delimitado territorialmente, con una población y una autoridad. Por tanto, el Estado es heterogéneo, conformado por diversos segmentos en la sociedad, se caracteriza por poseer recursos a su disposición, incide en la regulación y las relaciones de la sociedad (Roth, 2002). Lo anterior deduce un ámbito común en la sociedad, de relevancia para la búsqueda de una solución, ante un problema, con base en la participación.

2.5 AGENDA

El término agenda, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), proviene del latín *agenda*, indica “lo que ha de hacerse”, en un sentido más preciso, aduce a la “relación ordenada de asuntos, compromisos o quehaceres de una persona en un período” (Real Academia Española, 2014).

Roth (2002) señala que el término agenda se emplea para indicar los problemas sobre los cuales se requiere un "debate público" e "intervención pública" (p.57). De hecho, no todos los temas terminan siendo incorporados en un debate o más allá, en la definición de una agenda, esto por cuanto existen condiciones, como lo que denomina André-Noël Roth, de acceso o exclusión en la agenda. Tal dinámica es conducente en un proceso de agendar el tema que puede integrarse en un tipo de agenda gubernamental, legislativa, administrativa u otra conforme su formalidad e informalidad

Ahora bien, al llevar la anterior descripción del DRAE al enfoque de la relación ordenada de temas (asuntos o contexto situacional) de interés común en un sociedad, que deben ser abordados por el gobierno para resolver un determinado problema, en cuya perspectiva de la sociedad delimita este con expectativas de ser atendidas por sus gobernantes, cuyo alcance de gestión implica que los temas entren en una agenda, para ser revisados, analizados, listados en un marco de gestión y construcción, para definir una política pública específica al tema.

De esta manera, una agenda se puede decir que es un (tema, asunto, algo) sobre lo que debe el gobierno y el Estado actuar, por otro lado, es el resultado de un contexto situacional expuesto y evidenciado por la sociedad, el cual logra llamar la atención e interés del gobierno e integrarlo en su gestión pública, respaldado por una política.

Alzate y Romo (2017) aducen que:

La agenda pública implica un proceso a través del cual determinados asuntos o problemas públicos se posicionan, adquieren un interés general, y son trasladados al nivel de la decisión gubernamental mediante distintas estrategias y políticas públicas para su atención. (Alzate y Romo, 2017, p.14)

Jean-Baptiste (2015) señala que la puesta de un tema en la agenda es determinante de que esta sea o no tratada para dar posible respuesta, cuyo producto final es la política pública. Claro está, esta etapa se da mediante una deliberación en una dinámica de politización del tema. Y entre diferentes temas que aterrizan en el listado de la agenda, pocas son escogidas para adherirse a la agenda gubernamental.

Ahora bien, el concepto de agenda bajo la perspectiva de Cobb et. al (1976) describen la agenda desde un enfoque político como el “conjunto de controversias políticas que serán percibidas en un momento dado dentro del espectro de preocupaciones legítimas del ámbito político” (p.126).

Las controversias que surgen en el escenario político deben en su desarrollo, llegar a un consenso para dirigir los temas en la agenda. De lograr ello se da paso a la inclusión del tema de agenda, lo que reflejaría la importancia de las inconformidades de la ciudadana sobre el asunto de interés común a ser resuelto (Dorantes, 2008).

Everett Rogers y James Dearing en (Anderson, 1988) describen las agendas como temas o eventos “clasificados en una jerarquía de importancia” (Anderson, 1988, p.556). Tal clasificación se da conforme dos ámbitos de poder que inciden en la jerarquización del tema,

en primera instancia la influencia de los medios de comunicación masivos, y segundo por las fuerzas o corrientes políticas. Tal proceso confluye en la colocación del tema o problema en la agenda, en un determinado momento (Theodoulou, 1995).

Sin duda, el rol de los medios de comunicación es determinante cuando colocan un tema ante su audiencia, dicha acción genera atención, tanto en el público, espectadores como de la opinión pública, entre ellos los políticos y gremios representativos de la sociedad.

Si bien, la atención del tema por parte del gobierno para agendar el mismo, respecto de lo que aduce la atención del público, generalmente siguen “dos ritmos diferentes”. De hecho, tres agendas funcionan de manera paralela e independiente, estas son: la agenda pública, la agenda de los medios y la agenda política.

Ahora bien, de conformidad con Ortegón (2008) en el proceso de la formación de la agenda hacia una política pública, existen algunos obstáculos que se deben superar, estos refieren a (Contexto, contenido, actores y proceso).

2.5.1 Tipo de agendas.

Cobb, Ross y Ross (1976) mencionan que existen tres tipos de agendas de las cuales una se subdivide y por tanto se podría interpretar que en realidad son cuatro tipos de agenda (sistémica o pública, institucional o gubernamental, política). Aunque también se recocó la de tipo mediática.

2.5.1.1 Agenda pública o sistémica. Conjunto de problemas no seleccionados por parte del sistema político, refiere a los problemas que atañen a una sociedad. Aborda dos

escenarios, el primero desde lo contextual de los acontecimientos sociales que generan preguntas, problemas y necesidades), y en segundo aspecto el activismo social que lleva la evidencia de un determinado contexto problémico a un ámbito de aceptación colectiva del tema para buscarle respuesta y soluciones en bien común (Eslava, 2011). En complemento, la agenda sistémica es el resultado de la atención dada a un determinado tema por parte de actores que son o no institucionales (Theodoulou, 1995).

La agenda pública se caracteriza por abordar los temas más relevantes para la comunidad, soportada por sondeos de opinión, temas (crónicos, intermitentes, novedosos y puntuales).

Los temas en la agenda pública denotan contextos no siempre claros de entender y definir para una posible solución en un tiempo específico, lo cual caracteriza un estado difuso cuando de resolver un problema se trata. En ello, Aguilar (1993) resalta la importancia precisamente en cómo se define el problema.

2.5.1.2 Agenda gubernamental o institucional. Cuando los asuntos de interés público son reconocidos y admitidos por quienes toman decisiones (Elder y Cobb, 1984) de construcción de políticas, así como de las acciones a emprender que implica una articulación y gestión institucional.

Al respecto, André-Noel Roth denomina las políticas como el resultado de la gestión y actividad pública. El autor señala tres significados del término política, y son a) ámbito del gobierno de las sociedades humanas; b) la política como actividad de organización y lucha

por el control del poder; y c) la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (Roth, 2002, pp.25-26).

Este tipo de agenda es elaborada por el gobierno a partir de elementos aportados por el sistema político, en este se determinan y asignan recursos bajo la óptica o perspectiva de una política pública.

2.5.1.3 Agenda Legislativa. Esta agenda es exclusiva del congreso de la república, la cual es gestionada por los parlamentarios, siendo la base de esta, iniciativas políticas con rigor normativo. **La agenda política, determina qué políticas públicas genera un gobierno, provienen especialmente de la gestión** parlamentaria conforme sus proyectos de ley, debates, leyes aprobadas, comisiones, entre otras, cuyo resultado y logro es que sean incorporado el tema en la agenda gubernamental.

2.5.1.4 Agenda mediática. se categoriza especialmente por la injerencia de opiniones de los medios de comunicación y editoriales de prensa más influenciadores en el escenario público.

2.5.2 Construcción de la agenda.

El proceso de construcción o formación de la agenda como se indicó en partes anteriores se origina, o inicia desde el momento en que determinados problemas llaman la atención del gobierno, “como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1984)

Tamayo y Carrillo (2005) aducen que:

La teoría sobre el establecimiento de la agenda, por su parte, ha puesto el énfasis en el papel de los medios de comunicación. Así, para Mc-Combs y Shaw (1972) la agenda pública sería como una especie de espejo en el que se reflejan los temas a los que dan cobertura prioritaria los medios de comunicación. (p.659)

Es así como el proceso de formación de la agenda requiere de dinámicas narrativas a partir de los eventos sociales, pues estas conducen a las agendas mediáticas y posteriormente a lo público.

Por su parte Eslava (2011) infiere que la conversación entre Estado y sociedad genera un intercambio de preguntas y respuestas, en otro sentido, se aborda problemas y soluciones, siendo esta una adecuada sinergia que conduce a formar la agenda. Para el autor, esto indica revelar la vida privada en un escenario público, siendo el dialogo el instrumento de soporte que como logro final se traduzca en transformaciones o soluciones.

En el proceso de construcción de la agenda los diferentes grupos de la población (actores sociales) representan una perspectiva propia del asunto o problema expuesto, en esta dinámica, el paso prioritario es llamar la atención de las autoridades públicas. En la agenda pública, los temas que se presentan, tienen visibilidad y relevancia al lograr que una determinada unidad gubernamental acoja esta; “y la agenda formal, esto es, “la lista de temas que quienes adoptan decisiones han aceptado, formalmente, tomar en seria consideración” (Tamayo y Carrillo 2005, p. 126).

Las construcciones sociales, según los problemas, exponen una concepción específica de la realidad (Lorenc, 2005). La importancia de ello radica en la trascendencia del contexto social y la prioridad de esto para las personas, así como la que el gobierno estime para llevar a su agenda, lo cual lleva a una fase de estructura para la definición del problema.

En esta etapa la edificación de la agenda se desarrolla mediante la participación de actores sociales quienes expresan prioridades temáticas, según su nivel de importancia, aunque no siempre se tiene una concepción uniforme de interpretación del contexto situacional o problema, dado que las perspectivas en diversos escenarios o sectores sociales (actores) difieren conforme sus creencias, lo que para Aguilar (2003) la realidad observada varía según las creencias e interpretación de esta.

Entre los aspectos claves en la formación de una agenda la comunicación, cooperación, competencia y coordinación entre los distintos actores es sustancial, pues de la manera como se de esto, posibilita el éxito de la definición del problema, así como de la evaluación de alternativas, es decir acciones concretas que den respuesta visible al tema (Eslava, 2011).

Lo anterior es sustancial, toda vez que en la dinámica de expresar opiniones, perspectivas, contextos sobre un determinado problema se vislumbra una posible solución, en otras palabras, un problema tiene solución. Pero, llegar a ella no es sencillo, dada las diferencias de argumentos, consensos, interpretaciones y perspectivas disímiles, no solo entre actores sociales, sino entre representantes del Estado y del gobierno.

No obstante, tal solución planteada requiere de un análisis sobre la misma, esto es, su viabilidad de implementación en donde generalmente se integran todos los actores en un

proceso de negociación, restricciones, roles institucionales, determinaciones normativas, entre otras cuya agenda posibilite que el tema (problema) tenga el análisis pertinente, sin que distorsione la realidad del mismo, por tanto, la recolección de información que conduzca a sustentar las definiciones, argumentos, propuestas, así como de las acciones de interés a plantear en un política pública exige de un método apropiado para el agendamiento de la política pública.

Cobb, Ross y Ross (1976) mencionan que el escenario de la construcción de la agenda un entorno propicio para analizar los problemas y sus variables, conforme la amplia variación de posiciones, lo que implica que en su estudio o análisis se tenga claridad de su origen de construcción, es decir, si proviene dentro del gobierno, o por fuera de éste, así como de la dirección hacia la cual se proyectan las posibles acciones y soluciones

De esta manera la agendación depende de la forma que se da el proceso en su dinámica de construcción, la dirección o coordinación de los actores controladores de agenda, cuyos factores institucionales inmersos determinan la forma y proceso a seguir, lo que genera una influencia social con base al empleo e integración de recursos claves en ello.

En síntesis, la relevancia social en un determinado tema (problema), así como de su incorporación al lenguaje de la política pública, con injerencia de una autoridad específica que atañe competencia sobre este contexto para la gestión de solución son las condiciones que hace que un problema se vuelva público (Cuervo, 2007).

2.6 ENFOQUE DE LA AGENDA

El enfoque de la agenda hace alusión a la orientación sobre la cual una agenda se direcciona en su marco contextual y analítico, cuyo propósito es la búsqueda de planteamientos que posibiliten la toma de decisiones acordes con un problema, su realidad, la integración participativa, así como de su caracterización y propuestas que la integran.

Parson (2007) presenta 4 contextos en los que se enfoca u orienta los planteamientos de una agenda, en primer orden el *enfoque del problema social*, el cual parte de la base de una idea e ideales con los cuales se incursiona el tema en escenarios de lo público, siendo la perspectiva de quienes conocen o han experimentado el problema un factor representado por la sociedad. En segundo lugar, el *enfoque del estudio de la opinión pública* y medios de comunicación masiva, este aduce según Wayne Parson, a la relevancia que la sociedad da aun tema y cómo este se apoya en los medios de comunicación, causando un impacto de opinión que hace que los problemas tomen mayor interés en demás actores sociales o de opinión. En tercer lugar, *el enfoque respecto de la forma en que los problemas y agendas son moldeados* en el entorno institucional; esto implica una dinámica y formación de darle sentido, forma y estructura al tema. En cuarto lugar, *el enfoque de interactuar los grupos de interés y los diseñadores de las políticas*, que son precisamente los que terminan dando la forma a la agenda, lo clave en esto es la manera en que el proceso y curso de lo político aborda el problema. De esto último se posibilita formar la agenda con un determinado enfoque característico.

De otra parte, Alzate y Romo (2017) presentan una clasificación de enfoques de las agendas, en la que describen la importancia de definir las cosas o actividades a las que se les deben dar prelación al asunto problema y su integración pública. De tal manera que, la definición de la realidad del problema tenga argumento central para establecer la directriz de la agenda pública, siendo clave la manera cómo entran los temas en la agenda pública, la formación del discurso del problema expuesto en lo público, los promotores de este último, las estrategias que emplean en su discurso, el interés sobre el mismo, son factores claves para las decisiones que deben tomarse.

Ahora bien, los enfoques de las agendas que clasifican Alzate y Romo (2017) refieren a las siguientes:

2.6.1 Proceso de políticas públicas.

La parte argumentativa que sustenta la formulación de una política pública está basada en la identificación del problema objeto a intervenir. Cabe señalar que identificar ese contexto situacional, se da por una observación y análisis en una perspectiva social. Sin embargo, el entendimiento del tipo de problema no siempre será visto desde la misma óptica o racionalidad por todos en un conjunto de actores en la sociedad. Lo cual hace diverso su panorama y crea desafíos para los procesos de las políticas públicas, esto es por decirlo, favorable al no tener solo una noción u opinión que dé lugar a la toma de decisiones de forma unitaria, sino por el contrario, variada, democrática (si de actores intervinientes se refiere) y más completa de una realidad social (Alzate y Romo, 2017).

2.6.2 Cambio institucional.

El cambio institucional generalmente es inherente en el proceso de la formulación de la agenda, en ello variables como los participantes, el tiempo y las formas de participación influyen en la dinámica del cambio institucional. Lo anterior ocurre con base en cada interés de los actores, los desafíos que se presenten, la variabilidad del tiempo para analizar las proposiciones, sus costos, así como de estimar los beneficios de la política (Alzate y Romo, 2017).

2.6.3 Fijación de la agenda y movilización de la opinión pública.

Uno de los elementos incidentes, o por llamarlo de otra manera influyentes en la opinión pública son los medios de comunicación, su alcance y recursos tiene la capacidad de llamar la atención en la sociedad (Alzate y Romo, 2017). Tanto que pueden persuadir sobre un tema en específico y de contexto situacional que genere opinión o movilización alrededor de esta. Lo anterior da origen a otro tipo de agenda como la mediática, la cual en ocasiones representa un modelo poco democrático.

Así, cuando lo mediático moviliza en otro sentido, distinto al interés de solucionar un problema social, se estaría utilizando el poder de los medios para otros intereses u otras agendas que no precisamente son incluyentes del tema o problemática inicial.

2.6.4 Constructivista.

La visión constructivista, plantea que las características negativas en un contexto situacional determinado, son elementos con los cuales los actores sociales vinculan su

realidad en un entorno susceptible de ser atendido por una política pública, en la que reconocen un criterio valorativo y axiológico, Alzate y Romo, 2017).

Las nuevas tendencias de comunicación en la sociedad moderna, con el uso de aplicaciones, redes sociales, y otros pueden enfocar su acción temática de tal manera que logran llamar la atención del gobierno o Estado, y llevar los asuntos a fuertes debates legislativos o políticos.

2.6.5 Cambio Cultural.

Las dinámicas socio-culturales en las naciones, así como de la apertura económica y la incidencia de la globalización y hoy mundialización, han llevado a los gobiernos a crear políticas en torno no solo a un tema coyuntura de interés a resolver por la opinión conjunta de los actores en la sociedad, sino que además, los países y sus gobernantes crean agendas para favorecer su competitividad, y en ello sectores como el de educación, productividad, salud, financiero, ambiental, cultural, entre otros se desarrollan bajo estrategias en pro de alcanzar metas y objetivos. Es aquí donde las agendas establecen, conforme su integrantes o actores derechos y deberes sociales para las diversas identidades colectivas (Alzate y Romo, 2017).

No obstante, el cambio cultural, tiene dos contextos de incidencia que llevan al presente investigador a un análisis de este punto; la primera enunciada anteriormente sobre las dinámicas socioculturales, la segunda, refiere al desplazamiento de una noción moderna que puede generar un impacto en las sociedades, por ejemplo, las nuevas plataformas de movilidad vehicular en las ciudades, es decir, algo que puede ser innovador, termina por

causar un alto impacto social, económico y cultural que exige regulación y de cierta manera asumir una política pública respaldada por lo normativo, lo cual tenga de presente los valores y la calidad de vida en la sociedad. Un aspecto que integra los anteriores enfoques es el análisis político, en el que las políticas sociales son determinantes para elaborar indicadores del modelo estatal en su gestión (Bitar, s.f).

2.7 MODELO PUESTA EN AGENDA

El proceso base con el cual se forma el agendamiento, es a través diversos contextos problemáticos que logran llamar la atención en el gobierno, de tal manera que éste acogerá el problema como tema en su prospectiva de gestión gubernamental, lo cual lleva a la construcción de las agendas, aquí los diferentes actores exponen sus perspectivas (Elder & Cobb, 2003; Aguilar, 2003).

En concordancia, Torres Melo y Santander (2013) indican que la primera fase de las políticas públicas es “la definición de una agenda” (p.75)

La forma en la que ingresan los problemas públicos en la agenda, ha sido objeto de estudio en diversos tratados, artículos y libros, sin duda uno de los exponentes de base de estudio es André-Noël Roth quien describe en su publicación “*Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*” (Roth, 2002) los modelos más significativos, los cuales se describen a continuación, exponen cómo ingresan los problemas a la agenda pública de acuerdo con los actores y su alcance de poder.

2.7.1 Modelo de Mediación.

Corresponde a los grupos políticos, así como de los representantes del congreso, diputados, concejales o ediles para intermediar las necesidades sociales y llevar a cabo una primera selección de problemas que deberían ingresar a la agenda pública. Es decir, estos actores tienen la capacidad, potestad y poder de mediar temas entre el Estado y la sociedad, como indica Cuervo y otros (2007b) llevan el tema a la agenda pública en “un proceso de mediación político y social” (p.158).

2.7.2 Modelo de Mediatización.

Concierno cuando un tema ingresa a la agenda pública, como resultado de ser divulgado por distintos actores ante medios de comunicación de gran legitimidad o reconocimiento (Cuervo y otros, 2007, p.158).

2.7.3 Modelo de Movilización.

Este modelo se visibiliza cuando la ciudadanía se moviliza mediante paros, marchas o protestas, para llamar la atención del Estado y gobierno. Tal acción se da cuando la comunidad o grupo representativo específico, no se ve representado por los dirigentes de las instituciones, dada la crisis que se genera frente al tema objeto de protesta o reclamación. Este modelo, según Cuervo y otros (2007) se da como el fracaso o no ejercicio del modelo de mediación, lo que genera que la sociedad asuma directamente la defensa de sus intereses.

2.7.4 Modelo de Anticipación.

Es el modelo en el cual ingresan en la agenda pública de manera anticipada, aquellos temas que el gobierno o los actores políticos y sociales consideren relevantes atender pronto para resolver o minimizar posibles riesgos, lo que lleva a la incorporación del tema en la agenda (Cuervo y otros, 2007).

2.7.5 Modelo de Agenda Internacional.

Es el modelo en el cual ingresan en la agenda pública de manera anticipada, aquellos temas que el gobierno o los actores políticos y sociales consideren relevantes atender pronto para resolver o minimizar posibles riesgos, lo que lleva a la incorporación del tema en la agenda (Cuervo y otros, 2007).

Las determinaciones de algunas instituciones de carácter internacional, entre ellas, la ONU, Banco Mundial, así como de los acuerdo bilaterales, multilaterales, que definan agendas en un tema particular, economía, ambiente, seguridad, salud, educación, entre otros, inciden en las decisiones y acciones de las naciones vinculantes a este modelo de agenda, por ejemplo, los ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible los cuales han sido acogidos, no solo como mecanismo de cooperación en bien común, sino que son ejes de incidencia de política Estatal, Corporativa, Institucional y de la comunidad. Tal modelo compromete a los distintos actores a desarrollar acciones para el logro de unos objetivos estratégicos, “lo que supone que los países deben incorporar en sus agendas los temas allí contenidos” (Cuervo y otros, 2007, p.159).

2.7.6 Modelo de Agenda Nacional.

Este modelo se da cuando los gobiernos municipales y departamentales incorporan en sus agendas temas cuyas alternativas propositivas definen directrices del gobierno nacional a partir de distribución de competencias, para el caso, el tema Plan Nacional de seguridad vial en Colombia, la injerencia y competencia se concentra en actores del gobierno como el Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Seguridad Vial, Instituto Nacional de Vías - INVÍAS-, Ministerio de Salud, entre otros, los cuales definen una agenda conforme la competencias de cada uno, procurando la búsqueda de una solución al problema planteado.

2.7.7 Modelo de Acción Corporativa Silenciosa.

Refiere al ejercido de los grupos de interés para “ubicar un tema en la agenda y volverlo público sin que necesariamente lo sea” (Cuervo y otros, 2007, p.159), dicho modelo es permeado por actores no visibles con intereses particulares que no son deliberados de manera democrática en el proceso de agendamiento.

2.7.8 Modelo de Agencia Judicial.

Este modelo se configura mediante decisiones de la rama judicial, cuyo poder público, generalmente por vía jurisprudencial o al ejercer el control de legalidad y constitucional a la legislación. El alcance de este modelo es la determinación de actos, acciones u obras que pueden no estar contempladas en la dinámica institucional a la que se dirige la misma, el fundamento de tal decisión es proteger lo garante de los derechos en la ciudadanía, para lo cual se emplean recursos e instrumentos jurídicos en defensa de los derechos fundamentales.

2.7.9 Modelo de Oferta Política.

Cuando la estructura legislativa de la nación, discuten temas (problemas) en sus comisiones o plenarias y establecen un marco normativo, respecto de un tema particular, lo hacen con el fin de ser escalado ante el gobierno, el cual, debe desarrollarlo mediante la formulación y diseño de políticas públicas

Tabla 1. Modelo de agendamiento según injerencia de los actores.

Modelo	Actores que tienen poder
Modelo de mediación	Son los políticos (como mediadores entre el Estado y la sociedad) los que hacen la primera selección de los problemas que deben ingresar en la agenda pública (congresistas, diputados y concejales).
Modelo de mediatización	Son los medios de comunicación quienes presentan la noticia en prensa, radio y televisión y ejercen presión para que las autoridades actúen sobre un problema (espacio mediático).
Modelo de movilización	La ciudadanía se moviliza para incluir un tema en la agenda pública (paros, huelgas, marchas, toma de instituciones) ante la crisis de representación y del modelo de mediación.
Modelo de anticipación	Son las autoridades públicas (gobierno) las que deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático. Detectan y diseñan estrategias de prevención o de mitigación.
Modelo de agenda internacional	Son los actores internacionales, como los organismos multilaterales (BM; FMI), quienes ingresan temas que vienen del ámbito internacional en la agenda de los gobiernos, ya sea por exigencias o compromisos suscritos, como la firma de tratados.
Modelo de agenda nacional	Son los departamentos y los municipios, debido a la distribución de competencias, quienes ingresan problemas en su agenda para desarrollar directrices del gobierno nacional.
Modelo de acción corporativa silenciosa	Son los grupos organizados privilegiados quienes tienen acceso a la agenda gubernamental. La discreción es una condición del modelo. Ej. Cuando se programa la compra de armamento.
Modelo de agencia judicial	Es el poder judicial quien interviene ante la deficiencia del Estado y la vulneración de derechos fundamentales.
Modelo de oferta pública	Es el poder legislativo quien interviene en el proceso de formación de la política pública. Los parlamentarios incorporan en la agenda los temas que son discutidos en la legislatura.

Fuente: Fuenmayor, J. (2017, p.48).

Tabla 2. Tipos de promotores según el tipo de inserción en la agenda

Movilización	Oferta política	Mediatización	Anticipación o movilización por el centro	Acción corporativista silenciosa
Grupos organizados periféricos, Sociedad civil; ONG's Aglomeradoras, Movimientos sociales	Organizaciones políticas, Partidos políticos; Candidatos	Medios de comunicación; Columnistas	Autoridades públicas; Hacedores de política.	Grupos organizados privilegiados; Gremios

Fuente: Torres- Melo y Santander (2013, p.81).

De la tabla anterior, se puede inferir lo que Stein y otros (2006) señalan en cuanto que los actores protagónicos y sus interacciones son claves, más cuando en el caso de un determinado gobierno, es el presidente que, en sus facultades para designar funcionarios, éstos posibiliten definir agendas de políticas, así como de ejecutar el presupuesto requerido para estas. En este sentido, tales sinergias o interacciones entre actores, es lo que posibilita una estabilidad de las políticas. “Los gobernadores y los alcaldes también participan en el juego nacional de formulación de políticas, sea por medio de su papel en la implementación de políticas o por medio de su influencia en los partidos políticos” (p.79)

Cabe indicar que la calidad, así como la efectividad de las políticas públicas, dependen del “conocimiento técnico” en el proceso de formulación de las políticas. Ese conocimiento está concentrado o aportado por diversos actores que en su intervención enriquecen la formulación de la agenda.

Entre los actores de este conocimiento se pueden mencionar centros de estudios e investigación, Organizaciones no gubernamentales (Nacionales o internacionales),

organizaciones políticas, áreas de investigación de gremios empresariales, entre otros, que su viabilidad de interacción radica en una participación democrática.

2.8 ACTORES EN EL AGENDAMIENTO DE LOS PROBLEMAS.

Uno de los factores claves en el agendamiento del problema público está concentrado en los actores que intervienen en el asunto o tema de interés a resolver. Los actores pueden ser agrupados según su ámbito de poder, entre los cuales se reconoce la ciudadanía, los representantes de instituciones públicas o privadas de carácter nacional e internacional, gremios, medios de comunicación, la academia, entre otros conforme el ámbito o sector institucional al que pertenezcan.

Los actores son fundamentales en el curso de la construcción del agendamiento, según Elder & Cobb (1984) y Majone (1997) los actores en su rol crean estrategias con las que procuran incorporar sus perspectivas frente al tema. En distintas ocasiones los actores recurren a las demandas sociales ante el Estado y gobierno, en otras ocasiones organizan y promueven coaliciones, intervienen en escenarios de la rama del poder legislativo, ejecutivo, judicial, así como de otras instancias de opinión pública nacional e internacional con el propósito de colocar un problema en la agenda (Dye, 2008; Sabatier y Jenkins, 1993; Martinon, 2005).

El éxito que puedan tener los actores interesados en llevar el tema o problema como un asunto público para ser integrado en lo gubernamental y el diseño de su política, dependerá

como indica Subirats (1992) de los recursos con lo que dispongan, así como enfrentarse a determinadas barreras como la falta de normatividad, voluntad política y estrategias.

Lindblom (1991) infiere que conforme las características de los actores, tales como institucionalidad que representa, el rol, poder o grado de autoridad, la relación o interacción con demás actores, entre otras son claves en la manera como inciden o no para la construcción del agendamiento.

La conformación de los actores es fundamental en las dinámicas y escenarios donde se discuten los temas o asuntos como problemas. En este proceso lo democrático es un factor fundamental para ser garante del derecho participativo, además de ser un elemento promotor de lo que Aguilar Villanueva señala como el conducto que facilita de las demandas sociales (Aguilar, 1993).

2.8.1 La sociedad y su participación en las políticas públicas.

La dinámica e injerencia de la sociedad en temas relevantes, conforme a la importancia, urgencia y necesidad para resolver un problema común, cuyos ámbitos de incidencia en quienes hacen parte de la comunidad, pueden afectar alguno o diversos contextos, por ejemplo, en aspectos de salud, economía, ambiente, educación, seguridad, cultura, entre otras, las cuales denotan un derecho, que implica una acción garante del Estado para suplir o resolver un evento no conforme (problémico) en la sociedad.

Al respecto, Arcidiácono (2011) menciona que:

Las capacidades socioculturales de la población vulnerable para generar, mantener o reconstruir redes de reciprocidad o asociaciones de intercambio más que en las

capacidades para insertarse en el mercado o en la ampliación de la ciudadanía social. Se valoran las instituciones informales con base en la costumbre, las lealtades, el honor, la afinidad más que aquellas que otorgan garantías o derechos, aunque bien pueden éstas servir para disminuir algunas situaciones de vulnerabilidad. (Arcidiácono, 2011, p.159)

Distintos grupos de la sociedad representados por instituciones, líderes de la comunidad, agremiaciones, organizaciones, entre otros, componen el conjunto de sociedad civil, el cual se categoriza por su heterogeneidad, en el cual, una característica común entre todos es el interés sobre un tema o contexto que les afecte, pese a la diferencia de organismo, fundamento, contexto político o enfoque sectorial. Precisamente, los actores de la sociedad se caracterizan por “trabajar fuera del Estado, tal vez en paralelo, pero, a veces, en oposición” (Valencia, 2012, p.477).

Algunos de los actores que integran la sociedad civil se enuncian a continuación:

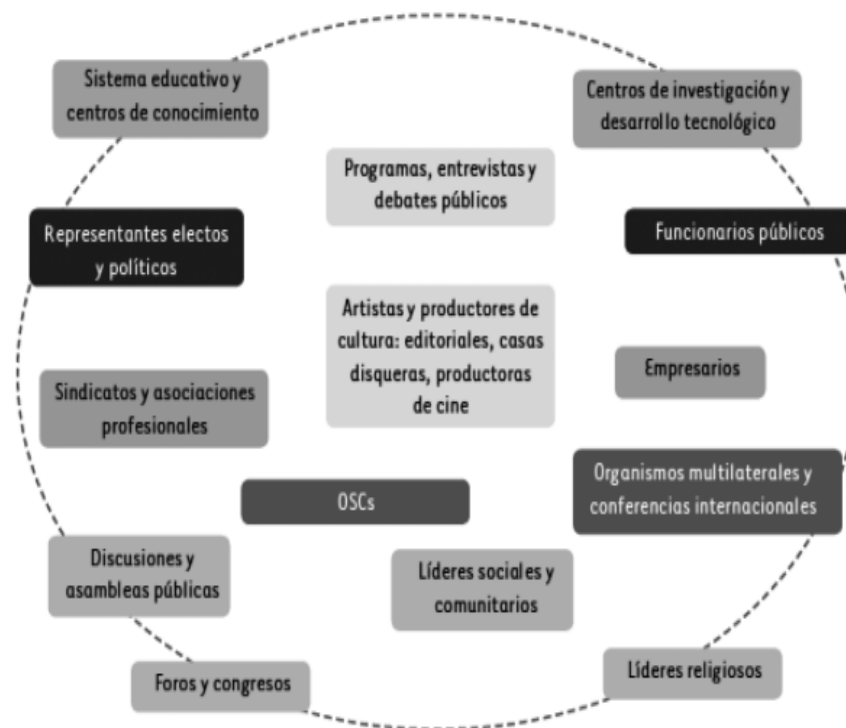


Figura 2. Actores que integran la sociedad civil.

Fuente: Tapia y otros (2010). Citado por (Valencia, 2012, p.476)

Sin duda, la identificación de los elementos estructurales para un determinado problema o necesidad a resolver en la sociedad, así como de la definición de una política pública y sus posibles acciones, derivan de cómo se desarrolle la agenda de la política pública para un determinado contexto.

Un aspecto relevante, lo precisa Roth (214), el autor infiere que un proceso constructivo en el que “las políticas públicas no son el resultado espontáneo del Estado, por el contrario, más bien se trata de un proceso de construcción social producto de la interacción entre el Estado y la sociedad que se encuentra mediado por la gobernabilidad” (p.201).

Ventana de oportunidades

La ventana de oportunidades hace referencia cuando un determinado tema genera y atrae la atención de los actores, los cuales tienen en común el contexto de la problemática que se aborda. Así de esta manera, debido al problema común, se plantean diferentes escenarios como oportunidades que en su propósito buscan posibles soluciones al problema identificado, de esta manera conducir ello hacia la toma de decisiones; siendo ello una fase relevante cuando de definir soluciones al problema se refiere, (Kingdon, 1995).

2.9 MARCO METODOLÓGICO

La investigación objeto del presente documento aplicó una metodología descriptiva respecto del modelo de agendamiento de la política del Plan de Seguridad Vial y de Motociclistas para el Distrito Capital. El marco temporal de estudio se centró exclusivamente entre el año 2016 a 2017, época en la que la Secretaria Distrital de Movilidad lideró el proceso de adopción del

problema de accidentalidad vial y lo llevó a una agenda institucional. Tal aspecto determina para el estudiante de maestría el momento específico y concreto de la etapa del ciclo de la política en referencia.

En el procedimiento, el investigador tuvo en cuenta elementos cualitativos respecto de los procesos, actores, fases y enfoques del agendamiento. Aspectos como la consulta de información institucional y la identificación de soportes de gestión institucional, desde que se identificó y construyó el problema hasta llevar el tema a las mesas de trabajo, implicó para el investigador una revisión y análisis de las fases de socialización, participación, articulación interinstitucional y definición de estrategias conducentes a una formulación de política pública. Lo anterior se desarrolló apoyado mediante la búsqueda de información, la cual fue determinante para identificar, analizar y describir la conformación del agendamiento de la política en referencia.

Por lo anterior, el estudio efectuado por el estudiante de maestría, se basó en el análisis del modelo de agendamiento de la política, aspecto que requirió identificar variables dependientes frente al reto de la administración distrital para la reducción de muertes y lesionados por siniestros viales en Bogotá; en ello la revisión de información normativa, contextual, referentes, documentos internos e institucionales de las reuniones en mesas de trabajo y foros, de igual forma se analizó el momento de la puesta de la normativa, relacionada esta con las actividades del agendamiento que fueron determinantes para identificar y describir el tema objeto de interés.

3. ACCIDENTALIDAD VIAL EN BOGOTÁ COMO PROBLEMA DE INTERÉS PÚBLICO Y LA AGENDAMIENTO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD VIAL

3.1 FACTORES QUE CONFIGURARON EL PROBLEMA DE ACCIDENTALIDAD VIAL EN BOGOTÁ Y QUE INCIDIERON EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

En el presente capítulo, se describen los factores del problema de accidentalidad vial en Bogotá como aquellos elementos, circunstancias e influencia, que contribuyeron a la construcción del problema público, hasta llevarlo a una discusión institucional para la búsqueda de una definición de política pública. Por tanto, se abordará los elementos que fueron relevantes para configurar la accidentalidad vial como un tema de interés público en la ciudad de Bogotá.

La accidentalidad en vías de tránsito de Bogotá es un tema de interés público, dado los altos niveles de mortalidad y lesionados a razón de diversas causas que lo configuran como un problema transversal en los diferentes ámbitos institucionales en la administración tanto de lo local, como regional y nacional. La accidentalidad en las vías es el resultado de varios factores que conjugan en una condición perenne en la ciudad.

Entre los factores identificados en este estudio, se pudo distinguir las de tipo incidental que se agrupan por tres categorías¹ y concentran los sucesos o circunstancias problemáticas,

¹ Para el presente estudio las categorías son denominadas por el autor del estudio, tomando como punto de referencia el ámbito de donde surge la exposición o motivos que dan origen al contexto situacional del problema objeto de análisis.

están son: a) causa ciudadana, b) causa Institucional, y c) causa eventual, a su vez, estas categorías se subdividen.

Las *causas ciudadanas*, representan las acciones o conductas sociales que inciden sobre lo que debería ser en un entorno de espacio público, pero no lo es en la práctica, y por tanto afectan y generan insatisfacción en la sociedad (Dye, 2008). Ejemplo de ello ha sido el exceso de velocidad en zonas delimitadas con señalización para conducir a baja velocidad (30K/h); las imprudencias al volante con maniobras peligrosas, no aplicar mantenimiento correctivo, ni preventivo a los vehículos, no cumplir con las normas de tránsito, conducir en estado de embriaguez, entre otras que hacen parte de la acción voluntaria de las personas. Es decir, individuos que aun teniendo conocimiento de que algo es imprudente y contradice las normas, omiten esta y lo hacen con pleno conocimiento ante el posible riesgo de causar un accidente.

Las *causas institucionales*, refieren a las acciones u omisiones relacionadas con las actividades que comprometen a las entidades de orden público dada sus funciones de interés público, además de las empresas u organizaciones a las que se le delegan responsabilidades específicas correlacionadas con la seguridad vial. En el caso de las entidades públicas que, para el caso de la ciudad de Bogotá, como en otras zonas del país, el rol y función de estas tiene un carácter de transversalidad con el tema y política pública de seguridad vial. Por tanto, las causas institucionales influyen en el contexto problemático de la accidentalidad vial cuando, teniendo el deber público de garantizar la de seguridad vial, se omite acciones que contrarresten los riesgos de accidentalidad. Ejemplo de ello, no atender

quejas y solicitudes de la ciudadanía respecto a la falta de mantenimiento vial en zonas principales, no ejercer control de la autoridad de tránsito respecto al comportamiento de peatones y ciclistas por cruces indebidos en semáforos, falta de control por publicidad y vallas en zonas que generan riesgo de accidente, entre otros donde la injerencia es netamente institucional.

Por su parte, las empresas u organizaciones que cumplen funciones delegadas por ser de carácter descentralizado a la estructura orgánica del distrito van desde contratistas de obras públicas, agencias de publicidad para diseñar campañas preventivas, agencias de medios para difundir las campañas, otros contratistas de mobiliario y mantenimiento de semaforización, señalización, entre otros. Como ejemplo de lo anterior, el empleo de materiales de baja calidad, diseños y estrategias con bajo rigor técnico, desviar o la falta de recursos, entre otros, son condiciones que afectan y potencializan los riesgos de accidentalidad vial en la ciudad.

En tercer lugar, respecto de las *causas eventuales*, esta categoría aduce a aquel suceso inesperado que puede ser de origen natural o antrópico, pero no premeditado. Por ejemplo, los torrenciales aguaceros que pueden generar choques, neblina que ocasiona baja visibilidad vial, un daño y corte en el sistema eléctrico y de iluminación de las vías en la noche, entre otros.

De esta manera, son precisamente las anteriores tres categorías las que configuraron el problema de accidentalidad vial, tanto en Colombia como para la ciudad de Bogotá, aspectos que son el resultado de un desarrollo histórico (Gusfield, 1981). Además, de ser un contexto

que pasó a una etapa de poner todos estos contextos situacionales en una misma bolsa, o como expuso Michael D. Cohen en su teoría de bote de basura *Garbage Can* donde se podía mezclar todas las situaciones para ser analizadas y escoger de estas para plantear soluciones posibles (Cohen, 1972; Roth, 2002).

3.1.1 Subcategorías del factor incidental.

Cada una de las categorías anteriormente descritas, se conforman por sucesos o circunstancias problemáticas, que para el presente caso de estudio se clasifican en subcategorías. Estas últimas refieren a los factores que fueron identificados como sucesos visibles, hechos recurrentes, que generaron insatisfacciones en la ciudadanía como indicaría (Dye, 2008), en donde confluyeron distintos actores de la sociedad interesados en el problema, sea porque lo experimentaron o porque se interesaron en éste para abordarlo (Aguilar, 1993; Gusfield, 1981) en escenarios de lo público, mediático, político., legislativo e incluso en el ámbito internacional.

Al respecto, la siguiente tabla enuncia las subcategorías más comunes de la accidentalidad vial que se clasifican conforme la intervención e injerencia de la ciudadanía, las instituciones y por eventualidades; siendo ello el contexto situacional expuesto en escenarios de discusión social, política, institucional entre otros para llevar el tema de accidentalidad vial a una fase de estructuración del problema.

Tabla 3. Categoría y subcategorías ciudadanas.

Categorías	Subcategorías	Contexto situacional ²
<i>Causas ciudadanas</i>	Educación:	Conocimiento o no de las normas básicas de Tránsito. Conocimiento o no de normas de urbanidad y civismo.
	Cultura ciudadana:	Ética y valores individuales, decisión de aplicar o no las normas de convivencia y seguridad vial.
	Salud:	Condición o estado de salud: (Visual, psicológica y Física). Sea peatón, o conductor de cualquier tipo de vehículo.
	Movilidad:	Hábito de movilidad y conducta frente al uso y tránsito en las vías.
	Uso indebido y sustancias:	Consumo de alcohol y estupefacientes.
	Mecánica:	Responsabilidad o no de mantener en óptimas condiciones el vehículo que pueden afectar el propio o de otros, de manera directa o indirecta.

Las anteriores subcategorías son contextos como denominaría Eugene Bardach producto de situaciones repetitivas y que causaron descontento y molestias, dado que el problema tomó fuerza y relevancia en una parte de la ciudadanía que fue afectada, o tuvo interés debido a las lesiones y muertes por accidentes de tránsito. Siendo estas visibles y que configuran un contexto social con un tema de interés público (Elder y Cobb, 1984).

Al respecto, Cobb, Ross & Ross (1976) señala la relevancia de grupos ajenos al ámbito gubernamental para difundir un asunto problemático hasta incursionarlo en la agenda pública.

² La falta de conocimiento de este contexto, o la no aplicación aun teniendo conocimiento de ello (omisión) incide e incrementan los riesgos de accidentalidad en las vías de tránsito en la ciudad.

Tabla 4. Categoría y subcategorías institucionales.

Categorías	Subcategorías	Contexto situacional ³
<i>Causas institucionales</i>	Infraestructura:	Falta de inversión en desarrollo y mejora vial.
	Semaforización:	Desactualización y equipos obsoletos, Fallas electrónicas; Falta de semáforos en zonas de alto riesgo de choque.
	Señalización:	Deterioro o falta de señales en vías de tránsito. Errada señalización.
	Iluminación:	Carencia deficiente iluminación en vías.
	Malla vial:	Deterioro de la malla y falta de mantenimiento. Ineficiente reparcho de las vías. Diseños y obras viales deficientes
	Capacidad institucional:	Disponibilidad o no de recursos humanos, técnicos, económicos, jurídicos, otros.
	Normatividad:	Carencia de reglamentación y regulación
	Control y seguimiento:	Carencia de control policivo, institucional y de interventoría a proyectos de seguridad vial en la ciudad.
	Campañas:	Pocas campañas eficaces de cultura vial.

Fuente: Elaborado por el autor.

Las subcategorías por causas institucionales han estado relacionadas con dos énfasis, el primero por la aplicabilidad conforme la capacidad institucional de las entidades públicas, y segundo, el compromiso contractual que asumen a las que se les delegan acciones u operaciones relacionadas con el tema de seguridad vial. Cabe señalar que el sector institucional aborda dos ejes de acción sobre el tema objeto de estudio, en primer lugar, la

³ La falta de conocimiento de este contexto, o la no aplicación aun teniendo conocimiento de ello (omisión) incide e incrementan los riesgos de accidentalidad en las vías de tránsito en la ciudad.

búsqueda de respuestas viables al problema cuando éste es de su injerencia que implica una racionalidad económica con base en las distintas alternativas que se plantean; y segundo, la dinámica de participar en un debate público e intervención pública, como teoriza Roth (2002) para indicar los problemas sobre los cuales se requiere un debate e intervención, y llevarlos a la agenda, dado que en materia de accidentalidad vial es un tema no sólo relevante para la comunidad, sino que además ha tenido soporte mediante estudios, sondeos de opinión, divulgación en medios de comunicación.

Tabla 5. Categoría y subcategorías eventualidades.

Categorías	Subcategorías	Contexto situacional ⁴
<i>Causas eventuales</i>	Condiciones meteorológicas:	Vientos, lluvias, inundaciones, otros.
	Condiciones Ambientales:	Sismos, remoción de masas, quebramiento o hundimiento de lozas en las calles.
	Impredecibles:	Desprendimiento o ruptura de ramas de árboles, vallas, tejas.
	Sociales	Bloqueos en vías o protestas que implican afectación del tránsito y riesgo para los peatones y usuarios de las vías.

Fuente: Elaborado por el autor.

Por último, la categoría de causas eventuales, que agrupan factores poco predecibles, y que son abordados por instituciones como la academia, los centros de investigación, entidades descentralizadas del distrito, que si bien, su objeto social o función institucional no es propiamente la seguridad vial, sus servicios e intervenciones mediante investigaciones, estudios y análisis del tema social, económico, ambiental, entre otras áreas, sí se

⁴ La falta de conocimiento de este contexto, o la no aplicación aun teniendo conocimiento de ello (omisión) incide e incrementan los riesgos de accidentalidad en las vías de tránsito en la ciudad.

correlacionan de manera transversal con algún elemento del problema de accidentalidad y seguridad vial. Por ejemplo, En el caso de la psicología y conducta humana, diversos estudios son tomados como referentes para argumentar ante escenarios donde se participa para la construcción y definición del problema público. Los cuales otros actores se apoyan en estos e invitan a ser partícipes de sus estudios cuando de socializar un tema, exponerlo en la opinión pública o en abordarlo en los medios de comunicación posibilita un proceso como indica Ordoñez- Matamoros (2013) de racionalidad comprensiva del tema o problema.

De conformidad con las tres categorías antes mencionadas se puede identificar otros factores que son inherentes a éstas.

- **Factor conductual:** La conducta de las personas en las vías públicas está altamente determinada por su adopción de cultura y educación ciudadana, tales aspectos son variables que han sido discutidas tanto por observadores y analistas como perjudicados en el tema de accidentalidad.
- **Factor observación y análisis:** Los grupos y actores sociales e institucionales que observaron el problema de lesionados y muertes por accidentes de tránsito fueron determinantes para llevar como infiere Roth (2002) el debate público.
- **Factor Participativo-democrático:** La participación de distintos actores convocó diferentes representantes de corrientes de pensamiento tanto para poner el tema de accidentalidad en un escenario de exposición de motivos e impacto del mismo, como de planteamientos que condujeron al marco contextual y analítico, siendo el propósito la

búsqueda de alternativas viables o planteamientos que facilitaran la toma de decisiones para fortalecer la seguridad vial en Bogotá.

- **Factor defensoría ciudadana:** Sin duda, un elemento de influencia se concentró en las acciones de defensoría ciudadana, tanto de iniciativa de algunos grupos activistas en pro de defender los derechos a la seguridad y bienestar de la ciudadanía en espacio público y vías de tránsito como, de exigir medidas correctivas y preventivas eficientes y eficaces de una política precisa que posibilitara reducir muertes y lesionados en la capital. Tal dinámica implicó un proceso de empoderamiento del tema, sobre la base de los derechos fundamentales en la sociedad. Esto refleja como expone Cobb, Ross & Ross (1976) una iniciativa de interés y motivación de un asunto problemático para incursionarlo en la agenda pública.

- **Factor normativo y constitucional:** El factor normativo y constitucional hace referencia al elemento de refuerzo, apoyo, argumento y legitimidad sobre el cual distintos actores que intervinieron en la definición y construcción del problema de accidentalidad vial en la ciudad, sustentaron sus estudios, posturas, perspectivas y prospectivas con fundamento en los derechos y deberes constitucionales. En primera instancia, los que refieren a los derechos fundamentales y colectivos; los segundos relacionados con los deberes del Estado para ser garante de los anteriores para la sociedad.

- **Factor mediático y opinión pública:** Dado los altos índices de accidentalidad, las investigaciones, reportajes, crónicas, sondeos de opinión, encuestas e indicadores de la problemática alrededor de la accidentalidad vial en la ciudad, el tema ha estado en la agenda de los medios de comunicación. En tanto, ha sido una noticia que marca una pauta de impacto en la audiencia debido al carácter que implica los sucesos del siniestro, y sobre la cual se cuestiona las variables alrededor de ello. Es decir, variables como si fue imprudencia del siniestrado, si la causa deriva de lo institucional o eventual. Sin embargo, ha sido precisamente el factor mediático y de opinión pública, un determinante de fomento cuando de reconocer la dinámica para la definición del problema de accidentalidad y seguridad vial en Bogotá se refiere.

- **Factor Político:** Representado por posturas de diversas corrientes políticas que para algunas coincidieron en la complejidad del tema o problema, otras convergieron en argumentos similares dado el alcance de la accidentalidad como un tema de interés público y que, dadas las posturas, se abrieron oportunidades de intervención, o como señala Kingdon (1995) la ventana de oportunidades que se abre para abordar el problema. Es aquí donde las posturas también tuvieron un contexto de *racionalidad comprensiva* del tema (Ordóñez-Matamoros, 2013). Una racionalidad en cuanto a la comprensión integral y transversal del problema de accidentalidad vial y la necesidad de reducir muertes y lesionados por siniestros viales, así como de prevenir y educar a la ciudadanía, reforzar medidas de control vial, ajustar normas y regular algunos aspectos de la movilidad, seguridad, convivencia, salud, atención de emergencias, gestión del riesgo, publicidad, entre otros relacionados con las posturas políticas frente al problema para la ciudad de Bogotá.

Así entonces, los factores descritos anteriormente son parte de los elementos, circunstancia que influenciaron en la identificación, definición, construcción y socialización del problema de accidentalidad vial en Bogotá y que incidieron en la construcción del problema público. Fase que se desarrolló en jornadas de encuentros ciudadanos, discusiones políticas, ponencias legislativas, denuncias públicas, foros académicos, intervenciones de entidades del distrito, proyectos de acuerdos distritales por parte cabildantes del Concejo de Bogotá, informes de noticias en los medios de comunicación, entre otros. Toda esta discusión temática de la accidentalidad como problema, estuvo marcada en una línea de tiempo e incremento de siniestralidad con mayor incidencia entre los años 2002 y 2016. Claro está, con descensos representativos a partir de la entrada en vigor de la política de seguridad vial y de Motociclistas de Bogotá proyectada para 2016 a 2017, y de la cual en el siguiente capítulo se abordan las Características que definieron del agendamiento del problema de accidentalidad vial y su incorporación en la agenda pública de Bogotá

3.1.2 El problema público es elevado a la agenda pública.

Los altos índices de muertos y lesionados por accidentes de tránsito que se presentaron en la ciudad de Bogotá, entre los años 2.000 al 2.016 generó una problemática social en la comunidad, además de incidir en los costos de la administración distrital en distintas variables. Tal situación era observada y discutida por los actores civiles involucrados en la movilidad, quienes evidenciaron esto como un problema público de interés general. Esta situación motivó y atrajo la atención de los medios de comunicación quienes emprendieron la construcción del contexto problemático con el fin de visibilizar o divulgar a toda la comunidad el contexto situacional conforme el problema. Por tanto, esto conllevó a que el

problema público de muertos y lesionados en accidentes de tránsito fuera incorporado y elevado a la agenda pública.

3.2 CARACTERÍSTICAS QUE DEFINIERON EL AGENDAMIENTO DEL PROBLEMA DE ACCIDENTALIDAD VIAL Y SU INCORPORACIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA DE BOGOTÁ

El presente capítulo describe las características que hicieron parte en el proceso para definir el agendamiento del tema de accidentalidad vial en el Distrito Capital, dada la dinámica, tendencia y el referente histórico respecto de muertes y lesionados en tránsito. Cabe indicara que antes del año 2016 los índices de accidentalidad mostraban tendencias de crecimiento exponencial tanto en el país como en la ciudad de Bogotá.

3.2.1 Participación de la ciudadana en un asunto de interés público.

La participación de la ciudadana en el tema de accidentalidad vial en Bogotá se caracterizó por ser conducente y determinante para impulsar una puesta del tema en la agenda. Aspectos conexos con el contexto problemático reflejan un ámbito transversal del impacto del tema, así como sistémico respecto de la manera como se relaciona el problema de accidentalidad con otros temas, por ejemplo, la salud, el fisco, la seguridad, la educación y cultura ciudadana, la movilidad, convivencia, entre otros.

Una de las características en la participación ciudadana refiere a la manera como los actores ciudadanos visibilizaron y dieron a conocer los sucesos y circunstancias que llevaron el tema a lo institucional y legislativo para definir un plan de prevención de accidentalidad. Además de poner en la opinión pública las acciones u omisiones en quienes recae la

responsabilidad de mantener una infraestructura vial en la ciudad en óptimas condiciones como es la malla vial, la semaforización, el mobiliario, la señalización, entre otras. Claro está, un factor de discusión en las intervenciones sobre accidentalidad vial ha sido la inoperancia en el control y asistencia de movilidad, tráfico, entre otras que dependen exclusivamente de la capacidad institucional de las entidades responsables de ello.

En concordancia, un factor adicional de discusión fue la carencia en su momento de articulación entre los operadores de las empresas de transporte, los conductores de vehículos, los usuarios de estos últimos, y los peatones, en un eje de compromiso y cultura vial. Lo anterior constituye una parte del conjunto de determinantes claves cuando de articular estrategias para reducir riesgos de accidentalidad vial se refiere en una ciudad tan compleja como Bogotá.

3.2.2 Actores en el agendamiento del problema de accidentalidad vial de Bogotá.

Los actores que participaron en el proceso de formación de la agenda se categorizan por ser de tipo institucionales, civiles, mediáticos e internacionales.

3.2.2.1 Actores institucionales. En abril de 2012 mediante Decreto Distrital 185, Bogotá creó la Comisión Intersectorial de Seguridad Vial (CISV), en cabeza de la Secretaria Distrital de Movilidad como instancia que hace parte del Sistema de Coordinación de la Administración Distrital. Esta comisión articula y coordina a las entidades y organismos responsables de la implementación y cumplimiento de las metas y/o programas contemplados en el Plan Distrital de Seguridad Vial para la ciudad.

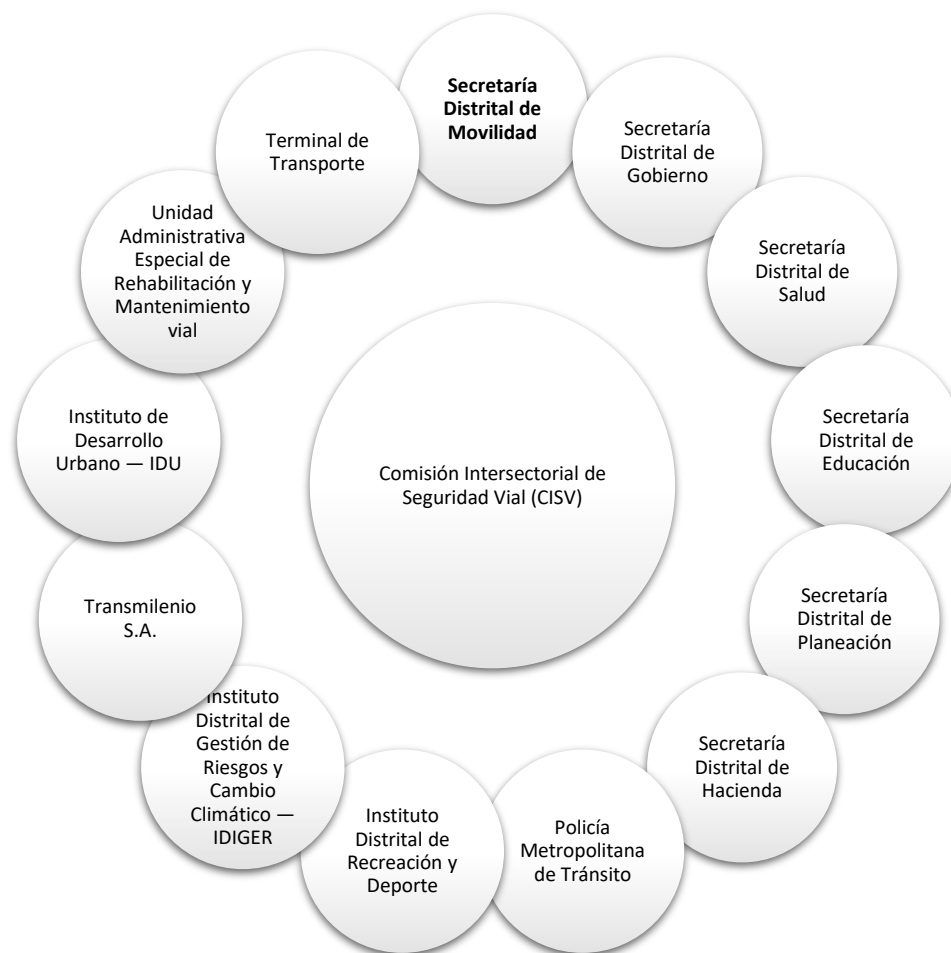


Figura 3. Actores institucionales del distrito capital que intervinieron en el agendamiento de tema y la política pública de seguridad vial.

Fuente: Elaboración propia

Los actores institucionales hacen parte del conjunto de entidades del distrito que tomaron el liderazgo del tema de accidentalidad vial de la capital. Es decir, al momento que la ciudadanía se movilizaba con el tema, existía un proceso paralelo de anticipación (Roth, 2002) por parte de las autoridades públicas.

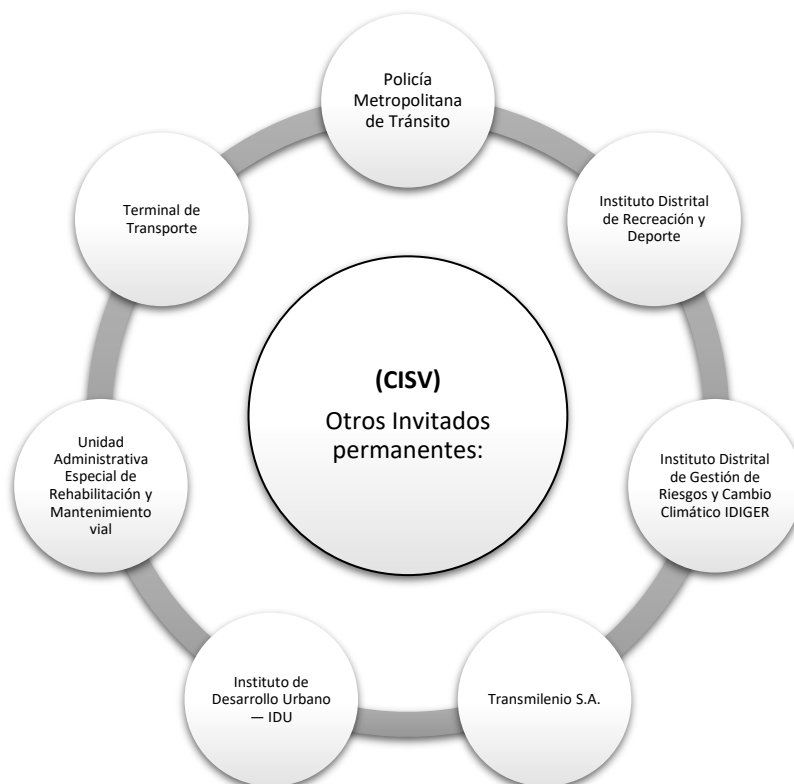


Figura 4. Figura. Otros actores institucionales que intervinieron en el proceso de construcción del problema de accidentalidad vial y agendamiento de la política pública de seguridad vial.
Fuente: Elaboración propia

3.2.2.2 Actores Civiles. El problema de la accidentalidad vial en Bogotá convocó a entidades privadas como la Cámara de Comercio de Bogotá, distintos gremios económicos, el sector asegurador, los transportadores, la academia, entre otros. Tales actores sentaron sus posturas conforme la perspectiva de su campo de acción, siendo las recomendaciones que los distintos sectores aportaban como parte de los elementos que contribuyeron a la estructuración del problema público como un contexto negativo que afecta la seguridad de las personas, los bienes materiales, y valores inmateriales

De otra parte, la ciudadanía representada por las Juntas de Acción Comunal, ONG, líderes de grupos sociales, víctimas de accidentes, entre otros cuyas posturas generalmente tienen

un juicio más valorativo que cognoscitivo (Aguilar, 1993). En complemento, estos grupos ciudadanos que son ajenos al componente gubernamental, como lo diferencia (Cobb, Ross & Ross, 1976) generalmente abordan el problema desde el proceso desde la identificación del mismo, participan en los escenarios de discusión del problema, y conforme el poder de convocatoria atraen la atención de los medios. Aspecto que ha sido una constante de divulgación de la accidentalidad vial en la ciudad, dado su alto impacto mediático.

En efecto, tanto los actores institucionales y los de representación civil cuando participaron en los escenarios de discusión del tema, en estas surgieron controversias que fueron un punto de referencia para crear estrategias con las que procuraron dar soluciones posibles para promover y mejorar la seguridad vial en Bogotá. Sin duda, las características de los actores, entre ellas la institucionalidad que representa, el rol, poder o grado de autoridad, la relación o interacción con demás actores, determinan la construcción del agendamiento (Lindblom, 1991). Sin embargo, como indica (Dorantes, 2008) se necesita consenso entre los actores para encausar el tema de manera eficaz en la agenda.

3.2.2.3 Actores mediáticos. Los medios de comunicación tanto nacionales como locales, representaron uno de los actores relevantes e influyentes en el proceso, tanto de la definición y construcción del problema de accidentalidad vial, como del agendamiento del problema público. Aspectos como la frecuencia de ocurrencia de siniestralidad en las vías, el impacto social y económico que genera la mortalidad y lesionados de tránsito en el distrito, la falta de cultura ciudadana, y la inoperancia estatal en materia de seguridad vial, son temas que ocupan la agenda de los medios en sus emisiones diarias. De esta manera, los medios -

conformen la información de accidentalidad que exponen a la opinión pública- ejercen una cierta presión al gobierno y autoridades locales, así como al Estado para exponer una realidad que puede inferir en las decisiones actuales o futuras de la gestión institucional.

3.2.2.4 Actores Internacionales. En cuanto al tema objeto de estudio existen cuatro actores internacionales que marcaron la pauta para avanzar en la agenda del problema público y la definición de una política y plan de seguridad vial con proyección de alcanzar metas de reducción de muertes y lesionados por siniestros viales al año 2026 en Bogotá.

Entre los actores internacionales en el proceso de agenda del problema público de accidentalidad vial, el primero es la OMS tuvo incidencia en las decisiones de quienes lideraron el proceso de agendamiento del problema. Dado que a 2012 los traumatismos causados por el tránsito a nivel mundial, representaron la principal causa de muertes entre las personas de 15 a 29^a años, siendo para la región de las Américas los peatones, motociclistas y ocupantes de vehículos las principales víctimas (OMS, 2015), ver Anexo (3).

El segundo actor internacional fue la -OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, siendo un referente de integración de lineamientos de política pública para Colombia, en cuyas exigencias para ser parte miembro en esta organización se exige que la nación esté alineada a políticas públicas internacionales de cero muertes y lesiones graves por accidentes de tránsito (ver Anexo 4). Entre las cuales adoptar políticas de seguridad vial con base en el contexto moderno de la sociedad es una de ellas.

El tercer actor internacional influyente o que incidió en el proceso de agendamiento fue el PNUD, siendo el enfoque global de los -ODS- Objetivos de Desarrollo Sostenible el referente sustancial para incorporar una perspectiva de la política pública de seguridad vial en la ciudad con metas a 2030 para proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros en la ciudad.

Un cuarto actor internacional fue la organización *Bloomberg Philanthropies*, dada la participación que tuvo la ciudad de Bogotá, ante la Iniciativa Global de Seguridad Vial cuyo objetivo fue reducir las muertes y lesiones ocasionadas por accidentes de tránsito en la capital.

Otros actores determinantes que en un contexto de gestión institucional por parte del distrito fue establecer alianzas con el -WRI- Instituto de Recursos Mundiales, la -NACTO- Asociación Nacional de técnicos de transporte de las ciudades, el -IRAP- Programa de Asesorías en Carreteras, el Banco Mundial, Vital Strategies, Universidad Johns Hopkins — Facultad de Salud pública y la Asociación Global de Seguridad Vial (GRSP).

3.2.5 Asunto normativo con dinámica legislativa e institucional.

Otras características que definieron el agendamiento del problema de accidentalidad vial y su incorporación en la agenda pública de Bogotá fue el resultado de las interacciones mediante las conversaciones y debates entre el Estado y la sociedad, las cuales generaron, como infiere Eslava (2011), un intercambio de preguntas y respuestas respecto del problema y la solución ideal. Aspecto que para el presente ítem se consolidaron mediante un enfoque normativo. Contexto que hace parte de las características en la dinámica legislativa e

institucional, previo al contexto de la política de seguridad vial en el caso de la ciudad de Bogotá.

Lo referente al tema de tránsito y transporte en Colombia se reglamentó mediante la Ley 105 de 1993, norma con la cual se estableció las disposiciones sobre la planeación en este sector. Con esta se definió los principios rectores del Estado para velar por el cumplimiento del régimen normativo del tránsito y transporte en cuanto a la seguridad de las personas y cosas en vía pública. Tal enfoque de la norma insta al Estado a garantizar condiciones de protección para los peatones, los conductores, los operadores, entre otros. Por tanto, la prevención mediante diferentes acciones es un determinante fundamental para mitigar (riesgos, amenazas o peligros) por accidentes de tránsito, criterio con el cual en la ciudad Bogotá fue necesario un proceso de agendamiento del problema público, luego la definición de una política pública de seguridad vial y diseñar un plan para esta.

Como resultado y dinámica de lo anterior, mediante (Resolución 2273 de 2014 del Ministerio de Transporte) se ajustó el Plan Nacional de Seguridad Vial PNSV (2011 – 2021). En esta norma se definió la pauta para que las entidades departamentales, metropolitanas, distritales y municipales adopten y formulen planes con base en ejes estructurales; por ejemplo, programas, líneas de acción, mecanismos de evaluación, control y seguimiento que faciliten mediante indicadores medir la gestión institucional del Estado, conforme la implementación de políticas públicas.

En el caso de la ciudad de Bogotá, se adoptó la política pública de seguridad vial mediante el Decreto 397 de 2010, siendo este derogado por el Decreto 813 de 2017 Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclistas 2017 a 2026, el cual proyectó reducir, a cero, el número de víctimas fatales y heridos graves por accidentes de tránsito en el Distrito Capital.

Tal iniciativa del Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclistas proyectado para el 2017 a 2026, incorporó una perspectiva de institucionalidad y gestión hacia la seguridad vial. El propósito de lo anterior fue alcanzar logros relacionados con la a) articulación institucional, b) la participación de los actores en las vías, c) incorporación de acciones comunicativas y fomento de cultura vial, d) disminución de víctimas, e) infraestructura segura, f) establecer controles para la seguridad vial, g) integración de tecnología y control de vehículos. Por tal motivo, fue necesario construir un escenario temático con el cual se diera curso a una ventana de oportunidades Kingdon (1995), facilitando que el asunto de interés público fuera incorporado en los asuntos de gobierno.

3.2.6 Atención del problema público de accidentalidad vial.

La dinámica normativa del problema de accidentalidad vial en Bogotá hasta llegar al agendamiento que originó la política y plan distrital de seguridad vial y de motociclistas proyectado al año 2026, fue mediante el Decreto Distrital 813 de 2017. Este decreto tuvo como antecedente, entre otras disposiciones, el Decreto 397 de 2010 y el Decreto 319 de 2006 con el cual se adoptó el Plan Maestro de Movilidad (PMM) para el Distrito Capital. Claro está, no son los únicos elementos normativos que integran o soportan la política de seguridad vial, pero para efectos del presente estudio y análisis son la base que concentra la

atención en el tema objeto de estudio, respecto al momento de agendamiento del tema público de seguridad vial entre el año 2016 y 2017.

Retomando el Decreto 319 de 2006, en este se formuló el primer plan de seguridad vial del Distrito Capital donde se establecieron directrices y fases para su implementación, definiendo algunos proyectos, su propósito fue la disminución de la accidentalidad y la gravedad de las lesiones a personas y daños a las cosas (Alcaldía Mayor, Decreto 319 de 2006, Art 66).

Entre las directrices se determinaron dos fases, la primera caracterizada por su enfoque de acción hacia un mercadeo Intensivo de la Seguridad Vial, y el control al exceso de velocidad de los vehículos. Es decir, denota una característica preventiva. La segunda fase caracterizada por el compromiso hacia el mejoramiento de la capacidad institucional de las entidades del sector, la investigación de la causalidad y el fomento de la Educación Vial. Tales características indican, como aduce algunos referentes teóricos, un contexto social visible (Elder y Cobb, 1984); una rutina (Aguilar, 1993); un problema apto para ser integrado en una agenda pública (Subirats, 1992); lo que generó una participación con ventana de oportunidad para diferentes posturas de los actores (Kingdon, 1995).

Las anteriores directrices fueron planteadas y focalizadas hacia proteger a los peatones, ciclistas, usuarios de transporte, motociclistas, entre otros. Las características que integran la perspectiva de las acciones a ejecutar en materia de seguridad vial denotan fomento de educación, generación de conciencia y socialización respecto de la accidentalidad de

tránsito, sensibilizar frente a los efectos de omitir las normas de tránsito, así como de reconocer los riesgos de accidentalidad que pueden evitarse.

Al respecto, los diferentes elementos que configuran la condición e infraestructura vial en la ciudad están soportados en criterios urbanísticos, ambientales, sociales, normativos, de rigor técnico, ingenieril y científico lo determina según su construcción y definición tanto de los problemas como de las soluciones, mitigar o no posibles riesgos, amenazas o peligros para la sociedad o comunidad. Además de tener de base aspectos como la cultura ciudadana, la infraestructura vial, la interacción y articulación del Estado o actores tanto públicos como privados en un eje de acción que posibilite prevenir, mitigar o reducir siniestros en vías públicas, aspecto que exige de compromisos de todos para un fin común.

3.2.7 Conformación de una Comisión Intersectorial de seguridad Vial (CISV).

La Secretaria Distrital de Movilidad en abril del 2016 convocó a diferentes delegados de las Secretarías del Distrito Capital y otras entidades para la conformación de una Comisión Intersectorial de seguridad Vial con Instituciones del distrito. En la gestión de la comisión se organizaron mesas de trabajo tendientes a adelantar tres enfoques de injerencia institucional con referencia el tema de seguridad vial: a) regulación y control, b) infraestructura y protección a usuarios viales y c) formación y divulgación para la seguridad vial.

3.2.7.1 Roles institucionales del distrito en el agendamiento del problema de accidentalidad vial.

- **Secretaría Distrital de Movilidad (SDM).** Esta secretaria en el 2016 lideró la convocatoria del CISV y la fase de exposición de motivos frente al problema de interés público en referencia. La accidentalidad vial denotó, como indica Subirats (1992) un problema complejo, susceptible de incrementarse o agravarse en el futuro; un asunto específico y diferenciado cuyo contexto situacional es emotivo y atrae la atención de los medios de comunicación, además de su relevancia, legitimidad y notoriedad.

Así entonces, la SDM en el proceso de incorporar en la agenda pública el tema problemático reunió en el 2016 a diferentes delegados de las secretarías del distrito capital, entre otras entidades convocadas para exponer la visión intersectorial respecto a la seguridad vial para la capital.

Al respecto el secretario distrital de Movilidad de entonces, expuso la importancia de efectuar un trabajo articulado con demás actores de la sociedad y del distrito con el fin de trabajar en la prevención y atención de los accidentes de tránsito de la ciudad. Aspecto clave de esta reunión con la cual se dio a conocer actividades desarrolladas a la fecha, así como de plantear una articulación interinstitucional de los asistentes.

3.2.7.2 Iniciativas propositivas y de gestión de la SDM en el agendamiento del problema de accidentalidad y seguridad vial para Bogotá:

- Propuesta de modificación del plan distrital de seguridad vial (PSDV).
- Exposición de los avances respecto de las acciones propuestas.

- Realización de un comparativo con el Plan Nacional de Seguridad,
- Explicación de la iniciativa Visión Cero.
- Comunicación de la propuesta y ajustes del PDSV el cual se sometió a votación.
- Convocó a mesas de trabajo a los integrantes de la CISV

3.2.8 Transversalidad de la temática vial de las entidades participes en la CISV.

El siguiente aparte corresponde a los hallazgos identificados por el investigador del presente documento, en el cual se basó en la consulta de información primaria de corte institucional.

- **Secretaría Distrital de Salud, (SDS):** Entidad encargada de la atención oportuna de los heridos en situaciones de tránsito. La gestión de la SDS en materia de seguridad vial aduce a la gestión mediante el -CRUE- Centro Regulator de Urgencias y Emergencias, mediante este se desarrollaron capacitaciones respecto a la dinámica de accidentalidad, se capacitaron 11.000 personas durante el año, además de divulgar el tema mediante la campaña (1mas)⁵.
- **Secretaría Distrital de Gobierno (SDG):** Gestiona entre otras misiones temas relacionados con la convivencia y contacto con actores claves de la sociedad, entre ellos, los taxistas (población que genera alta accidentalidad en la ciudad). La gestión de la SDG focaliza sus acciones mediante programas de mediación y resolución de conflictos, como de relaciones políticas con actores de orden local, distrital y nacional.

⁵ Campaña de comunicación y de cultura para la movilidad 1+, que desde la consolidación de los valores Tolerancia, Corresponsabilidad, Pertenencia y Solidaridad, busca que las y los ciudadanos aporten su grano de arena para vivir y moverse en una ciudad más tranquila y amable. Mensajes que evidencian los buenos comportamientos ciudadanos en el sistema de movilidad de la ciudad,

- **Secretaría de Educación del Distrito (SED):** Desarrolla acciones en pro de construir valores habilidades respecto de la manera de movilizarse adecuadamente en las vías de tránsito de la ciudad, esto indica un modelo de pedagogía ciudadana. Entre las actividades de la entidad estableció una mesa de trabajo para unificar el Plan Estratégico de Seguridad Vial de la SED. Adicional, junto con la SDP caracterizaron las rutas de los colegios que tiene la secretaría para propender por protocolos preventivos en seguridad vial.
- **Secretaría Distrital de Hacienda (SDH):** Esta entidad contempló la posibilidad de realizar un estudio respecto de los costos que generan los eventos de siniestralidad de tránsito en Bogotá.
- **Secretaría Distrital de Planeación (SDP):** Acompañamiento y orientación del establecimiento del marco de acción para la modificación al decreto 397 de 2010 “plan Distrital de Seguridad Vial”. Socialización del Mapeo de Instancias de Coordinación del Distrito Capital.
- **Policía de Tránsito:** Las actividades planteadas fueron enfocadas a realizar operativos a las rutas escolares para corroborar el cumplimiento de normas de seguridad vial. Entre la SDM y la Policía de tránsito trabajaron en una iniciativa para desagregar en cada Alcaldía local la asistencia de la policía de manera más directa con la comunidad.
- **Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD):** La misión del instituto se enfocó en actividades educativas y pedagógicas sobre seguridad vial en la ciclovía, gestión apoyada por la policía con auxiliares bachilleres en las intersecciones viales de la ciudad con ciclovía.

- **Terminal de Transportes:** Realiza jornadas educativas de prevención de accidentes, pruebas de alcoholimetría, exámenes físicos a los conductores, así como de capacitación en seguridad vial. Entre las acciones incentivan el uso de la bicicleta y habilitaron espacio de ciclo-parqueadero.
- **Transmilenio:** En el año 2016 solicitó a la SDS dar a conocer el protocolo para la atención de víctimas en accidentes que se presentan en los portales y estaciones, esto por cuanto, en diferentes situaciones no se ha dado una atención oportuna.

3.2.9 Sinergias colaborativas.

Otra de las características que definieron la formación del agendamiento del problema de accidentalidad vial y su incorporación en la agenda pública fueron las sinergias colaborativas, no solo participativas o grupales, sino de cooperación específica entre las instituciones. Estas se caracterizaron por aplicar métodos para la estructuración y definición del problema de política pública mediante análisis clasificacional del tema, análisis sistémico del problema, árbol de problemas, análisis de actores relevantes y análisis de múltiples perspectivas. Lo anterior dada la complejidad del problema de accidentalidad vial y análisis requerido para lograr una adecuada estructuración del problema, aspectos que para los siguientes autores aducen a un nivel de complejidad del problema, estructuración y nivel de practicidad para ser resuelto (Ordóñez-Matamoros, 2013; Simón, 1993; Rittel y Webber, 1973).

Las entidades que articularon sinergias colaborativas, según información de revisión primaria, fueron:

Tabla 6. Sinergias colaborativas sector institucional.

	Sinergia institucional	Acción a realizar ⁶
DISTRITO	SED – SDP:	<ul style="list-style-type: none"> • Actualizar la caracterización que realizó la SDP en el año 2012 para el proyecto “Al Colegio en Bici”. Proyecta articular con la gerencia de la bicicleta mesas de trabajo
	SED -IDU:	<ul style="list-style-type: none"> • Estableció hacer contacto con el IDU para el suministro del Shape de infraestructura, pero esta entidad no asistió,
	IDRD Y POLICÍA TRÁNSITO	<ul style="list-style-type: none"> • coordinan intervenciones en las ciclovías con el apoyo de auxiliares bachilleres, realizaron modificaciones en el servicio, generando un nuevo esquema de trabajo.
	SED – SDM	<ul style="list-style-type: none"> • La SED hizo llegar a la mesa archivo digital con la información de placas de los vehículos de transporte escolar que prestan servicio a la SED con la cuales se haría cruce de información sobre reincidencias de accidentalidad y comparendos.
	SDH – SDS	<ul style="list-style-type: none"> • La SDH informa de las posibilidades evaluar el impacto fiscal que generan los siniestros viales, lo que exige de información por parte de SDS
	SDM y CISV	<ul style="list-style-type: none"> • Socialización del programa de la semana de la seguridad vial que se efectuó entre el 01 al 08 de octubre de 2016. • Información de los avances en el proceso de modificación del PDVS, también expuso la visión Cero de largo plazo para Bogotá • Socialización de la estrategia, acciones y alcance del plan de gestión de la velocidad. • Socialización de las acciones a realizar en entrenamiento certificación de auditores en seguridad vial en proyectos de infraestructura vial.
	IDRD SDM	<ul style="list-style-type: none"> • Remitir a la SDM resultados del convenio de cooperación con la universidad de los Andes, Costos de ganancia por operación de la Ciclovía en términos de salud y morbilidad. •

Fuente: Elaborado por el autor.

⁶ Planteamientos propositivos como actividades y compromisos institucionales a efectuar. Conforme la revisión de actas de la CISV, algunas entidades sí cumplieron, otras pese a ser parte del CISV no reportaron informes de su compromiso para esa fase entre abril y agosto de 2016 en las mesas de trabajo. Entre ellas (SED, IDU, Transmilenio S.A, SHS, SDG, Terminal S.A)

3.2.10 Modificación y puesta en la agenda del problema público en 2016 para incorporar un plan distrital de seguridad vial en la ciudad.

La Comisión Intersectorial de Seguridad Vial mediante la presentación de la propuesta de modificación del Plan Distrital de Seguridad Vial (PDSV) y explicación del programa Visión Cero, además de exponer los avances en las acciones propuestas. Realizó un comparativo con el Plan Nacional de Seguridad. LA CISV compartió el documento de ajuste para el PDSV sometiendo este a votación, lo que llevó a convocar mesas de trabajo en el año de referencia. Estos aspectos denotan por parte de este actor, un proceso de participación interinstitucional, que no fue fácil y presentó diferencias en los puntos de vista, por ejemplo, por el no cumplimiento a cabalidad de compromisos que asumieron inicialmente algunos de los integrantes de la CISV.

3.2.10.1 Acciones que facilitaron la puesta en la agenda.

La dinámica en la que se desarrolló la puesta en la agenda implicó una serie de acciones que para el presente caso de estudio coinciden con las posiciones de Cobb y Ross, Gusfield, Aguilar y Roth respecto de la forma en la que ingresan los problemas públicos en la agenda. Entre las acciones que fueron parte determinante en la fase de agendamiento del problema público de accidentalidad fueron:

- Acciones encaminadas a la modificación del Decreto 397 de 2010- PDSV
- Socializar el “Mapeo de Instancias de Coordinación del Distrito Capital”.
- Actualización del PDSV,
- Programación de mesas de trabajo con las dependencias misionales de la SDM, IDU y Transmilenio

- Aportes obtenidos de las mesas de trabajo con el Ministerio de Transporte y la Agencia Nacional de Seguridad Vial. Aspecto que fue clave para avanzar en la estructuración del ajuste del PDSV.
- Avance en una propuesta de PDSV planteado con prospectiva a 10 años.
- Notificación a las diferentes instancias convocadas para asegurar su participación.
- Comunicación del documento PDSV para someterlo a un análisis y planteamiento de propuestas de cambios a este, a nivel de actividades, metas y responsables.
- Revisión de temas prioritarios 2016-2017 en seguridad vial.
- Presentación de los avances en el proceso de modificación del PDSV.

De lo anterior se observa que, el trabajo conjunto de la Comisión Intersectorial de Seguridad Vial para el distrito capital, conforme la injerencia de cada entidad convocada y participe en las mesas de trabajo y secciones, no fue un proceso donde los compromisos asumidos por las partes, se diera en estricto cumplimiento. Si bien representó una oportunidad de avance en materia de prevención de accidentalidad, se presentó cierres a esa posibilidad, debido a posiciones políticas que de manera discreta se manifiestan en lo no visible del proceso de agendamiento.

En la revisión de información institucional y análisis del proceso del tema de agendamiento, se pudo identificar que, para llegar a definir los programas y acciones de la política de seguridad vial incorporada en el plan distrital de seguridad vial, se realizaron talleres, mesas de trabajo, y Visión Cero fue la motivación institucional que aceleró el proceso (Ver Anexo 5).

3.2.10.2 Referentes de información local, nacional e internacional empleados en el proceso de agendamiento.

- Decreto 319 de 2006
- Plan de acción a nivel nacional en seguridad vial
- Plan Distrital de Seguridad Vial (2009-2020)
- Plan Nacional de Seguridad Vial,
- Objetivos de Desarrollo Sostenible
- Sistemas Seguros
- Informe Seguridad Vial Mundial 2015
- Política Internacional Visión Cero

3.2.10.3 3 Estudios técnicos que se presentaron para articular la fase de dialogo en el proceso de agendamiento y toma de decisiones.

- Documento Técnico de Soporte del Plan Maestro de Movilidad (PMM)
- Documento Técnico de Soporte diagnóstico detallado de la problemática de la accidentalidad en la ciudad.
- Línea base del 2009.

3.2.11 Forma en que se definió el agendamiento del problema público y la política de seguridad vial.

El tema objeto de análisis tuvo una dinámica de Identificación del problema de accidentalidad por parte de los actores sociales e institucionales, quienes en su fase de interacción llevaron el tema hasta buscar posibles salidas o soluciones. Aspecto que implicó analizar el tema y cada una de las posturas de los intervinientes para una toma de decisiones

oportunas. Tal enfoque es parte del que Funmayor (2017) argumenta ocurre en el desarrollo de una política pública.

En este sentido, el desarrollo hacia la incorporación del tema en la agenda pública y a la definición de la política pública sobre seguridad vial para la reducción de muertes y lesionados en la ciudad comprendió los siguientes aspectos:

- El plan de seguridad vial de Bogotá partió del análisis e incertidumbre con respecto a cuáles deben ser sus prioridades.
- Se desarrolló un planteamiento de un espectro de posibilidades (acciones) para establecer como prioridades estratégicas, entre ellas: a) Investigación de la causalidad, b) Mejoramiento de la capacidad institucional del sector, c) Mercadeo Intensivo de la seguridad vial, d) Control al exceso de velocidad.
- Las acciones planteadas en la propuesta del plan de acción a nivel nacional en seguridad vial resaltaron la importancia de una Coordinación Interinstitucional y la gestión de los programas.
- Se armonizó el Plan Distrital de Seguridad Vial, adoptado en 2010, con el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 Bogotá Mejor Para Todos.
- Se formularon los planes subsiguientes:
 - formulación del plan distrital de seguridad vial,
 - estudios de puntos y tramos críticos de accidentalidad,
 - auditorias en seguridad vial y
 - mediciones en seguridad vial y comportamiento ciudadano en la ciudad de Bogotá.
 - Línea base del 2009 y meta al 2020

3.3 MODELO DE AGENDAMIENTO QUE LLEVÓ A LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD VIAL PARA LA REDUCCIÓN DE MUERTES Y LESIONADOS EN BOGOTÁ

3.3.1 Análisis del proceso de agendamiento

De conformidad con la información consultada, la revisión normativa, la identificación de actividades interinstitucionales de la mesa de seguridad vial del distrito capital para abordar la política en referencia, se encontró que la exposición de motivos, documentos técnicos de soporte presentados por distintas entidades detallaron la problemática de la accidentalidad en la ciudad, tema que escaló en la agenda del distrito porque se encontraba en la agenda ciudadana y su tema al ser de alto impacto llamó la atención de los medios de comunicación que fue un aporte significativo como presión al asunto de interés público.

Entre las acciones representativas que enmarcan las estrategias de institucionalidad y gestión del distrito para la reducción de muertes y lesionados por siniestros viales en Bogotá, en febrero de 2015 la capital fue escogida por la organización *Bloomberg Philanthropies*, como una de las diez ciudades a participar en una nueva fase de Iniciativa Global de Seguridad Vial, siendo el objetivo de esa iniciativa reducir las muertes y lesiones ocasionadas por accidentes de tránsito. Tal aspecto tuvo una promoción de la inserción del tema en la agenda con incidencia a partir de la Anticipación de las entidades públicas del distrito, siendo el motor de presión lo mediático respecto al tema en referencia. Esto a razón de las divulgaciones que en medios de comunicación se efectuaron mediante ruedas de prensa, promociones y cubrimientos del tema. Sin duda, el tema de seguridad vial tuvo y sigue siendo de alto impacto en la ciudadanía, dado los elevados índices e indicadores de accidentalidad

o muertes de tránsito en la ciudad, de los cuales pusieron al país y su capital en la mira de un ajuste de su política de seguridad vial y estrategias a integrar en una visión cero, es decir cero muertes por tránsito. Esta dinámica en su modelo de agendamiento denota como se presentó en el anterior capítulo una fuerte incidencia de la agenda internacional y mediática sobre la agenda institucional.

Ahora bien, los beneficios de la selección y participación de la ciudad de Bogotá en la *Iniciativa Global de Seguridad Vial de Bloomberg Philanthropies* fueron las siguientes: 1) Apoyo con personal de trabajo a nivel superior para trabajar tiempo completo de la mano de los gobiernos de las ciudades en sus iniciativas de seguridad vial por hasta cinco años, 2) Asistencia técnica de las organizaciones líderes en el mundo en temas de seguridad vial, 3) Entrenamiento para oficiales de policía y demás personal relevante de la ciudad, y 4) Soporte para crear campañas de alto impacto en medios masivos.

Lo anterior representa los elementos de cooperación interinstitucional con enfoque de una agenda de corte internacional y que presionó aún más al distrito para acelerar el PDSV, cuya variable determinante para el éxito de la misma se basó en la articulación interinstitucional de actores del distrito y la comunidad.

De acuerdo con la SDM (2019) en el marco de la *Iniciativa Bloomberg para la Seguridad Vial Global*, Bogotá contó con el apoyo de esa cooperación internacional, obteniendo asesoría técnica en materia de política pública, infraestructura, comunicaciones, datos y control. De hecho, entre los aliados estratégicos, resultado de esa cooperación se integraron el: Instituto de Recursos Mundiales -WRI- (por sus siglas en inglés), la Asociación Nacional de

técnicos de transporte de las ciudades -NACTO-, el Programa de Asesorías en Carreteras, RAP-, el Banco Mundial, Vital Strategies, Facultad de Salud pública de la Universidad Johns Hopkins, y la Asociación Global de Seguridad Vial (GRSP).

Así mismo, se identificó que dos son los enfoques que caracterizan el proceso de agendamiento de la política pública de seguridad vial para la reducción de muertes y lesionados en la ciudad de Bogotá.

3.3.2 Enfoque mediante proceso de políticas públicas

En primer orden, un enfoque mediante *proceso de políticas públicas* que se soportó en la dinámica de antecedentes normativos hasta la consolidación de un plan distrital de seguridad vial, en el cual la injerencia del mismo infiere una articulación interinstitucional y de la ciudadanía. Esto indica un proceso sustancial y determinante para crear la política pública (Cobb, Ross y Ross, 1976; Aguilar, 1993; Elder y Cobb, 1993).

De otra parte, un punto determinante en la prospectiva de la política pública de seguridad vial en la ciudad se dio, bajo el enfoque global de los -ODS- Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues, en materia de seguridad vial el ODS 11 proyecta al 2030:

Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad. (PNUD, 2015)

La anterior meta hace parte de objetivo de crear ciudades y comunidades sostenibles, esto implica una visión sostenible de zonas urbanas seguras, siendo el tema seguridad una variable crítica a mejorar en las ciudades, como en el caso de Bogotá.

Igualmente, a nivel mundial se desarrolló el concepto de Visión Cero, introducido en Suecia en 1995 como una nueva manera de ver cuáles son los problemas en la seguridad vial y cómo resolverlos; el cual fue adoptado como Política por el Parlamento Sueco en 1997. Esta iniciativa le da un enfoque ético a la seguridad vial y tiene como ideal reducir a cero el número de víctimas fatales y lesionadas a causa de accidentes de tránsito (siniestros viales), ya que establece que la pérdida de una vida es moralmente inaceptable.

Teniendo en cuenta lo anterior, se integró en las prospectivas de las mesas de trabajo de seguridad vial lideradas por la SDM en la capital el enfoque “Visión Cero”⁷

Es así, como en mayo de 2016 la Alcaldía Mayor de Bogotá con el liderazgo de la Secretaría Distrital de Movilidad, adoptó el enfoque Visión Cero, esta política establece y considera la seguridad vial como un aspecto fundamental del sistema de movilidad. Por tanto, la ciudad adopta la política de la Visión Cero (Ver Anexo 5) a través de diferentes programas y acciones, reconociendo que la pérdida de vidas en el sistema vial es inaceptable, que el sistema de transporte debe proteger la vida de sus usuarios como factor fundamental de esta política

⁷ Un proyecto de seguridad vial multinacional, creado en Suecia, que busca lograr un sistema de tránsito sin muertes o lesiones graves. Además, la Visión Cero integra acciones, metas y programas bajo un mismo fin considerando que para la sociedad el costo económico de las muertes y los heridos graves es mayor al que se puede llegar a invertir protegiéndolas.

Luego de que la SDM realizara un seguimiento al PDSV y a la ejecución de sus programas, se identificó la necesidad de ajustar su estructura y definir nuevos lineamientos a través de la reformulación de iniciativas y acciones efectivas que respondieran al llamado de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos internacionales acerca de la gravedad que la siniestralidad vial representa en la salud pública. Y es en este punto, donde la relevancia del tema, con enfoque de agenda internacional, toma mayor interés para el gobierno nacional y distrital sobre seguridad vial. Pues, adoptar nuevos lineamientos que se incorporen en una agenda nacional y distrital, es determinante para el logro del objetivo frente a la siniestralidad. Es decir, se requieren de capacidades institucionales visibles, tangibles y efectivas para garantizar una seguridad vial a la comunidad, soportada en los datos actuales, integrando acciones técnicas, operativas, logísticas y normativas para fortalecer un trabajo colaborativo y continuo, factores que dependen de la capacidad institucional, de un seguimiento y control eficaz a la política pública y al plan de seguridad vial de la ciudad.

La gestión de la SDM en el año 2017 para la determinación de una estrategia en el PSVC, fue soportada con actividades previas, mediante trabajo y apoyo de expertos internacionales⁸ que además fueron participes en la Comisión Intersectorial de Seguridad Vial.

⁸ Suzanne Andersson de Gothenburg, Claudia Adriazola, Directora de Salud y Seguridad Vial del Center for Sustainable Cities del World Resources Institute (WRI), Anne Eriksson y Dario Hidalgo del mismo WRI, Global Road Safety Partnership (GRSP) - Bloomberg Philanthropies y la Comisión Intersectorial de Seguridad Vial

3.3.3 Enfoque de fijación de la agenda y movilización de la opinión pública.

El segundo enfoque que caracterizó el proceso de agendamiento de la política pública de seguridad vial para la reducción de muertes y lesionados en la ciudad de Bogotá fue mediante la fijación de la agenda y movilización de la opinión pública, siendo determinante el rol de los medios de comunicación que enfatizaron en la opinión pública la importancia, necesidad y urgencia de abordar el problema de accidentalidad a escenarios políticos, institucionales, legislativos y gubernamentales. Lo anterior condujo a la construcción del dialogo para enfrentar el proceso de construcción de la política pública en su momento.

La construcción del dialogo fue una etapa compleja, dado el ámbito de temas transversales como lo normativo, la salud pública, la educación, seguridad, control social, cultura ciudadanía, movilidad, asistencia médica de urgencias, infraestructura vial, entre otros. Tal proceso fue necesario para llegar a definir los ejes estratégicos del plan distrital de seguridad vial de Bogotá.

El compromiso de los actores institucionales para generar capacidades de respuesta institucional se trazó en la definición de la política de seguridad vial mediante un plan con programas y acciones, entre ellos: 1) Generación de capacidades al interior de las instituciones distritales comprometidas con la seguridad vial; 2) La seguridad vial como prioridad en la agenda pública; 3) Datos para la seguridad vial; 4) Guías, manuales técnicos y normativa local bajo el enfoque de visión cero; 5) Redes y aliados; 6) Análisis de accidentes de tránsito (siniestros viales); y 7) Fortalecimiento de la normativa local en torno a la

seguridad vial, los cuales a la fecha no se identificó indicadores de metas o logros sobre estos enfoques de programas y acciones del eje de institucionalidad y gestión.

De todo lo anterior, se concluye e identificó que los motivos y las estrategias de institucionalidad y gestión para la reducción de muertes y lesionados por siniestros viales en Bogotá en su política pública, tienen una base referente internacional. Alcance que se configuró dada la exigencia de la OCDE a Colombia para aceptar ser parte de ella, lo cual implica estar alineada a políticas públicas internacionales en pro de demostrar su desarrollo, avance y cumplimiento de objetivos o metas, toda vez que la cooperación internacional depende de las políticas económicas y sociales que se aborden en las agendas gubernamentales.

4. CONCLUSIONES

- La accidentalidad vial en la ciudad de Bogotá ha representado un contexto situacional de interés general, dado el impacto del problema conforme sus indicadores de muertes y lesionados de tránsito, siendo constantes y crecientes que se presentaron en Bogotá con mayor tendencia entre principios de la década del 2000 hasta el 2016. Tal contexto situacional, incorporó en su dinámica de estudio, discusión y tratamiento del problema con base en factores que configuraron el problema de accidentalidad vial. El cual fue acogido por distintos grupos y actores sociales de la capital de la república, lo cual escaló en escenarios tanto político, institucional, legislativo y mediático. En esto los actores distritales con el apoyo de referentes internacionales establecieron una agenda de trabajo sobre el problema público de accidentalidad vial en Bogotá.

El modelo de mediatización (información de los medios de comunicación) fue un factor presente en la dinámica de mantener informada a la comunidad sobre los sucesos e indicadores continuos de muertes y lesionados por accidentes de tránsito que se estaban presentando en la ciudad de Bogotá en la primera década del 2000. Lo anterior generó inconformismo social hacia la administración por la omisión frente a la falta de acciones para dar solución al problema público de siniestralidad vial. En tanto, los diferentes grupos y actores involucrados en el problema público comprendieron que se requería de su participación para promover la búsqueda de posibles soluciones en el asunto de interés público. De hecho, el inconformismo ciudadano se transformó en un elemento que recibió

la atención de los tomadores de decisiones (actores institucionales), por tanto, esto abrió una ventana de oportunidades para la ciudadanía respecto del problema público.

La observación y análisis de distintos grupos y actores sociales, así como de su participación ante el tema de accidentalidad y necesidad de establecer un plan de seguridad vial, constituyó un problema de interés general. Aspectos como la normatividad derogada, la que se estableció y entró a regir, reglamentación y regulación expedida en procura de una defensa de derechos colectivos, así como de la intervención mediática y política, fueron concluyentes para iniciar el debate público en el proceso de configuración del problema de accidentalidad vial.

Ahora bien, respecto de los factores que configuraron el problema de accidentalidad vial en Bogotá y que incidieron en la construcción del problema público tienen un punto de partida, las constantes muertes y lesionados en vía pública por diversas circunstancias; reconocidas y abordadas por una parte de la ciudadanía y otra por actores institucionales. Si bien, algunas causas derivan de acciones u omisiones desde la ciudadanía e injerencia institucional, otras son de tipo eventual.

En la configuración del problema para agendamiento de este, los factores determinantes en el proceso como lo conductual en las personas, la observación y análisis de distintos grupos y actores sociales, la participación democrática ante un tema de interés general, lo normativo en procura de una defensa de derechos colectivos, así como de la intervención mediática y política, fueron concluyentes para iniciar el debate y su incorporación en la agenda pública de Bogotá.

De esta manera, la participación e interés de la ciudadanía, como de la voluntad institucional y política para abordar un tema crítico, concurrente, complejo y transversal en distintos ámbitos de lo social y distrital, fue lo que contribuyó a definir el problema de accidentalidad. Así como para estructurar este y ser elevado a un asunto público de interés general, con prioridad de resolverlo. Esto por cuanto la tendencia de muertes y lesionados en vías de tránsito de Bogotá, entre 2002 y 2016 era exponencial y requería intervención del Estado.

En este sentido, los sustancial en la dinámica para la configuraron del problema de accidentalidad vial en Bogotá fueron factores que permitieron conocer la naturaleza del problema de muertes y lesionados, la identificación del nivel de complejidad, concurrencia de los eventos de siniestralidad, los involucrados y repercusiones para la vida, la salud, el bienestar, y la economía, tanto de los involucrados como del distrito. De igual manera, factores asociados a las acciones de quienes intervinieron en la configuración o definición del problema para puntualizar lo que debería ser y establecerse para transformar, mitigar y reducir las muertes y lesionados en la ciudad, dado el desarrollo histórico de la accidentalidad vial e insatisfacción de las personas frente a los sucesos nefastos a causa de este problema.

- Las características que definieron el agendamiento del problema de accidentalidad vial y su incorporación en la agenda pública deriva de la anterior conclusión, es decir, por la participación en un asunto de interés público. Las diferentes acciones de los actores ciudadanos al visibilizar y dar a conocer los sucesos y circunstancias que llevaron el tema de

muerres y lesionados por accidentes de tránsito ante lo institucional y legislativo, fue un logro en la manera como llamaron la atención y posicionaron el tema en la agenda. Sin duda, este fue un paso significativo en la dinámica de construcción del problema en cuestión; sin embargo, lo que definió el agendamiento del tema en la agenda pública fue la presión mediática respecto al asunto de siniestralidad.

En segundo lugar, un peso significativo para avanzar aceleradamente entre 2016 y 2017 con la política y el plan de seguridad vial y motociclistas, fueron los actores institucionales e internacionales. En concreto, quien lidero el agendamiento del problema público de accidentalidad vial en Bogotá (lesionados y muertes) fue la Secretaria Distrital de movilidad -SDM-, con el apoyo de organismos internacionales como *Bloomberg Philanthropies*, Banco Interamericano de Desarrollo, exigencias de la OCDE, entre otras entidades que tuvieron una influencia relevante. Además, la SDM contó con el apoyo de los distintos grupos y actores sociales de la capital de la República.

Es preciso indicar que la SDM para el año 2016 ya tenía planteado un proyecto de seguridad vial, pero en el proceso de agendamiento y su incorporación a la política pública fue reforzado con los aportes, estudios, prospectivas y estrategia visión cero. Esto como resultado de la intervención, análisis y esquema propositivo de los diferentes actores. Lo anterior, teniendo presente la configuración del problema para ser agendado, estableciendo factores determinantes en el proceso como: deficiencia en la infraestructura vial, semaforización defectuosa, falta de mantenimiento vial, falta de señalización, entre otras recomendaciones tanto de orden técnico, legal, administrativo, social como de política pública internacional.

En el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, mediante exigencia a Colombia para ajustar sus acciones y políticas, conforme los lineamientos de política pública internacional de la OCDE como requisito para ser miembro de esta, en donde la seguridad vial es un tema incluyente. En cuanto a *Bloomberg*, al escoger a Bogotá como una de las 10 ciudades a participar en la Iniciativa Global de Seguridad Vial, generó en el sector institucional una presión para mejorar y avanzar en la política y plan de seguridad vial.

De esta manera, la ciudad de Bogotá como el Distrito Capital del país, debía alinearse a esa dinámica de política internacional. En complemento, el liderazgo que asumió la Secretaria Distrital de Movilidad en Bogotá, coordinando la Comisión intersectorial de Seguridad Vial de la ciudad, implicó una gestión de articulación de las entidades del distrito, dado que el tema de accidentalidad vial, como la política de seguridad vial es un tema transversal en la institucionalidad de la ciudad.

- Para concluir, el modelo de agendamiento que llevó a la definición de la política pública de seguridad vial para la reducción de muertes y lesionados en la ciudad de Bogotá, denota para el presente investigador un modelo basado en dos enfoques paralelos. *En primer lugar*, mediante proceso de políticas públicas con influencia de política internacional. Ejemplo de ello es la integración de los ODS, Objetivos de Desarrollo Sostenible, en relación con una meta del objetivo 11 que aborda la seguridad vial en las ciudades. Así como la adopción e implementación del programa *Visión Cero* como un reto del distrito para reducir a cero las muertes y lesionados con el plan de seguridad vial y de motociclistas al 2026.

En segundo lugar, a partir de la fijación de la agenda y movilización de la opinión, lo sustancial en ello fue la construcción del dialogo en torno a la búsqueda de soluciones, compromisos de todos los actores y la ciudadanía. Sin duda, los resultados positivos se empezaron a visibilizar dado que entre 2017 a 2019 los reportes de accidentalidad vial, denotan una declinación de la siniestralidad en la ciudad de Bogotá.

Estos dos enfoques parten de la base un problema crítico, complejo y transversal para diferentes sectores institucionales, que es su momento no mostraba una estructura clara para ser abordado con una solución efectiva, toda vez que los cambios de administración distrital e incumplimientos de los compromisos adquiridos se postergaban y devolvían el proceso de gestión o limitaba lo más sustancial en la solución del problema. Es decir, la articulación institucional como parte determinantes ante el debate, intervenciones y controversias del tema de interés público.

Resultado de lo anterior, el modelo de agendamiento que originó la política pública de seguridad vial durante el año 2016 y 2017 fue el nivel de importancia social del tema, su relevancia constitucional, jurídica, política, económica, fiscal, de salud pública, y de prioridad a reforzar con esquemas de educación y cultura ciudadana. De hecho, cada una de estas líneas fueron abordadas en el proceso de agendamiento, cuyo modelo se soportó en diferentes mesas de trabajo, en la cual estuvo incluido distintos actores locales, nacionales e internacionales, con apoyo mediático. Lo anterior, liderado por la SDM y coordinado por la CISV, no obstante, se pudo identificar en la investigación que pese a los compromisos tareas y obligaciones que debían cumplir los actores, para la siguiente reunión o mesas de trabajo,

varios de estos, en ocasiones no aportaron o efectuaron las tareas asumidas en su responsabilidad, hacían caso omiso a las obligaciones contraídas en las mesas de trabajo. Aspecto que generó demoras, controversias y dilaciones en el proceso de agendamiento.

Así mismo, tomando de base la revisión de información institucional y el análisis del proceso del tema de agendamiento para el presente caso, se pudo identificar que, para llegar a definir los programas y acciones de la política de seguridad vial incorporada en el plan distrital de seguridad vial, los foros donde la Alcaldía Mayor, la SDM y otros actores institucionales participaron bajo el enfoque de Visión Cero fue la motivación institucional que aceleró el proceso de agendamiento.

En síntesis, las muertes y lesionados por accidentes viales en la ciudad de Bogotá como tema de interés público, sí estuvo en la agenda ciudadana mucho antes del año 2016. Tal dinámica del contexto situacional constituyó un problema social, en la salud pública, afectó la economía y el fisco del distrito, entre otras variables. La accidentalidad vial no sólo se identificó, también se estructuró como asunto público, con relevancia social e incidencia en las decisiones de la administración distrital, motivo por el cual se incorporó la seguridad vial como parte de las prioridades en la agenda.

Finalmente, de todo lo consultado en el tema objeto de estudio, se puede concluir que para la SDM la prioridad principal era buscar la solución al problema público de accidentalidad vial en Bogotá (lesionados y muertes), agendando el problema y la solución mediante el enfoque Visión Cero con una prospectiva a 10 años, es decir, (2016-2026) lo que

significa que para el año 2026 se espera que no existan lesionados ni muertes por accidentes de tránsito en la capital de la república. Sin embargo, no se evidencia en los documentos analizados de los talleres de encuentros ciudadanos con otros actores, ni en las mesas de trabajo, como tampoco en las prospectivas de la política, acciones concretas que defina un seguimiento periódico hasta el año 2026, respecto de cómo disminuye anualmente el número de lesionados y muertes por accidentes de tránsito en la capital de la república. Sin duda, tal contexto de acción soportada en una política de seguridad vial representa un reto institucional que debe poner en práctica bajo una estrategia eficaz con la ciudadanía y demás actores para lograr la meta de cero muertes y lesionados por tránsito vial en la ciudad de Bogotá. De cumplirse esta meta al 2026, la visión, pasaría a un logro de acción institucional con base en una política pública precisa en la que el fin es salvaguardar la salud, la vida y el bienestar de la sociedad.

5. REFERENCIAS

- Aguilar, V., L., F. (1993). *Problema públicos y agenda de gobierno*. Colección Antologías de Política Pública Tercera antología. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa..
- _____. (2003). *Estudio Introdutorio*. En Aguilar, L. (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Alzate, Z., M., L., y Romo, M., G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XV, núm. 26, pp. 13-35. Universidad Central de Chile. Santiago, Chile Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96052974002>
- Arcidiácono, Pilar (2011). El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (51), Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3575/357533683006>
- Bitar, M., A. (s.f) La constitución de la agenda y el ciclo de políticas públicas. Universidad Nacional de Entre Ríos. Recuperado de http://www.fts.uner.edu.ar/secretarias/academica/catedras_en_linea/politica_social/documentos/estado_y_politicas_publicas_y_sociales/La_construccion_de_la_agenda_Bitar.pdf
- Caldera Ortega, Alex Ricardo (2005). Los problemas públicos. Naturaleza y estructuración. Recuperado de <http://www.scribd.com/doc/11144166/Los-problemas-publicos-naturalezay-estructuracion>
- Cobb, R., Ross, J., & Ross, M, H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review* Vol. 70, No. (1), 126-138 doi: 10.2307/1960328
- Cuervo, J. I. (2007a). *La definición del problema y la elaboración de la agenda*. En Ensayos sobre Políticas Públicas, pp. 151-165. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, D.C., Colombia. Recuperado de <http://publicaciones.uexternado.edu.co/ensayos-sobre-politicas-publicas-politica-colombiana.html>
- _____. (2015). *Ensayos sobre políticas públicas II*. U. Externado de Colombia. Bogotá, D.C., Colombia. 326 páginas.
- Cuervo, R., J y otros. (2007). *Ensayo sobre políticas públicas*. Primera edición. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

- De León, Peter, (1997). *Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier*. Gestión y Política Pública, vol. 6, núm. 1, primer semestre, México, División de Administración Pública del CIDE, pp. 5-17.
- Dorantes, Gerardo L. (2008). La construcción de la agenda de poder. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 50 (204), 77-99. doi: <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2008.204.41987>
- Dunn, w. (2008). *Public Policy Analysis: An introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Eslava, G., A. (2011) *E juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín, Colombia: Fondo editorial Universidad EAFIT..
- Dye, Thomas R.; 2008, *Understanding public policy*. 12 edition, United States of America: Prentice Hall.
- Elder, Ch., E. y Cobb, R., W. (1984). *Agenda-Building and the Politics of Aging*. Policy Studies Journal; Urbana, Ill. Tomo 13, N.º 1,
- _____. (2003). Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos. (Senzek, A. Trad.). En (ed) L.F. Aguilar Villanueva, *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (77 – 104). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Eslava, G., A. (2011). *El juego de las políticas públicas*. Regalas y decisiones sociales. Medellín, Colombia: EAFIT.
- Eugene, B. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En Luis Aguilar Villanueva Compilador. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Everett, M., Rogers y James W. Dearing. (1988). Agenda-setting Research: Where Has It Been? Where is It Going?”, En James A. Anderson (ed.) *Communication Yearbook: Vol. 11*, Newbury Park, Sage, pp. 555-594
- Franco, Ch., M.; y Scartascini, C. (julio, 2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Departamento de Investigación y Economista Jefe. III. Título. IV. Serie. IDB-PB-220
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. económicas CUC, 38(2), 43-60. <https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>

- Gusfield, J., R. (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. London: The University of Chicago Press. Recuperado de <http://books.google.com.mx/books?id=vKf6MkWMdaQC&pg=PR1&dq=gusfield#v=onepage&q=&f=false>
- Jean-Baptiste, H. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Segunda Edición. Madrid, España: Tecnos.
- Knill, C., and Tosun, J. (2012). *Public Policy a new introduction*. UK: Palgrave Macmillan,
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. Segunda Edición. New York: Editorial Longman.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración pública. México: Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa,
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F, FCE: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <https://elibro.net/es/lc/usta/titulos/110371>.
- Nelson, B. (1993). *La Formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños*. En L. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. (p.p. 105-140). México: Miguel Ángel Porrúa.
- OCDE & FIT (2017). *Benchmarking de la seguridad vial en América Latina*. Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Foro Internacional de Transporte (FIT). Recuperado de <http://contralaviolenciavial.org/uploads/benchmarking-seguridad-vial-america-latina.pdf>
- OMS. (2015). *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2015*. Organización Mundial de la Salud. [En línea] <http://www.who/> Recuperado de https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/Summary_GSRRS2015_SPA.pdf?ua=1
- Ortegón, Q, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de estudios latinoamericanos. N° 168. Bogotá, Colombia: Serie Ciencias y tecnología,
- Ortegón, Q., E. (2015). *Políticas públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Fondo editorial. Lima, Perú: Universidad Continental.
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flasco.

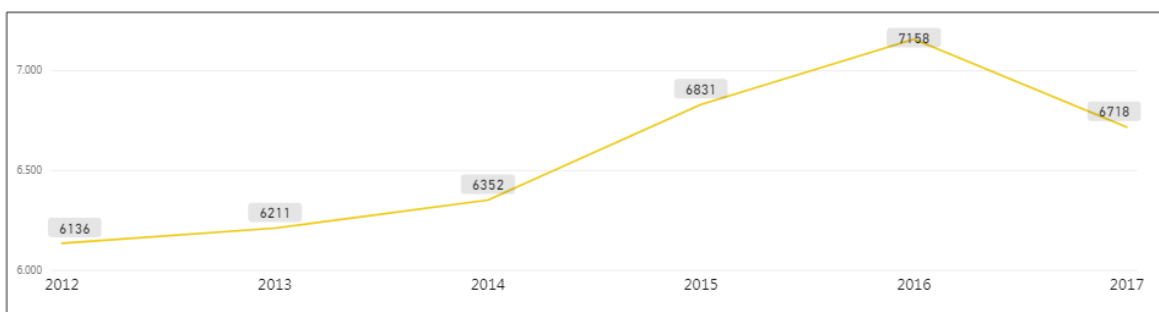
- Peters, G. (1995). *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. En C. P. Pittsburgh, Traducción de Julio Arteaga Hernández. *Gestión y Política Pública*, Vol 4, N°2. p.p. 257-276. Universidad de Pittsburgh.
- Peterson, J. (2003). Policy Networks. Political Science Series. *Institut für Höhere Studien - Institute for Advanced Studies (IHS)*. Working Paper (90), pp.42 233-273. Disponible en https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/1506/1/pw_90.pdf
- PNUD. (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Recuperado de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html#targets>
- Real Academia Española. (2001). Problema. En Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Recuperado de <https://dle.rae.es/problema>
- Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.a ed.). Madrid, España: Autor. Recuperado de <https://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=agenda>
- Rittel, H., W.J.; Webber, M., M. (1973). *Dilemas de una teoría general de planeación*. En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. pp. 161-187. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, D., A., N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Primera edición. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- _____. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Décima edición. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P & Jenkins-Smith, H., C. (1993). *Policy Change and learning, An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, United states of America: Avalon Publishing
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). *The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications*. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189–222): Boulder, CO: Westview Press. DOI:10.4324/9780367274689-7
- Secretaría de Movilidad. (2017) Presentación propuesta del plan distrital de seguridad vial 2017 Visión Cero (2017). Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del tránsito. Bogotá, D.C.
- Simón, H., A. (1973). *Las ciencias de lo artificial. La nueva ciencia de la decisión gerencial*. El Barcelona: Ateneo Editorial.

- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina Informe 2006*. Primera edición. Banco Interamericano de Desarrollo. David Rockefeller Center, Harvard University. New York, Estados Unidos de América: Editorial Planeta Mexicana, S.A. de C.V. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Progreso-econ%C3%B3mico-y-social-en-Am%C3%A9rica-Latina-Informe-2006.pdf>
- Tamayo, M., y Carrillo, E. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional. El Colegio de México, A.C.* Vol. XLV, núm. 4, pp. 658-681. Distrito Federal, México. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59911177004>
- Theodoulou, S., Z. & Cahn, M., A. (1995). *Public Policy, the essential readings*. N. J, United States of America: Prentice Hall.
- Torres-Melo, J., y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. Bogotá, Colombia: IEMP Ediciones.
- Subirats, Joan. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Serie de Administración General. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas,
- _____. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración*. Secretaría general técnica. Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.
- Valencia, A., G. (2012). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. Instituto de Estudios Político Universidad de Antioquia. Y Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá (Colombia), Vol. 17, No. 2, 469-96 Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/papel/v17n2/v17n2a04.pdf>

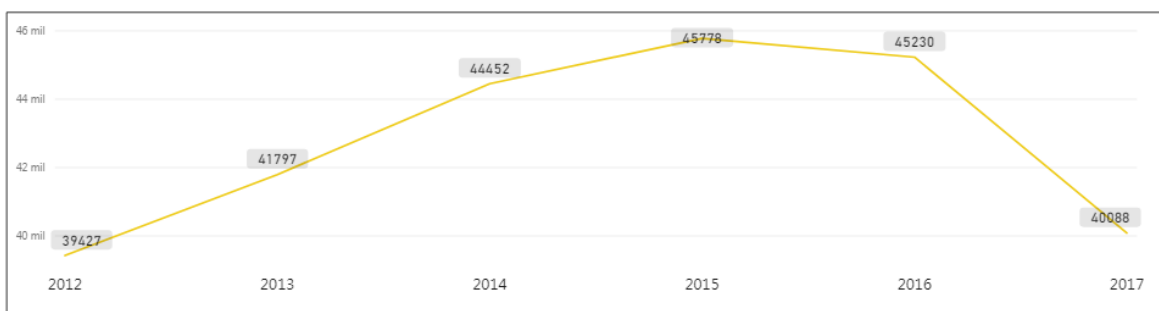
ANEXOS

Anexo 1. Histórico de tendencias de accidentalidad muertes y lesionados Colombia y Bogotá (2012 a 2017).

Número de muertos en Colombia por accidentes de tránsito entre (2012 a 2017)



Número de lesionados en accidentes de tránsito en Colombia entre (2012 a 2017)

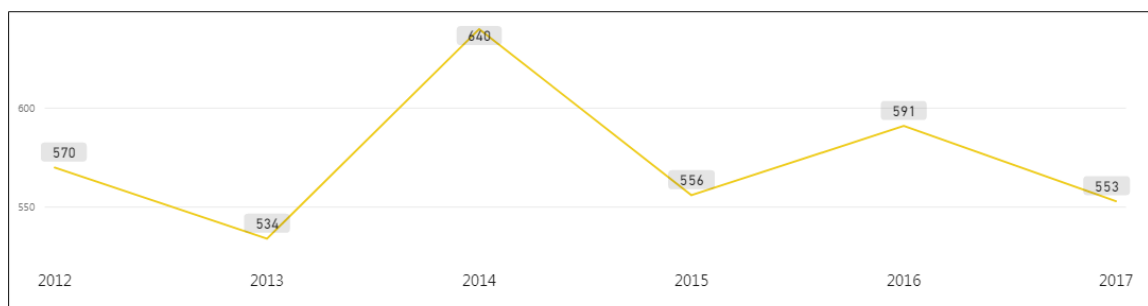


Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Vial. (2018)

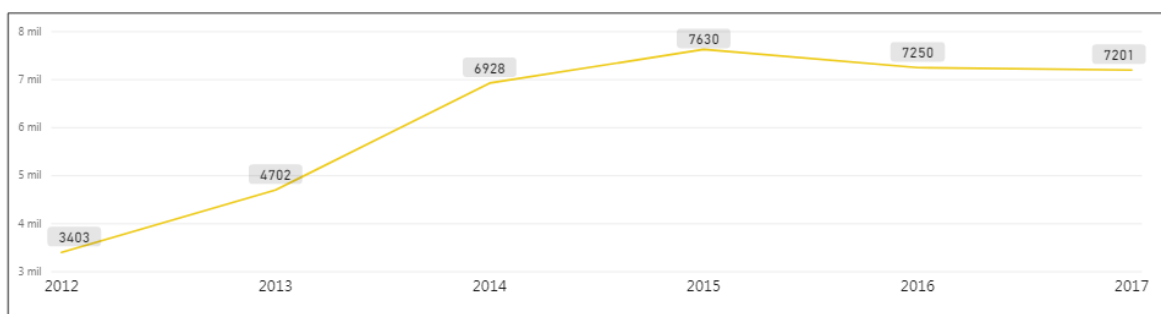
<https://ansv.gov.co/observatorio/index6afb.html?op=Contenidos&sec=63>

Anexo 2. Histórico de tendencias de accidentalidad muertes y lesionados Bogotá (2012 a 2017).

Número de muertos en Bogotá por accidentes de tránsito entre (2012 a 2017)



Número de lesionados en accidentes de tránsito en Bogotá entre (2012 a 2017)

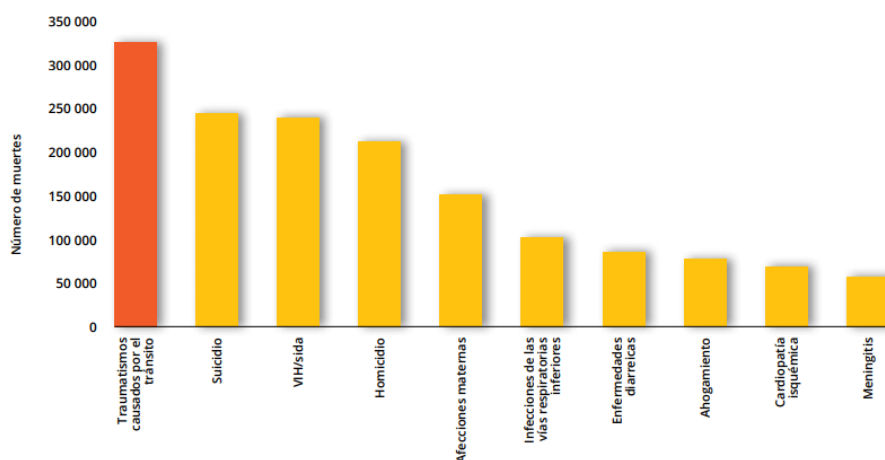


Fuente: Observatorio Nacional de Seguridad Vial. (2018)

<https://ansv.gov.co/observatorio/index6afb.html?op=Contenidos&sec=63>

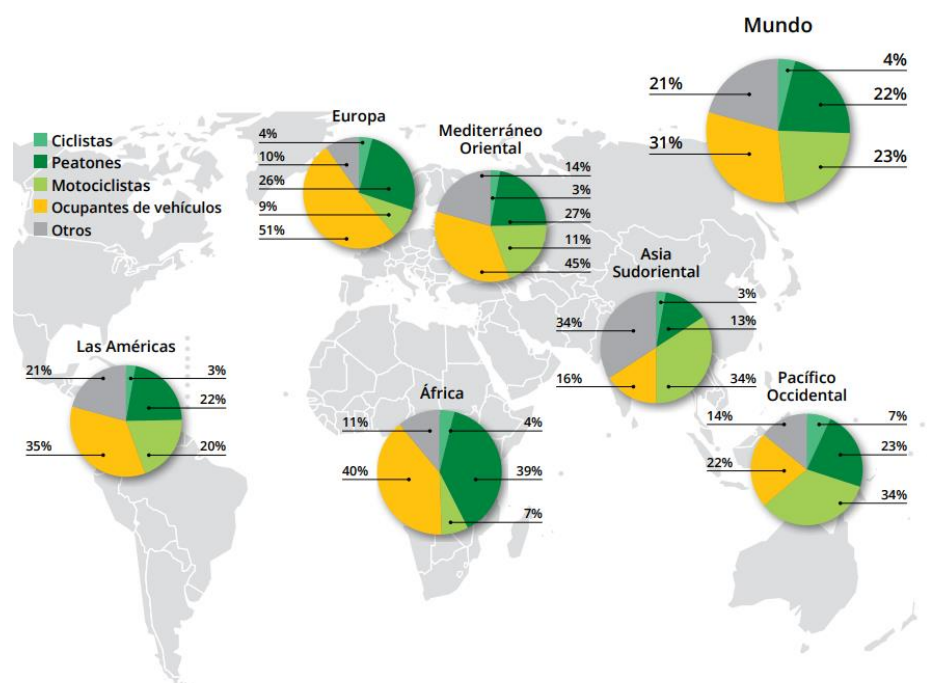
Anexo 3. Referente de estudios de la OMS como actor internacional influyente en el agendamiento del tema de seguridad vial para Bogotá.

Las 10 causas principales de muerte en personas de 15 a 29 años, 2012

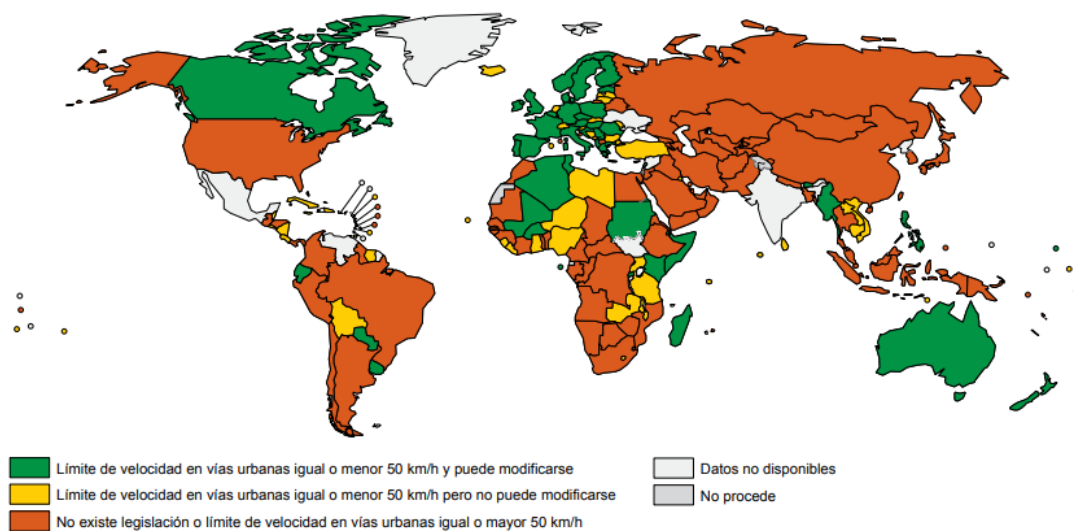


Fuente: World Health Organization, Global Health Estimates, (2014). Tomado de

Muertes por accidentes de tránsito en función del tipo de usuario (2013), por región de la OMS

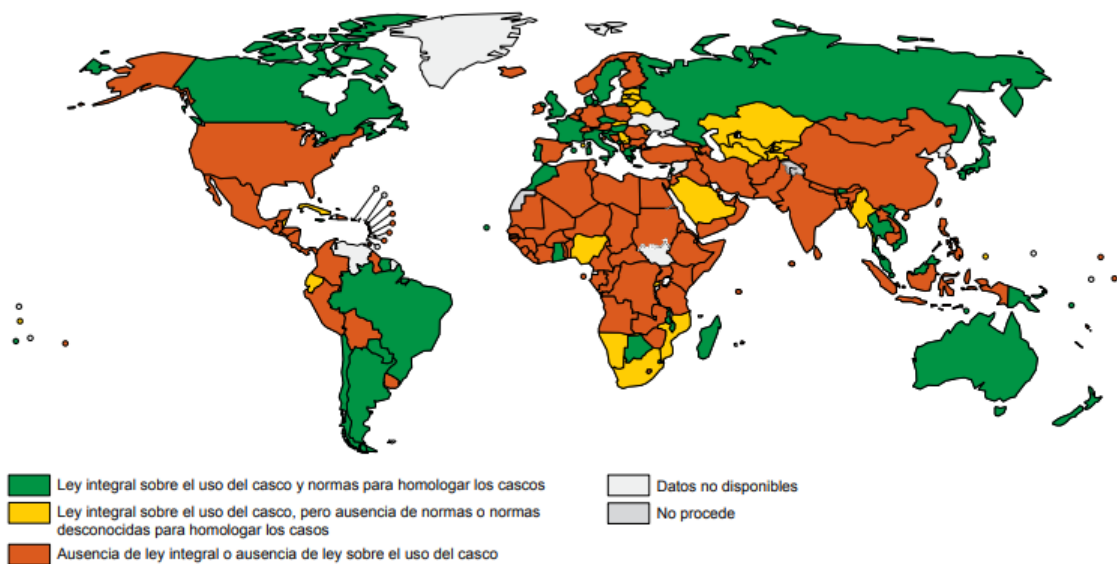


Legislación sobre límites de velocidad en ciudad, por países o zona



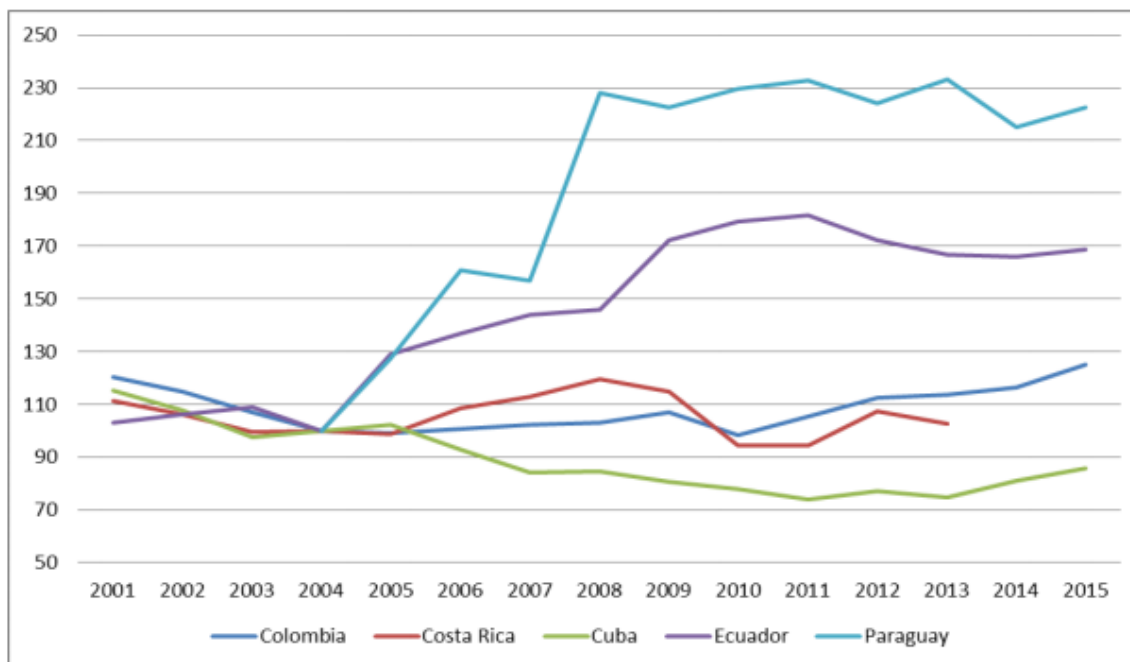
Fuente: OMS (2015, pág. 6). Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial 2015

Leyes sobre el uso del casco y normas para homologar los cascos, por país o zona



Anexo 4. Tendencia en el número de muertes por accidentes viales (2001-2015).

Tendencia en el número de muertes por accidentes viales, Grupo 1



Fuente: OCDE /FIT (2017, p.81).

Anexo 5. Principios de Visión Cero como base del Plan Distrital de Seguridad Vial y de Motociclistas 2017-2026.

- a) Principio 1: "Las fatalidades y lesiones graves son prevenibles: la mayoría de las colisiones en el tránsito son prevenibles, por esa razón no se consideran accidentes sino siniestros. (...).
- b) Principio 2: El sistema de transporte debe ser seguro: (...) El sistema de transporte debe operar de manera segura velando por la vida y salud de todos sus usuarios por encima de la capacidad del mismo, garantizando su protección y seguridad sin importar el modo de transporte, género, edad ni condición física o socioeconómica.
- c) Principio 3: Cometer errores es de humanos: los posibles errores deben ser tenidos en cuenta en el proceso de planeación, diseño y operación de un sistema de transporte y deben mitigarse por medio de infraestructura. Es importante priorizar acciones enfocadas al desarrollo de infraestructura segura que mitigue posibles conflictos y otros elementos antes de intentar influenciar el comportamiento individual.
- d) Principio 4: A mayor velocidad, mayor gravedad del siniestro: la velocidad tiene un impacto directo en la seguridad vial, pues incrementa las probabilidades de estar involucrado en un siniestro y aumenta la gravedad de las consecuencias del mismo, ya que la fuerza del impacto influye directamente en el cuerpo humano. La velocidad de las vías debe determinarse según el contexto, función y vulnerabilidad de los usuarios.

Fuente: Secretaria de Movilidad. Dirección de Seguridad Vial y Comportamiento del tránsito. Visión Cero (2017)